

*«Medio ambiente comunitario y
Protocolo de Kioto: la armonización
de la imposición energética o un
mercado sobre emisiones de gases de
efecto invernadero»*

José Francisco López Gordo

**FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE GRANADA**

Julio de 2006

Editor: Editorial de la Universidad de Granada
Autor: José Francisco López Gordo
D.L.: Gr. 2758 - 2006
ISBN: 84-338-4212-9

***«Medio ambiente comunitario y Protocolo de
Kioto: la armonización de la imposición
energética o un mercado sobre emisiones de
gases de efecto invernadero»***

Trabajo original de investigación presentado como Tesis para la obtención del Grado de Doctor por la Universidad de Granada, por el Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales D. José Francisco López Gordo, bajo la dirección de la Prof. Dr^a. D^a. María José Fernández Pavés, Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada.

*«Medio ambiente comunitario y Protocolo de
Kioto: la armonización de la imposición
energética o un mercado sobre emisiones de
gases de efecto invernadero»*

Vº. Bº.

Dra. D^a. María José Fernández Pavés
DIRECTORA DE TESIS

Fdo.: José Francisco López Gordo
DOCTORANDO

NUESTRO *futuro* común



a JF.-

«Medio ambiente comunitario y Protocolo de Kioto: la armonización de la imposición energética o un mercado sobre emisiones de gases de efecto invernadero»

ÍNDICE

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
TABLA DE ABREVIATURAS	XVII
INTRODUCCIÓN	1
I. MEDIO AMBIENTE EN EL QUE SE DESARROLLA LA INVESTIGACIÓN	3
II. ALCANCE Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO	17
CAPÍTULO PRIMERO. UNA PERSPECTIVA DE LA MATERIA AMBIENTAL: ENFOQUE Y ELEMENTOS SUSTANTANTIVOS EN TORNO A LA NOCIÓN DE MEDIO AMBIENTE	19
I. MEDIO AMBIENTE: PRIMEROS CONCEPTOS	21
A) El bien jurídico ambiental	24
1.- Aproximación al concepto medioambiental desde la ciencia de la ecología	25
2.- La disparidad de criterios respecto al concepto jurídico de medio ambiente	29
a) Enfoque restringido	29

	Pág.
b) Enfoque extensivo	31
B) El medio ambiente en el art. 45 de la Constitución española	35
1.- Apartado primero de la Constitución española: derecho a la calidad de vida	36
2.- Apartado segundo de la Constitución española: calidad de vida y desarrollo sostenible	40
3.- Apartado tercero de la Constitución española: la restauración del medio ambiente como instrumento preventivo	46
II. APROXIMACIÓN A LA CUESTIÓN AMBIENTAL DESDE LA CIENCIA ECONÓMICA	50
A) La evolución del pensamiento económico	50
1.- Las funciones económicas del medio ambiente	58
B) El asunto de las externalidades	62
C) Soluciones al problema de las externalidades: los planteamientos de Pigou y Coase	67
1.- Impuestos pigouvianos	70
2.- La utilización de estándares medioambientales	73
3.- La creación de mercados de bienes naturales	73
III. ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS EN TORNO AL PRINCIPIO QUIEN CONTAMINA PAGA	77
A) Contenidos jurídico-económicos: las luces y las sombras de su conocimiento positivo	77

	Pág.
B) Aplicación del principio quien contamina paga en el arbitrio europeo	84
1.- La recomendación del Consejo 75/436	84
2.- El medio ambiente en el TCE: la integración del medio ambiente en las políticas comunitarias	86
3.- Los condicionantes de su aplicación: supuestos de no sujeción	88
CAPÍTULO SEGUNDO. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL	95
I. REFERENCIAS A SU SISTEMATIZACIÓN	97
II. EVALUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS AMBIENTALES: LAS VENTAJAS Y LOS INCONVENIENTES	105
A) El Derecho penal como instrumento medioambiental en la Unión Europea	105
B) Regulación directa: medidas represivas y medidas preventivas	109
C) Instrumentos reguladores que aprovechan el mercado versus el mercado como instrumento de política medioambiental	115
1.- Sistemas de consignación o fianzas	118
2.- Creación de mercados	119
3.- Intervención del mercado, sistemas de seguros obligatorios de responsabilidad y depósitos de garantía	129
D) Información ambiental	131
1.- Responsabilidad social de la empresa y sostenibilidad	134

	Pág.
a) RSE en la Unión Europea	138
b) Sistemas de información y control de las unidades económicas	140
b.1) Sistemas de auditoría ambiental	144
b.2) Evaluaciones de impacto ambiental	145
b.3) Etiquetado ecológico de productos	146
2.- Contabilidad y medio ambiente	149
a) Los usuarios y sus requerimientos informativos	154
b) Información externa de carácter medioambiental: desarrollos normativos	157
c) Instrumentos contables para la exteriorización de la información medioambiental	159
E) Sistemas complejos de instrumentos ambientales: ensayos para un modelo de desarrollo sostenible	162
1.- Extensión de la Responsabilidad del Productor	162
2.- Análisis del ciclo de vida de los productos: la Política de Productos Integrada	166
III. EVOLUCIÓN Y CONCRECIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE: LA URGENTE ACTUALIDAD DE LAS GENERACIONES FUTURAS	169
A) Causa y efecto: o la paradoja del huevo y la gallina	171
B) Impulso jurídico al modelo de desarrollo sostenible	175
C) Evolución de los instrumentos ambientales	179

	Pág.
1.- Instrumentos de intervención	179
2.- Conciliación de los mecanismos de actuación pública	182
3.- Información ambiental: impulso de desarrollo sostenible	184
 CAPÍTULO TERCERO. EL TRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL	 189
I. EL TRIBUTO AMBIENTAL	191
A) ¿Qué son los tributos ambientales?	191
1.- Concepto de tributo ambiental	192
2.- Clasificación del instrumento medioambiental tributario	193
3.- Apuntes sobre la fiscalidad medioambiental comunitaria	197
B) Las ventajas y los inconvenientes de la fiscalidad ambiental	198
 CAPÍTULO CUARTO. EL BIEN AMBIENTAL EN LA POLÍTICA COMUNITARIA	 203
I. PANORAMA HISTÓRICO	205
A) La naturaleza jurídica de la Comunidad	207
B) Inicio de la acción comunitaria ambiental	212
C) La problemática del marco jurídico inicial	218
D) La acción ambiental de la Comunidad en el Acta Única Europea	221
E) La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea.	226

	Pág.
1.- Quinto Programa de Acción Ambiental	231
II. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM, DE 2 DE OCTUBRE DE 1997	237
III. EL SEXTO PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE	247
A) Estrategias prioritarias para cumplir los objetivos medioambientales	254
1.- Aplicar la legislación	254
2.- Trabajar con el mercado	256
3.- Informar a los ciudadanos	261
4.- Explotar el suelo de forma más adecuada	262
5.- Integrar el medio ambiente en todas las políticas de la Comunidad	263
B) Áreas de actuación prioritarias	266
1.- El cambio climático	266
2.- La naturaleza y la biodiversidad	269
3.- El medio ambiente y la salud	270
4.- El uso sostenible de los recursos naturales	273
a) Los antecedentes de la legislación comunitaria sobre medio ambiente	275
b) El caso de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos	279
C) La ampliación y la dimensión internacional	282

	Pág.
CAPÍTULO QUINTO. LAS INICIATIVAS ECOLÓGICAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL CO₂ Y LA ENERGÍA	285
I. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO	287
A) Cuestiones preliminares	287
B) La CMNUCC	288
1.- El artículo dos, tres y cuatro de la CMNUCC	290
2.- El Anexo I y el Anexo II de la CMNUCC	293
C) El Protocolo de Kioto	295
1.- Políticas y medidas adoptadas en el Protocolo	296
2.- Compromisos cuantificados recogidos en el Protocolo	297
3.- Entrada en vigor del Protocolo	298
4.- Etapa Post-kioto	299
5.- Régimen de cumplimiento	301
D) Los Mecanismos de Flexibilidad contemplados por Kioto	301
1.- Mecanismos de Desarrollo limpio (MDL)	304
2.- Mecanismos de Aplicación Conjunta (MAC)	306
3.- Comercio Internacional de Emisiones	307
4.- Sumideros de Carbono	308
5.- Reglas de funcionamiento comercial de los Mecanismos de Flexibilidad	310

	Pág.
II. LA FISCALIDAD ECOLÓGICA DE LA COMUNIDAD PARA EL CO₂ Y LA ENERGÍA	314
A) Un Impuesto comunitario sobre las emisiones de CO ₂ y la energía	318
B) Propuesta de Directiva sobre el CO ₂ y la energía de 1992	324
1.- Análisis de los elementos tributarios: naturaleza jurídica de la Propuesta de Directiva	326
a) Características generales y nacimiento del gravamen	326
b) Cuantificación del gravamen	330
c) Beneficios fiscales establecidos	333
C) Propuesta de Directiva de 1995: las cuestiones a debate	335
1.- Planteamientos que suscitó la Propuesta de 1992	335
2.- Los cambios de la nueva Propuesta de Directiva modificada	337
D) Corolario: las cuestiones a debate	341
III. LA ARMONIZACIÓN DE LA IMPOSICIÓN ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA: UNA PERSPECTIVA MEDIOAMBIENTAL	348
A) La imposición sobre consumos específicos en la Unión Europea: energía y medio ambiente	350
1.- Discriminación tributaria en los usos de gasolinas con o sin plomo	351
2.- Tributación de las energías renovables	352
a) El caso de los biocarburantes	356

	Pág.
3.- Otras áreas de actuación	360
B) Actualización de las imposiciones sobre consumos energéticos	364
1.- Propuesta de Directiva para los productos energéticos y la electricidad	364
2.- La Directiva 2003/96/CE	372
a) Supuestos de no sujeción	373
b) Actualización de los niveles mínimos de imposición	374
c) Diferenciaciones en los tipos impositivos	377
d) Exenciones	379
d.1) Exenciones obligatorias a establecer por los Estados	379
d.2) Exenciones de instauración voluntaria por los Estados miembros	380
d.3) Exenciones para los biocarburantes	381
d.4) Exenciones voluntarias: motivos medioambientales y de elevados consumos	382
d.5) Exenciones derivadas de políticas específicas y periodos transitorios de adaptación	384
e) Potestades y obligaciones de los Estados	385
C) Conclusiones. La unanimidad del Consejo o la “terquedad” de los hechos	386
IV. EL PROGRAMA EUROPEO PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO	390
A) La propuesta de un régimen comunitario de derechos de emisión	392

	Pág.
1.- Evolución jurídica del mercado europeo de emisiones	396
2.- El Acuerdo de Reparto de la Carga	397
3.- Modificaciones interpuestas a la Propuesta	399
B) El MEDE	401
1.- Objeto	402
2.- Ámbito de aplicación	403
3.- Fases de implantación	403
4.- Establecimiento del sistema	404
a) Permisos de emisión	404
b) Planes Nacionales de Asignación	404
c) Derechos de emisión	405
d) Adjudicación de los derechos	405
e) Nuevas instalaciones	406
f) Instalaciones que cierran sus operaciones	406
5.- Funcionamiento del mercado	407
a) Presentación anual de los derechos	407
b) Transacciones comerciales entre empresas	407
6.- Consecuencias del incumplimiento	408
7.- Elementos de Flexibilidad	409
a) Mecanismos de Flexibilidad amparados por el Protocolo de Kioto	409
b) Agrupación de instalaciones	409

	Pág.
c) Validez de los derechos	410
d) Exclusiones del régimen	410
8.- Precio de los derechos de emisión	411
9.- Cuestiones administrativas	411
10.- Revisiones al sistema	412
11.- Ventajas económicas del MEDE	413
12.- Ventajas medioambientales del MEDE	414
13.- Oportunidades financieras	415
14.- Cuestiones relativas al mercado interior	416
C) Vinculación de proyectos MDL y MAC al MEDE	420
D) Actuaciones emprendidas por España	423
1.- Plan Nacional de Asignación Español	425
2.- Los Mecanismos de Flexibilidad son de importancia estratégica para España	428
a) El Fondo Español de Carbono	430
3.- Sumideros de Carbono	431
REFLEXIONES FINALES	433
BIBLIOGRAFÍA	447
AUTORES	449
LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS COMUNITARIOS	490

	Pág.
SITIOS EN LA RED CONSULTADOS	510
 ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	
 CAPÍTULO PRIMERO	
<i>Tabla I:</i> Características básicas de los paradigmas económicos en relación con el medio ambiente	57
<i>Gráfico I:</i> Relación entre medio natural y económico	58
<i>Figura I:</i> Externalidad y costo social	65
<i>Figura II:</i> Políticas de contaminación óptima	71
<i>Figura III:</i> Cantidad óptima de contaminación	74
 CAPÍTULO SEGUNDO	
<i>Esquema 1.-</i> Criterios para la clasificación de los instrumentos medioambientales	100
<i>Esquema 2.-</i> Gama de instrumentos para la política medioambiental según la AEMA	102
<i>Esquema 3.-</i> Clasificación de los instrumentos económicos de política ambiental	103
<i>Tabla II:</i> Ventajas de la implantación de sistemas de gestión medioambiental	142
<i>Tabla III:</i> Sistemas de ecoetiquetado	148
<i>Tabla IV:</i> Instrumentos contables de información medioambiental	161
<i>Tabla V:</i> Instrumentos para un programa de ERP	166
 CAPÍTULO QUINTO	
<i>Figura IV:</i> Relaciones entre las Partes respecto a los Mecanismos de Flexibilidad	303
<i>Gráfico II:</i> Relaciones entre las Partes y los Mecanismos de Flexibilidad	304
<i>Cuadro I:</i> Tipos de Gravamen del Impuesto Europeo sobre el CO ₂ y la Energía; [COM (1992) 226]	332

	Pág.
<i>Cuadro II:</i> Tipos de Gravamen Aplicables a Partir del 01.01.1998; [COM (1997) 30].	367
<i>Cuadro III:</i> Tipos de Gravamen Aplicables a Partir del 01.01.2002; [COM (1997) 30].	368
<i>Cuadro IV:</i> Niveles mínimos de imposición aplicables a los carburantes de automoción	375
<i>Cuadro V:</i> Niveles mínimos de imposición aplicables a los carburantes de automoción, utilizados para los fines establecidos en el apartado 2 del art. 8	375
<i>Cuadro VI:</i> Niveles mínimos de imposición aplicables a los combustibles para calefacción y a la electricidad	376
<i>Gráfico III:</i> Opciones en el momento de la presentación anual de los derechos	407

TABLA DE ABREVIATURAS

TABLA DE ABREVIATURAS

AA.VV.	Autores varios
AECA	Asociación Española de Contabilidad y Administración de Cuentas
AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente
ALTENER	Programa Comunitario para el Fomento de las Energías Renovables
AUE	Acta Única Europea
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CC.CECA	Comité Consultivo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero
CDM	Clean Development Mechanisms (MDL)
CECA	Comunidad Económica del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CEF	Comité Económico y Financiero
CES	Comité Económico y Social
CIG	Conferencia Intergubernamental
CMMAD	Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo

CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CO	Monóxido de Carbono
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CP	Conferencia de las Partes de la CMNUCC
CPE	Comité de Política Económica
CR	Comité de las Regiones
dN	Después de Niza
Doc.	Documento
DO	Diario Oficial de la Unión Europea
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
Eab	Absorciones o Emisiones Netas en el Año Base
ECOFIN	Consejo de Ministros de Economía y Finanzas
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EMAS	Sistema Comunitario de Gestión y Auditorías Medioambientales
EUROSTAT	Oficina Estadística de las Comunidades Europeas
Epc	Absorciones o Emisiones Netas durante el Periodo de Compromiso
ERP	Extensión de la Responsabilidad del Productor
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMMA	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
FS	Fondo Social
FSE	Fondo Social Europeo
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio

GEI	Gases de Efectos Invernadero
ICAC	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
IPCC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
IRNR	Impuesto sobre la Renta de No Residentes
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
ISO	Organización Internacional de Normalización
ISPA	Instrumentos de preadhesión comunitario para inversiones en transporte y medio ambiente
ITPAJD	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JI	Joint Implementation (MAC)
JOULE	Programa comunitario para la investigación y el desarrollo tecnológico
LIFE	Instrumento Financiero Comunitario para el Medio Ambiente
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LRHL	Ley Reguladora de las Haciendas Locales
MAC	Mecanismo de Aplicación Conjunta
MDL	Mecanismo para un Desarrollo Limpio
Mod.	Modificación
MT	Millones de Toneladas
MW.	Megavatios
M€	Millones de Euros
M\$	Millones de Dólares
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAC	Política Agraria Común
PECC	Programa Europeo sobre el Cambio Climático

PECO	Países de Europa Central y Oriental
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PHARE	Programa comunitario para la financiación de los sistemas institucionales y la inversión
PICC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
PIP	Política Integrada de Productos
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RALE	Real Academia de la Lengua Española
RCE	Reducciones Certificadas de Emisiones
RSE	Responsabilidad Social de la Empresa
SAPARD	Instrumento Comunitario de Preadhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural
SAVE	Programa Comunitario para el Fomento de la Eficacia Energética
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TCECA	Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TCEEA	Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
THERMIE	Programa europeo para el fomento de la tecnología energética
Tm	Toneladas métricas
TTCEE	Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas
TUE	Tratado de la Unión Europea
UCA	Unidades de Cantidad Atribuida
UDA	Unidades de Absorción
UDAld	Unidades de Absorción de Larga Duración
UDAt	Unidades de Absorción temporales
UNESCO	Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas
UNICE	Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empresarios Europeos

URE	Unidades de Reducción de Emisiones
VC	Valor Catastral
ZELC	Zona Euromediterránea de Libre Comercio

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

I. MEDIO AMBIENTE EN EL QUE SE DESARROLLA LA INVESTIGACIÓN

I

Para empezar deseamos dejar constancia de que el medio ambiente ha sido materia de ordenación jurídica en diversos períodos históricos; desde el Derecho Romano¹, pasando por nuestro Derecho Histórico, hasta la etapa presente que nos ha tocado vivir, y en este transcurso las medidas de protección aplicadas siempre se han caracterizado, en esencia, por una actitud represora².

La preocupación que a la humanidad le ha merecido el medio ambiente resulta a

1 En la antigua Roma “existían impuestos a la utilización de las instalaciones públicas de higiene, que pueden considerarse como antecedentes de los hoy discutidos tributos ecológicos”. CASTILLO LÓPEZ, J.M., *«La reforma fiscal ecológica»*; ed. Editorial Comares. Granada (1999), pág. 2. Por fortuna ciertos problemas medioambientales relacionados con la higiene personal han quedado superados. A cambio, en nuestros días nos sentimos preocupados por el cambio climático, el efecto invernadero, el deterioro de la capa de ozono, la lluvia ácida o el crecimiento imparable de los desechos sólidos, de las sustancias tóxicas y de los vertidos incontrolados, cuestiones de difícil solución sino es a través de la implementación de políticas internacionales ambientales de cierto calado. En el mismo sentido puede consultarse *Impuestos*; nº 23 (1998), “Los tributos ecológicos y el agua: del Canon estatal sobre Vertidos Autorizados a los Cánones autonómicos de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales”, pág. 33, del mismo autor.

2 JORDANO FRAGA, J., entre otros, defiende en *«La Protección del Derecho a un medio ambiente adecuado»*; ed. Bosch. Barcelona. (1995), pág. 15, la necesidad de enlazar los antecedentes históricos en materia ambiental.

todas luces parca, (excediendo difícilmente de límites meramente locales, y esto, en el mejor de los casos) cuando, sin embargo, a lo largo de la historia el proceso de obtención de recursos necesarios -en un primer momento destinados a la subsistencia y reproducción de la especie y con posterioridad al desarrollo de la calidad de vida- ha sido imparabile.

La relación del hombre con la naturaleza ha ido cambiando a lo largo de la historia al ritmo de su evolución social y cultural³. Aunque desde siempre ha existido la acción antropogénica sobre el medio, la presión derivada del crecimiento demográfico y el desarrollo industrial de los últimos siglos, ha supuesto una importante modificación de la biosfera, una amenaza al equilibrio ecológico, con el consiguiente peligro para nuestra propia subsistencia. Efectivamente, no existe en la actualidad prácticamente ningún lugar del planeta que quede fuera de la influencia del hombre, y su evolución en la última centuria, alcanza características cuantitativas y cualitativas sin precedentes.

Tanto los ciudadanos como los poderes públicos han comenzado a preocuparse por el hecho, cada día más evidente, de que los límites de la autoregeneración y de la capacidad de absorción del medio natural en su conjunto, están cerca. Problemas sobradamente conocidos, resultantes del modelo de desarrollo económico insostenible imperante durante el último siglo, como el cambio climático, el deterioro de la capa de ozono, la desertización, la degradación del suelo y el deterioro de la calidad del aire y del agua, la pérdida de la diversidad biológica, la crisis energética y, en general, la reducción de los recursos disponibles renovables y no renovables está resultado tan obvia, que lo que en su día fue motivo de inquietud solamente para reducidas colectividades científicas y minorías socialmente avanzadas, cristalice hoy en uno de los retos más acuciantes de nuestra sociedad.

3 Como se ha comentando, históricamente los problemas ambientales eran tratados desde el ámbito privado, en tanto que afectaban al patrimonio de las personas o a problemas de salubridad. Posteriormente, los Poderes Públicos se han ido involucrando en la búsqueda de soluciones, primero mediante la protección del dominio público, y después, por la protección del Medio Ambiente.

Esta situación ha provocado una toma de posiciones, no sólo en el área jurídica⁴, sino también en múltiples campos del conocimiento. Es tal la preocupación por el problema medioambiental y tan variados los prismas desde los que enfrentar su análisis, que se ha convertido en el objeto de las más diversas disciplinas y áreas de investigación, entre ellas el Derecho Tributario, que evidentemente no ha podido permanecer extraño a la cuestión⁵.

Apoyándonos en las palabras de MARTÍN MATEO R., deseamos significar, de nuevo, el aspecto multifacético que incumbe a la materia ambiental, el cual ha sido posible gracias a una “mayor toma de conciencia en torno a los problemas medioambientales (*que*) ha hecho posible su regulación a través de diversos sectores, entre ellos el Derecho, cuya rama ambiental (imbuida de diferentes manifestaciones de la Ciencia Jurídica, en la que prevalece el Derecho Administrativo, pero no pudiéndose obviar la incidencia del Derecho Penal, Civil y Financiero por ejemplificar someramente este particular) tiene como objeto la tutela de los sistemas naturales que hacen posible la vida: agua, aire y suelo”⁶.

4 La preocupación por el medio ambiente ha llevado a que legisladores de múltiples países lo consideren como un bien jurídico digno de protección. La Constitución italiana de 1947 y la Ley fundamental de Bonn de 1949 (para mayor información sobre la protección jurídica del medio ambiente en Alemania puede consultarse el artículo de GONZÁLEZ DE LA FUENTE, J.M., en *Noticias de la Unión Europea* “Tributos ambientales en Alemania”; nº 122 (1995) ya situaban en un lugar destacado la conservación medioambiental y, ni que decir tiene, que constituciones más recientes han ubicado la protección del medio ambiente entre sus principios constitucionales de mayor importancia: Constitución española de 1978 (art. 45), Constitución griega de 1975 (art. 24) o la Constitución lusa de 1976 (art. 66), por citar algunos ejemplos (para una mayor profundización sobre el particular, consúltese: VELASCO CABALLERO, F.: “Protección del Medio Ambiente en el constitucionalismo europeo”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 190 (2000). En orden a las regulaciones sobre medio ambiente en derecho comparado, ver: DOMPER FERRANDO, J., *«El medio ambiente y la intervención administrativa de las actividades clasificadas»*, vol. I; ed. Civitas. Madrid (1992), pág. 93 y ss. También resulta sumamente interesante, “Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía)” de HERRERA MOLINA, P.M. y SERRANO ANTÓN, F., *Revista Española de Derecho financiero*; nº 86, (1994), págs. 459-464.

5 En esta línea de pensamiento encontramos autores como CASTILLO LÓPEZ, J.M., en *«La reforma fiscal ecológica»*; op. cit. págs. 14-17, donde estima que “las variables afectadas por la calidad ambiental son diversas y, en consecuencia, los impactos de la política medioambiental se revelan multifacéticos, es decir, constituyen problemas en los que son muchos los objetivos a satisfacer, algunas veces competitivos y/o incompatibles, no siendo posible, en consecuencia, la optimización de todos ellos” y concluye pronosticando una futura ciencia, la “Ecología Social”, “que formará parte del conglomerado de ciencias sociales y que, por ello, no será una ciencia exacta, si no que su desarrollo estará condicionada por posiciones filosófico-ideológicas previas”.

6 MARTÍN MATEO, R., *«Manual de Derecho Ambiental»*; ed. Trivium. Madrid (1995), pág. 61.

II

En realidad, hasta comienzos de la segunda mitad del siglo XX no se produce una toma de conciencia colectiva (“crisis ecológica”⁷) de los problemas ambientales del planeta⁸.

La aplicación de técnicas de agricultura intensiva, el agotamiento de los recursos naturales a causa de una desmedida explotación económica, la degradación ocasionada por intensos procesos urbanísticos y la expansión de actividades y sectores industriales ha provocado consecuencias ambientales negativas de las que es imposible sustraerse⁹. En consecuencia, una vez superadas históricamente las pautas desarrollistas del proceso de industrialización occidental, emerge la responsabilidad de asegurar una digna calidad de vida para todos los ciudadanos, imponiéndose con ello la obligación de admitir la necesidad de dotar políticas globales de conservación de la naturaleza y de uso racional de los recursos naturales.

7 Término acuñado por MORENO TRUJILLO, E. cuando se refiere a la sensibilización por parte de los Estados y de la ciudadanía del problema ecológico y al que dirige las siguientes reflexiones: (en «*La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad de su deterioro*»; ed. Bosch. Barcelona (1991), pág. 194 y ss.) “este progresivo, imponente e irreversible en la gran mayoría de los casos deterioro del Ambiente Natural, ha venido coadyugado por una imprudente voluntad política, una incontrolada especulación, la carencia de capacidad de previsión, el delictuoso absentismo de los poderes locales y central en la toma de conciencia de este tipo de problemática, y junto a ello, por una notable impericia técnico-burocrática, que destaca sobre la escasa aplicación de la normativa existente”. Y continúa: “El que ahora la protección tanto del medio ambiente en general, como de los recursos naturales o de los bienes paisajísticos en particular, ocupen las primeras páginas de la prensa diaria o las cabeceras de los informativos de radio y televisión se debe, en opinión un poco teñida de catastrofismo, a que esos fenómenos contaminantes a los que antes hacíamos referencia no se limitan ya a afectar sola y exclusivamente a ese mundo natural –flora, fauna, paisajes, aire o agua- sino que se han manifestado directamente sobre la salud humana, incluso de la economía, encontrando eco sobre ese nuevo concepto de la calidad de vida”. Tomado de CHICO DE LA CÁMARA, P., “Contribuciones Especiales sobre vertidos de las aguas”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995), pág. 51.

8 Este fenómeno ha propiciado una cada vez mayor sensibilización hacia los problema ecológicos y la aparición de lo que ha dado en llamarse “conciencia ambiental”, entendida como “una conciencia que, tras constatar un hecho radicalmente nuevo en la historia de la humanidad: la excesiva de la especie humana sobre su medio ambiente, reconoce, en consecuencia, la necesidad de controlar esa incidencia arbitrando medidas de protección ambiental” (DE PRADA GARCÍA, A: “Aspectos filosóficos de la problemática ambiental”, en AA.VV.: «*La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*»; ed. Marcial Pons. Madrid (2002), pág. 17), a través de las que se reconocen las interconexiones entre el hombre y la naturaleza, obviadas por el modelo de desarrollo tradicional, así como la necesidad de su control.

9 Nuestro país, es una de las zonas de la Tierra que más perjudicado podría resultar con los efectos esperados por el cambio climático: más incendios forestales, más erosión y desertización, más sequías, más inundaciones, más fenómenos tormentosos, elevación del nivel de las aguas marítimas y un largo etc. Una parte importante de nuestra infraestructura económica, ligada a la agricultura, la producción hidroeléctrica y al turismo, podría verse profundamente afectada.

Tal reto se ha transformado en uno de los grandes cometidos públicos de nuestra época; pero no sólo se trata de asegurar una elemental garantía de la salubridad pública, incluso de la tutela medioambiental en salvaguardia de nuestro presente, sino que debe protegerse en aras de futuras generaciones, garantizándoles un medio adecuado para su desarrollo¹⁰.

Es posible describir tres etapas o revoluciones ambientales que coinciden, aproximada y respectivamente, con las tres últimas décadas del siglo XX¹¹. La primera revolución tiene su origen en el florecimiento del fenómeno ambientalista, que suele situarse a principios de la década de los años setenta. Este “despertar” ecológico surge como reacción a los problemas ambientales causados por el desarrollo y crecimiento económico que, en los países industrializados, se produce, fundamentalmente, en el periodo comprendido entre la finalización de la Segunda Guerra Mundial y finales de los años sesenta.

Pues bien, es a partir de esta primera etapa cuando, sin olvidar los problemas medio ambientales propios, la opinión pública se moviliza y extiende su preocupación hacia los países menos desarrollados, mostrando especial interés por la gradual implantación de procesos productivos limpios que conserven el equilibrio ecológico mundial. En la misma línea, algunos países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) comienzan a aplicar políticas de defensa medioambiental, al comprender los gobiernos que economía y medio ambiente no podían desarrollarse de manera independiente y que el progreso económico no justificaba en modo alguno el empobrecimiento del medio ambiente.

10 Como señala el profesor PEREZ LUÑO, A.E.: «*Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*»; ed. Tecnos. Madrid (1999), “el hombre ha encontrado en su medio natural el punto de referencia para sus posibilidades de acción transformadora. Dicha evolución tan dinámica va a tener un coste: ciertos bienes jurídicos van a quedar soslayados en detrimento de un régimen económico cada vez más poderoso, entre los cuales iba a estar el medio ambiente. Como respuesta a dicha situación, desde un punto de vista sectorial, pero con mayores ambiciones, el Derecho se va a erigir como un poderoso baluarte en la protección del medio”. Tomado de LOPERENA ROTA, D.: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 3, (1999). <http://www.cica.es/aliens/gimadus/loperena.html>.

11 Siguiendo a SEOÁNEZ CALVO, M. y ANGULOAGUADO, I.: «*Manual de gestión medioambiental de la empresa. Sistemas de gestión medioambiental, auditorías medioambientales, evaluaciones de impacto ambiental y otras estrategias*»; ed. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid (1999), pág. 23 y ss.

Durante esta década, aparece la primera advertencia sobre las limitaciones de los recursos energéticos en el *Informe Meadows*¹². El contenido de este Informe, junto con las crisis energéticas del momento, conlleva la primera “reacción real de defensa”¹³: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano¹⁴ (Organización de Naciones Unidas; ONU, 1972), celebrada en Estocolmo; donde por primera vez los líderes mundiales se reúnen para discutir los crecientes daños ambientales. Dicha Conferencia, tendría como resultado el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. La ocasión se aprovecha para realizar una serie de declaraciones de principios, entre las que cabe resaltar el derecho del hombre a “condiciones de vida satisfactorias en un ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar” y se establece un deber solemne consistente en “proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”¹⁵.

12 Representó el primero de los trabajos del Club de Roma. Titulado genéricamente «*Los límites del crecimiento*», fue el resultado del estudio de un grupo de expertos dirigidos por DENNIS MEADOWS. Sobre los orígenes, objetivos y actividades desplegadas por el citado organismo puede leerse a TAMAMES GÓMEZ, R.: «*Ecología y desarrollo*»; 5ª edic., ed. Tecnos. Madrid (1985) y a MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho ambiental*», vol. I; ed. Trivium. Madrid (1991), pág. 46 y ss, y 240 y ss., respectivamente.

13 Véase a SEOÁNEZ CALVO, M. y ANGULOAGUADO, I.: «*Manual de gestión medioambiental de la empresa. Sistemas de gestión medioambiental, auditorías medioambientales, evaluaciones de impacto ambiental y otras estrategias*»; op. cit, pág. 24.

14 Anteriormente, la declaración Universal de Derechos del Hombre adoptada por la ONU el día 1 de diciembre de 1948 no incluye el derecho al ambiente, aunque debemos reconocer el panorama posbélico del momento acaricia otro tipo de preocupaciones. No obstante, para autores como MARTÍN MATEO, R. en ningún momento se ha procedido a sustantivar “unos hipotéticos derechos de la naturaleza en sí misma considerada”, sino los derechos del hombre a un ambiente adecuado. No es este el caso de las legislaciones nacionales a las que si reconoce importantes, que no decisivos avances, en la esfera de estos derechos. “Las ciencias sociales y la conservación de los sistemas naturales”; en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía, Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992), págs. 383-384.

Para LOPERENA ROTA, D. nos encontramos ante un verdadero derecho humano y propone, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, su aceptación formal. El profesor reconoce que se ha aceptado universalmente su existencia y alude en su defensa, además de las ya citadas declaraciones, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, a la Convención Europea de Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales y ha un detalle comparado de legislaciones estatales, observando en todas ellas cierto proceso de positivización. No obstante, acepta que intentar convencer de que el “derecho al medio ambiente adecuado es un derecho humano resulta complicado por partida doble, dado que nos enfrentamos a dos conceptos, derechos humanos y medio ambiente, cuyas definiciones distan mucho de ser precisas”. LOPERENA ROTA, D.: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit.

15 Un estudio del reconocimiento formal y jurídico a las distintas generaciones de derechos humanos y su relación con el medio ambiente podemos hallarlo en LOPERENA ROTA, D.: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit. También resulta especialmente interesante la distinción que el profesor realiza entre el derecho de todos a un medio ambiente adecuado y el derecho a su protección, como ejercicio a desempeñar por las Instituciones públicas.

A partir de este momento, el medio ambiente se institucionaliza, lo que queda patente por la creación de ministerios, organismos, programas, departamentos, y organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, encargados de su protección y gestión¹⁶. Sobre la base del principio “quien contamina paga”, se empieza a articular las primeras regulaciones ambientales con carácter riguroso y la industria comienza a tomar cartas en el asunto, gestándose los primeros programas ambientales de empresa (IBM, Philips, etc.).

Las políticas medioambientales de los primeros años debieron afrontar los típicos problemas ecológicos (como ejemplo común cabe señalar la contaminación industrial en las grandes ciudades) junto a nuevas cuestiones como la contaminación internacional y el equilibrio ecológico mundial. La globalización de los mercados, las mejoras en los transportes y las comunicaciones y los márgenes comerciales de las empresas y holding internacionales provoca una movilidad geográfica, germen de lo que se ha convenido en llamar “el problema medioambiental global”; que implica necesariamente, en orden a proceder mediante una respuesta adecuada, la colaboración y coordinación de Estados y organismos internacionales. En términos generales, hoy en día está ampliamente admitida la necesidad de definir y seguir una vía a la búsqueda de un desarrollo duradero, y que la solución de los problemas ambientales a escala mundial requiere la adopción de un cuerpo normativo nuevo basado en acuerdos, pactos y convenios internacionales y en las medidas que aseguren su cumplimiento.

Durante la década de los ochenta se producen importantes avances en la toma de conciencia ambiental, con la incorporación de nuevos conceptos sobre la relación entre el desarrollo económico y la protección del medio. Así, en 1987, la Organización de Naciones Unidas publica el *Informe Nuestro futuro Común*, también conocido como *Informe*

16 Véase al respecto: CUENCA GARCÍA, E.: “Los organismos económicos intencionales y el medio ambiente” en AA.VV.: «IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992), págs. 391-404.

Bruntland¹⁷, donde se describen y analizan los peligros derivados de basar el progreso de los países, en prácticas no sostenibles, tanto desde un punto de vista ambiental como económico, proponiéndose un proceso de cambio basado en la integración del principio de “desarrollo sostenible”, según el cuál medio ambiente y desarrollo son cuestiones indisociables.

Con ocasión de las grandes catástrofes ecológicas de los ochenta (la explosión del reactor soviético de Chernobyl, los casos de Sandoz, Exxon Valdes, Bhopal, Love Canal, Basel, etc.) y de los alarmantes balances científicos sobre los problemas planetarios (el crecimiento del agujero en la capa de ozono, la pérdida de especies vegetales y animales, la degradación del suelo, el cambio climático, etc.), se intensifican las voces de aviso sobre la urgente necesidad de emprender una acción medioambiental previsor, convirtiéndose en un tema altamente popular. En este periodo surgen y proliferan los reglamentos medioambientales, aumentan los grupos de presión y, a través de las organizaciones ecologistas, se promueven las campañas antinucleares y se potencia la concienciación ciudadana sobre los efectos de la contaminación, la necesidad del reciclado y el mantenimiento de un entorno limpio.

La tercera revolución, en la que nos encontramos inmersos, se inicia en los años noventa, durante los cuáles los asuntos medioambientales empiezan a tener una mayor trascendencia en el panorama internacional. En 1992 se celebra, en Río de Janeiro, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)¹⁸. De esta conferencia, conocida como Cumbre de la Tierra, emergieron una serie de instrumentos: la Declaración de Río, el Programa 21, la Convención sobre Biodiversidad, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y la Convención de Lucha contra la Desertización;

17 El concepto de desarrollo sostenible se lo debemos al primera ministra noruega, GRO HARDEM BRUNDTLAND, directora de la comisión internacional que elaboró el informe denominado «*Our common future*». Traducción en castellano: «*Nuestro futuro común*»; ed. Alianza Editorial. Madrid (1988). La idea propugna un desarrollo suficiente para satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Para una visión actualizada de la teoría consúltese GOODLAND, R., DALY, H., EL SERAFY, S. y VON DROSTE, B.: «*Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland*»; ed. Trotta. Madrid (1997).

18 Respecto a los resultados de la Conferencia ver LOPERENA ROTA, D.: “Balance de la Conferencia de Río sobre medio ambiente y desarrollo”; *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 35 (1993).

estableciéndose, entre otros, los principios que debían influir en las políticas a implementar para impulsar el desarrollo sostenible¹⁹.

Éstas y otras reuniones internacionales²⁰, dejan patente la preocupación mundial por la degradación del medio y la destrucción de los recursos naturales, espoleada en estas últimas décadas por las perentorias necesidades de mejora económica de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, que acogen en sus territorios aquellas industrias y actividades desplazadas por las legislaciones medioambientales oriundas, o por los altos tributos ecológicos que deben soportar, olvidándose de los costes medioambientales que la mejora económica implica²¹. El desencuentro norte-sur se ve reforzado por la polémica ecológica: mientras que los países ricos proponen un problema de contaminación industrial, que deriva en una alarmista política de crecimiento cero²², los países del Tercer Mundo recelan ante una perspectiva de perpetuación del subdesarrollo, vinculado a la desigual distribución, apropiación y consumo de los recursos naturales²³.

19 En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo se aprueban diferentes Acuerdos y Convenios internacionales, con ello se cimientan las bases para una mayor cooperación internacional con vistas a un desarrollo a largo plazo sostenible y compatible con el medio ambiente. La Conferencia aprueba un programa de acción encaminado a crear, antes del año 2000, las condiciones para un desarrollo duradero y respetuoso del medio ambiente a escala local, nacional e internacional. Además, se adoptaron la llamada “Declaración de Río”, que contiene 27 principios para la transición a un desarrollo duradero y sostenible. En el marco de la conferencia, se firma la Convención marco sobre el cambio climático y el Convenio sobre la diversidad biológica, con la que se pretende adoptar medidas limitadoras de los elementos nocivos que provocan el cambio climático y que es ratificado por 38 países. Para financiar la solución de los problemas medioambientales a nivel mundial la Comunidad recomendó la creación del FMMA (Fondo Mundial para el Medio Ambiente). En junio de 1997 se celebra una sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para conmemorar y evaluar la aplicación de los acuerdos adoptados en la Conferencia de Río. Documentación Europea: «*El Parlamento Europeo y la Política Medioambiental de la Unión Europea*»; ed. Parlamento Europeo. Luxemburgo (1997).

20 La sucesión de eventos internacionales relacionados directa o indirectamente con el medio ambiente resultaría innumerable. También son incontables las instituciones internacionales preocupadas por esta cuestión y los organismos no gubernamentales involucrados en los temas medioambientales.

21 Tal situación impulsa a los países occidentales, que ven que sus esfuerzos internos por disminuir el deterioro medioambiental eran mitigados por aquellos otros con un mayor potencial de crecimiento, a plantearse dos cuestiones fundamentales dentro de un marco de competitividad: ¿Cómo afrontar un problema global sin inmiscuirse en asuntos internos de países soberanos? y, respecto a la distribución de los costes de radicación, ¿quién debe contribuir?, ¿El país que se beneficia o el que provoca el problema?.

22 La teoría del crecimiento cero ampara la calidad del medio ambiente, limitando el crecimiento económico; mientras que, por su parte, la teoría del desarrollo sostenible defiende el crecimiento, pero respetando las bases naturales. Para un conocimiento más exhaustivo, consúltese: HERCE, J.A.: “Economía y medio ambiente: crecimiento sostenible”; *Revista de Economía*, nº 14 (1992), págs. 25-31.

23 Un mayor detalle puede encontrarse en JIMÉNEZ HERRERO, L.M.: “Desarrollo sostenible global: Base para una estrategia planetaria” en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992), pág. 335 y ss..

III

Las consecuencias de la sobreexplotación de los recursos naturales han supuesto una mayor preocupación social por la problemática ambiental, manifestada en la progresiva institucionalización del medio ambiente y en la proliferación de convenios y regulaciones nacionales e internacionales, cuyo afán principal ha sido el de encauzar la actividad económica hacia nuevas formas de producir más respetuosas con el entorno.

La ausencia de costo medioambiental en el coste privado del productor, provoca lo que ha venido a denominarse como externalidades negativas. El mercado falla en la asignación óptima de recursos, en nuestro caso ambientales, justificando a nuestro parecer la intervención Pública y, concretamente, aquella encaminada a lograr la estabilización de las emisiones de CO₂ y otros gases con efecto invernadero, cuestión que aquí nos ocupa. El objetivo básico perseguido por el conjunto de políticas de las que se va a servir el Sector público en la internalización de este tipo de deseconomías, gravita en la consecución de un cambio en la conducta de las unidades de consumo y producción, de tal forma, que adviertan los problemas y adopten, en consecuencia, decisiones acordes con un comportamiento respetuoso con el medio ambiente y con una explotación racional de los recursos naturales.

En este contexto, también resulta patente la importante evolución que se produce en el pensamiento económico, que pasa de una representación lineal de la relación entre economía y medio natural, a una concepción circular, que considera los límites de la naturaleza para proporcionar los recursos que la economía precisa. Desde la perspectiva microeconómica, la cuestión ambiental se ha centrado, fundamentalmente, en las externalidades, desarrollándose diversas propuestas para su internalización, que han tenido su reflejo en diversos instrumentos de política ambiental, derivados, en esencia, de los planteamientos de COASE y PIGOU.

Con el objetivo de sostenibilidad, se han ido configurando una gran variedad de instrumentos de defensa ambiental, voluntarios y obligatorios, económicos y jurídicos, que afectan en gran medida a la actuación desarrollada por las organizaciones. Frente a las medidas de naturaleza puramente represiva -a las que la doctrina viene denominando como medidas de “orden-mando” o simplemente reglamentación-, el inicio de los años noventa

representa también el punto de referencia obligado en el campo de las medidas económicas dirigidas a la protección del medio ambiente.

La fijación correcta de los precios en todas las fases del proceso económico, es la mejor forma de sensibilizar a todos los actores sobre el coste de la protección ambiental. La articulación eficaz de mecanismos de tipología económica, ha demostrado un mayor grado de eficiencia desde el punto de vista del costo, que otras alternativas vinculadas a la reglamentación, a la hora de cumplir objetivos medioambientales. Y es en este contexto, donde el tributo, como recurso de protección del medio ambiente, se perfila como uno de los instrumentos de mayor eficacia.

No fue hasta los años setenta, cuando se comenzaron a ejercer prácticas fiscalistas como instrumento válido dentro de las políticas medioambientales. El instituto jurídico del tributo, lejos de establecerse en una actitud represora, en muchos casos desconocedora de la reparación del daño causado (forma de operar observada en la sanción administrativa y en la pena criminal), incentiva a los sujetos contaminantes hacia vías alternativas menos dañinas con el entorno natural. Aun siendo ésta la particularidad más emblemática de la tributación ecológica, debe distinguirse entre aquellos tributos que persiguen la financiación de actividades encaminadas a la corrección o eliminación de la contaminación o a la redistribución de los gastos empleados en dichas tareas, de aquellos cuyo objetivo es precisamente incentivar el empleo de tecnologías limpias y eficaces, así como, hábitos de conducta y producción menos degradantes con el entorno natural.

En consecuencia, la política económica y la política medioambiental deben en lo sucesivo ir estrechamente relacionadas. Los países han reconocido y se han puesto a trabajar en la coordinación e integración eficaz de estos dos tipos de política; pero no antes de que tuviera lugar un amplio debate sobre las ventajas e inconvenientes de los instrumentos económicos en relación con los mecanismos reguladores. Hoy en día el consenso en torno a la aplicación de instrumentos de mercado, y entre ellos de medidas de política fiscal, está plenamente aceptada; aunque todavía choca con la oposición, entre otros, de los ámbitos industriales. En la práctica, la situación actual se caracteriza por el predominio de sistemas de naturaleza mixta en los que los instrumentos económicos se aplican como complemento de las regulaciones directas, con la idea de conseguir un refuerzo mutuo que posibilite mayor nivel de eficacia y eficiencia.

Dentro de esta dinámica, uno de los temas capitales (y de gran controversia) se ha desarrollado en torno a la tendencia a abandonar los sistemas fiscales clásicos en favor de la promoción de objetivos económicos y/o sociales, mediante la adopción de un sistema fiscal neutro. El abandono del intervencionismo fiscal a favor de una pretendida neutralidad fiscal, surge con motivo de un reconocimiento creciente de que las fuerzas del mercado muestran un campo de acción, donde la política fiscal puede demostrar mayor eficacia que la conseguida con la intervención directa de los Poderes públicos. No obstante, y a pesar del consenso teórico y político sobre la conveniencia de aplicar el principio quien contamina paga, su ejecución práctica en este ámbito es bastante escasa, aunque algunos países ya han establecido o previsto diversos impuestos medioambientales, como por ejemplo el impuesto sobre el dióxido de carbono (CO₂) de los países escandinavos. Se espera, sin embargo, que la adopción de una accisa sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre la energía a medio plazo, resulte una decisión de difícil consenso en el seno comunitario o, incluso, por parte de la OCDE.

IV

Por lo que atañe al viejo continente, y aunque el Tratado de Roma de 1957 no recoge precepto alguno relativo al medio ambiente, gracias a una clara conciencia social la Unión Europea introduce la preocupación por la protección del entorno natural de manera paulatina en la legislación comunitaria²⁴.

Desde los años setenta, la preocupación por preservar el medio ambiente ha dado lugar a numerosas iniciativas comunitarias. No obstante, el mercado interior de la Unión Europea ha sido duramente criticado por anteponer los beneficios económicos y comerciales a otros intereses institucionales y ciudadanos, como la protección del medio ambiente; que es percibido en muchas ocasiones como un obstáculo potencial al comercio, y no como un objetivo en sí mismo. El legislador comunitario ha querido contrarrestar esta crítica,

²⁴ No es esta, sin embargo, la posición de MARRACO SOLANA, S.: “La caza, la conservación y la legislación”; Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de Barbastro, nº 7 (1990), pág. 19. En su trabajo sostiene que el concepto de “nivel de vida”, introducido entre los fines a conseguir por la Comunidad Económica Europea en el Tratado de Roma, deriva nítidamente hacia la noción de “calidad de vida”. De esta manera, el autor sitúa, explícitamente, la preocupación comunitaria por el problema ambiental en sus orígenes.

elevando la protección del medio ambiente en los Tratados a la categoría de política, en lugar de simple acción de la Comunidad, y reconociendo que el modelo europeo de desarrollo no puede basarse en el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente.

Las primeras acciones comunitarias comenzaron en 1972 en el marco de 4 programas de acción sucesivos, que fueron interpretados desde un enfoque vertical y sectorial de los problemas ecológicos. Durante este período, la Comunidad adoptó cerca de 200 actos legislativos, consistentes fundamentalmente en limitar la contaminación mediante la introducción de normas mínimas, en particular en materia de gestión de los residuos y contaminación del agua y del aire.

El inicio de los años noventa representa el punto de referencia obligado en el campo de las medidas económicas y fiscales dirigidas a la protección del medio ambiente en Europa. Los acontecimientos que, en el contexto del presente estudio, inexcusablemente deben ser destacados, son: la Cumbre de Dublín de junio de 1990, mediante la que Consejo de Europa aprueba la estrategia destinada a limitar la emisión de elementos causantes del efecto invernadero; el Quinto Programa de Acción para el Medio Ambiente (con el título "Hacia un desarrollo sostenible", fue diseñado para el período 1992-2000) que gira sobre tres ejes fundamentales: Desarrollo sostenible, acción preventiva y responsabilidad compartida; y por último, se baraja la posibilidad de aprobar, por parte del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Energía, un impuesto sobre el CO₂ y la energía armonizado a escala comunitaria.

En España, y en la mayoría de los países europeos, la miscelánea de instrumentos ambientales ha ido ampliándose a medida que se desarrollaba la política de medio ambiente europea. Más allá de la aprobación de una legislación marco, que incluye un alto nivel de protección del medio ambiente que garantice al unísono el funcionamiento del mercado interior, la Comunidad ha creado una agencia especializada AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente), un instrumento financiero (además de las prestaciones proyectadas mediante los fondos estructurales, FEDER, FEOGA y FSE) denominado programa LIFE y un conjunto de instrumentos técnicos: etiqueta ecológica, sistema comunitario de gestión medioambiental y auditoría, sistema de evaluación de los proyectos públicos y privados sobre medio ambiente, etc.).

En la actualidad, se hace hincapié en una mayor diversificación de los instrumentos medioambientales, favoreciendo la aplicación del principio “quien contamina paga” y la integración del medio ambiente en las políticas sectoriales (dos grandes asignaturas pendientes para comienzos del presente siglo²⁵); el uso de impuestos ecológicos; la contabilidad medioambiental y la oferta y acceso a la información ambiental; la creación de mercados o a los acuerdos voluntarios destinados a los agentes económicos.

Todas estas líneas de trabajo se encuentran presentes en el nuevo programa de acción medioambiental, que recoge las prioridades de actuación para los próximos cinco a diez años en la UE. El Sexto Programa de Acción Medioambiental: “Medio Ambiente 2010: nuestro futuro, nuestra elección”, se centra en cuatro importantes áreas de actuación: el cambio climático, la salud y el medio ambiente, la naturaleza y la biodiversidad, y la gestión de los recursos naturales. El Sexto Programa es de obligado cumplimiento por parte de los Estados miembros y en él se invita a los países candidatos a aplicar íntegramente el Derecho comunitario vigente en materia medioambiental. También se anuncia una profundización del diálogo con las diferentes administraciones, las ONG y las asociaciones empresariales.

25 Explícitamente reconocido en el Consejo Europeo de Cardiff de 1998.

II. ALCANCE Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Puesto que resulta preceptivo, y sin duda juicioso, comenzar una tesis doctoral exponiendo y clarificando de inicio las hipótesis que se pretenden contrastar y el método empleado en el logro de dicho objetivo; y toda vez que esta introducción completó el marco general en el que se desarrollará el presente trabajo de tesis doctoral, procede ahora acometer, en la medida de lo posible, mencionada empresa; no sin antes apuntar, brevemente, las inquietudes personales, antecedentes hoy, de la tesis doctoral que presentamos a defensa.

El tema por el que finalmente opté para la obtención de la Suficiencia Investigadora (*«El Medio Ambiente comunitario y las Propuestas de Directivas para un impuesto sobre el dióxido de carbono y la energía»*) surgió, no antes de un decidido proceso de reflexión, del deseo y la ilusión de acometer una investigación interdisciplinar y, posiblemente, de que la problemática analizada era, y sigue constituyendo, un tema de moda. Prueba de ello, baste recordar la infinidad de trabajos elaborados en los últimos tiempos: libros, monografías, artículos, tesis doctorales..., de cualquier campo de conocimiento y por múltiples organismos e instituciones: públicas y privadas, locales, nacionales e internacionales, etc., los cuales representan, en su conjunto, la importancia que merece el medio ambiente en todas las esferas de análisis y decisión.

Finalmente, resultaron satisfechas mis expectativas de trabajar sobre una materia que, si bien está decididamente relacionada con el Derecho financiero y tributario, también alberga otros campos tangenciales de estudio. En este sentido, en la problemática concerniente al medio ambiente convergen aspectos y elementos estructurales de peso en el campo tributario, a la vez que da amplia participación a la frescura y a la imaginación, dada su interrelación con una pléyade de áreas temáticas, de nuevas cuestiones, que trascienden e impulsan los aspectos puros de la fiscalidad para, a la luz que emerge del crisol de la interrelacionalidad, aproximarse al movimiento evolutivo social que parece estar presente en el modelo de desarrollo sostenible. Tal es así, que hemos terminado convencidos que la tributación medioambiental de la energía a escala europea, se constituye en una valiosa

herramienta para observar la sintonía y el movimiento que los sistemas fiscales nacionales manifiestan con un problema ambiental a escala planetaria, como es el efecto invernadero. A nuestro juicio, se trata de una privilegiada atalaya desde donde atisbar el devenir de este nuevo modelo de desarrollo sostenible en el contexto internacional.

CAPÍTULO PRIMERO.
**UNA PERSPECTIVA DE LA MATERIA
AMBIENTAL: ENFOQUES Y ELEMENTOS
SUSTANTIVOS EN TORNO A LA NOCIÓN
DE MEDIO AMBIENTE**

I. UNA PERSPECTIVA DE LA MATERIA AMBIENTAL: ENFOQUES Y ELEMENTOS SUSTANTIVOS EN TORNO A LA NOCIÓN DE MEDIO AMBIENTE

I. MEDIO AMBIENTE: PRIMEROS CONCEPTOS

La conceptualización del “medio ambiente”²⁶ o, en opinión de algunos autores si se quiere evitar la redundancia²⁷, del ambiente, no resulta una tarea sencilla, fundamentalmente por el carácter plurifacético que muestra el término, al que distintos ámbitos científicos (biología, economía, política o derecho), han venido aludiendo con distinto alcance y sentido, sin llegar a aportar una definición unánime y de carácter global y definitiva²⁸.

26 En el Fundamento Jurídico 4º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102, de 26 de junio de 1995, para perfilar el concepto jurídico se parte de las definiciones de medio y ambiente recogidas en el Diccionario de la Real Academia Española, y que son las siguientes: medio se define «*como el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano*», mientras que ambiente «*comprende las condiciones o circunstancias de un lugar que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en el están*».

27 Existe general coincidencia en que la expresión medio ambiente empleada en nuestra legislación es redundante. En este sentido, por ejemplo, NIETO NÚÑEZ: «*La Ley del solar común: (derecho medioambiental)*»; ed. Colex. Madrid (1993), pág. 43, señala que “la crítica más decidida es la relativa a la redundancia que implica la locución medio ambiente, puesto que el ambiente no es otra cosa que un medio”.

28 Sobre estas cuestiones se expresa el Tribunal Constitucional en la STC 64/1982, de 4 de noviembre (FJ 5º), de la siguiente manera: «*Este es el caso del medio ambiente que gramaticalmente comienza con una redundancia y que, en el lenguaje forense, ha de calificarse como concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y por tanto interdisciplinar*». Publicada en el BOE 10.12.1982.

Entre los juristas ambientalistas se encuentran definiciones de diversa índole²⁹, “definiciones que restringen el ámbito del medio ambiente al entorno natural: aire, agua, ruido y vegetación...; definiciones que incluyen en el concepto otros elementos físicos y biológicos, monumentos históricos, suelo, fauna..., definiciones que añaden a las anteriores infraestructuras como la vivienda, transporte, equipo sanitario...; definiciones que integran en el concepto factores culturales como bienestar, calidad de vida, educación, desarrollo...”³⁰.

Como es sabido, la noción de “calidad de vida”³¹ nace en los años setenta, de la mano de los problemas ambientales que comenzaron a ser reconocibles y patentes en esas fechas. Una vez superada la crisis de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo económico y la explotación de los recursos naturales plantea un interrogante sobre: ¿cual es la medida justa entre desarrollo económico y deterioro medioambiental?, ¿entre consumismo material y bienestar social?; en definitiva, la sociedad occidental cuestiona su nueva situación espacio-temporal³² y busca un modelo que la reconcilie con el medio ambiente, a la vez que mantenga su prosperidad. Se trataría, pues, de encontrar una senda de promoción humana que prometiera la calidad de vida deseada por todos. Esta situación, con simplicidad y carácter general, ha sido descrita mediante el conflicto entre el desarrollo económico, cúspide de los bienes materiales, y el medio natural, sinónimo en muchas ocasiones de calidad de vida, por cuanto se constituye en contra-peso del desarrollismo material irracional, factor de alienación de ser humano.

29 Sobre el concepto de medio ambiente pueden consultarse, entre otros:

GEORGE, P.: «*El medio ambiente*»; ed. Oikos-Tau. Barcelona (1972), págs. 8 y ss.; RODRÍGUEZ RAMOS, L.: “Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del ambiente”; *Documentación Administrativa*, nº 190, (1981), págs. 457-485; MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho Ambiental*», Vol. I; ed. Trivium. Madrid (1991), págs. 88 y ss.; BELTRÁN DE FELIPE, M. y CANOSA USERA, R.: “Relevancia constitucional del medio ambiente”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995), pág. 45, y ESCOBAR ROCA, G.: «*La ordenación constitucional del medio ambiente*»; ed. Dykinson. Madrid (1995).

30 DE PRADA GARCÍA, A.: «*La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*»; op. cit., pág. 20.

31 Sobre el concepto de calidad de vida puede consultarse a MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho Ambiental*»; op. cit., pág. 84 y ss.

32 JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S. entiende por ambiente “la síntesis histórica de las relaciones de intercambio entre sociedad y naturaleza en términos de tiempo y espacio” y delimita el concepto al referirse a él como que no es neutro ni abstracto, que “se presenta como una realidad histórica, puesto que el ambiente y todas sus connotaciones jurídicas, entra a la historia con el hombre, desde el momento que éste toma conciencia de su existencia y de los diferentes bienes naturales que le pueden ser útiles, para satisfacer sus necesidades”. En: «*El derecho ambiental y sus principios rectores*»; 3ª edic. Ed. Dykinson. Madrid (1991), págs. 55, 81 y 82.

Parece de inicio evidente, que una concepción amplia de ambiente, entendiéndose éste como todo lo que nos rodea y afecta a nuestras vidas, no es plausible, dado que supondría incorporar al ámbito de lo ambiental casi todo. De ser así, todos aquellos bienes e intereses que poseyeran autonomía jurídica se verían absorbidos por lo ambiental, o dicho de otra manera, lo ambiental estaría presente en todo lo que tiene interés para el Hombre³³. El Hombre, en sí mismo, formaría parte y a la vez se equipararía al medio ambiente, formando un todo, único, indivisible, pero dotado de una fuente de riqueza de aspectos diversos, inherentes a su consustancialidad y, a la vez, proveedores de su desarrollo. En este sentido, resulta sencillo entender porqué no se ha alcanzado una definición de medio ambiente unánime, de carácter global y definitiva: el medio ambiente es mutable³⁴.

“No se puede intentar definir el medio ambiente olvidando esta cualidad³⁵, incluyendo en su ámbito aquello que, previsiblemente, en un futuro próximo pueda ser susceptible de integrarse y conformar ese medio ambiente concreto con el transcurso del tiempo”³⁶. De ser así, el medio ambiente se constituye en un bien jurídico indeterminado.

Tampoco parece adecuado limitar el concepto de ambiente a determinados factores que lo integran, como ocurre, por ejemplo, en la definición que aporta MARTÍN MATEO, donde se contempla el ambiente desde una visión que podríamos tildar de limitada; al circunscribir su ámbito conceptual exclusivamente al agua y al aire, caracterizándolos por su cualidad de ser bienes comunes, y olvidándose de otros bienes naturales como el suelo, el

33 La Declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo reconoce «*la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra*», para a continuación, en su Principio primero, recordar que la esencia de la declaración sólo tiene sentido si el Hombre se erige en eje de dicha aseveración, y lo hace de la siguiente manera: «*Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible*». La Declaración de Río, mantiene una línea continuista con la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente humano, celebrada en Estocolmo en junio de 1972.

34 Como síntesis de las definiciones del Diccionario de la Real Academia Española, la STC 102/1995 (FJ 4º), considera que el medio ambiente «*consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida*», añadiendo que «*es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo*.» (en referencia al concepto de ambiente) «*No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí*».

35 MORENO TRUJILLO, E. se refiere a la capacidad del medio ambiente al cambio, como si de un ser vivo se tratara. Este continuo proceso de adaptación y transformación se realiza mediante la absorción de nuevos elementos y el desecho de antiguos.

36 MORENO TRUJILLO, E: «*La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad de su deterioro*»; ed. Bosch. Barcelona (1991), pág. 33.

paisaje, la flora o la fauna, que pueden llegar a compartir con aquéllos la característica de la libertad de acceso para cualquiera. Para el autor, el art. 45.1 de la Constitución española no se refiere a elementos culturales o artificiales, a los que ya se les ha reservado su lugar en otros artículos constitucionales (por ejemplo los art. 27, 44, 46 y 47), sino únicamente a los factores naturales, posición que parece avalada por la expresión «*todos los recursos naturales*» que nutre el apartado segundo del art. 45³⁷.

Puesto que existen diversas y muy distintas versiones doctrinales sobre el concepto jurídico de medio ambiente, que circulan desde una noción restringida donde se reconoce únicamente la presencia de elementos naturales, hasta otras más extensas, que acogen entre sus valores otros aspectos de tipo económico, social y cultural; procederemos de inicio a estudiar qué debemos entender en el presente trabajo por medio ambiente, para posteriormente acordar cual debe ser la orientación adecuada para su defensa.

A) El bien jurídico ambiental

El Tribunal Constitucional, tras destacar el carácter complejo y polifacético de las cuestiones ambientales, ofrece, en su Sentencia 102/1995³⁸, de 26 de junio, una descripción extensiva del medio ambiente, identificándolo con «*el entorno vital del hombre en un régimen de armonía que aúna lo útil con lo grato*» (FJ 4º). Ese entorno está integrado por «*elementos, agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción*».

Después de lo dicho, parece evidente que existe una impregnación de terminología procedente de otras áreas científicas, ajenas a la comprensión jurídica. Si el Derecho ha de estar al servicio y en función de las relaciones e intereses presentes en la sociedad -lo que

37 Posición que el propio profesor, pionero del Derecho ambiental en España, califica como minoritaria.

Según el autor, el ambiente comprende “aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas: en definitiva, el agua y el aire, vehículos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra”. MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho Ambiental*»; op. cit., pág. 86 y ss. y pág. 108.

38 Publicada en el BOE 31.07.1995.

impone conferirle la suficiente flexibilidad con la que desempeñar este cometido-, resulta ineludible iniciar el análisis desde los conocimientos aportados por estas disciplinas, si lo que perseguimos es hallar el sentido objetivo de la norma. En este contexto, ROSEMBUJ³⁹ especifica que, en el ámbito jurídico, el anclaje previo del ambiente debe encontrarse en la ciencia biológica, “sobre todo cuando el propio legislador apunta, con cada vez mayor frecuencia, a un vocabulario técnico no jurídico, de matriz ajena”, empleando términos tales como “equilibrio biológico”, “hábitat”, etc. De este modo, coincidimos con el autor en que resulta inevitable tomar como punto de partida la consideración de los conceptos propios de las ciencias naturales y de la ecología para entender el sentido que se debe otorgar al término ambiente⁴⁰.

1.- Aproximación al concepto medioambiental desde la ciencia de la ecología

El vocablo “ecología” (ökologie) fue creado por HAECKEL, quien postuló el estudio de las especies animales y vegetales en su medio⁴¹. Según este autor, por ecología se entiende “el conjunto de conocimientos acerca de la economía de la naturaleza: la investigación de las relaciones totales del animal tanto con su ambiente inorgánico como con el orgánico, incluyendo por encima de todo sus relaciones amistosas y hostiles con aquellos animales y plantas con los cuales entra en contacto de forma directa o indirecta; en suma, la ecología es el estudio de todas aquellas correlaciones complejas a las que DARWIN hace referencia como las condiciones de lucha por la existencia”⁴².

39 ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.: *«Los tributos y la protección del medio ambiente»*; ed. Marcial Pons. Madrid. (1995), pág. 9.

40 “Porque si no evolucionan las formas jurídicas para dar al Derecho la agilidad necesaria, la carencia de tal rapidez de adaptación le resta eficacia, ya que las mutables circunstancias de cada día, el saber técnico que se exige para regularlas y la necesidad de actuar aceleradamente en las mismas son las características que definen la normación de las relaciones socio-económicas”. LASARTE ÁLVAREZ, J.: “Sobre los principios del ordenamiento tributario y la política fiscal seguida en relación con el desarrollo del sector industrial”; *Revista de Derecho financiero y Hacienda Pública*, nº 78 (1968), pág. 1294.

41 En 1868, HAECKEL, E. introduce el concepto en su libro: *«Historia de la creación natural o doctrina científica de la evolución»*; ed. De Medina. Madrid (1878).

42 Tomada de COSTANZA, R., CUMBERLAND, J., DALY, H., GOODLAND, R. y NORGAARD, R.: *«Economía Ecológica»*; ed. Compañía Editorial Continental, S.A. (1999), pág. 41.

La sistematización explícita de la ecología como ciencia es relativamente reciente, siendo su objeto inmediato la investigación de las relaciones de los seres vivos con su entorno, analizando tanto la interrelación de la comunidad de organismos con el ambiente físico (luz, temperatura, salubridad, etc.), como con el ambiente biológico (las relaciones con los demás organismos).

En el ámbito que nos ocupa, la ecología diferencia dos categorías de factores ambientales: abióticos y bióticos. Los primeros representan aquellos elementos de carácter inorgánico, como son la tierra, el aire, el agua o el sol, cuya mezcla da lugar a las distintas condiciones de humedad, proporcionalidad de elementos químicos presentes en la tierra o el aire, radiación solar y temperatura. Los factores ambientales bióticos, de carácter orgánico, animales, plantas o microorganismos, modifican a aquellos, al mismo tiempo que mantienen entre sí relaciones de simbiosis, depredación, parasitismos, etc. Mención aparte merece la especie humana, en tanto que sus posibilidades de modificación de este delicado equilibrio son trascendentales.

El conjunto de los factores ambientales, abióticos y bióticos, señalados y sus interrelaciones reciben el nombre de complejo ecológico o ecosistema⁴³, cuyo equilibrio resulta de capital importancia para la conservación de las especies y la pervivencia del mundo actual. Por tanto, ambiente, en la dirección señalada, sería “la trama de los elementos abióticos y bióticos, cuya tutela resulta imprescindible para la conservación y continuidad de los ecosistemas”⁴⁴.

El comportamiento del ecosistema ha sido descrito por HOLLING como la secuencia dinámica de cuatro funciones: explotación, conservación, liberación y reorganización. “La explotación se representa por aquellos procesos del ecosistema que son responsables de la colonización rápida de ecosistemas alterados, durante la cual los organismos capturan fácilmente los recursos accesibles. La conservación ocurre cuando la acumulación lenta de recursos construye y almacena estructuras cada vez más complejas (...) La liberación o

43 En este sentido, se entiende por ecosistema una unidad topográfica habitada por plantas, animales y microorganismos que viven en comunidades biológicas y que interactúan unos con otros y con el ambiente físico y químico, con ecosistemas adyacentes y con la atmósfera, cuya estructura y funcionamiento son mantenidos por retroalimentaciones sinérgicas entre los organismos y su medio ambiente.

44 ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.: «*Los tributos y la protección del medio ambiente*»; op. cit., pág. 12.

destrucción creativa ocurre cuando la fase de conservación ha construido estructuras elaboradas y estrechamente ligadas que se han vuelto ‘sobreconectadas’, de modo que se activa un cambio rápido. El sistema se ha hecho frágil. El capital almacenado se libera entonces repentinamente y la organización compacta se pierde. La destrucción abrupta es creada internamente pero es causada por un desequilibrio externo tal como el fuego, enfermedad o presión de apacantamiento. Este proceso de cambio destruye y también libera la oportunidad para la cuarta etapa, la reorganización, donde los materiales liberados son movilizados a fin de hacerlos disponibles para la siguiente fase de explotación”⁴⁵. La sucesión lenta de las dos primeras funciones condiciona la estabilidad y productividad del sistema; asimismo, la resistencia, la capacidad de recuperación o de absorción de estrés del sistema, están determinados por la efectividad de las dos últimas funciones. En esta dinámica, algunas perturbaciones naturales, como pueden ser las provocadas por el fuego, el agua, el viento o los animales herbívoros son inherentes al desarrollo y evolución del ecosistema.

En esta línea, debe entenderse que el concepto unitario del bien inmaterial ambiental, basado en el equilibrio biológico, se descompone en las distintas categorías de factores ambientales (desde la perspectiva ecológica sería los factores biótico y abiótico precitados), los cuales son susceptibles de tutela jurídica individualizada⁴⁶.

Por último, conviene distinguir entre recursos renovables y no renovables. Los primeros son susceptibles de una regeneración natural, lo que permite su utilización como insumos del proceso productivo, sin que ello suponga una disminución global en el stock de los mismos (siempre que el ritmo de explotación no supere el de su regeneración o renovación biológica). Las cantidades de este tipo de recursos pueden aumentar, por lo que es posible considerarlos como una forma de capital natural. El hombre puede incidir sobre este tipo de recurso, sobreexplotándolos (por ejemplo, la caza indiscriminada de ballenas) o

45 HOLLING, C.S.: “Simplifying the complex: The paradigms of ecological function and structure”; *European Journal of Operational Research*, n° 30 (1987), págs. 139-146. Tomado de COSTANZA, R.; CUMBERLAND, J.; DALY, H.; COODLAND, R. y NORGAARD, R.: «*Economía Ecológica*»; op. cit., pág. 102.

46 En este sentido se manifiesta la jurisprudencia italiana refiriéndose al ambiente como “bien inmaterial unitario, aunque formado por varios componentes, cada uno de los cuales puede, asimismo, constituir, aislada y separadamente, objeto de cuidado y de tutela”. Corte Costituzionale, 30 de diciembre de 1987, n° 641.

evitando su desaparición (por ejemplo, mediante la protección de especies en vías de extinción). Prototipos de esta clase de recursos son los animales y las plantas (bancos de pesca, bosques, etc.) o las reservas de agua (pantanos y acuíferos). También podrían incluirse dentro de esta categoría los depósitos naturales de residuos (atmósfera, ríos, lagos, etc.), “en los que se depositan sustancias contaminantes, y que son capaces de regenerarse por sí mismos gracias a procesos bióticos y abióticos. En este caso, el depósito puede ser tratado como el stock de un determinado recurso natural”⁴⁷.

Los recursos continuos “corresponden a aquellas fuentes de energía que son inagotables y que no se ven afectadas por la actividad humana. Las fuentes principales de energía continua son el sol y la gravedad. La primera genera energía solar a través de la radiación y eólica por el viento, mientras que la segunda genera energía hidroeléctrica, bien mediante las olas y mareas o los saltos hidroeléctricos de las presas. En ocasiones, este tipo de recursos se asimila a los recursos renovables, pero esa definición no sería precisa, ya que en realidad no existe un proceso de regeneración”⁴⁸.

Dentro de los recursos no renovables se incluyen los denominados agotables: son aquellos que una vez consumidos no son susceptibles de una regeneración natural, al menos en tiempo histórico. Su incorporación al proceso productivo supone la disminución de su stock, lo que podría llegar a agotarlos. Estos recursos no se pueden emplear permanentemente de forma sostenible. Como ejemplo, los minerales y los depósitos de combustibles fósiles. Según COOK, “se trata de concentraciones geoquímicas de elementos y compuestos naturales que se pueden o se podrían explotar económicamente”⁴⁹. Bajo la consideración de una escala temporal humana, existe un stock fijo de este tipo de recursos, aunque esta afirmación debe matizarse por la posibilidad de que existan reservas aún no descubiertas por el hombre. Hay recursos no biológicos que son renovables (por ejemplo, el agua) y recursos biológicos que son agotables (por ejemplo, los bosques vírgenes). El stock de recursos genéticos es agotable y no renovable, “ya que las especies pueden ser destruidas

47 REED, W. J.: “Una introducción a la economía de los recursos naturales y su modelización”, en AA.VV.: *«Análisis económico y gestión de recursos naturales»*; ed. Alianza Editorial. Madrid (1994), pág. 19.

48 LLENA MACARULLA, F.: *«La contabilidad en la interacción empresa-medio ambiente. Su contribución a la gestión medioambiental»*; Tesis doctoral. Universidad de Zaragoza (1999), pág. 21.

49 *Ibíd*em, pág. 19.

(y de hecho se están destruyendo en la actualidad a una velocidad alarmante), pero no podemos crearlas”⁵⁰.

2.- La disparidad de criterios respecto al concepto jurídico de medio ambiente

a) Enfoque restringido

Entre las posiciones de carácter más restringido es necesario destacar a MARTÍN MATEO, como abanderado de la defensa medioambiental por el Derecho desde una orientación estricta, que considera en la conceptualización de medio ambiente a “aquellos elementos naturales de titularidad común y características dinámicas: en definitiva, el agua y el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra”⁵¹. Concepto que limita sobre manera las actuaciones medioambientales, puesto que no se estima circunscritos al entorno ambiental el suelo y en gran medida el aire, de forma que la noción expuesta no atiende al equilibrio de los sistemas naturales con anterioridad expuesta. No obstante, se reconduce, por ejemplo, la lucha contra la erosión, la deforestación o el ruido hacia otros elementos como son el agua y el aire o, bien, a través de su introducción en políticas de ordenación y gestión del territorio.

No obstante, parece lógico agrupar la defensa del medio ambiente en torno a un conjunto de elementos que, de inicio, eran susceptibles de uso sin límite por las personas, “pero que, al transformarse en bienes comunes, se hallan bajo la amenaza de su continuidad por su aprovechamiento colectivo”. Hay que destacar la fácil defensa que tiene esta posición, aún más desde los postulados concretos del ordenamiento jurídico tributario, aunque no entendemos por qué no se hace eco de elementos como el suelo, la fauna o la flora, unidos indudablemente al equilibrio de la biosfera, amenazados por un aprovechamiento continuado y, en consecuencia, dignos de tutela⁵².

50 REED, W. J.: «Análisis económico y gestión de recursos naturales»; op. cit., pág. 19.

51 MARTÍN MATEO, R.: «Tratado de Derecho Ambiental»; op. cit., pág. 86 y ss.

52 Al respecto léase a ROSEMBUIJ, T.: «Los tributos y la protección del medio ambiente», op. cit., pág. 18.

El Tribunal Constitucional toma como punto de partida los recursos naturales declarados, que no definidos o enumerados, en el art. 45 de la Constitución Española para señalar el contenido de medio ambiente. El FJ 6º propone, mediante una estructura sistémica, el soporte físico y los recursos naturales a él ligados como los factores ambientales, de la siguiente manera: *«En definitiva, la tierra, el suelo, el espacio natural, como patrimonio de la Humanidad, produce unos rendimientos o “rentas”, los recursos, que son sus elementos y cuyo conjunto forma un sistema, dentro del cual pueden aislarse intelectualmente, por abstracción, otros subsistemas (...) así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras, antes desechables, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los animales y los vegetales y plantas, los minerales, los tres “reinos” clásicos de la naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural»*⁵³.

El Tribunal Constitucional extiende aún más el concepto medioambiental al incorporar *«otros elementos que no son naturaleza, sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura»*; factores culturales y sociales; recursos, en definitiva, que, aunque distintos a los naturales y vitales, son enlazados y descritos con estas palabras: *«ligado a todo lo inventariado está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales -la tierra, la campiña, el valle, la sierra y el mar- y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente»*⁵⁴.

Sin embargo, otros autores, se mueven en parámetros ecológicos para rechazar elementos puramente tangenciales, que no se corresponden con las interacciones propias de los equilibrios naturales. Reconocen la relación del medio ambiente con otras muchas

53 STC 102/1995, de 26 de junio de 1995.

54 STC 102/1995, Fundamento Jurídico 6º.

materias jurídicas y políticas, pero se muestran reacios a su inclusión en el concepto medioambiental por considerarlas perfectamente separables y, por tanto, defendibles dentro de sus propios ámbitos de actuación⁵⁵.

El amparo dentro del Derecho ambiental de otras materias conexas lo torna en inerte. “El problema que se nos plantea es el más clásico en la teoría del conocimiento: el panambientalismo, o la reconducción del todo a la unidad ambiental y, en nuestro caso, a su enfoque jurídico, produce confusión e inoperancia a los instrumentos vigentes en la actualidad”⁵⁶. El autor hace referencia a las corrientes doctrinales que propugnan un Estado ambiental, recordando que el derecho de la humanidad al medio ambiente es un derecho que necesita de los instrumentos eficaces que nuestra cultura jurídica puede proporcionar en la actualidad, reflexión que deseamos resaltar⁵⁷. En cualquier caso, no es menos cierto que el futuro de próximas generaciones se construye en el hoy, por lo que resulta de complicado discernimiento establecer qué acciones pueden y no pueden tomarse con demora⁵⁸.

b) Enfoque extensivo

Desde el punto de vista del Derecho, es precisamente ese equilibrio ecológico del que hablábamos anteriormente el bien que se pretende proteger. Así, en el ámbito del Derecho penal, a pesar de no existir una referencia explícita al concepto de ambiente, se reconoce el equilibrio ecológico como bien jurídico autónomo susceptible de tutela⁵⁹. En este mismo

55 LOPERENA ROTA, D.: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 3 (1999), en el tercer epígrafe. En: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/03/decrechos.htm/>.

56 LOPERENA ROTA, D.: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit., epígrafe tercero.

57 LOPERENA ROTA, D.: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit., epígrafe tercero.

58 Añade el autor, no obstante, “sin perjuicio de que el debate sobre la necesidad de un nuevo ordenamiento social-ambiental se siga realizando”. LOPERENA ROTA, D.: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit., epígrafe tercero.

59 BACIGALUPO hace referencia a la conservación del ambiente como el “mantenimiento de las propiedades del suelo, el aire y el agua, así como de la fauna y la flora, y las condiciones ambientales de desarrollo de las especies, de tal forma que el sistema ecológico se mantenga con sus sistemas subordinados y no sufra alteraciones perjudiciales”. BACIGALUPO ZAPATER, E.: “La instrumentación técnico legislativa de la protección penal del medio ambiente”; *«Estudios Penales y Criminológicos»*, Vol. V; (1982), págs. 200-201.

sentido se manifiesta el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 102/1995, de 26 de junio, al afirmar, en el FJ 6º, que el medio ambiente posee la dinámica de conjuntos, puesto que «no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino un entramado complejo de las relaciones entre todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado transcendente, más allá del individual de cada uno».

A tenor de lo anterior, y bajo un prisma netamente ecológico, el concepto jurídico de ambiente supone la necesaria exclusión del término de otras acepciones y tipologías de ambiente, como son el ambiente construido por el hombre, el ambiente social, cultural, político o económico⁶⁰, que, en definitiva, queda conformado por los elementos materiales e inmateriales integrantes de un concepto, que pretende ser contrapuesto al de ecosistema, cual es el de ambiente artificial⁶¹.

Por otro lado, la diferenciación entre ambiente natural y ambiente artificial, al menos en ocasiones, no resulta sencilla, sobre todo si se tiene en cuenta que el paisaje natural es el resultado de la acción modeladora del hombre a lo largo de la historia y que hoy prácticamente no existe la naturaleza en estado virgen. Esta precaución, sin embargo, no debe llevar a abstracciones fútiles que inutilicen el concepto de ambiente, ya que “ni el ambiente puede identificarse con la naturaleza en estado prístino, ni, tampoco, comprender todo lo que el hombre despliega sobre la tierra, incorporando sus modos de sociabilidad, de instalación urbana, de salud o de vida en general”⁶².

60 PÉREZ LUÑO, A.E. considera el medio ambiente constitucional en un contexto mucho más amplio, en el que es posible contemplar cualquier tipo de “condiciones externas que conforman el contexto de la vida humana”. En “Análisis del art. 45 de la CE”; op. cit., pág. 260 y ss.

61 En Sentencia del Tribunal Constitucional nº 102/95, de 26 de junio, se concluye: «el medio ambiente, como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, entre los que tradicionalmente se incluyen la flora la fauna y los tres reinos clásicos de la naturaleza con mayúsculas (el suelo, el aire, y el agua) y a los que se han venido incorporando otros elementos que no son naturaleza como el patrimonio histórico-artístico y el paisaje».

En este sentido se pronuncia también MARTÍN MATEO, R.: «Tratado de Derecho Ambiental»; op. cit., pág. 108.

62 ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.: «Los tributos y la protección del medio ambiente»; op. cit., págs. 16 y 17. En esta misma línea, no debe observarse la identificación del patrimonio histórico-artístico y de los bienes culturales como factor ambiental, “porque dilatan innecesariamente el propio concepto de ambiente (...) Con igual criterio resulta necesario excluir el urbanismo y la ordenación del territorio de la noción estricta de ambiente”.

Un significado más amplio se ofrece al indagar en el medioambiente constitucional, en el que es posible contemplar “a todo el conjunto de condiciones externas que conforman el contexto de la vida humana”. Dicha interpretación de medio ambiente apuesta por aunar el medio ambiente artificial, construido por el Hombre para satisfacer su sistema de necesidades, con los elementos físicos y biológicos de la naturaleza que interactúan según las reglas del equilibrio ecológico⁶³.

Equilibrio que, “debe darse no sólo entre los factores ambientales estrictos (los recursos naturales) sino también con otros elementos y bienes no ambientales como el desarrollo económico, el consumo, la contaminación inevitable, etc. El objetivo de ese equilibrio brinda a los seres humanos un entorno vital adecuado para el desarrollo de la persona y una mejora de la calidad de vida”⁶⁴.

En relación al derecho a un medio ambiente sano y saludable, su difícil identificación, puesto que se desconoce “con exactitud el conjunto de facultades constitutivas” de ese derecho. En su opinión, únicamente puede apreciarse con precisión una “«dimensión axiológica finalista»” que es la calidad de vida. Como resultado de la argumentación se asimila el derecho a la calidad de vida con el de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, elevándose el derecho a la categoría de norma finalista que orienta todo el derecho normativo⁶⁵.

En definitiva, en el límite del enfoque extensivo del concepto de medio ambiente encontramos el derecho de todos a un medio ambiente entendido como aquella «*asociación de elementos cuyas relaciones mutuas determina el ámbito y las condiciones de vida, reales*

63 PÉREZ LUÑO, A.E.: “Análisis del art. 45 de la CE”; op. cit., págs. 260 y ss.

64 CANOSA USERA, R.: «*La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*»; op. cit., págs. 75-76. Véase, sobre la expresión calidad de vida a: PÉREZ LUÑO, A.E.: “Análisis del art. 45 de la CE”; op. cit., pág. 262.

65 “Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía)”; op. cit., pág. 468.

o ideales de las personas y de las sociedades»⁶⁶ y cuya eje «es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo»⁶⁷.

A mejor juicio, la definición de medio ambiente coincide con la definición de ecosistemas expuesta por HOLLING, con la salvedad de que el Hombre, aún siendo parte del ecosistema, es capaz de modelar la entropía presente en la dinámica de las cuatro funciones descritas mediante procesos de mayor sinergia, desplazando, e incluso eliminando, ciertos procesos inherentes, que no deseados, al desarrollo y evolución del ecosistema.

Hasta el momento, sólo nos hemos referido al aspecto conceptual de medio ambiente, llegando, a nuestro parecer, a la conclusión de que su estructura participa, cuando no coincide, con la noción de calidad de vida. *“Para ello hemos de remontarnos a la calidad de vida como aspiración situada en primer plano por el Preámbulo de la Constitución, que en principio parece sustentarse sobre la cultura y la economía⁶⁸, aun cuando en el texto articulado se ligue por delante a la utilización racional de los recursos naturales y por detrás al medio ambiente con el trasfondo de la solidaridad colectiva⁶⁹. En suma, se configura un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección (artículo 45 CE). En seguida, la conexión indicada se hace explícita cuando se encomienda a los Poderes públicos la función de impulsar y desarrollar se dice, la actividad económica y mejorar así el nivel de vida⁷⁰, ingrediente de la calidad si no sinónimo⁷¹ (...) lo que nos ha llevado a*

66 El TC se refiere a la definición contenida en la «*Communication de la Commission au Conseil pour un programme des Communautés européennes en matière d'environnement*»; (DO C 52 de 26 de mayo de 1972).

67 STC 102/1995, FJ 6º.

68 «*Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida*».

69 El Tribunal Constitucional se refiere a la dimensión sustantiva de medio ambiente. STC 102/1995, FJ 4º.

70 Art. 130.1 de la CE: «*Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (...) a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles*».

71 Posición en la que el Tribunal constitucional refrenda la doctrina establecida en la STC 64/1982, de 4 de noviembre, en la que se hace deudores a los poderes públicos de compatibilizar desarrollo económico y mejora del nivel de vida.

*resaltar la necesidad de compatibilizar y armonizar ambos, el desarrollo con el medio ambiente*⁷².

La noción de medio ambiente es entendida, cada vez por mayor número de autores, en su enfoque más amplio: crisol de un conjunto de derechos individuales y colectivos constitucionales. Esta nueva concepción, ha ido cristalizando a medida que evolucionaba la sensibilidad de las personas por el entorno que nos rodea, y en la medida en que aumenta la certidumbre de que su protección y desarrollo está ligado inseparablemente a otras facetas de la vida humana⁷³, también indispensables para el libre desarrollo de la personalidad (art. 10 de la CE).

B) El medio ambiente en el art. 45 de la CE

La Constitución Española⁷⁴ se refiere al medio ambiente como un derecho, al establecer en su artículo 45⁷⁵ que *«todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo»*⁷⁶,

72 STC 102/1995, FJ 4º.

73 En una visión ecuménica, el medio ambiente podría constituir un entramado de múltiples derechos reconocidos a las personas: derecho a la protección de la salud (art. 43 de la CE), a la cultura (arts. 44 y 46 de la CE, respectivamente), derecho al trabajo (arts. 35 y 40 de la CE, respectivamente), a una vivienda digna (art. 7 de la CE) y, en general, de todos aquellos intereses que afectan a la calidad de vida, como los relacionados con la economía y las libertades ciudadanas. Una visión sistémica de la CE, desde la óptica del art. 45 de la CE, consúltese a: PEREZ LUÑO, A.E., “Artículo 45. Medio ambiente”; op cit., pág. 262.

74 La preocupación por el medio ambiente ha llevado a que legisladores de múltiples países lo consideren como un bien jurídico digno de protección. La Constitución italiana de 1947 y la Ley Fundamental de Bonn de 1949 ya situaban en un lugar destacado la conservación medioambiental y, ni que decir tiene, constituciones más recientes han ubicado la protección del medio ambiente entre sus principios constitucionales de mayor importancia: Constitución española de 1978 (art. 45), Constitución griega de 1975 (art. 24) o Constitución lusa de 1976 (art. 66), por citar algunos ejemplos.. Para una mayor profundización sobre el particular, consúltese: VELASCO CABALLERO, F.: “Protección del Medio Ambiente en el constitucionalismo europeo”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 190 (2000), págs. 183-190.

75 Nuestro texto constitucional recoge los Derechos Fundamentales en el Capítulo II del Título I, por lo que el derecho a un medio ambiente adecuado del que nos habla el artículo 45 de la Constitución Española queda encuadrado dentro de los Principios Rectores de la Política Social y Económica. Además, la CE también habla de medio ambiente cuando establece las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y aquellas otras de competencia exclusiva del Estado, en los artículos 148 y 149.

76 Apartado primero del artículo 45 de la CE.

estableciendo la obligación de que los poderes público velen⁷⁷ «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva»⁷⁸. Por último, el apartado tercero establece consecuencias «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».

1.- Apartado primero de la CE: derecho a la calidad de vida

Merece la pena, antes de anticipar nuevas cuestiones y dada la importancia que merece el art. 45.1 de la Constitución Española, recapitular sucintamente las posiciones doctrinales sobre el derecho subjetivo al medio ambiente, en el sentido de que los pronunciamientos al respecto son diversos⁷⁹; para decidir, a continuación, sobre el grado de

77 Una vez reconocido el derecho soberano de los Estados para aprovechar los recursos nacionales según sus propias políticas ambientales y desarrollo, el Principio segundo de la Declaración de Río, también declara responsables a los Estados «de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados».

78 Apartado segundo del artículo 45 de la CE.

A título de ejemplo cabe citar: Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos, Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental y las sentencias del Tribunal Constitucional 64/1982 y 227/1998.

GALLEGO GREDILLA, J.A.: “Medio ambiente y Ecología”, en AA.VV.: «*El Sector Público en las Economía de Mercado*»; ed. Espasa Calpe, S.A.. Madrid (1979), pág. 301, considera que la protección medioambiental en España se remonta a épocas anteriores, coincidentes con los grandes acontecimientos internacionales sobre medioambiente de la década de los setenta. Como prueba de ello es posible citar: la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 1972, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 y la Ley de Residuos Sólidos Urbanos de 1977.

79 Puesto que no es labor que deseemos acometer en el presente trabajo, la sistematización de la amplia gama de posicionamientos a los que ha dado lugar las interpretaciones de los pronunciamientos recogidos en el art. 45 de la CE, nos ayudaremos del estupendo resumen realizado por IBÁÑEZ MÉNDEZ, I. para dejar constancia de dichas perspectivas. Su síntesis comienza de la siguiente manera: “así algunos los configuran como un interés difuso, caracterizado por imprecisión objetiva, subjetiva y formal” (refiriéndose a ALMAGRO NOSETE). “Otros entienden que son intereses colectivos y por tanto no pueden ser considerados como derechos”, siguiendo a pie de página. “Son muchos los que niegan la consideración de derecho subjetivo. Por ejemplo Atienza, considera que ninguno de los derechos contenidos en el bloque del Capítulo III, son derechos. Garrido Falla, negaba incluso el carácter normativo de esta parte de la Constitución. Escribano Collado y López González, consideran que el artículo más que a reconocer un derecho, está orientado a imponer la obligación a los poderes públicos de mantener un Medio Ambiente adecuado. Larrumbe Biurrun lo considera un principio informador, cuya efectividad y cristalización concreta corresponden al Estado. Martín Mateo critica al sistema establecido en la Constitución, ya que la flexibilidad con la que ha sido redactado implica la imposibilidad de extraer un significado claro. Muestra la asimetría que existe entre los derechos

cumplimiento efectivo del mandato recogido en el precepto en estudio, es decir, sobre la eficacia pragmática de los valores constitucionales relativos al medio ambiente adecuado para el desarrollo personal o, lo que desde nuestra posición es similar, sobre la máxima de desarrollo sostenible⁸⁰ dirigido mediante el eje del principio quien contamina paga, que deben tutelar las políticas ambientales.

El interés constitucional al derecho de las personas al medio ambiente recogido en el apartado primero del artículo 45 carece de eficacia normativa, como derecho inmediato

ambientales y los subjetivos, de corte netamente individual y atópico, frente a los derechos colectivos y naturistas ambientales. Cabanillas Sánchez, lo considera como un interés legítimo, y considera que el carácter relativo y variable del mismo no permite reconocer un auténtico derecho subjetivo. López Menudo reconoce el carácter de cuasi derecho al art. 45, pero la imposibilidad de alegarlo ante los tribunales le resta efectividad como derecho subjetivo. Las consecuencias de negar el carácter de derecho subjetivo son la eficacia mediata y las menores garantías para su defensa; las consecuencias positivas, son la necesidad de promulgar leyes para su defensa, declarando nulas aquellas que sean contrarias a su contenido, así como los reglamentos que nieguen de alguna forma su contenido, principio interpretativo y lo más importante de todo imponen a los poderes públicos el despliegue de la acción administrativa prestacional”. En lo tocante a los posicionamientos respecto a la del derecho al medio ambiente “nos encontramos con Delgado Piqueras, el cual lo considera como un derecho subjetivo de naturaleza constitucional, de configuración legal y de protección judicial ordinaria. Fernández Rodríguez afirma que por su ubicación sistemática no es un derecho subjetivo en sentido estricto, pero una vez realizada la concreción por el legislador ordinario no se le puede negar dicho carácter. Bassols Coma, se expresa en términos muy parecidos, aunque añade el carácter modular de estos derechos. Rodríguez Ramos considera que la menor protección que se le otorga al art. 45, negando por ejemplo el amparo, no es óbice para dejar de considerarlo un derecho, este es el caso del derecho de propiedad y a nadie se le ocurre negar su consideración como derecho. Pérez Luño, considera que el derecho al Medio Ambiente es un derecho fundamental de dimensión Erga Omnes, operando su tutela ante los poderes públicos y ante los particulares, sin que el art. 53 niegue su posibilidad de alegación. Prieto Sanchís considera el derecho del Medio Ambiente como un derecho reaccional o impugnatorio. En: “Los poderes públicos y la defensa del medio ambiente”; Observatorio medioambiental, nº 6 (2003), págs. 54, 55 y 56, en: <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/cca/11391987/articulos/OBMD0303110045A.PDF/>.

80 El Principio primero de la Conferencia de Estocolmo así lo declara: «*El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras*». El principio, es considerado por MARTÍN MATEO como digno de constituir el preámbulo de casi cualquier constitución (MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho Ambiental*»; op. cit., pág. 80 y ss.).

Con posterioridad, la noción de desarrollo sostenible se recogerá de manera constante en todos los eventos internacionales relacionados con la materia, entre los que destacamos por su importancia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Conferencia de Río), donde se alude al concepto de forma directa en los principios primero, segundo y tercero, El Principio cuarto considera que, para lograr el desarrollo sostenible, «*el medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada*». En una senda caracterizada por la conexión entre economía y ecología, la Conferencia adopta otros instrumentos internacionales como: la Declaración de Río, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Declaración sobre Bosques y la Agenda 21.

alegable ante los tribunales, y esto, por motivo del artículo 53.3 de la CE⁸¹ al que se encuentra subyugado⁸². Pero “el artículo 45.1 CE no es papel mojado y goza de eficacia normativa” distinta a la de los derechos fundamentales⁸³, en el sentido de configurar una expectativa jurídica cuya eficacia responde a la información legislativa, a la práctica judicial y a la actuación de los poderes públicos por ser “un principio rector, vinculante y decisivo”⁸⁴ de la política social y económica. Realidad que se corresponde con la de un interés objetivo “que, por mandato constitucional, han de proteger los poderes públicos para que lo disfruten los ciudadanos”⁸⁵; pero no con la de un derecho subjetivo “de inmediato vinculante y preservado en su contenido esencial”⁸⁶.

La ubicación del medio ambiente dentro de los principios rectores de la política social y económica es precisamente uno de los argumentos que, en este caso ROSEMBUJ, utiliza para respaldar la opinión de que “sería un error interpretar que el artículo 45 fija un mero principio programático desprovisto de efectos jurídicos, no vinculantes ni para el ciudadano ni para los poderes públicos”⁸⁷; sino que, por el contrario, “el artículo 45 no sólo es eficaz, sino que su texto normativo puede invocarse jurisdiccionalmente”⁸⁸.

81 *«El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en la el Capítulo 3.º informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».*

82 Véase a BELTRÁN DE FELIPE, M. y CANOSA USERA, R.: “Relevancia constitucional del medio ambiente”; op. cit., pág. 45 y la bibliografía citada.

83 SERRANO MORENO, J.L.: *«Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica»*; ed. Editorial Comares. Granada (1992), pág. 131.

84 BELTRÁN DE FELIPE, M. y CANOSA USERA, R.: “Relevancia constitucional del medio ambiente”; op. cit., pág. 45.

85 BELTRÁN DE FELIPE, M. y CANOSA USERA, R.: “Relevancia constitucional del medio ambiente”; op. cit., pág. 42.

86 BELTRÁN DE FELIPE, M. y CANOSA USERA, R.: “Relevancia constitucional del medio ambiente”; op. cit., pág. 42.

87 ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.: *«Los tributos y la protección del medio ambiente»*; op. cit., pág. 28. El autor precisa en la página siguiente, que la argumentación esgrimida para declarar la aplicación inmediata del artículo 45 es válida para aceptar el efectivo valor normativo del Capítulo 3º de la CE.

88 ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.: *«Los tributos y la protección del medio ambiente»*; op. cit., pág. 28 y ss, respalda tales afirmaciones en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 30 de noviembre de 1990; aunque existen otros referentes, del mismo tribunal, en contra. Por ejemplo, la Sentencia de 6 de julio de 1984 determina que el derecho medioambiental únicamente puede alegarse a tenor de las leyes que lo desarrollan.

El Tribunal Constitucional se ha referido al binomio formado por el art. 45 y el art. 53.3, por su carácter informador del derecho ambiental, y lo ha realizado desde dos ángulos. El primero está referido al momento de creación de la norma y a su efecto vinculante inmediato, al que el Tribunal Constitucional se refiere de la siguiente forma: el art. 45 «*se incluye entre los “principios rectores de la política social y económica” (capítulo tercero del título primero, relativo a “derechos y deberes fundamentales”)*, cuyo reconocimiento, respeto y protección informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos»⁸⁹; y el segundo, a su ejecución, sobre la que se pronuncia reconociendo que el art. 53.3 «*impide considerar dicho principio como norma sin contenido y obliga a tenerlo presente en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las Leyes*»⁹⁰

Los valores simbolizados en el bien ambiental presente en la Constitución no revelan un derecho de naturaleza subjetiva del ciudadano, sino que, por el contrario, significan una co-titularidad de situaciones de interés pronunciadas por una multiplicidad de individuos no identificados, gracias a la preexistencia de relaciones jurídicas respecto del bien⁹¹. Así aparece recogido el derecho de las personas al medio ambiente en “la mayoría de los ordenamientos actuales”⁹² como un amplio conjunto de intereses y/o bienes de naturaleza jurídica que encuentran la tutela del Estado en lo particular y no “como una categoría jurídica específicamente considerada”⁹³.

En consecuencia, será la voluntad del legislador la que forjará la concreción definitiva de las actuaciones medioambientales, dentro del amplio abanico de contingencias

89 STC 64/1982, FJ 2º.

90 STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6º. Publicada en el BOE 18.05.1982.

91 SERRANO MORENO, J.L.: «Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica»; op. cit., pág 133 y ss.

CARAVITA, B.: «*Diritto pubblico dell'ambiente*»; ed. Il Mulino. Bologna (1990), pág. 279.

92 JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, J.: «*El tributo como instrumento de protección ambiental*»; ed. Comares. Granada (1998), pág. 48.

93 Bienes jurídicos entre los que cita el derecho a la salud, a la integridad física y a la propiedad. JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, J.: «*El tributo como instrumento de protección ambiental*»; op. cit., pág. 48.

que posibilita la tutela de su ejecución⁹⁴, asociadas, por lo general, al desarrollo de los derechos fundamentales⁹⁵. En esta dirección, se puede reconocer en el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, o en derecho fundamental a gozar de cierta calidad de vida, una norma finalista que impregna y guía a todo el entramado constitucional⁹⁶.

2.- Apartado segundo de la CE: calidad de vida y desarrollo sostenible

El mandato constitucional resulta globalizador, «*Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales*», renovables o no renovables, a través del desarrollo de cualquiera de sus funciones y de los efectos que de ellas dimanen. El bien ambiente no sólo está presente en cualquiera de las actividades o políticas sino que, además, debe estarlo en cualquiera que fueran las manifestaciones del poder público del Estado, de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales. Resulta fácil advertir el paralelismo con el artículo 130 del Tratado de la Unión Europea⁹⁷ que, con la misma verticalidad,

94 En este sentido se pronuncian BELTRÁN DE FELIPE, M. y CANOSA USERA, R. (“Relevancia constitucional del medio ambiente”; op. cit., pág. 46), haciendo también referencia a “otros principios constitucionales no menos ambiguos, como el de la igualdad sustancial o el de calidad de vida”.

95 HERRERA MOLINA, P.M. y SERRANO ANTÓN, F. consideran el derecho al medio ambiente ajeno a la eficacia positiva directa que otros autores le otorga, y ello, en virtud del art. 53.3 de la CE; aunque interpretan un tipo de “eficacia negativa en cuanto proscribire los actos de los poderes públicos que manifiestamente lo desconozcan o sean contrarios a los valores en él consagrados”. En: “Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía)”; op. cit., pág. 466.

Al respecto puede consultarse a: PÉREZ LUÑO, A.E.: “Análisis del art. 45 de la CE”, en AA.VV.: «*Comentarios a las leyes políticas*», Vol. I; ed. Edersa. Madrid (1984), pág. 265.

SERRANO MORENO, J.L. no alberga dudas sobre la naturaleza jurídica de norma que ostenta el art. 45 de la CE, en atención a que es tanto alegable como aplicable ante los tribunales, posee, aunque de forma incompleta, estructura de norma jurídica y por razón de que el precepto funciona. Y funciona en el sentido de ser tenido en cuenta por las autoridades públicas, junto a otros instrumentos, en la corrección de los desequilibrios del mercado. En: «*Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*»; op. cit., pág 133 y ss.

96 PEREZ LUÑO, A.E. pone de manifiesto la tela de araña que entreteje las disposiciones recogidas en el 45 de la CE con otros preceptos constitucionales, en: “Artículo 45. Medio ambiente”; op cit., pág. 262.

97 «*Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la comunidad*», artículo sexto después de la reforma llevada a cabo por el Tratado de Ámsterdam.

impregna toda la política comunitaria dotándola de una cualidad omnímoda respecto del bien ambiental.

El derecho medioambiental es concebido en nuestra Constitución, en su art. 45, como un derecho social, independiente del derecho a la salud, la propiedad... Y considerado desde una perspectiva colectiva⁹⁸. En definitiva, el bien ambiental deja de tener sentido como interés difuso -es decir, como derecho de todas las personas- para definirse desde la propiedad de múltiples sujetos con intereses legítimos⁹⁹.

A pesar de la importancia que supone la incorporación del medio ambiente como bien jurídico objeto de tutela, “el alcance y los medios para su protección no quedaron claros en la Constitución y el legislador ordinario tampoco ha despejado las dudas interpretativas que un precepto, como el artículo 45 de la CE plantea”¹⁰⁰. La falta de caracterización jurídica de términos como “medio ambiente” o “calidad de vida”, motivo por el cual la doctrina lo tilda de genérico, “entorpecen la tarea clarificadora de los juristas y menoscaban la proyección en la vida nacional de lo dispuesto en el art. 45 precitado”¹⁰¹. Efectivamente,

98 Al respecto, LOPEZ RAMÓN señala que pese a que no se reconozca propiamente un derecho subjetivo, su naturaleza colectiva fundada sobre la solidaridad, promueve el movimiento público en defensa del medio ambiente; dándose la paradoja de que no todos los contenidos incluidos en el derecho colectivo medioambiental son independientes de acción legislativa previa; “por ello, una explicación alternativa del mecanismo de actuación del derecho colectivo al medio ambiente podría ser la configuración como un interés legítimo colectivo en la protección del medio ambiente. En efecto, dado que toda persona resulta afectada por las decisiones relativas al medio ambiente, no sería difícil concluir que tiene un interés en su preservación; interés cuyo carácter legítimo derivaría del artículo 45.1 de la Constitución. La adicional consideración del interés legítimo como colectivo derivaría, de nuevo, de su fundamento y significado solidarios”. LOPEZ RAMÓN, F.: “Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”; op. cit., pág. 361. También se puede acudir a LOPERENA ROTA, D.: «*Los principios del Derecho ambiental*»; op. cit., págs. 48-58.

99 El carácter de bien difuso se reconoce en el medio ambiente al demostrar autonomía respecto a otros bienes constitucionales, como el derecho a la salud, a la educación, etc., recogidos y articulados de forma separada. De manera similar, la Norma constitucional distingue entre medio ambiente natural y medio ambiente artificial y social, disponiendo ubicación adecuada en el texto de los artículos 46 y 47, donde se hace mención del patrimonio artístico y al derecho a la vivienda y la regulación del suelo. Aceptar, no obstante, la existencia de un bloque normativo constitucional integrado por los artículos 45, 46 y 47 no tiene porque implicar la aceptación de inicio de un medio ambiente único, integrador e indivisible.

100 CANOSA USERA, R.: “Relevancia constitucional de lo ambiental”, en AA.VV.: «*La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*»; ed. Marcial Pons. Madrid (2002), pág. 69.

101 *Ibidem*, pág. 70.

la norma constitucional tolera demasiadas dudas sobre lo que debe entenderse por medio ambiente, legando débiles posibilidades a la vía pragmática de su defensa¹⁰².

No obstante, el uso racional «*de todos los recursos naturales*»¹⁰³, dirigidos a su conservación y aprovechamiento sostenible, obliga a la función pública¹⁰⁴ a orientar sus potestades en pos de limitar actitudes y consumos irracionales¹⁰⁵. En este punto deberemos retomar lo dicho hasta el momento sobre la falta de caracterización jurídica de ciertos términos, ahora en relación a otra cuestión también polémica, el concepto constitucional de «*utilización racional*», que no pondera, *a priori*, el uso justo que debe darse a la naturaleza. La justa medida deberá venir de la mano interpretativa, en virtud del aliento aportado a la consecución de otros principios y fines.

El Tribunal Constitucional en Sentencia 227, de 27 de noviembre de 1998, sostiene que él «*sólo puede respaldar aquellas interpretaciones que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado*», dejando la duda, en nuestra opinión, del límite jurídico que separa lo razonable

102 A modo de ejemplo nos remitimos al examen que realiza LOPERENA ROTA, D.: “La Protección de la Salud y el Medio Ambiente Adecuado para el Desarrollo de la Persona en la Constitución”, en AA.VV.: «*Estudios sobre la Constitución Española*», Vol. II; -De los Derechos y Deberes Fundamentales-, homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. ed. Civitas. Madrid (1991).

103 PEREZ LUÑO, A.E. considera que, la indeterminación respecto al objeto jurídico a proteger del art. 45.2, permite su configuración conceptual extensa; ofreciendo al legislador la defensa global del medio ambiente desde cualquier de sus perspectivas y aspectos.

Si bien es cierto que el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos se restringe a la tutela, sólo, de los recursos naturales; no puede deducirse inmediatamente la expulsión del concepto de medio ambiente en su acepción más extensa, por cuanto el apartado primero del artículo 45 lo reconoce como un derecho en sentido globalizador. Dicha defensa estatal vendrá de la mano de otros art. de la CE, por ejemplo el 46 y el 47.

En “Análisis del art. 45 de la CE”; op. cit., pág. 269 y págs. 263 y 270, respectivamente.

104 La descripción de las técnicas a utilizar por la función pública para la defensa del medio ambiente: preventiva, correctora o restauradora y de política ambiental estructural, se pueden consultar en:

HERRERA MOLINA, P.M. y SERRANO ANTÓN, F.: “Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía)”; *Revista Española de Derecho financiero*, nº 86 (1994), págs. 466 y 467.

JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, J.: «*El tributo como instrumento de protección ambiental*»; op. cit., págs. 35 y 36.

105 Sobre los impedimentos a la hora de acometer interpretaciones subjetivistas sobre la «*utilización racional*», véase a: PEREZ LUÑO, A.E., “Artículo 45. Medio ambiente”; op. cit., pág 272.

de lo irracional; pero decantándose por fijar como objetivos últimos la calidad de vida y el medio ambiente, a conseguir, mediante el uso racional de los recursos naturales. En consecuencia, la relación directa que une el fin desconocido, por inconcluso, con el medio para lograrlo, hace que nos planteemos, sino es este último, en definitiva, el fin a conseguir, el uso racional de los recursos naturales, por cuanto únicamente de su concreción será posible inferir y estimar la categoría alcanzada en el derecho deber de todos a un medio ambiente, que satisfaga un nivel de calidad de vida adecuado para el desarrollo de las personas.

El perfil de la solución, es decir, el uso sostenible de los recursos naturales, no es único, al igual que no lo son las aristas que presenta el problema ambiental¹⁰⁶. No obstante, los poderes públicos deben articular instrumentos y facilitar los medios que comprometan y/o apoyen las actitudes de los agentes económicos (productores, consumidores, propietarios), en la directriz de un gobierno responsable con el ambiente¹⁰⁷.

Estas posibilidades no se muestran en ningún caso cargadas de una conducta discrepante, más bien todo lo contrario, el empleo conjunto de ambas medidas muestra signos de un nivel de eficacia superior. Sin embargo, la administración eficiente de los recursos naturales si apela, inevitablemente, a vincular el enfoque del discurso desde la perspectiva de la internalización de costes. Las externalidades negativas, significadas en los gastos necesarios en materia de prevención, control y daños derivados de la contaminación, deben ser asumidas por los agentes económicos –productores y consumidores- causantes del proceso contaminador. La internalización de los costes supone dejar de contaminar o hacer frente al precio de unos bienes escasos y de titularidad común, cuya utilización impone, en consecuencia, un valor de mercado.

106 Como acertadamente apunta FUENTES BODELÓN, la decisión sobre los mecanismos o instrumentos a utilizar dependerá inevitablemente de las circunstancias particulares del fenómeno a combatir o a proteger y de las posibilidades jurídicas y administrativas que vialicen su ejecución. FUENTES BODELÓN, F.: “Incentivos medioambientales de la CEE”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 66 (1990), pág. 83.

107 BELTRÁN AGUIRRE, J.L. presenta en su trabajo: “El medio ambiente en la reciente Jurisprudencia del Tribunal Supremo”; *Revista de Administración Pública*, nº 134, (1994), pág. 289, un amplio número de sentencias de dicho Tribunal en las que se reconoce el sometimiento de los intereses económicos- insostenibles- al interés general sobre el bien ambiental.

El Estado, en definitiva, protege la racionalidad económica del bien ambiental de manera directa, cuando se sirve del poder legislativo, reglamentario o administrativo, o bien gracias al ejercicio de instrumentos económicos¹⁰⁸. Ambas posibilidades están destinadas a ajustar en el mercado (vía sistema de precios) el mandato ambiental, en el intento de cubrir, al menos, un porcentaje de las externalidades negativas, de forma que el coste de las mismas recaiga sobre sus productores¹⁰⁹.

Por otro lado, el coste del medio ambiente se sufraga mediante «*la indispensable solidaridad colectiva*», siguiendo el tenor del art. 45.2, lo que posee un significado que se nos antoja señala varias direcciones: solidaridad temporal, para con las generaciones futuras; solidaridad entre las naciones y las regiones, que fija un componente espacial; e incorporación de la ciudadanía, habilitando la participación social y solidaridad económica.

108 ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.: «*Los tributos y la protección del medio ambiente*»; op. cit., pág. 36. “La racionalidad o no del uso de los recursos naturales se convierte en un criterio de compatibilización de la finalidad ambiental con el aprovechamiento sostenible, integrándose los costes/beneficios en la actividad económica y social del agente que depare la defensa y restauración ambiental, apoyándose en la financiación colectiva y social que ello supone (solidaridad colectiva)”. Por tanto, nos encontramos ante un camino de doble vía: la repercusión del coste ambiental sobre el contaminador y la aquiescencia jurídica ordenada a través de subvenciones y transferencias públicas, exenciones tributarias, etc. dirigidas a quien protege, mejora, restaura el medio ambiente, o lo que es lo mismo, la calidad de vida de las personas.

109 El concepto de desarrollo económico equilibrado y armonioso con la biodiversidad, con el uso de los recursos naturales y, por su puesto, con el desarrollo de las personas (concretamente el derecho a la protección de la salud consagrado en el artículo 43) es posible encontrarlo en la CE acudiendo al equilibrado engranaje que se advierte entre el artículo 45 (constitucionalización del medio ambiente) y los artículos 38 (reconocimiento de la libertad de empresa y de un sistema económico fundamentado en el mercado) y 33 (constitucionalización de la propiedad privada). Existe una tensión entre medio ambiente y desarrollo en la CE que (en palabras de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: “El medio ambiente en la Constitución Española”; *Documentación Administrativa*, nº 190 (1981), pág. 344) “no se resuelve en favor de ninguno de los dos términos de la hipotética alternativa, sino que se canaliza hacia una fórmula de síntesis, consistente en un desarrollo cualitativo que, partiendo de la situación actual, tiende a hacerla evolucionar mediante una reducción progresiva de las disfunciones y desigualdades heredadas del pasado, en un sentido de igualdad y de equilibrio tanto en el plano individual, como en el colectivo o territorial”.

En el mismo sentido: JORDANO FRAGA, J.: «*La Protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*»; op. cit., págs. 118-119.

El ejercicio de la tutela estatal¹¹⁰, destinada a conservar y preservar el ambiente y sus recursos naturales, significa básicamente facilitar los medios y concertar los instrumentos posibilitadores de desarrollo sostenible¹¹¹. En este sentido, y puesto que nos concierne a todos, la financiación debe articularse a través del gasto público¹¹² y/o desde la disposición a internalizar las externalidades no deseadas por la sociedad¹¹³. Parece justo aceptar que quien contamina pague el coste de repercusión ambiental y lo haga en función del nivel del daño efectuado¹¹⁴.

A nuestro parecer, la acción pública queda encomendada, por el art. 45, a promocionar un modelo de desarrollo que viabilice la consecución de los cuatro fines enumerados en el apartado segundo¹¹⁵: «*proteger y mejorar la calidad de vida y defender y*

110 Siguiendo a MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho Ambiental*»; op. cit., pág. 95 y ss., y a LOPERENA ROTA, D.: «*Los Principios del Derecho Ambiental*»; ed. Cívitas. Madrid (1998), en la página 24 y en la 25, consideramos que la CE observa en el disfrute de los bienes ambientales un derecho colectivo, social, similar al de otras libertades ciudadanas o del derecho a la salud pública, pero, al igual que éstas, una vez reconocidas constitucionalmente será labor del Estado actuar con la responsabilidad de asegurar su ejercicio.

Respecto a la tutela del derecho al medio ambiente, léase a LOPERENA ROTA, D. en la página 32 de la anterior obra.

111 El carácter no prestacional del derecho colectivo al medio ambiente implica, no obstante, la obligación de acción por parte de los poderes públicos. Acción que no siempre debe ser entendida en estricta relación con el gasto público, sino que la ejecución de los derechos ciudadanos en esta área de actuación es posible preservarla mediante la aplicación y ejecución de normas, instrumentos e incluso actitudes que no conlleven necesariamente y de forma directa un consumo de los recursos de naturaleza pública. De este parecer, y en la línea apuntada, se posicionan diversos autores. En concreto puede acudir a BELTRÁN DE FELIPE, M. y CANOSA USERA, R.: “Relevancia constitucional del medio ambiente”; op. cit., pág. 44.

112 Las cuestiones relativas a la consideración del medioambiente como objeto de gastos público puede encontrarse en: BAYONA DE PEROGORDO, J.J. y SOLER ROCH, M.T.: “Gasto público y medio ambiente”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995), pág. 28 y ss.

113 De acuerdo con ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.: «*Los tributos y la protección del medio ambiente*»; op. cit., pág. 36, la misión constitucional encomendada al Estado de velar por “la racionalidad económica de la gestión medioambiental,” es posible acometerla, “interviniendo en la conservación de los recursos naturales y garantizando su ordenado aprovechamiento en el mercado; todo ello mediante la disciplina directa e inmediata a su alcance –protestad legislativa, reglamentaria, administrativa- o mediante la creación de los instrumentos económicos finalizados a cambiar la conducta de los agentes económicos y sociales a través de la internalización de las externalidades”.

114 Al respecto, LOPEZ RAMÓN, F.: “Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”; *Revista Española de Derecho Administrativo*; nº 95 (1997), pág. 358, considera, entendiendo el art. 45.1 como un derecho-deber de todos, que en su vertiente pasiva la norma constitucional implica a quienes contaminan y, por tanto, no garantizan un derecho al medio ambiente adecuado.

115 Estamos de acuerdo con FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. (“El medio ambiente en la Constitución”; op cit., pág. 343) cuando considera que la CE, en realidad, lo que hace no es fijar un modelo de desarrollo económico, sino cerrar la puerta a modelos de crecimiento económico que no consideran otras variables sociales.

*restaurar el medio ambiente»¹¹⁶; que, como expusimos anteriormente, es posible reconducir y observar en el concepto general de calidad de vida¹¹⁷. Desde una dimensión funcional, el Tribunal Constitucional se dirige a la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente y a los instrumentos de protección, de la siguiente manera: «La protección consiste en una acción de amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva, según indica claramente el texto constitucional tanta veces mencionado en su último párrafo, acción tuitiva en suma que, por su propia condición, se condensa en otro concepto jurídico indeterminado cuya concreción corresponde tanto a las normas como a las actuaciones para su cumplimiento»¹¹⁸; lo que nos reafirma en nuestra posición de encontrarnos ante la indeterminación del objetivo a alcanzar y de los mecanismos, represivos y/o preventivos, concretos de actuación a utilizar, *a priori*, en cada situación. En consecuencia, el mandato constitucional puede describirse como único, globalizador y transversal, aunque indeterminado¹¹⁹.*

3.- Apartado tercero de la CE: la restauración del medio ambiente como instrumento preventivo

Nuestra carta magna constituye la defensa del medio ambiente como función pública, traslada al Estado el deber de velar por el cumplimiento de este derecho legítimo, estableciendo políticas estructurales ambientales y técnicas de actuación correctora y

116 El aspecto funcional de la protección, conservación y mejora del medio ambiente, posee fiel reflejo en los textos internacionales y en el ámbito comunitario: *«la amenaza que suponen tales agresiones y frente al reto que implica, la reacción ha provocado inmediatamente una simétrica actitud defensiva que en todos los planos jurídicos constitucional, europeo y universal se identifica la palabra “protección”, sustrato de una función cuya finalidad primera ha de ser la “conservación” de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente al “mejoramiento”, ambas contempladas en el texto constitucional (art. 45.2 C.E.), como también en el Acta Unica Europea (art. 130 R) (...) y en la Declaraciones de Estocolmo y Río»* (STC 102/1995, FJ 7º). El Tribunal Constitucional se refiere al actual art. 174 del TCE.

117 También es posible estimar, a través de la semántica de los fines enumerados por el art. 45.2, la posibilidad de que nos encontremos ante términos equivalentes, en el contexto que nos ocupa. Nosotros nos preguntamos, si acaso un medio ambiente adecuado no considera: su defensa, restauración y reparación del daño causado; y como es posible que el desarrollo de la persona no abarque la protección y mejora de la calidad de vida. Esta calidad de vida, indispensable para el desarrollo de la persona, es el objetivo a perseguir mediante el uso racional de los recursos naturales.

118 STC 102/1995, FJ 7º.

119 *«Se trata en definitiva del “desarrollo sostenible”, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras, alumbrado el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título “Nuestro futuro común” encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas».* STC 102/1995, FJ 4º.

preventiva. El mismo artículo establece una cláusula indemnizatoria de restitución y prevención del mal ambiental como contribución al gasto público, en la que puede leerse la doctrina del principio “quien contamina paga”¹²⁰.

En referencia a lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 45 de la CE, tanto la doctrina como los expertos en la materia ambiental consideran preferible, frente a aquellos otros de naturaleza represiva, acometer la defensa del medio ambiente con instrumentos de prevención¹²¹. No obstante, dicho artículo hace mención explícita a las «*sanciones penales o, en su caso, administrativas*» en los supuestos en los se produzcan lesiones ambientales, remitiéndose para su aplicación «*a los términos que la ley fije*».

La mayoría de la doctrina se muestra también unánime al considerar, no obstante, que la sanción posee “un efecto preventivo que debe destacarse, dado que las lesiones del medio ambiente pueden ser irreparables e irreversibles”¹²². Efectivamente, este tipo de medidas pueden también cumplir una función preventiva, mediante la disuasión que su amenaza genera sobre los sujetos, tanto desde una vertiente penal como administrativa.

El perjuicio causado por el hombre a alguno de los componentes del equilibrio del ecosistema procede sancionarse administrativamente a través de la legislación sectorial pertinente. El proceso administrativo, tanto de forma recíproca como reflexiva, puede enfrentar a la Administración como a los particulares entre sí y, exigir, además de la multa y/o cualquier otro tipo de sanción que corresponda, «*la reparación del daño causado*».

En la exigencia jurídica que reclama la reparación de los daños y perjuicios o, la restitución de la cosa a su estado anterior, se acierta a vislumbrar el principio contaminador-pagador, expresión consolidada en supuestos de responsabilidad civil por culpa o negligencia o en la cobertura global del daño ambiental potencial, en caso de responsabilidad objetiva.

120 Art. 45.3: «*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*». Es decir, los artículos 325 a 337 del Código Penal. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

121 BELTRÁN DE FELIPE, M. y CANOSA USERA, R.: “Relevancia constitucional del medio ambiente”; op. cit., pág. 47.

122 HERRERA MOLINA, P.M. y SERRANO ANTÓN, F.: “Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía)”; op. cit., pág. 468.

En mayo de 1993, la Comisión de la Comunidad Europea presenta una comunicación con el título «*Libro Verde sobre reparación del Daño Ecológico*», donde se recoge los diferentes tipos de responsabilidad y técnicas de reparación. La Comisión, después de examinar los sistemas de responsabilidad existentes en los Estados miembros, propone desplegar un programa mixto que incluya la responsabilidad objetiva para actividades que incorporen riesgos específicos, responsabilidad civil, para daños de carácter indeterminado que admitan prueba de culpa o negligencia, y dotación de fondos de indemnización que cubran la restauración del ambiente en los casos en que no quepa imputación del perjuicio a un particular¹²³.

Aunque las trazas que presenta la comunicación ocasiona que el sistema propuesto se tilde de excesivamente amplio y, en consecuencia, caro para la economía, no debe menospreciarse el incremento y mejora de la gestión de riesgos y la seguridad jurídica que incorpora, en concreto a la empresa. La aplicación del principio quien contamina paga puede verse favorecido por este régimen, al fomentar que los riesgos sujetos a cierto tipo de actividades económicas sean soportados por los titulares de las mismas, posibilitando que pueda integrarse la dimensión ambiental en la estrategia de la empresa.

Después de todo lo expuesto no procede señalar como sanción o, parte de la misma, la obligación de reparar el mal causado¹²⁴; o, vincular exclusivamente al Derecho penal y administrativo esta vertiente reparadora que, indudablemente, sí se halla anexionada al principio quien contamina paga. De hecho nos parece, en consecuencia, que la conjunción de la sanción y de la exigencia de reparar el daño causado a través de instrumentos preventivos debe constituirse en la primera medida (que no la única) a considerar en la

123 Es decir, se está dando paso al establecimiento de regímenes de responsabilidad objetiva, articulados desde la organización de mercados constituidos en base a seguros, fianzas u otras garantías financieras y dispuestos desde el requisito de su obligatoriedad.

Con posterioridad a la «*Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social: Libro Verde sobre reparación del Daño Ecológico*»; [COM (93) 47 final, de 14.05.1993], la Comisión elaboró un libro blanco sobre responsabilidad ambiental donde se proponía la aprobación de una directiva marco de la comunidad, que en el año 2004 se materializaría en la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO nº L 143, de 30.04.2004).

124 En este sentido interpretamos el art. 1902 del Código civil: «*El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado*», que incluye, a tenor del art. 1903, a la Administraciones públicas, a las autoridades y al resto del personal a su servicio.

defensa del medio ambiente, en el sentido de presentar un marco jurídico para todos, que disuada conductas medioambientalmente incorrectas.

Los argumentos expuestos deben interpretarse con base en la necesaria solidaridad colectiva a la que atiende el bien ambiental. En consecuencia, la restauración del daño causado por el hombre, no debe presentarse con el perfil sancionador de la disciplina penal o administrativa sino, desde la necesaria colaboración de todos. La categoría del problema alcanza tal magnitud que resulta inútil imputaciones aisladas e individuales. Las soluciones, ni radican únicamente en la articulación de mecanismos de responsabilidad objetiva ni pertenece exclusivamente al agente contaminador toda la responsabilidad, el daño no puede imputarse a unos pocos sino que necesita del gasto público para su sostenimiento, es decir, del compromiso del conjunto de la sociedad, del reconocimiento de responsabilidad de todos¹²⁵.

125 El FJ 7º de la STC 102/1995, donde se recoge las opiniones del Tribunal sobre la dimensión funcional de la defensa del medio ambiente, realiza un inciso para referirse a la protección medioambiental, entendida desde una actitud ofensiva contra *«algo (...) y contra alguien cuya actividad resulta potencial o actualmente dañina para los bienes o intereses tutelados. Pues bien, en el caso del medio ambiente se da la paradoja de que ha de ser defendido por el hombre de las propias acciones del hombre, autor de todos los desafueros y desaguisados que lo degradan, en beneficio también de los demás hombres, y de las generaciones sucesivas. La protección resulta así una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos»*.

II. APROXIMACIÓN A LA CUESTIÓN AMBIENTAL DESDE LA CIENCIA ECONÓMICA

A) La evolución del pensamiento económico

La toma de conciencia de los problemas que conlleva la sobreexplotación de los recursos que proporciona la naturaleza queda patente en la evolución del pensamiento económico acerca de la relación entre el hombre y el medio natural. Como indican PEARCE y TURNER¹²⁶, “la subdisciplina ‘economía del medio ambiente’ intenta analizar los temas ambientales en los límites entre los sistemas económicos y naturales. Por tanto, se encuentra ubicada en la frontera entre una serie de disciplinas pertenecientes a las ciencias sociales y otras de las ciencias naturales. Así, aunque en la actualidad el análisis económico está fundamentado en anteriores posiciones neoclásicas, la economía del medio ambiente siguió diferentes doctrinas económicas en sus primeros momentos”.

De este modo, se puede considerar superada una concepción antropocéntrica del universo, defendida por el enfoque económico clásico, despreocupado por los problemas ambientales. Se consideraba a muchos de los bienes que provee la naturaleza como una fuente inagotable de recursos al servicio del hombre y la inexistencia de límites para el crecimiento económico; desde esta perspectiva, gran parte de los factores y atributos ambientales, como el aire o el agua limpia, las especies o los espacios naturales, se juzgaban carentes de valor, debido a su abundancia. Como contrapunto, el extremo opuesto lo podemos encontrar en posturas radicales, amparadas bajo los paradigmas del ecodesarrollo y la ecología profunda, basadas en enfoques ecocéntricos y biocéntricos, que propugnan la

126 PEARCE, D.W. y TURNER, R.K.: «*Economics of natural resources and the environment*». Ed. Harvester. London (1990), págs. 29-30.

vuelta a la naturaleza, el rechazo a la sociedad actual y el cambio radical en el sistema económico a fin de lograr alcanzar una contaminación cero¹²⁷.

De esta forma, se puede hablar de una “economía ambiental”, que se enfrenta al análisis de los problemas ambientales desde la perspectiva e ideas de la Economía, esto es, adaptando sus explicaciones acerca del modo y causas que incitan a las personas, bien sean consumidores, empresas, organizaciones no lucrativas o gobiernos, a adoptar decisiones sobre el uso de recursos escasos y valiosos. La Economía se divide en Microeconomía, que analiza el comportamiento de los individuos o pequeños grupos, y en Macroeconomía, centrada en el análisis del desempeño económico de las economías como un todo. “La economía ambiental se sitúa en los dos campos, pero sobre todo en el de la microeconomía. Se concentra principalmente en cómo y por qué las personas toman decisiones que tienen consecuencias ambientales. Además, se ocupa de estudiar las maneras como se pueden cambiar las políticas e instituciones económicas con el propósito de equilibrar un poco más esos impactos ambientales con los deseos humanos y las necesidades del ecosistema en sí mismo”¹²⁸.

Hasta épocas relativamente recientes no se empieza a considerar seriamente la temática ambiental; con anterioridad a los años setenta, los economistas habían centrado su atención en el problema de mantener y fomentar el desarrollo económico. Desde esta perspectiva, el medio natural era contemplado únicamente en su faceta de suministrador de recursos empleados en el proceso productivo. Las teorías encadenadas a esta línea de pensamiento fueron denominadas por BOULDING como “economía de frontera”, caracterizada por considerar a la naturaleza como “una oferta ilimitada de recursos físicos que pueden utilizarse por los individuos para su beneficio, y como un sumidero infinito de subproductos residuos que se obtienen con el consumo de tales recursos”¹²⁹. No obstante,

127 Un análisis de los paradigmas económicos en la relación del ser humano con el medio ambiente puede verse en: COLBY, M.E.: “La administración ambiental en el desarrollo: evolución de los paradigmas”; *El trimestre económico*, nº 231 (1991), págs. 589-615.

128 FIELD, B.C.: «*Economía ambiental. Una introducción*»; ed. McGraw-Hill. Santa Fe (1995), pág. 4.

129 COLBY, M. E.: “La administración ambiental en el desarrollo: evolución de los paradigmas”; *El trimestre económico*, op. cit., págs. 595. Tomado de LLENA MACARULLA, F.: «*La contabilidad en la interacción empresa-medio ambiente. Su contribución a la gestión medioambiental*»; op. cit., pág. 27.

los recursos naturales fueron objeto de preocupación entre los economistas clásicos, tales como MALTHUS, RICARDO o MILL¹³⁰.

Haciendo un breve recorrido por la evolución del pensamiento económico, antes del siglo XIX los paradigmas imperantes en Europa fueron el mercantilismo y el movimiento fisiocrático. La doctrina mercantilista, de los siglos XVI al XVIII, defendió la acumulación de plata y oro como principal exponente de la riqueza de una nación, lo que favoreció la explotación de las colonias y la búsqueda de un saldo positivo en la balanza comercial. Estos objetivos supusieron la eliminación de los aranceles internos, el desarrollo de la industria y la instauración de una política de explotación laboral y crecimiento demográfico cuya finalidad era la de producir la mayor cantidad de bienes a precios lo suficientemente bajos como para hacer atractiva su exportación. Bajo estos postulados se concebía el trabajo infantil como necesario para alcanzar los objetivos de la política económica.

Los fisiócratas, denominación que se dio a la que es considerada como primera escuela teórica de economía, eran un grupo de filósofos sociales franceses que escribieron durante la segunda mitad del siglo XVIII. Consideraban a la tierra como la principal fuente de riqueza; el objetivo económico se centraba en aumentar la producción y el rendimiento agrícola. Las actividades de transformación o distribución de alimentos eran secundarias, por lo que las rentas que percibían sus ejecutores debían ser bajas. En estos momentos, todavía no existía ninguna preocupación por la naturaleza, se creía que la tierra constituía una fuente inagotable de recursos al servicio del hombre.

Los economistas clásicos, escuela iniciada con ADAM SMITH (1723-1790) y que culmina con JOHN STUART MILL (1806-1873), defendían la propiedad privada, los mercados y la competencia como instrumentos para alcanzar el bienestar social, desconfiando de la intervención del gobierno en la regulación de la actividad económica. Bajo esta teoría, el trabajo era considerado la principal fuente de riqueza.

El primero de los autores, introdujo el concepto de “estado estacionario”, en el que las defunciones compensarían los nuevos nacimientos. Se trataría de un estado en el que la mayoría de la gente viviría al nivel de subsistencia. La explicación de cómo se llegaba a ese

130 Siguiendo a REED, W. J.: «Análisis económico y gestión de recursos naturales»; op. cit., págs. 20 y ss.

estado estacionario fue aportada por MALTHUS (1766-1834), quien consideraba que la oferta de tierra agrícola era finita y estaba dada, por lo que el crecimiento exponencial de la población, junto con los rendimientos decrecientes del factor trabajo en la agricultura, conllevarían una reducción en la oferta de alimentos *per capita*. Según el autor, mientras que los alimentos aumentaban en progresión aritmética, la población se duplicaba cada generación, de modo que la única solución al problema de subsistencia del hombre era limitar el volumen de población para adaptarlo a la oferta de alimentos. Las doctrinas pesimistas de MALTHUS dieron a la economía el sobrenombre de “ciencia lúgubre”.

Por su parte, DAVID RICARDO (1772-1823) introduce el concepto de rendimientos decrecientes, según el cual, a medida que aumentan los factores capital y trabajo necesarios para labrar la tierra, disminuyen los rendimientos agrícolas. De este modo, por diferencia con MALTHUS, se centró, no en considerar que la oferta de tierra estaba dada, sino en su distinta fertilidad. La mejor se cultiva en primer lugar, los siguientes aumentos en la mano de obra se aplicarían a tierras de peor calidad, por lo que los alimentos per capita se irían viendo reducidos. Consideraba que los únicos que ganarían con el progreso económico serían los terratenientes. Asimismo, este autor aportó el concepto del valor del trabajo para explicar la diversidad de precios en los bienes.

JOHN STUART MILL aceptó que el cambio tecnológico podría contrarrestar, en gran medida, los rendimientos decrecientes en la agricultura, evitando la caída de alimentos *per capita* y permitiendo, entre otras cuestiones, una mejora del nivel de vida. Sin embargo, también creyó que finalmente el progreso económico llegaría a su fin y se alcanzaría el estado estacionario. Predijo que el crecimiento económico continuado tendría efectos negativos para el medio natural: “Si la tierra tiene que perder la mayor parte de sus atractivos, extirpados por el crecimiento ilimitado de la riqueza y de la población, y por el mero propósito de permitir un mayor tamaño de la población, pero no más feliz ni mejor, espero, sinceramente, por el bien de la posteridad, que nos contentemos con el estado estacionario, mucho antes de que la necesidad nos fuerce a él”¹³¹.

La oposición a la escuela clásica vino de la mano de las teorías económicas socialistas, desarrolladas a finales del XIX. El marxismo no deja de ser una variante de la

131 MILL, 1857. Citado en a REED, W. J.: «Análisis económico y gestión de recursos naturales»; op. cit., pág. 21.

temática clásica, en el sentido de que toma de ésta la teoría del valor del trabajo de RICARDO como base para explicar la injusticia del sistema capitalista. Respecto al medio natural, el marxismo considera que el progreso es el resultado de la explotación incontrolada de la naturaleza, lo que, entre otras razones, llevará al fracaso del capitalismo.

El enfoque neoclásico confía en las fuerzas del mercado y en el principio del *laissez-faire* como mecanismo adecuado para conseguir el bienestar colectivo a través del ejercicio del egoísmo individual. El valor económico de los bienes que no tienen precio de mercado, entre ellos las externalidades ambientales, se determina en función de la utilidad que las personas les atribuyen.

Uno de los principales inconvenientes que se ha visto a las teorías anteriores es que no toman en consideración las interdependencias entre el sistema natural y económico y la necesidad de un desarrollo equilibrado del ecosistema, debido, fundamentalmente, al hecho de que en esa época no existe una percepción clara de las verdaderas dimensiones del problema ambiental. Así, aunque muchos economistas, incluidos algunos marxistas, habían predicho el colapso económico, no es hasta los años setenta cuando se piensa seriamente que el progreso económico desembocaría inevitablemente en el estado estacionario. Factores tales como la crisis de los precios del petróleo, la creciente toma de conciencia respecto a la contaminación y el crecimiento ilimitado de población en naciones no industrializadas, crean un clima que favorece esta cuestión.

De este modo, tras varias décadas de crecimiento económico desde la posguerra, la posibilidad y deseabilidad del mismo volvían a ser puestas en tela de juicio, desarrollándose nuevos paradigmas en la interpretación de la relación del hombre con la naturaleza: protección ambiental, administración de recursos, ecodesarrollo y ecología profunda, cuyas líneas argumentales¹³², se sintetiza a continuación.

La fase de protección ambiental se basa en el modelo neoclásico, por lo que este paradigma mantiene la concepción antropocéntrica en el establecimiento de valores éticos, considerando que el sistema natural es externo al económico. Sus defensores, siguiendo el principio del *laissez-faire*, apuestan por la definición de derechos de propiedad como

132 LLENA MACARULLA, F.: «La contabilidad en la interacción empresa-medio ambiente. Su contribución a la gestión medioambiental»; op. cit., págs. 30 y ss.

solución al problema de las externalidades y la aplicación de medidas “final de tubo”, consistentes en el establecimiento de límites admisibles de contaminación y obligaciones de resarcimiento por los daños causados.

Durante los años setenta, la principal crítica al modelo de crecimiento imperante hasta el momento la contiene el Informe Meadows¹³³, que evidencia que los límites naturales irremediablemente pondrán freno al crecimiento económico, causando el derrumbe del sistema. Una crítica menos extrema a los problemas que supone el desarrollo económico es la que considera, no ya el agotamiento de los recursos no renovables, sino la degradación a que se somete el medio natural, mermando su aptitud para proporcionar bienes ambientales. En este sentido, el desarrollo económico supone niveles crecientes de producción y consumo, lo que conlleva un aumento en la utilización de recursos naturales, generando asimismo un flujo creciente de residuos. Si se supera la capacidad regeneradora del medio natural para asimilar esos residuos, se están disminuyendo sus posibilidades para proporcionar recursos y también servicios recreativos. “El problema no estriba por tanto en que el crecimiento económico se torne imposible, sino en que los beneficios del mismo se hagan cada vez menos valiosos debido a la degradación del medio en que nos toca vivir”¹³⁴.

La preocupación por los límites del crecimiento y las iniciativas internacionales para frenar las consecuencias del modelo económico e incitar el cambio hacia un desarrollo equilibrado y sostenible, marcan el comienzo de la etapa de administración de los recursos. Sus propuestas para solucionar el problema ambiental consisten en la implantación de nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia energética, la conservación de los recursos y la aplicación del principio de “quien contamina, paga”¹³⁵ para internalizar las externalidades ambientales. En este sentido, los economistas consideraron que los problemas de los límites del crecimiento podían superarse con el establecimiento de un mecanismo de precios. Hay

133 «*The Limits to Growth*», elaborado en 1972 por el Club de Roma. En este informe, a partir de una simulación informatizada, se predice el colapso del sistema económico mundial, hacia mediados del siglo XXI, como consecuencia de un crecimiento económico exponencial que choca con los límites que supone la realidad de un medio natural limitado y reservas finitas de recursos no renovables (REED, W. J.: «Análisis económico y gestión de recursos naturales»; op. cit., págs. 21-22).

134 REED, W. J.: «*Análisis económico y gestión de recursos naturales*»; op. cit., pág. 22.

135 Como veremos más adelante, consiste, fundamentalmente, en reflejar en el precio de los bienes y servicios las externalidades negativas que afectan al entorno, en función de un nivel aceptable de contaminación arbitrado por las autoridades públicas.

que tener en cuenta que el precio de un recurso tiende a elevarse conforme éste se hace más escaso. De este modo, el encarecimiento en la utilización de recursos naturales provocará un cambio en la estructura productiva, a favor de bienes poco intensivos en la utilización de recursos naturales, pero más intensivos en la utilización de otros recursos escasos: conocimientos, preparación, habilidad. Esto se contrasta por el crecimiento en los últimos años del sector servicios y las industrias “conocimiento-intensivas”.

Otro argumento similar a favor del mecanismo de precios es que, al aumentar el precio de un recurso, aumentan los incentivos para su reciclaje. Con ello se ve reducida tanto la cantidad de recursos naturales extraídos del medio como la de residuos que vuelven a éste, por lo que se superaría, en gran medida, el problema de la degradación del medio planteado anteriormente.

En definitiva, debemos señalar que “las principales aportaciones teóricas se derivan de la revisión de los fundamentos teóricos del paradigma dominante que está basado en la actual síntesis Keynesiana-neoclásica. Por tanto, estos paradigmas suponen la incorporación del medio ambiente entre los temas de estudio de la economía, a los cuales les son aplicables las mismas técnicas analíticas que al resto de aspectos económicos”¹³⁶. De la evolución de estos planteamientos en su aproximación a la ecología han ido apareciendo otros enfoques, como el ecodesarrollo o la ecología profunda.

El ecodesarrollo supone la primera aproximación hacia la ecologización de la economía, entrando en el campo de la economía ecológica. Por diferencia con los planteamientos anteriores, este enfoque se basa en el establecimiento de valores bajo la perspectiva ecocéntrica. La economía se encuentra imbuida en el sistema natural con el que interactúa y coevoluciona. Para sus defensores, la sostenibilidad solo es posible a través del intercambio de información entre distintas disciplinas y culturas.

La ecología profunda reúne diversas escuelas de pensamiento bajo los postulados básicos de igualdad de especies, retorno a la naturaleza, rechazo al crecimiento, etc. Las

136 JIMÉNEZ HERRERO, L.M.: «*Desarrollo sostenible y economía ecológica*»; Editorial Síntesis. Madrid (1996), pág. 184. Tomado de LLENA MACARULLA, F.: «*La contabilidad en la interacción empresa-medio ambiente. Su contribución a la gestión medioambiental*»; op. cit., pág. 31.

implicaciones de estos principios sobre el nivel de vida alcanzado en países desarrollados, hacen que este enfoque goce de poca aceptación.

Tabla I: Características básicas de los paradigmas económicos en relación con el medio ambiente

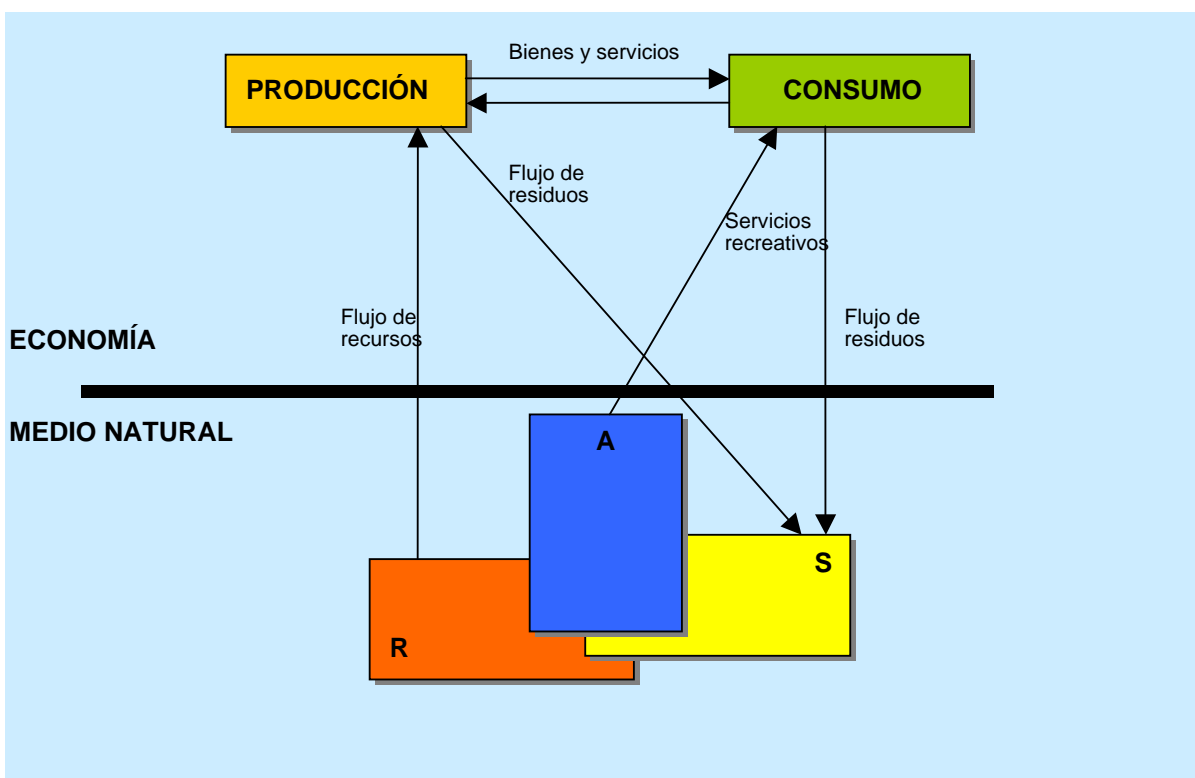
	Punto de vista	Relación con el pensamiento económico	Temas principales
Economía de frontera	Muy antropocéntrico	Primeros paradigmas económicos	Recursos naturales y crecimiento económico infinitos Despreocupación por los problemas ambientales
Protección ambiental	Antropocéntrico	Economía ambiental	Limitación al crecimiento económico Medio ambiente externo a la economía Actuaciones correctivas
Administración de los recursos	Antropocéntrico modificado	Economía ambiental	Sostenibilidad Economización de la ecología Valoración de los recursos naturales
Ecodesarrollo	Ecocéntrico	Economía ecológica	Sostenibilidad Ecologización de la economía Desarrollo coevolutivo
Ecología profunda	Biocéntrico	Ecología radical	Rechazo del crecimiento económico Igualdad de especies Vuelta a la naturaleza

Fuente: LLENA MACARULLA, F.: *«La contabilidad en la interacción empresa-medio ambiente. Su contribución a la gestión medioambiental»*; op. cit., pág. 33

1.- Las funciones económicas del medio ambiente

Desde el campo de la economía ambiental, la discusión en torno a la gestión de los recursos naturales y la toma en consideración del medio ambiente parte del análisis de las interrelaciones existentes entre los medios natural y económico, representado éste por las unidades de producción y consumo que, hasta épocas relativamente recientes, han constituido el objeto fundamental de análisis de la economía neoclásica. Siguiendo a COMMON¹³⁷, estas interrelaciones se pueden representar siguiendo el esquema que aparece en el Gráfico I.

Gráfico I: Relación entre medio natural y económico



Fuente: COMMON, M.: «*Environmental and Resource Economics*»

Según se deduce del gráfico, el medio natural suministra a la economía recursos empleados como factores de procesos productivos (R), tales como el agua, el oxígeno y el gas natural, los minerales y las reservas de petróleo, las especies animales o vegetales, etc., que, en atención a su finalidad, podríamos inscribir en el concepto convencional de “recurso

137 COMMON, M.: «*Environmental and Resource Economics*»; ed. Longman, London (1988). Tomado de REED, W. J.: «*Análisis económico y gestión de recursos naturales*»; op. cit., pág. 17.

natural” al que alude WILLIAM J. REED, entendiendo por tal “todos los atributos de la tierra, vivos o inanimados, que explota el hombre como fuente de alimentos, materias primas y energía”¹³⁸. Además, el medio provee a las unidades económicas de servicios recreativos (A), concernientes a la capacidad del entorno de proporcionar un disfrute a través de actividades como puede ser la contemplación del paisaje, el deporte al aire libre, la posibilidad de respirar aire puro, etc. Por último, el gráfico muestra otra interacción entre la economía y el medio natural, relativa a la consideración de éste como receptáculo de los residuos materiales o energéticos (S), que tanto las unidades económicas de producción como de consumo arrojan al aire, al agua o a la tierra; entre otros, cabe citar el dióxido de carbono o de sulfuro, los pesticidas, los disolventes tóxicos, el estiércol de animales, los desechos de materiales de construcción, el ruido, la radioactividad y un largo etcétera.

Los stocks de estos bienes, representados, respectivamente, por las casillas R, A y S de la figura, englobarían la definición que, desde una perspectiva amplia, aporta COMMON, refiriéndose a los recursos naturales como “todos aquellos bienes de que dispone el hombre como un regalo de la naturaleza”. Esta definición es lo suficientemente amplia como para incluir “regalos tales como el aire puro y la naturaleza virgen, valorados por el hombre, pero que no son necesariamente usados en un proceso productivo”¹³⁹. La intersección entre las casillas anteriores es indicativa de los posibles usos alternativos, y en ocasiones excluyentes, que se pueden dar a los recursos naturales. Por ejemplo, el agua de un río podría emplearse con fines agrícolas, o constituir el input de un proceso industrial determinado; asimismo podría ser el soporte de actividades deportivas como el piragüismo, el remo, la pesca deportiva, etc., o bien podría observarse como receptáculo de los afluentes procedentes de actividades industriales o agrícolas.

Es evidente que parámetros tales como el destino concreto que se asigne al recurso o la forma y velocidad de su explotación inciden en la capacidad del medio para seguir proporcionando recursos adscritos a una función concreta o para propiciar usos alternativos. Así, por ejemplo, en una explotación forestal, la tala de árboles a una velocidad superior a la de renovación biológica de la plantación hace decrecer la disponibilidad de madera; los

138 REED, W. J.: «Análisis económico y gestión de recursos naturales»; op. cit., pág. 15.

139 REED, W. J.: «Análisis económico y gestión de recursos naturales»; op. cit., pág. 15.

vertidos de residuos a la atmósfera pueden disminuir o agotar la capacidad del medio para suministrar servicios recreativos, como el goce de respirar aire limpio; la contaminación visual derivada del empleo de técnicas agrícolas, como los invernaderos, menoscaba la recreación paisajística; el empleo inadecuado de fertilizantes o pesticidas puede dañar la aptitud del suelo para la actividad agrícola; la explotación de las cualidades recreativas de la naturaleza por la permisibilidad de visitas que superan la capacidad de acogida de un espacio puede suponer la pérdida de recursos singulares que podrían ser explotados, en la actualidad o en el futuro, en beneficio del hombre, por ejemplo para la elaboración de nuevos fármacos; y un largo etcétera de situaciones de similar talante.

A tenor de lo anterior, es posible identificar cuatro funciones que otorgan valor al medio ambiente y que sintetizan sus interrelaciones con la economía, permitiendo centran la discusión en torno a la gestión de los recursos naturales y la valoración ambiental. En primer lugar, el medio ambiente forma parte de la función de producción de gran cantidad de bienes económicos, formando la base sobre la que se apoyan muchos procesos productivos, que serían impensables en su ausencia. Ahora bien, el medio ambiente no sólo participa en los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios económicos, ofreciendo unos insumos muchas veces esenciales; también recibe como retorno los desechos que éstos generan. Ésta es su segunda función¹⁴⁰.

El medio ambiente actúa, en efecto, como un receptáculo de residuos y desechos de todas clases, producto tanto de la actividad productiva como consuntiva de la sociedad. Hasta un cierto límite, y gracias a su capacidad de asimilación, puede absorber estos residuos (que de esta manera son liberados sin coste), y transformarlos en sustancias inocuas o, incluso, beneficiosas. Por ejemplo, es el caso de algunos fertilizantes orgánicos.

Proporciona, en tercer lugar, bienes naturales (paisajes, parques, entornos naturales, etc.), cuyos servicios son demandados por la sociedad. Entra a formar parte, pues, de la función de utilidad de las economías domésticas.

140 PEARCE, D.W.: «*Environmental Economics*»; ed. Longman. London (1976), pág. 1. Tomado de AZQUETA OYARZUN, D.: «*Valoración económica de la calidad ambiental*»; ed. McGraw-Hill. Madrid (1997), pág. 8.

Finalmente, constituye “un sistema integrado que proporciona los medios para sostener toda clase de vida”. Esta función es tan esencial que muchos autores la consideran parte integrante de la propia definición de medio ambiente.

Como indican AYRES Y KNEESE¹⁴¹, “el flujo físico de materiales entre el sector productivo y el consumidor lleva correlacionado un flujo monetario en sentido opuesto. Sin embargo, el flujo de materiales que va y que viene del medio ambiente se refleja sólo en parte mediante flujos monetarios (renta de la tierra y pago por materias primas)”.

“Existen tres clases de intercambios físicos para los cuales no hay una contraprestación monetaria, y no porque no haga referencia a recursos escasos, ni porque provoquen una desutilidad, sino por la imposibilidad de que estos recursos puedan ser poseídos privativamente y se produzca un intercambio en el mercado. Estas son:

- El uso privado de factores productivos de recursos de propiedad común, como el aire o el agua;
- El uso privado de la capacidad de asimilación del medio ambiente para diluir los recursos productivos o del consumo;
- Los factores productivos indeseados de los procesos productivos contaminantes...”.

Por ello, para paliar el problema que supone la inexistencia de derechos de propiedad sobre muchos de los bienes ambientales, en la actualidad existe un enorme rango y variedad de programas y políticas de carácter público dedicados a los asuntos ambientales, en todos los niveles de gobierno: locales, regionales, nacionales e internacionales, que varían enormemente en cuanto a su eficiencia y efectividad. Muchos de ellos, al no ser efectivos en costes, ocasionan mayores gastos y menores repercusiones en la calidad ambiental de las que hubieran alcanzado con un mejor diseño. En consecuencia, “una de las funciones fundamentales de los economistas ambientales consiste en evadir la parafernalia política y

141 AYRES, R.V. y KNEESE, A.V. (1974): “Producción, consumo y externalidades”. Incluido en GALLEGU GREDILLA, J.A.: «Economía del medio ambiente»; ed. IEF. Madrid (1974). Tomado de CÁMARA DE LA FUENTE, M.: “Derechos de Propiedad y Contabilidad Medioambiental”; *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXII, nº 75, (1993), pág. 265.

mirar cuidadosamente los impactos de los diferentes enfoques de política económica. Necesitamos saber si estas políticas son efectivas en costos, es decir, si obtienen la máxima reducción posible de la contaminación de acuerdo con el dinero invertido, y si son eficientes en el sentido de equilibrar apropiadamente los beneficios y los costos de los mejoramientos ambientales”¹⁴². Consideramos que en este análisis de costes y beneficios juega un papel primordial el análisis y valoración de los aspectos sociales relativos a la calidad del medio ambiente.

B) El asunto de las externalidades

A lo largo de la historia, a los recursos ofrecidos por la naturaleza se les ha considerado libres, es decir, los beneficios, provechos y utilidades derivados de su uso no requerían de remuneración alguna. Es más, los perjuicios causados al medio ambiente no han sido considerados como objeto de ningún tipo de reproche social o legal.

Desde los años setenta se ha extendido la idea de que es preciso proceder a la protección jurídica de los recursos que ofrece la naturaleza, puesto que no son ilimitados y debido a que usos indiscriminados o poco racionales los han convertido, en general, en bienes escasos; aunque ello lleva consigo, en algunas ocasiones, un aumento de costes en la producción y, en algunos casos, un freno al crecimiento¹⁴³.

Por tanto, lo que en cualquier caso parece cierto es que, a pesar de una escasez evidente, los recursos naturales carecen de un sistema bien definido de derechos de propiedad¹⁴⁴, son públicos¹⁴⁵ y, en consecuencia, no son titulares de un determinado precio

142 FIELD, B.C.: «*Economía ambiental. Una introducción*»; op. cit., pág. 15.

143 Siguiendo a SERRANO ANTÓN, F., en: “IV. La fiscalidad ambiental en España, la Unión Europea y los Estados Unidos de América. C) La protección fiscal del medio ambiente en la Unión Europea: el impuesto comunitario sobre productos energéticos”, en AA.VV.: «*La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*»; ed. Marcial Pons. Madrid (2002), pág. 373.

144 BAUMOL, WILLIAM J. y OATES, WALLACE E.: «*Economics, environmental policy and the quality of life*»; ed. Prentice-Hall, Englewood Cliffs. Nueva Jersey (1979), págs. 71-79.

145 La expresión utilizada no desea referirse necesariamente a la titularidad jurídica del bien, ni a la forma en la que es ejercida por el Estado. Para profundizar en este tema y en los derechos-deberes emergentes de la consideración del dominio público, bien como titularidad subjetiva y directa, o bien, fiduciaria del Estado, y a la categoría de tributa que parece imponerse en uno u otro caso, puede acudir a ROSEMBUJ

fijado por el mercado. De hecho, generalmente, carecen de mercado donde poder ser tasados¹⁴⁶. Tal situación no promueve una asignación eficiente de los mismos; más bien todo lo contrario, el mercado estimulará su sobre utilización.

Según la Unión Europea, esta situación no puede mantenerse debido a que la corrección del deterioro requiere costes crecientes; la disminución en cantidad y calidad de los recursos naturales limita la prosperidad a largo plazo y el bienestar de las generaciones futuras; provoca el incremento de las tensiones mundiales; la energía, además de los costes externos de los que adolece, no puede ya considerarse como un recurso ilimitado; y, en definitiva, el planeta se encuentra seriamente dañado por ciertas formas de contaminación (cambio climático, capa de ozono, biodiversidad, etc)¹⁴⁷.

El uso racional y prudente de los recursos naturales sintetiza la máxima, acogida por la UE, del desarrollo sostenible, cimentado en cánones de eficiencia y actividad económica, coherente con el nivel técnico y conocimiento científico vigente y adecuado. El mercado debe mostrar la escasez de los recursos antes de que se agoten, circunstancia que demanda, de los productores de externalidades, la internalización del coste ambiental, haciendo viable la toma de conciencia social de la degradación ambiental y de la merma del recurso natural. Tales argumentos apoyan el equilibrio y la armonía entre la actividad económica y el medio ambiente, compatibles a través del progreso en la comprensión científica y técnica de los ecosistemas.

Es por ello que, desde un punto de vista económico, la cuestión ambiental se ha centrado, fundamentalmente, en lo que ha venido en llamarse “externalidades”¹⁴⁸. Podemos

ERUJIMOVICH, T.: «*Los tributos y la protección del medio ambiente*»; op. cit., págs. 52-62 y «*El tributo ambiental*»; ed. PPU. Barcelona (1994), págs. 22-27, del mismo autor.

146 Consúltense la “Teoría económica de los derechos de propiedad”, por SCHWARTZ, P. y CARBAJO, A. en *Hacienda Pública Española*, nº 68 (1981), págs. 221-223.

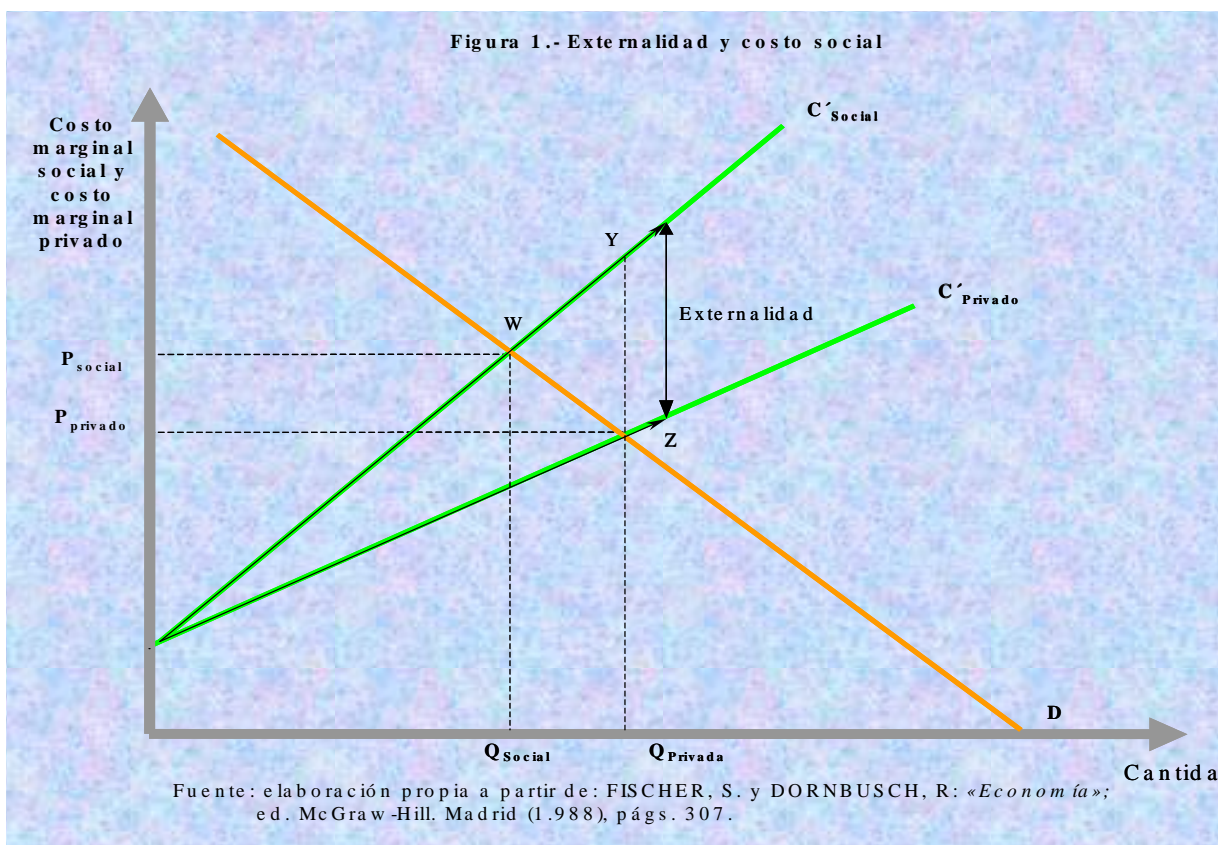
147 Conclusiones extraídas del «*Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Actos y pistas para entrar en el Siglo XXI*», aprobado el 5 de diciembre de 1993 por la Comisión Europea [COM (93) 700].

148 FISCHER, S. y DORNBUSCH, R. nos ofrece esta franca descripción del término: “Surge una externalidad siempre que la producción o el consumo de un bien tiene efectos difusión que afectan a agentes que no son los consumidores o los productores que actúan en el mercado y esos efectos no se reflejan totalmente en los precios de mercado”. Las externalidades ambientales se agrupan entre las distorsiones que provocan fallos en el mercado debido a una inadecuada fijación de precios a determinados bienes o males, lo que a su vez induce a una deficiente asignación de los recursos. Los autores ofrecen como ejemplos la contaminación, el ruido y los malos modales. «*Economía*»; ed. McGraw-Hill. Madrid (1998), págs. 305-306.

entender que éstas surgen de los planteamientos originarios de JOHN STUART MILL, quien, en su Teoría de los defectos del mercado, analiza los problemas de la intervención del Estado en la Economía, identificando tres tipos de fallos de mercado: efectos externos, rendimientos crecientes y falta de información. A partir de estos postulados, ARTHUR PIGOU publica en 1920 su obra *Economía del bienestar*, donde codifica la noción de “efectos externos” como la “situación en la que, por funcionar mal el mercado, los costes sociales son mayores que los costes del productor, o los beneficios sociales son menores que los beneficios del productor”¹⁴⁹. Las deseconomías externas de carácter ambiental suelen presentarse en situaciones donde los productores y consumidores imponen ciertos daños a otros agentes económicos sin pagar un precio por este privilegio.

Para ilustrar estas afirmaciones podemos ayudarnos de la Figura número 1, donde la curva C'_{Privado} representa el costo adicional que necesita una empresa contaminadora para producir una unidad más de un determinado bien; pero que no incluye el daño producido a la sociedad, es decir, el coste marginal social de los residuos generados. Por otro lado, la curva C'_{Social} incluye ambos. La diferencia entre ambas en cualquier punto de producción, excepto en ausencia de ésta, representa la externalidad negativa de la que no se hace cargo la empresa, puesto que el uso del área pública donde vierte sus desechos no está ni limitado ni tiene precio.

149 CÁMARA DE LA FUENTE, M.: “Derechos de Propiedad y Contabilidad Medioambiental”; op.cit., pág. 248.



De esta forma, se pueden definir los efectos externos como “las diferencias existentes entre las consecuencias sociales –positivas o negativas (beneficios o costes)- de una actividad y sus consecuencias particulares –también positivas o negativas- que pueden considerarse privadas... Son efectos externos aquellos beneficios o costes que son recibidos por las personas que no están implicadas directamente en la realización de la actividad”¹⁵⁰.

Estamos, pues, en presencia de externalidades¹⁵¹ cuando las acciones de un agente económico repercuten sobre el bienestar de otro sin que exista posibilidad de cargar un precio por ello o recibir, en su caso, una compensación¹⁵².

150 CÁMARA DE LA FUENTE, M.: “Derechos de Propiedad y Contabilidad Medioambiental”; op. cit., pág. 260.

151 CASAS PARDO, J. realiza esta curiosa ingerencia en su discurso respecto al acierto de la traducción al castellano de “Los efectos económicos externos o, como de forma inelegante se les llama en la actualidad, las externalidades, han sido y son centrales a la crítica neoclásica de la organización del mercado y constituyen la excepción más general que se hace a la hipótesis de que la competencia perfecta en todas las industrias lleva a la situación de bienestar social óptimo”. “El control de los efectos económicos externos por medio de la imposición”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda*, nº 29 (1979), pág. 1491.

Desde un principio se consideró que era el ámbito ambiental donde con mayor frecuencia se manifestaban esos beneficios o costes externos. Muestra de ello son los ejemplos empleados en la literatura al respecto. Por ejemplo, PIGOU menciona los perjuicios a terceros derivados de la contaminación atmosférica o de la que sufrían las aguas continentales -por humos emitidos por una fábrica o por vertidos de aguas-; también abundan sus referencias a la dificultad de evitar la sobreexplotación de determinados recursos naturales debido a diversos motivos, como la ausencia de derechos de propiedad, su aparente abundancia, etc¹⁵³.

Derivado de lo anterior, la internalización de las externalidades, “es un proceso orientado a registrar todos los costes derivados de la actividad empresarial, debiéndose de incluir en los mismos los de condición ambiental o ecológica como forma de conseguir que el precio de los bienes refleje el impacto social de la producción”¹⁵⁴.

Y es que, “la empresa, por costoso que sea, debe reintegrar a la Naturaleza lo que de ella recibe; pues, de otra forma, sus costes no son exactos, pues ha despreciado los costes sociales, que pagamos entre todos”¹⁵⁵. En la misma línea, no puede olvidarse que “las compañías que desatienden y descuidan la restitución de determinados elementos utilizados en su proceso productivo obligan a que su coste de reposición deba ser asumido más adelante por el resto de la sociedad, dando pie a un comportamiento asimétrico de los componentes del resultado que tiene como consecuencia inmediata la privatización de ingresos y la socialización de gastos”¹⁵⁶. De este modo, la cuenta de pérdidas y ganancias de las empresas muestra un resultado que no considera los efectos externos de su actividad, por lo que éstos no son tenidos en cuenta en la toma de decisiones.

152 AZQUETA OYARZUN, D. (1985): «Teoría de los precios sociales». «Biblioteca básica de Administración Pública»; ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid (1985), pág. 32.

153 YÁBAR STERLING, A.: “La temática ambiental en las doctrinas económicas del siglo XX”, en AA.VV.: «La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos»; ed. Marcial Pons. Madrid (2002), pág. 45.

154 RODRÍGUEZ LAGO, J.: “Reflexiones sobre la incidencia del medio ambiente en la actividad empresarial”; *Técnica Contable*, tomo XLVII, año XLVII, nº 554, (1995), pág. 112.

155 GOXENS DUCH, A.: “La ecología y la contabilidad”; *Técnica Contable*, tomo XLII, nº 493, (1990), pág. 2.

156 VALLVERDÚ, J.: “Externalidades positivas de la empresa y el principio de correlación de ingresos y gastos”; en: «V Congreso AECA». Murcia (1989), pág. 852.

Otra cuestión es cómo proceder a esta internalización de las deseconomías de tipo ambiental, habiéndose desarrollado distintas propuestas desde el ámbito de la Economía¹⁵⁷, que, en definitiva, entroncan con diversos instrumentos de protección jurídica y gestión empresarial arbitrados para la defensa del medio ambiente. Una de las diferencias fundamentales entre estos planteamientos radica en el grado de protagonismo que se asigna a la intervención pública para solucionar el problema ambiental, delimitándose, en esencia, dos líneas de pensamiento, que son las derivadas de las tesis defendidas por ARTHUR PIGOU y RONALD COASE.

C) Soluciones al problema de las externalidades: los planteamientos de Pigou y Coase

La definición más conocida de la teoría del desarrollo sostenible¹⁵⁸ es la que lo define como aquel modelo de desarrollo económico que propugna un progreso suficiente para satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Esta definición implica ya una primera contradicción con el papel central que el mercado ocupa en la teoría económica convencional, pues ¿Cómo puede el mercado, que enfrenta a productores y consumidores contemporáneos, comprometerse con las necesidades de futuras generaciones? Es el problema de la solidaridad intergeneracional que el desarrollo sostenible plantea, el que parece chocar frontalmente con el mercado y la teoría enunciada por ADAM SMITH (cuyo libro *«La riqueza de las naciones»* (1776) sigue siendo un clásico de la economía de libre mercado¹⁵⁹), según la cual, los esfuerzos

157 Al respecto puede consultarse RODRÍGUEZ LAGO, J.: “Reflexiones sobre la incidencia del medio ambiente en la actividad empresarial”; op. cit., págs. 112 y ss.

158 El concepto de desarrollo sostenible se lo debemos al Primera Ministra noruega, GRO HARDEM BRUNDTLAND, directora de la comisión internacional que elaboró en 1987 el informe denominado *«Our common future»*. -Traducción en castellano: *«Nuestro futuro común»*; ed. Alianza Editorial. Madrid (1988)-. Si se desea un conocimiento más exhaustivo, consúltese HERCE, J.A.: “Economía y medio ambiente: crecimiento sostenible”; op. cit., págs. 25-31 y para una visión actualizada de la teoría: GOODLAND, R., DALY, H., EL SERAFY, S. y VON DROSTE, B.: *«Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland»*; ed. Trotta. Madrid (1997).

En el contexto del Informe Brundtland se entiende por desarrollo sostenible aquél que “satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Así también es reconocido en el Principio tercero de la Declaración de río.

159 SMITH, A.: *«La riqueza de las naciones»*; ed. Pirámide. Madrid (1996).

individuales de aquellos que buscan su propio interés son llevados, “como por una mano invisible”, a hacer cosas que dan como resultado el interés de otros y de la sociedad en su conjunto.

La insolvencia que aqueja al análisis económico ordinario para absorber los problemas ecológicos originados por las actividades económicas, ha dado lugar a la realización de múltiples investigaciones destinadas a conseguir la integración del problema medioambiental como una variable más a tener en cuenta en el estudio de la realidad económica. En esta confianza se espera relegar, en la medida de lo posible, las divergencias entre la perspectiva estrictamente económica de las actividades humanas y el enfoque ecologista de las mismas.

La noción esencial de la economía ambiental radica en el concepto de externalidad¹⁶⁰. Con carácter general, comentábamos anteriormente que las externalidades (positivas o negativas) se originan cuando el proceso cardinal de distribución de los factores de producción de los bienes y servicios en el modelo capitalista falla, obteniendo como resultado unos precios que no son representativos de sus verdaderos valores. Los agentes económicos efectúan su cálculo del coste productivo a través de la agregación de costes marginales privados, ocasionando la exclusión de los costes sociales del precio final, fenómeno al que se denomina “subvaloración”. Concretamente, la subvaloración aparece cuando el coste de las entradas no queda debidamente reflejado en el precio asignado a las

160 Tradicionalmente se ha apuntado hacia dos causas de naturaleza económica como fundamentos de la degradación medio ambiental: La valoración “pricing” o subvaloración y la pobreza.

Uno de los resultados principales logrados en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, fue el abandono de la convicción general de que los problemas de medioambientales únicamente resultarían abordables tras conquistar cierto nivel de crecimiento económico. En Río se pone de manifiesto que pobreza y deterioro del medio están íntimamente ligados (muchos problemas de medio ambiente están causados por falta de justicia social y de desarrollo económico y a su vez, estos problemas entorpecen el avance en la erradicación de la pobreza y en el desarrollo de la economía), y después de una década de trabajos internacionales, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 vuelve a plantear la Integración de la dimensión social en el desarrollo sostenible y la comprensión de los vínculos positivos existentes entre ambas variables como uno de los temas privilegiados a tratar. Ver: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002»; [COM (2001) 53 final, de 06.02.2001], págs. 19 y 27. entre otras. También el Principio quinto de la Declaración de Río.

No obstante, el reconocimiento de que la mayoría de los problemas ambientales son causados por la pobreza derivada del subdesarrollo económico, ya fue reconocido por la La Declaración de Estocolmo de 1972. Este punto de vista ha suscitado grandes recelos y sospechas, entre los que consideran que las verdaderas intenciones del primer mundo, se dirigen a eludir sus responsabilidades históricas en la crisis ecológica de la Tierra.

salidas, en nuestro caso, el mercado no considera en el precio final de bienes y servicios los costes ambientales.

El fracaso de la Ciencia económica respecto a la valoración de los recursos del planeta y del uso del medio ambiente como vertedero del sistema productivo debe buscarse en las siguientes tres causas¹⁶¹:

- El concepto de valor en cualquiera de sus afecciones (valor de uso, precio, trabajo, valor individual, etc) se ha mostrado inoperante para fijar el precio (verdadero valor) de los bienes ambientales.
- La ineficacia del mercado para tasar su verdadero valor.
- Y por último, ausencia en las formas de organización humana de una correcta definición y asignación de los derechos de propiedad colectivos, con la consiguiente transferencia a las formas de organización económica.

Efectivamente, el factor productivo medioambiental posee naturaleza colectiva o común lo que significa que nadie pueda atribuirse títulos de propiedad sobre el mismo. Por este motivo los agentes económicos lo consideran gratuito, no está tasado por el libre juego de la oferta y la demanda, en realidad es ajeno o se dictamina que es un fallo del mercado. La consecuencia directa que produce esta infravaloración es que el precio de bienes y servicios se posiciona por debajo del punto óptimo, situación que, a la postre, derivará previsiblemente en un escenario de sobre-consumo. De entre las numerosas funciones del precio es sin duda ésta la más importante, indicar cuando un determinado bien es escaso o abundante evitando con ello el despilfarro y la asignación ineficiente de los recursos, pero para que esto ocurra es condición indispensable asignar derechos de propiedad¹⁶².

Una de las soluciones propuestas a este “fallo del mercado” consiste en aplicar las correcciones valorativas oportunas a través de políticas públicas, tales como la adopción de tributos ecológicos. En definitiva, si la externalidad es valorable, entonces puede cobrarse y,

161 YÁBAR STERLING, A.: «*La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*»; op. cit., pág. 44.

162 Véase: LÓPEZ GORDO, M.G. y LÓPEZ GORDO, J.F.: “Normativa sobre el registro contable de los derechos de emisión”; *Revista Ecosistemas*, en prensa, (2006), primer apartado. En: <http://www.ucm.es/info/ecosistemas/>.

de ser así, resulta pertinente preguntar ¿cuál es el instrumento más eficaz y más eficiente?: las medidas represivas o las medidas preventivas¹⁶³, -multa versus impuestos-.

1.- Impuestos pigouvianos

En 1920 PIGOU¹⁶⁴ pretendió por primera vez, con lo que posteriormente llamamos “impuesto pigouviano”, solucionar el problema de las externalidades. La propuesta se centra decididamente en involucrar a los poderes públicos a través de la creación de impuestos, subsidios y reglamentaciones para prohibir determinados comportamientos o corregir los efectos medioambientales adversos. De este modo, propugna que cuando los efectos externos derivados de la actuación de los individuos o las empresas son negativos para terceros, aquéllos deben pagar un precio. Asimismo, por razones de eficacia en su exigibilidad y viabilidad de su percepción, defiende que, en el caso de que no sea posible identificar de forma concreta a los perjudicados o cuando éstos sean la sociedad en su conjunto, el causante de la externalidad negativa debe de hacer frente a un impuesto. Paralelamente, si el efecto causado es positivo, el agente que lo provoca debería recibir una subvención¹⁶⁵.

Subvenciones y tributos son valorados por el autor como los mecanismos apropiados para equiparar productos netos sociales y privados. Diversos sectores económicos se revelan como más adecuados para introducir, mediante estos instrumentos, correcciones sobre

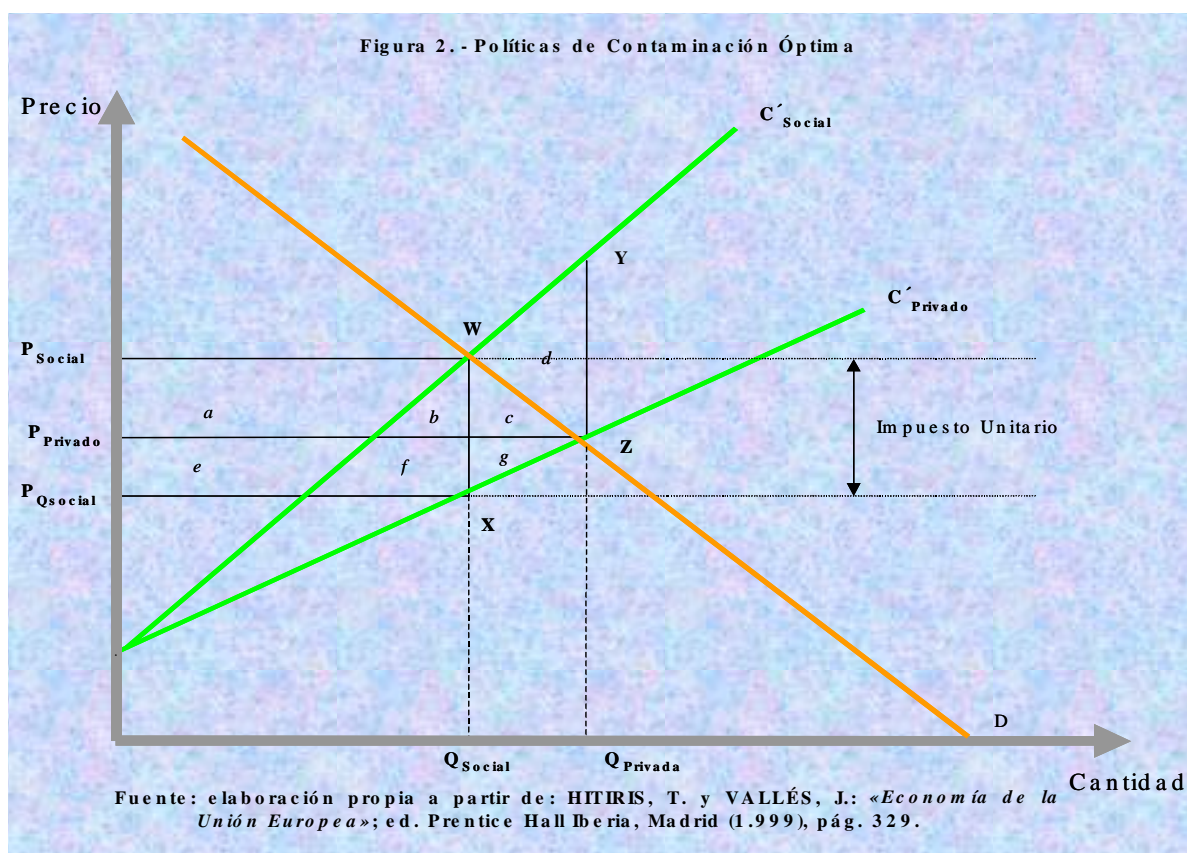
163 La disquisición entre multas e impuestos realizada, corresponde a la elección, a título de ejemplo, de dos de las herramientas más comúnmente usados en política ambiental. También son representativos de la clasificación que JAQUENOD DE ZSÓGÓN, S. realiza de los instrumentos medioambientales cuando los divide en mecanismos protectores y reparadores del ambiente, como más adelante tendremos la oportunidad de comprobar. En: «*El derecho ambiental y sus principios rectores*»; 3ª edic. Ed. Dykinson. Madrid (1991), págs. 218 y ss.

164 PIGOU, A.C.: «*Economics of Welfare*»; op. cit., págs. 185-197.

165 Puede consultarse a YÁBAR STERLING, A.: “La temática ambiental en las doctrinas económicas del siglo XX”; op. cit., pág. 63.

externalidades positivas o negativas pero es, fundamentalmente, en el perjuicio ambiental que afecta a problemas colectivos donde se justifica la intervención estatal¹⁶⁶.

Supongamos una producción de contaminación, por ejemplo humo, el coste privado del productor sobre el que a la postre se establecerá el precio final del producto es inferior al coste social, que no es tenido en cuenta ni por el productor ni por el consumidor. Esta situación queda ilustrada en la Figura número 2.



166 El informe de la OCDE «La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias» (ed. OCDE-Ediciones Mundi-prensa. París (1993). Versión española a cargo de PICHOT, F. Y RAPADO, J.R.) se pronuncia en su página 25 a favor de la intervención estatal, y ello, “se debe a las externalidades que entran en juego en la contaminación: los costes que los individuos o las empresas que contaminan imponen a los otros miembros de la sociedad. Sin la intervención de los poderes públicos, ni las empresas ni los individuos tendrán razones para considerar estos costes externos. Las decisiones relativas al nivel de las actividades de producción y de consumo que dan lugar a la contaminación, como las relativas a la elección de tecnologías, a la aplicación de medidas previstas para reducir la contaminación y eliminación de los vertidos, se tomarán entonces exclusivamente sobre la base de los costes y beneficios privados para el contaminador particular”.

La producción en un mercado competitivo ($Q_{Privada}$) y su precio ($P_{Privado}$) vienen determinados por la intersección entre la oferta (curva de coste marginal privado $C'_{Privado}$) y la curva de demanda (D o beneficio marginal privado). Como consecuencia de esta situación el precio refleja únicamente los costes y beneficios privados de productores y consumidores ($P_{Privado}$), pero no incorpora los perjuicios que ocasiona el humo a terceros. Sin una política de protección ambiental adecuada los productos contaminantes alcanzarán un $P_{Privado}$ excesivamente bajo y, como resultado, su producción resultará excesiva.

Desde un punto de vista social, el óptimo se localiza en la intersección con la curva de D del coste marginal de la sociedad (C'_{Social}), obteniéndose de este modo un precio (P_{Social}) y una cantidad de producción (Q_{Social}) que maximiza el bienestar social. Nótese que, como consecuencia de introducir en el $C'_{Privado}$ los daños producidos por la contaminación, para niveles de producción mayores ($Q > Q_{Social}$) los beneficios derivados de aumentar la producción en una unidad son inferiores al incremento de costes sociales que aparece. El productor actuará de idéntica manera para producciones inferiores ($Q < Q_{Social}$) hasta alcanzar Q_{Social} .

PIGOU sugiere que los niveles de producción socialmente excesivos pueden corregirse imponiendo un impuesto uniforme sobre cada unidad producida del bien en cuestión. El impuesto debe coincidir con el coste externo de la contaminación dado un punto de producción Q_{Social} , en nuestro caso $P_{Social} - P_{Q_{Social}}$, convirtiendo la $C'_{Privado}$ en C'_{Social} , es decir, $C'_{Social} = C'_{Privado} + (P_{Social} - P_{Privado})$, eliminando así la externalidad mediante su internalización¹⁶⁷.

El impuesto producirá sobre el bienestar los siguientes efectos:

- Los productores perderán la sumatoria de las siguientes áreas: $-(e+f+g)$.
- El efecto sobre los consumidores será también negativo: $-(a+b+c)$.
- Por otro lado los contaminados ganan: $(c+d+g)$.
- Y los ingresos impositivos generados por el impuesto son: $(a+b+e+f)$.

167 DE PRADA GARCÍA, A.: «La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos»; op. cit., pág. 20.

- En consecuencia, el impacto neto producido es positivo e igual al área “d”¹⁶⁸.

Después de este recorrido argumental, es posible apoyar el establecimiento de impuestos como medida para la solución del problema de las externalidades, basándose en dos postulados:

- “a) el papel que desempeñan los precios en la economía de mercado para asignar los recursos, y
- b) en el caso del medio ambiente, porque el uso desmesurado de él ha sido debido a su naturaleza de bien libre, y el fracaso de mercado y la conducta incontrolada de su uso son la justificación para establecer un sistema impositivo”¹⁶⁹.

2.- La utilización de estándares medioambientales

De la misma forma puede explicarse la reducción de la contaminación que operaría si las autoridades públicas decidieran utilizar una norma que limitara los niveles de emisión de actividades económicas que degradan el medio, por ejemplo, restringiendo el nivel de producción desde $Q_{Privado}$ hasta el nivel óptimo Q_{Social} . Como consecuencia se produciría el incremento de precios (de $P_{Privado}$ a P_{Social}), el decremento de la producción y el consumo y, por tanto, se reduciría la contaminación.

Aunque la ganancia neta sigue estando representada por el área “d”, la diferencia entre estándares e impuestos reside en la inexistencia de ingreso alguno para la administración.

3.- La creación de mercados de bienes naturales

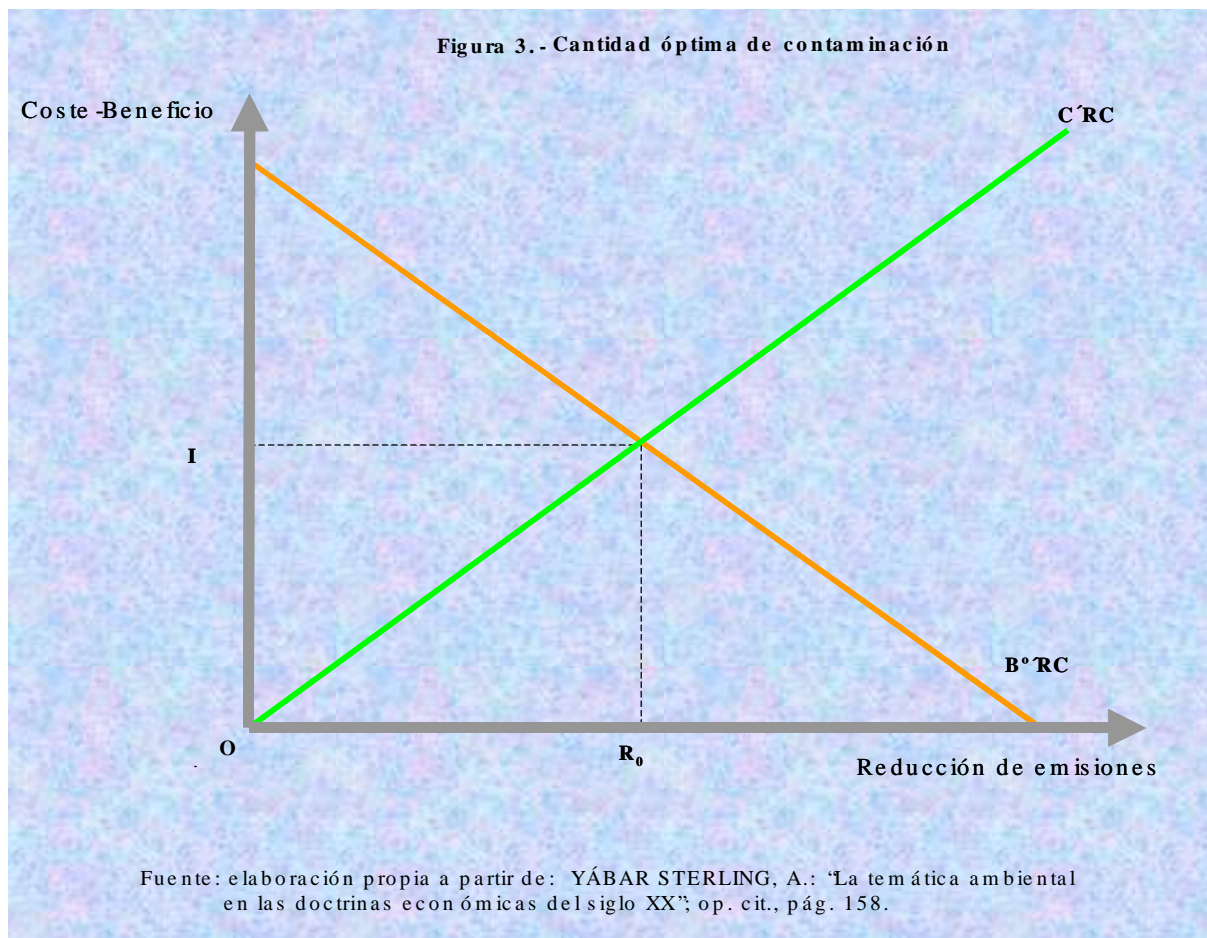
Si bien parece deseable que la contaminación ambiental se reduzca a cero (y ésta es la postura ambientalista radical sobre el nivel óptimo de contaminación) hay que reconocer

168 La “Economía del bienestar” suele utilizar para la interpretación de los sistemas económicos modelos de equilibrio general. Estos modelos exigen un impuesto único, igual al daño social marginal causado, para alcanzar la optimalidad o eficiencia paretiana.

169 FREEMAN III, A.M. y HAVEMAN, R.H.: “Los incentivos económicos y la calidad del medio ambiente”; *Nuevos Impuestos*, IEF (1972). Tomado de CÁMARA DE LA FUENTE, M.: “Derechos de Propiedad y Contabilidad Medioambiental”; op. cit., pág. 266.

que la eliminación de la contaminación por encima de ciertos niveles supone costes muy elevados, además de dificultades técnicas. Por otra parte, un esfuerzo de descontaminación total supondría no aprovechar las capacidades naturales de asimilación y/o regeneración de los elementos contaminados que posee el medio ambiente, con lo que se incurriría en costes no estrictamente necesarios.

La Figura número tres nos ayudará a acercarnos al concepto de externalidad óptima de la producción de la contaminación. Llamaremos “C’RC” al coste marginal en el que incurren las empresas al intentar reducir su actividad contaminante. La curva “B°RC” representa el beneficio marginal provocado por reducciones en la contaminación. Pues bien, se querrá reducir la contaminación hasta alcanzar un punto, óptimo social “de limpieza”, donde el beneficio marginal de un aire más limpio, por ejemplo, es exactamente igual al costo marginal de lograrlo, es decir, el punto “R₀”. En la práctica, desgraciadamente, suele ser muy difícil calcular correctamente tanto los costes de la contaminación como los beneficios aportados por su disminución.



Tal y como venimos comentando, este nivel de actividad, y el nivel asociado de contaminación óptimo, puede alcanzarse mediante la regulación pública vía imposición de un impuesto “T” por unidad de contaminación emitida. Ahora bien, los mismos resultados podrían alcanzarse si los perjudicados por la contaminación decidieran pagar a la industria contaminadora una compensación por valor del daño marginal que les ha sido causado. Serían ahora las subvenciones públicas, los incentivos fiscales o la negociación privada en el mercado los instrumentos encargados de reducir la contaminación.

Llegados a este punto, parece el momento adecuado para exponer la propuesta de COASE (1960), quien pone de manifiesto que es posible internalizar las externalidades por el acuerdo entre las parte implicadas, al que se llega a partir de un proceso negociador individual y voluntario que, en principio, rechaza la intervención pública. En este sentido, “Coase afirmó que la intervención del Estado puede perjudicar a una de las partes que se disputan un recurso económico, y produciría más ineficiencia que si se especificaran los derechos de propiedad y se dejara funcionar al mercado, permitiéndole negociar esos derechos”¹⁷⁰. Su propuesta se centra en la creación de un mercado de bienes ambientales, a partir de la asignación de derechos de propiedad sobre el patrimonio natural. Con ello se pretende superar la inexistencia de mercado como principal causante de las deseconomías externas. De este modo, se promovería una utilización más racional de los recursos naturales, dado que los agentes que deseen contaminar más deberán realizar desembolsos adicionales por la adquisición del derecho, quedando internalizada la externalidad y consiguiendo la eficacia económica.

El principal inconveniente de sus planteamientos se encuentra en los elevados costes de transacción¹⁷¹ (adquisición de información, negociación, exclusión o vigilancia de los derechos de propiedad), que surgen en la búsqueda del acuerdo cuando el número de individuos que componen el colectivo perjudicado es muy alto. Dichos costes restan eficacia

170 CÁMARA DE LA FUENTE, M.: “Derechos de Propiedad y Contabilidad Medioambiental”; op. cit., pág. 249.

171 “En el mercado, la transferencia de derechos está limitada por la realidad institucional y los costes de transacción (costes de negociación, inspección de contratos, etc.), ya que la reducción de estos costes facilitaría la transferibilidad”. Tomado de CÁMARA DE LA FUENTE, M.: “Derechos de Propiedad y Contabilidad Medioambiental”; op. cit., pág. 253.

y validez a la propuesta. El reconocimiento de esta limitación lleva a COASE¹⁷² a admitir que la intervención pública del Estado, dispuesta para garantizar la correcta utilización de los recursos naturales y la protección del medio, podría justificarse en la medida en que gravitara en torno a la asignación de derechos de propiedad sobre bienes ambientales entre la colectividad; de este modo, una vez que la estructura de derechos estuviese correctamente definida, sería posible la negociación de los efectos externos, de la que derivarían precios capaces de reflejar el verdadero valor que supone el empleo de recursos ambientales.

172 La creación de mercados a través del proceso negociador entre las partes resulta muy costoso cuando los afectados por la externalidad negativa son numerosos. En este sentido COASE reconocía la limitación de su propuesta al afirmar que “en tales casos (en el caso del humo que procede de las chimeneas de todo un distrito industrial) puede ser demasiado costoso internalizar los efectos a través del mercado”. COASE, R.H.: “The problem of social costs”; *The Journal Law and Economics*, Vol. III, octubre, (1960), pág. 34.

III. ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS EN TORNO AL PRINCIPIO QUIEN CONTAMINA PAGA

A) Contenidos jurídico-económicos: las luces y las sombras de su conocimiento positivo

La OCDE fue la organización internacional pionera en asumir el principio “quien contamina paga”¹⁷³. Consiste, fundamentalmente, en reflejar en el precio de los bienes y servicios las externalidades negativas que afectan al entorno, en función de un nivel aceptable de contaminación arbitrado por las autoridades públicas¹⁷⁴. Se trata, pues, de internalizar los costes sociales derivados de la tutela ambiental y prevenir que se alcance por medio de subvenciones o ayudas públicas¹⁷⁵. El principio contaminador-pagador rechaza una intervención generalizada del sector público, que asuma la responsabilidad total de la degradación ambiental.

173 Adoptado por la OCDE en 1972. Según este principio, el costo de las medidas tendentes a reducir la contaminación recaerá sobre el contaminador. Uno de sus objetivos principales persigue la armonización de políticas, de modo que las diferencias que existan entre la reglamentación ambiental de un país y otro no distorsionen las ventajas comparativas o las corrientes comerciales. Los gobiernos y los organismos de ayuda han aceptado ampliamente este principio como pauta para la formulación de la política ambiental.

174 Declaración de la OCDE, de 26 de mayo de 1972.

175 De hecho, siguiendo una ejecución estricta del principio, el incumplimiento de los estándares fijados administrativamente supone un beneficio económico o una subvención encubierta. Situación que vulnera, además, los elementos más elementales en los que se instaura el derecho a la libre competencia comunitaria. Por ejemplo, es posible colegir, en este último caso, que un posible exceso de derechos de emisión a favor de cierta industria, por parte de cierto Estado miembro, nos sitúa ante este supuesto.

Desde similar óptica, parece legítimo aceptar una contraprestación exigible por aquellas personas generadoras de utilidades que redundan en beneficio de la colectividad a través de la conservación o, incluso, favoreciendo un nivel añadido de calidad ambiental¹⁷⁶.

Facilitar la integración del coste ambiental como un componente más del costo privado del productor, provoca la correspondencia entre precio y valor real del bien. El mecanismo proyecta sobre los agentes contaminadores el gasto de previsión y control de la contaminación. Para su adecuación práctica se propone, como alternativa a los planteamientos de PIGOU, un sistema de cambios continuos en los tipos de gravamen, estrategia encargada de reducir la contaminación hasta unos estándares de contaminación deseable prefijados administrativamente¹⁷⁷. De esta manera se salva el inconveniente de cuantificar el uso del bien y/o el daño provocado, problema que en la amplia mayoría de los casos se muestra irresoluble, y del que debería obtenerse la cantidad justa a pagar por unidad de contaminación.

Por otro lado, proponer que el principio pueda imponerse en todos los casos en los que existan externalidades es un error, según opina COASE¹⁷⁸. En realidad, el conflicto arranca de una asignación ineficiente de recursos y no de un perjuicio infligido por una parte a la otra. Las partes prefieren evitar el coste del litigio por un recurso incompatible, las opciones son: aplicar el principio quien contamina paga, o bien, comprar o compensar el derecho a contaminar o a no ser contaminados por contaminados y contaminadores, respectivamente.

En esta línea de argumentación el principio apunta hacia la coacción legal sobre derechos patrimoniales de los bienes ambientales. En resumidas cuentas: para la corrección de economías externas que lesionan el medio ambiente deberemos remitirnos a la

176 En este sentido de pronuncia ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T., “O sea, hay que reconocer las externalidades positivas que aportan aquellos sujetos cuya contribución ambiental ahorra gasto público y beneficia a la colectividad”. En: *«El tributo ambiental»*; op. cit., pág. 51.

177 Sobre el particular consúltese el artículo de BAUMOL, WILLIAM J.: “Sobre la tributación y el control de las externalidades”; *Hacienda Pública Española*, nº 46 (1977). Traducción de A. CASAHUGA.

178 COASE, R.H.: “The problem of social costs”; op. cit., pág. 3. Puede consultarse la versión en castellano en: GALLEGO GREDILLA, J.A.: *«Economía del medio ambiente»*; op. cit., pág. 99 y ss.

negociación y a la fijación de niveles de contaminación apropiados, así como, a las adecuadas indemnizaciones¹⁷⁹.

El principio implica que los costes de las medidas de prevención y lucha contra la contaminación por medio de diferentes procedimientos factibles dentro del sistema de mercado deben ser imputados al contaminador, independientemente de que éste haga repercutir sus mayores costes de producción en los precios del producto. Desde el punto de vista de aplicación del principio, lo que importa es determinar el primer pagador, para que de esta manera él pueda integrar plenamente, en su proceso de decisión, la carga económica que constituye el conjunto de costes ambientales. El agente contaminador es cualquiera que directa o indirectamente perjudica al ambiente o crea las condiciones para que el daño se produzca; no obstante, también suele señalarse que, son muchas las ocasiones en las que no es fácil determinar a quién se debe imputar el coste, ya que habría que distinguir entre contaminador físico, real, potencial, usuario, etc¹⁸⁰.

McLoughlin y Bellinger aprecian un conjunto de medidas que corresponde hacer frente al agente contaminador¹⁸¹:

- Aquellas medidas de corrección de la contaminación adoptadas por propia voluntad del agente, que en otro caso se producirían como consecuencia de su actividad.

179 Cabe resaltar que COASE imponía tres condiciones para la aplicación de su teoría:

- Derechos de propiedad bien definidos,
- inexistencia de costes de transacción y
- que el pago de los derechos no modifiquen la estructura de la demanda.

Estas exigencias impiden, en principio, su traslación a la materia ambiental, puesto que las características de los bienes ambientales hacen muy complicado su cuantificación global (por no hablar del hipotético valor de mercado de un deterioro ambiental que, aún logrando su individualización, ¿qué precio asignaríamos si este resultara fuera irreversible?) y la multiplicidad de afectados provocaría unos costes de transacción muy elevados.

180 En la práctica (como ejemplifica BAYONA DE PEROGORDO, J.J. y SOLER ROCH, M.T.: “Gasto público y medio ambiente”; op. cit., pág. 28), señalar jurídicamente con exactitud el sujeto pasivo sobre el que recaen las obligaciones medioambientales puede convertirse en una tarea ardua, sino imposible, en algunos casos. Suelen señalarse fenómenos como la contaminación de las aguas, la desertificación o el cambio climático.

181 BELLINGER, E.G. y MCLOUGHLIN, J.: «*Environmental pollution control*»; ed. Norwel. Londres (1993).

- Medidas obligatoriamente establecidas y los costos administrativos y de control.
- Coste de restauración una vez cometido el daño.
- Coste total de los dispositivos y medidas dispuestas a hacer frente una catástrofe o accidente ambiental.

Sin embargo, desde un punto de vista político, el principio acarrea un alto nivel de polémica. Si entre los derechos del ciudadano se encuentra el derecho a la tutela del equilibrio ecológico, no deben ser estos, por lo menos de forma directa, los obligados a soportar el coste; sino los agentes contaminadores directamente responsables. Aún más, otros se inclinan a interpretar la simple adquisición del derecho a contaminar: no es equitativo que quien puede pagar pueda contaminar¹⁸². El cuerpo pragmático de tales argumentos se halla en la intervención pública y en la sanción penal, ejecutadas en su límite más expeditivo: la eliminación total de toda clase de legitimación a la contaminación, aún estableciendo estándares mínimos de calidad ambiental¹⁸³.

182 Argumento con el que no podemos estar de acuerdo. La introducción jurídica del principio en la Comunidad Económica Europea realizada por el Acta Única Europea introduce en su puesta en práctica la exigencia de equidad, convirtiéndolo en un principio de justicia. Sin embargo, ciertos autores señalan a los principios ambientales introducidos por esta norma como meras directrices políticas, con lo que devalúan al principio quien contamina paga hasta un mero mecanismo corrector del mercado.

Al respecto, PÉREZ DE AYALA, J.L. (“II. Instrumentos jurídicos-públicos de protección del medio ambiente. B) La polémica “medidas administrativas versus instrumentos económicos. 2. Consideraciones jurídicas. El principio “quien contamina paga”, como principio de Justicia del tributo”, en AA.VV.: *«La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos»*; ed. Marcial Pons. Madrid (2002), pág. 144 y ss), indica que “el pago del Impuesto ambiental (...) no repara jurídicamente la perturbación del equilibrio ecológico, sino que, jurídicamente también, y por así decirlo, lo consolida”. Según opina el autor, para que el principio no opere como legitimador de la conducta contaminante (quien paga puede contaminar), el impuesto fundado en el principio quien contamina paga debe estar afectado “a financiar, con él, el coste de una actividad pública purificadora o correctiva del efecto contaminador”.

183 En definitiva, suele argumentarse que los agentes productores de externalidades ambientales negativas no reducirán su producción, siempre y cuando puedan pagarlas; otros, quien no ostenta esta capacidad, eludirán la situación exigiendo que el Estado se haga cargo de la misma. Estas expresiones ponen de manifiesto el desconocimiento de los fundamentos del principio. La verdad es que el mecanismo no consiste en pagar si se contamina o en poder contaminar si se paga y, por tanto, el que más puede pagar más puede contaminar; porque simplemente esta posición está fuera de lugar. La aplicación correcta del principio quien contamina paga se dirige a incorporar los costos ambientales o, costos sociales del medio ambiente, junto con el resto de costes de la actividad económica, en cualquiera de sus expresiones, para evitar o reducir la contaminación o el deterioro de los recursos naturales. Es más, se puede hacer recaer los costes de descontaminación sobre los sujetos responsables, eludiendo que el cargo se contabilice entre las partidas de gasto de los fondos públicos.

Los requisitos de eficiencia y equidad que incorpora el principio contaminador-pagador, son también cuestiones que, desde una vertiente jurídica, han sido duramente criticadas. Para reproducir tales críticas, baste decir que la equidad que se le supone, queda ensombrecida desde el momento en que es imposible atestiguar que el contaminador pague el precio justo por el daño ambiental causado o, por la restauración del mismo a su estado original. Este fallo del principio, lo sitúa fuera de su concepción como principio de justicia distributiva, lo que, añadido a que su eficacia en el proceso de imputación de costes tampoco ha dado los resultados esperados, lo ha ubicado en una posición muy cuestionable para un sector de la doctrina, por lo menos como principio general rector de las políticas medioambientales. En definitiva, se limita su importancia como valor jurídico y se cuestiona su destreza en la práctica económica¹⁸⁴.

No obstante, recordemos que el principio desea incorporar al coste final del producto también los costes medioambientales de actividades no deseadas pero lícitas¹⁸⁵, y fomentar aquellas otras de mayor benevolencia ambiental. Con posterioridad, será el mercado el encargado de desplazar los productos de mayor coste o de auspiciar aquellos más ecológicos (los que, posiblemente, desde un enfoque económico, en algunos casos requiera de otras ayudas añadidas para su competitividad). Los ingresos percibidos por dichos tributos, a nuestro juicio, se incorporaran a las partidas que el legislador crea conveniente, a tenor de las inquietudes sociales y de la estructura de ingresos y gastos comprometida, que es cuestión a parte¹⁸⁶. Por ejemplo, se nos ocurre que su disposición podría estar destinada a la reducción

184 Es también amplia la bibliografía donde se puede encontrar su adjetivación como: eslogan político, propaganda o frase brillante. En suma, un valor jurídico sin contenido apreciable o un principio legal sin correspondencia ejecutiva viable.

185 Efectivamente, el principio no implica el ejercicio de intervenciones dirigidas a cesar la contaminación.

186 Desde el punto de vista del gasto público, las cantidades a invertir en corregir o restaurar los daños medioambientales causados, “exige, por consiguiente, una política orientada a la procura de estas cantidades, bien mediante el ejercicio de la potestad de imperio obligando a determinados particulares a que efectúen la corrección de estos atentados o bien mediante el empleo directo de fondos públicos” (Al respecto puede consultarse a BAYONA DE PEROGORDO, J.J. y SOLER ROCH, M.T.: “Gasto público y medio ambiente”; op. cit., pág. 28). Si añadimos las necesidades de prevención, el incumplimiento estricto del principio derivará, como es el caso, en la satisfacción de buena parte de los gastos medioambientales, mediante los ingresos generados por los impuestos comunes satisfechos por las personas. Otra posibilidad, consiste en la afectación de las recaudaciones de la imposición ecológica en la satisfacción de dichas cargas.

de otras cargas sociales o al fomento de productos o técnicas más beneficiosas con el medio ambiente, como podría ser políticas estratégicas sobre las energías renovables¹⁸⁷.

La repercusión del coste ambiental, vía precio, parece eliminar gran parte del buen hacer del principio, por lo que se reivindica la articulación de mecanismos que nutran, con las ganancias de los contaminadores, fondos dirigidos a indemnizar a la naturaleza. Aunque existen técnicas legales correctoras, de dudoso resultado práctico al oponerse a las conductas que marca el mercado, el fenómeno del traslado¹⁸⁸ del coste sitúa a consumidores y proveedores en disposición de sustituir los productos gravados, por bienes más económicos o de menor perjuicio ambiental. Inevitablemente, el productor que desee mantenerse en el mercado queda obligado a reformar el producto, el proceso o la tecnología¹⁸⁹.

En la línea apuntada, es posible considerar, a su vez, los problemas redistributivos que parece plantear el principio. Evidentemente, la internalización del coste social acarrea, con carácter general, efectos negativos sobre el paro y la inflación, habida cuenta del incremento de precios y reducción de la demanda (y con ello de la producción) de los productos contaminantes que, por otro lado, era el efecto deseado. Efectivamente, como se

187 PÉREZ DE AYALA, J.L., op. cit., reduce su exposición, concretando la posibilidad de considerar al principio quien contamina paga como posible principio de Justicia tributaria, puesto que algunas de las conclusiones únicamente son aceptables en el plano tributario, “en especial, la idea de que con el pago por contaminar se adquiere el derecho a hacerlo. Esto, obviamente, no es verdad para los pagos en concepto de multas, o por responsabilidades civiles o mercantiles, cuando dan lugar a indemnización. Con pago, o sin él, la actividad contaminante ha de cesar. Por el contrario, no ocurre así, con los impuestos ecológicos o ambientales, donde, según razonaremos, el pago del impuesto no enerva, jurídicamente, la contaminación de las actividad contaminante, siendo uno y otro perfectamente compatibles”.

188 La traslación es un fenómeno que permite al sujeto gravado (supuesta la dinámica normal del mercado) resarcirse, total o parcialmente, de la carga impuesta mediante su incorporación al precio del producto. Con independencia de las posturas adoptadas por la doctrina (en referencia a la naturaleza económica o jurídica del término incorporado en el art. 31.2 de la Ley General Tributaria 320/1963), el legislador pretende aprovechar el mecanismo de la traslación económica para someter a la condición de contribuyente al suministrador del bien o servicio. Con la técnica de la repercusión se asegura un proceso de recaudación en primer lugar factible, al mismo tiempo (y a nuestro juicio no por ello menos importante) que se imponen facilidades para su gestión y control. Para una mayor profundización sobre el tema véase en la *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 204 (1989) el artículo de SARTORIO ALBALAT, S.: “Traslación económica y obligados tributarios”.

189 Este es, efectivamente, la pretensión del principio, “desalentar la contaminación y fomentar el desarrollo de la tecnología y hábitos de consumo limpios”. HERRERA MOLINA, P.M.: “El principio (quien contamina paga) desde la perspectiva jurídica”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995), pág. 83.

señaló, se consigue un acercamiento al nivel óptimo de producción¹⁹⁰, tanto desde un punto de vista de bienestar social como de asignación justa de los recursos productivos¹⁹¹. Por otro lado, la articulación de tributos en la dirección señalada, no tiene porque obviar en su diseño las peculiaridades subjetivas de los consumidores finales y, de no ser esto posible, el propio diseño de los sistemas impositivos podría reestructurarse en el sentido de absorber los efectos indeseados que la elevación de precios de los productos con una elevada inelasticidad tuviera sobre las rentas más bajas.

Son muy variados y de muy diversa índole los planteamientos y los aspectos, dentro de los regímenes de responsabilidad, en los que es posible encontrar la inspiración del principio. El principio, “desborda su ámbito estrictamente económico” en cuanto que recoge y orienta otras posibilidades: “cánones o tasas finalistas, disuasorias o incentivadoras, según los casos, de una determinada actividad, y con la posibilidad de exceptuarlo en cuanto a las actividades públicas, o cuasi públicas, incluso en actuaciones cooperativas o consorciales”¹⁹².

En cualquier caso, la aplicación efectiva del principio quien contamina paga y la plena internalización de los costes medioambientales siguen mostrándose como aspectos críticos de las políticas sobre medio ambiente de cualquier administración, y así es reconocido explícitamente en el documento de la Comisión Europea COM (1999) 543¹⁹³.

190 O, un nivel óptimo de contaminación. En similitud con el uso de cualquier otro instrumento y de las directrices jurídicas a respetar en su aplicación, el problema técnico de fondo radica en la valoración de la contaminación, de manera que la elección del nivel de contaminación aceptable se convierte en una cuestión política, con el trasfondo subjetivo de las inclinaciones sociales y la base objetiva que incorpora la información disponible.

Resulta palmario que el nivel de contaminación considerado óptimo, puede fijarse directamente a través de una norma, sin tener que acudir al principio; sin embargo, no se produce la imputación de costes al contaminador, por lo que será la colectividad la encargada de sufragarlo. Podríamos añadir las ineficacias de los sistemas de normas y multas y de los resultados ofrecidos a lo largo de su amplia trayectoria de aplicación, pero referirnos a ello merece un apartado específico, en el siguiente capítulo de esta tesis.

191 Tal como señala el mandato constitucional del art. 45.2 y, como a continuación comprobaremos, el TCE.

192 FUENTES BODELÓN, F.: “Incentivos medioambientales de la CEE”; op. cit., pág. 97.

193 «El medio ambiente en Europa: Hacia donde encauzar el futuro. Evaluación global del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y desarrollo sostenible»; [COM (1999) 543 final, de 21.01.2001].

B) Aplicación del principio quien contamina paga en el arbitrio europeo

Aunque en el Capítulo IV tendremos la oportunidad de acometer en profundidad la evolución de las acciones en materia medioambiental de la Comunidad, procede ahora dejar constancia de algunas consideraciones, respecto a la situación que ocupa el principio contaminador pagador en la estructura jurídica de la Comunidad y sobre el grado de integración que compromete las políticas de la UE con el medio ambiente.

1.- La recomendación del Consejo 75/436

Desde una aproximación europea, existe un conjunto de elementos (evaluación, prevención, vinculación a conocimientos científicos y técnicos, principio quien contamina paga¹⁹⁴, solidaridad internacional y coordinación), que se revelan como los verdaderos articuladores de lo que debería ser la política ambiental de la Comunidad¹⁹⁵, y que podríamos sintetizar en la aplicación del principio contaminador-pagador, en una actuación prioritaria en la propia fuente contaminante y en la decisión de impedir que las actividades realizadas por un Estado miembro repercutan negativamente en la degradación del medio ambiente de otro¹⁹⁶. A estos principios debe añadirse la integración de la acción ambiental en todas y cada una de las políticas comunitarias, consideración de la que goza únicamente la política ambiental¹⁹⁷. A nuestro juicio, merece mención particular la Directiva de

194 El procedimiento práctico de aplicación del principio quien contamina paga en el ámbito europeo puede encontrarse en la Recomendación del Consejo 75/436/EURATOM, CECA, CEE, de 3 de marzo de 1974, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente (DO L 194 de 25.07.1975).

195 Véase a: LÓPEZ RAMÓN, F.: “La política de medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español”, en AA.VV.: *«Tratado de Derecho Comunitario Europeo», Vol. III*; ed. Civitas. Madrid (1986), págs. 499-553.

196 La noción de desarrollo sostenible es el pilar fundamental en el que se cimientan los principios comunitarios a escala medioambiental. En torno a este concepto, el art. 174.2 de la Versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) orienta la política de la Comunidad hacia el logro de un elevado nivel de protección, respetuoso con la diversidad de situaciones existentes en las regiones de la Comunidad.

197 Al respecto puede consultarse a BAYONA DE PEROGORDO, J.J. y SOLER ROCH, M.T.: “Gasto público y medio ambiente”; op. cit., pág. 28 y ss.

Evaluación del Impacto Ambiental (EIA)¹⁹⁸, puesto que, con ella, la aplicación del principio de prevención recibe un fuerte impulso, al mismo tiempo que se fija la dimensión exacta del principio quien contamina paga, salvando la perversión del sistema hacia un mero procedimiento de concesión de licencias para actividades contaminantes.

La Recomendación 75/436 establece la sujeción obligada del contaminador de soportar el costo de la prevención y reparación del daño infligido al ambiente, en la intención de reducir efectos no deseados sobre el, en aquellos momentos, Mercado Común. A tenor de los instrumentos medioambientales utilizados, la Recomendación menciona los siguientes costes a sufragar por los agentes contaminantes: todos los derivados de las inversiones medioambientales (bienes de equipo, nuevas técnicas y los gastos de funcionamiento asociados), con la peculiaridad de que asumir tales costos, resulta independiente de que se supere el umbral de protección fijado administrativamente, y las tasas pertinentes; todo ello, sin perjuicio de las indemnizaciones que, en su caso, proceda aplicar según la normativa nacional, comunitaria o internacional¹⁹⁹. En definitiva, todos los costes y gastos necesarios para cumplir con los estándares medioambientales fijados por la administración correrán a cargo de los sujetos obligados, procediendo, si estimara conveniente, articular otras medidas compensatorias para quienes deseen establecerse por encima de dichos límites²⁰⁰. No obstante, como veremos a lo largo de este trabajo, los beneficios, fiscales por ejemplo, se establecen como ayuda a la industria por motivos medioambientales, en el límite de lo permitido por el principio.

198 Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Sobre la regulación del impacto ambiental pueden consultarse: ALONSO GARCÍA, E.: *«El Derecho ambiental de la Comunidad Europea»*, Vol. I; ed. Fundación Universidad Empresa-Civitas. Madrid (1993), pág. 121 y ss. y MARTÍN MATEO, R.: *«Tratado de Derecho Ambiental»*; op. cit., pág.301 y ss.

199 Véase al respecto a FUENTES BODELÓN, F.: “Incentivos medioambientales de la CEE”; op. cit., pág. 84 y ss. y SÁNCHEZ PEDROCHE, J.A.: “La tributación ambiental ¿sólo un tema de moda?»; *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, nº 242 (1996), págs. 807-808.

200 No obstante, la propia Recomendación admite la financiación, por parte de la Administración, de las medidas de supervisión y control destinadas a asegurar el cumplimiento de los estándares fijados. Véase el apartado quinto de la Recomendación 75/436.

2.- El medio ambiente en el TCE: la integración del medio ambiente en las políticas comunitarias

También el Derecho internacional lo reconoce con carácter general²⁰¹ y, de forma expresa, encontramos presente el principio quien contamina paga en el primer párrafo del art. 174.2 del TCE, (junto a los principios de cautela, de acción preventiva y de corrección de los atentados medioambientales preferentemente en la fuente misma), como norma jurídica directamente aplicable²⁰²; aunque no todos los autores le otorgan tal naturaleza²⁰³. La Comunidad optó por ajustarse a un sistema basado en el desarrollo sostenible, eligiendo entre los criterios que conforman sus piedras angulares el principio quien contamina paga. Tal decisión se adopta ante la comprobada insuficiencia de los mecanismos directos y no puede menos que dejarse influir a través de reglamentos y directivas, normas que indican la dirección a observar obligadamente por los Estados miembros. En lo que concierne a las políticas de medio ambiente, el principio es de prioritario cumplimiento, si lo que se desea es evitar distorsiones en la competencia que afecten a los intercambios comunitarios y a la localización de las inversiones dentro del perímetro de la Comunidad.

A tenor de los arts. 174. 1 y 2, a los principios expuestos en nuestro párrafo anterior, se les encomienda el genérico objetivo de alcanzar un nivel de protección elevado, mediante su integración en la política comunitaria sobre la materia. La concreción de los resultados a alcanzar se corresponde con la enumeración expuesta en el apartado primero: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la

201 El Principio dieciséis de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y desarrollo, dispone sobre el principio en los siguientes términos: «*Las autoridades deberán procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio*».

202 El Primer Programa de Acción de la Comunidad en materia ambiental se refiere al principio advirtiendo que debe “considerarse como un principio rector para la aplicación de los instrumentos económicos destinados a la realización de la política de medio ambiente”. Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (DO C 112, de 20.12.1973), pág. 38.

203 ALONSO GARCÍA, E. únicamente reconoce su valor informativo, puesto que su eficacia y alcance se limita a las acciones comunitarias, a su vez, delimitadas y justificadas por los objetivos comunitarios. En: «*El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*»; op. cit., pág. 78 y ss. Por su parte, ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T. («*Los tributos y la protección del medio ambiente*»; op. cit., pág. 97 y ss) considera al principio como una norma jurídicamente aplicable por todos los Estados miembros, “obligando a la adopción de medidas internas que desarrollen lo estipulado en las directivas. Aunque formalmente el derecho estatal es el aplicable, materialmente este derecho no es otra cosa que desarrollo, con frecuencia mera transposición, de las directivas y, a la postre, concreción remota de los principios ambientales comunitarios”.

salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales; y el fomento de medidas a escala internacional destinadas frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

A nuestro juicio, siguiendo el Título XIX que el TCE reserva al medio ambiente (arts. 174, 175 y 176), no es posible reconocer, de manera directa, una noción extensiva del mismo, similar a la expuesta en los primeros apartados de este capítulo; aunque, no obstante, la integración de la variable medioambiental en el resto de políticas comunitarias es traída de la mano del artículo sexto del TCE, donde se reconoce que *«las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible»*. El artículo tercero, por su parte, enumera hasta un total de veintiún tipos de actividades que deberán implicar las acciones comunitarias, entre ellas, una política en el ámbito del medio ambiente.

Se podría simplificar diciendo que, la ejecución de estas políticas comunitarias, en conjunción con lo dispuesto en el art. 4 del TCE²⁰⁴, tendrá como fin último encomendado a la Comunidad, la promoción de un nivel de vida adecuado para el ciudadano europeo²⁰⁵. Sin embargo, el art. 2 del TCE desarrolla un conjunto de fines, a promover, *«mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4»*, con las que deberá conseguirse *«un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros»*. En consecuencia, parece pertinente interpretar un concepto

204 El art. 4 del TCE añade el modelo de política económica en el que deberá sustentarse las políticas comunitarias y la de los Estados miembros, para alcanzar la misión encomendada por el artículo segundo. La adopción de dicha política económica, siguiendo el art. 4.1, *«se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia»*.

205 En analogía con lo dicho sobre el art. 45 de la CE en los inicios de este primer capítulo.

extensivo de medio ambiente, en cuanto es reconocida la promoción de un alto nivel de protección y de mejora medioambiental, y en la medida en que las diversas facetas medioambientales se encuentran presentes en el resto de fines comunitarios.

Desde un punto de vista económico²⁰⁶, el modelo propuesto deberá tener la condición de sostenible para el conjunto de la Comunidad, dejándose influir en su ejecución por el principio quien contamina paga y por el resto de principios rectores medioambientales; asentado sobre las bases de una economía de mercado y en estrecha relación y conjunción con las políticas económicas de los Estados miembros. Desde un punto de vista global, la consecución de los fines del artículo segundo exigirá, en la medida que se encuentre comprometida la defensa de los valores medioambientales, la aprobación de los principios rectores de la política en la materia (principios de cautela, de acción preventiva, de corrección en la fuente misma y principio quien contamina paga), posibilitando la concreción de cualquier tipo de instrumento medioambiental, con independencia de su naturaleza normativa o económica. Además, será necesario otro requisito, a dichos instrumentos se les obliga a estar en sintonía con el modelo de desarrollo sostenible prefijado por el artículo segundo del TCE para el ámbito comunitario²⁰⁷.

3.- Los condicionantes de su aplicación: supuestos de no sujeción

Para la correcta interpretación de los principios rectores medioambientales y del papel que juega el medio ambiente en las políticas europeas, es necesario acudir, en primera instancia, al principio de subsidiariedad, que da sentido a todo el derecho derivado de la Comunidad. Tal es así, que *«ninguna acción de la Comunidad excederá*

206 Deseamos poner énfasis en el calificativo, porque desde sus orígenes la Comunidad ha tenido una vocación eminentemente económica que, lejos de quedar deteriorada con los sucesivos pasos hacia la constitucionalización del TCE, se ha constituido en el pilar fundamental de dicha evolución. Es suficiente realizar una primera y rápida lectura del art. 2, para percatarse de la estrecha asociación que vincula a la Comunidad con el área económica, alrededor de la cual se le hace girar o, a la que se incorporan otros valores, para conformar cierto modelo de desarrollo económico; base, y a la vez instrumento, de consecución de las aspiraciones del artículo segundo.

207 Al respecto se pronuncia el art. 6 del TCE de forma menos concreta: *«Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».*

de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado»²⁰⁸, en referencia a las acciones concurrentes con los Estados miembros²⁰⁹.

En origen, puede considerarse que existe una delimitación clara de competencias, puesto que los artículos del Tratado determinan de forma explícita las materias objeto de regulación comunitaria; pero existe otra parte del articulado, de contornos mucho más difusos, donde la referencia sobre las materias a gestionar se realiza a través de la descripción de funciones²¹⁰, lo que acarrea posibilidades de interpretaciones diversas sobre el principio de subsidiariedad y, en consecuencia, sobre el nivel competencial y sobre la pragmática de las políticas, acciones e instrumentos a considerar en su gestión²¹¹. Aquí es donde entra a jugar un papel importante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el cual, a través de una serie de decisiones, ha desarrollado con

208 Párrafo tercero del artículo quinto del TCE.

209 Por tanto, el objetivo perseguido por el principio de subsidiariedad comprende dos facetas: autorizar la intervención de la Comunidad para resolver problemas transnacionales (por ejemplo, en problemas de contaminación global o transfronteriza y de sus soluciones) y evitar el intervencionismo comunitario en aquellos casos en que no es necesario que la comunidad legisle. Se trata de garantizar «que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos» (Preámbulo del Tratado de la Unión Europea), de manera que las iniciativas comunitarias se restringen a aquellos aspectos que le son de exclusiva competencia, o se justifique la eficacia de su intervención frente a acciones nacionales, regionales o locales (párrafo segundo del artículo quinto del TCE).

210 De conformidad con el principio de subsidiariedad, con el funcionamiento del mercado interior, con las relaciones transfronterizas e internacionales y con la cohesión, la Comunidad, sin ánimo de ser exhaustivos, ha limitado sus actuaciones medioambientales los siguientes ámbitos:

- Gestión duradera de los recursos naturales (suelos, aguas, zonas naturales y costeras),
- lucha integrada contra la contaminación y actuación preventiva en materia de residuos,
- reducción del consumo de energía procedente de fuentes no renovables,
- desarrollo de modos de transporte eficaces y limpios,
- mejorar la calidad del medio urbano,
- mejora de la salud y la seguridad (principalmente en materia de gestión de riesgos industriales, de seguridad nuclear).

211 El problema interpretativo se agudiza, cuando entran en juego materias a las que se les reconoce competencia exclusiva de la Comunidad (por ejemplo, el problema del efecto invernadero), junto con otras, competencia de los Estados miembros (por ejemplo, en temas tributarios). En el capítulo IV profundizaremos sobre este problema, y sobre los sistemas de aprobación en el Consejo europeo, en especial referencia a la acción de la Comunidad en materia ambiental comprometida con el uso de instrumentos de naturaleza tributaria.

base en los Tratados, diversas competencias (no contempladas en éstos), dotándolas de un carácter de exclusividad, pero sin establecer con ello una lista definitiva²¹².

El principio de subsidiariedad se encuentra estrechamente vinculado, por la jurisprudencia del TJCE, a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. El primero de los criterios, hace referencia a la utilidad de los instrumentos seleccionados para alcanzar el fin perseguido. Se plantean por tanto dos interrogantes: ¿es la finalidad verdaderamente ecológica? o, por el contrario, ¿se busca en última instancia disimular una ayuda estatal?; y, la medida elegida, ¿contribuye positivamente a la reducción de la contaminación o a la preservación del elemento medioambiental que se pretende proteger? Por su parte, el criterio de necesidad admite en su aplicación la intervención obligada, en la búsqueda del interés general, “sobre el patrimonio jurídico del ciudadano, en particular sobre sus derechos fundamentales”²¹³. De nuevo, la elección del instrumento deberá decidirse en función de su predisposición a causar el menor perjuicio a los derechos e intereses de los afectados, en sintonía con su eficiencia ambiental y teniendo presente los posibles cambios técnicos y científicos, que pueden abandonar a la obsolescencia las decisiones estatales tomadas de inicio. Con una orientación similar a la expuesta en el criterio de necesidad, la proporcionalidad se constituye en la exigencia de un régimen de medida razonable entre el objetivo ambiental y las repercusiones que pudieran alcanzar a otros objetivos comunitarios, o al propio mercado común²¹⁴.

212 En buena medida, el principio de subsidiariedad ha ido conformando su significado a través de la jurisprudencia comunitaria, que “articulan el principio de proporcionalidad en tres elementos íntimamente unidos: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto”. Al respecto, véase a VILLAR EZCURRA, M.: “Exigencias del Derecho comunitario a la metodología del Derecho financiero y tributario”; *Crónica Tributaria*, n° 100 (2001); en: http://www.ief.es/Publicaciones/Revistas/Cronica%20Tributaria/100_Villar.PDF/, pág. 19.

BARNES, considera que el principio de subsidiariedad “se erige en piedra angular de todo ordenamiento jurídico, una fuente subsidiaria que lo integra e inspira”, y analiza los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad a través de la jurisprudencia comunitaria relacionada con el medio ambiente. En BARNES, J.: “Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario”; *Revista de Administración Pública*, n° 135 (1994), pág. 499 (Tomado de: FERRER DUPUY, P.: «*Perspectiva jurídico-financiera del medio ambiente*»; Tesis doctoral. Universitat Pompeu Fabra (2001), pág. 204 y ss.).

213 VILLAR EZCURRA, M.: “Exigencias del Derecho comunitario a la metodología del Derecho financiero y tributario”; op. cit., pág. 19.

214 Véase a BARNES, J.: “Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario”; op. cit., pág. 517.

Después de lo dicho, es fácil apuntar que el principio quien contamina y paga, y en general toda la política medioambiental comunitaria, se encuentra graduada por un delicado equilibrio de costes y beneficios, donde la potestad legítima de las negociaciones políticas tendrá mucho que decir. Es tal la subjetividad de las valoraciones y tan amplio el abanico de objetivos considerados, que es imposible inferir con certeza²¹⁵, de los criterios rectores del principio de subsidiariedad, qué medidas sí y cuáles no, aún considerando el uso de mecanismos medioambientales adecuados y aplicados correctamente a su fin, se constituyen en los instrumentos correctos para una actuación concreta.

Por otro lado, la imputación de costes a cargo del contaminador presenta evidentemente la exclusión de medidas de apoyo financiero a las actividades de los sujetos contaminantes²¹⁶, a la vez que se fomenta las subvenciones a aquellas iniciativas acordes con el respeto al bien natural y a la financiación que los Estados que de manera directa y a través de los instrumentos financieros comunitarios, léase LIFE y fondos estructurales o de cohesión, aportan directamente en pos de razones medioambientales²¹⁷. Si bien, la Recomendación de 1975 ya abre las puertas a dos excepciones recogidas en su artículo

215 “En la casuística judicial (...) se han considerado ilícitamente amparadas por el objetivo de protección ambiental medidas como la prohibición francesa de exportar aceites usados, la exigencia danesa de emplear envases autorizados, la tasa de uso de las carreteras alemanas o la reglamentación también alemana del uso de las dioxinas. En cambio, han podido justificarse por necesidades ambientales la prohibición belga de importar residuos a una región y la prohibición absoluta para los barcos italianos de verter en alta mar sustancias químicas nocivas”. LÓPEZ RAMÓN, F.: “Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 1, punto tercero, apartado A). En: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

216 La incompatibilidad del principio con las ayudas públicas se manifiesta, aún con más fuerza, cuando se introduce el principio comunitario de libre competencia. Las ayudas de Estado a los sujetos contaminantes *«puede falsear la competencia y crear obstáculos a los intercambios, especialmente en los sectores más contaminantes (...) y poner en peligro la consecución del mercado único. Las empresas de todos los Estados miembros deben invertir para que sus instalaciones, sus equipos y sus proceso de producción cumplan las obligaciones de protección (...) Las ayudas estatales pueden favorecer a algunas empresas frente a sus competidores de otros Estados miembros que, aunque están sujetas a las mismas obligaciones medioambientales, no perciben estas ayudas»* («Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente»; punto 1.4, publicadas en el DO C 72, de 10.03.1994). Esta forma de actuar consigue dos efectos deseados: evitar competencias lesivas e incitar a los contaminadores comportamientos favorables para el medio ambiente; dejando la duda sobre si, “precisamente para evitar daños a la competencia con la «excusa» medioambiental (...) la Comunidad asumió el principio **quien contamina paga**”. Véase a PRIETO ÁLVAREZ, T., en “Medio ambiente y competencia en el Derecho de la Unión Europea. En busca del adecuado punto de equilibrio”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 207 (2002), pág. 125.

217 Sobre ayudas públicas y protección medioambiental: FUENTES BODELÓN, F.: “Incentivos medioambientales de la CEE”; op. cit., pág. 77 y ss. Sobre el medio ambiente como principio rector de los fondos estructurales, puede acudirse a: Díez Vázquez, J.: “La financiación comunitaria de la política ambiental ante el próximo siglo”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2001), pág. 34 y ss.

sexto: las financiaciones destinadas a resarcir a los contaminadores por el perjuicio económico que supone la obligación de adaptar sus productos o procedimientos técnicos a las nuevas normativas medioambientales y aquellas otras ayudas derivadas de políticas comunitarias, como por ejemplo las de carácter regional, industrial, agrario, etc, que apoyen la reducción de efectos nocivos para la naturaleza²¹⁸.

En varias ocasiones, la Comisión Europea se ha manifestado a favor de clarificar los criterios de aplicación del principio quien contamina paga²¹⁹, mostrándose partidaria de su aplicación y cumplimiento efectivo en el conjunto de políticas medioambientales²²⁰. Concretamente, respecto a los fondos estructurales y de cohesión, se ha comprometido a elaborar un marco de referencia que asegure, en coherencia con otros objetivos comunitarios,

218 De forma paralela a la contradicción que supone apoyar a empresas o sectores contaminantes a tenor del principio quien contamina paga, se presenta la problemática de las ayudas de estado en la UE. El control de las ayudas estatales por motivos ambientales por parte de la Comisión Europea se constituye en un eje fundamental para el normal desenvolvimiento del Mercado Interior europeo (los artículos 87 a 89 del TCE se constituyen en el régimen aplicable a las ayudas de Estados y forman parte de de las normas de la competencia). Suele ser práctica común que los Estados otorguen, por ejemplo a sectores contaminantes como el energético, ciertas ayudas medioambientales, constituidas, por ejemplo, en torno a un tributo medioambiental, mediante exenciones, devoluciones o tipos inferiores a los normalmente establecidos, produciéndose a continuación la desautorización comunitaria por infringir las normas de la competencia y por beneficiar ciertas fuentes de energía en detrimento de los objetivos de la política energética y de la lucha contra el cambio climático.

No existe un inventario cerrado de todas las formas posibles de ayudas medioambientales que los Estados pueden conceder, aunque la Comisión, consciente de la incertidumbre jurídica que esta situación incorpora, ha publicado sus criterios al respecto (por ejemplo: «*Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente*»; (DO C 37, de 03.02.2001), aunque no representan mas que una puesta de manifiesto sin repercusión legal.

Para una visión más amplia de estas cuestiones se puede consultar, entre otros, a: Una evolución más pormenorizada de esta etapa puede encontrarse en: CORNEJO PÉREZ, A.: “La nueva Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos”; *Crónica Tributaria*, nº 111 (2004), págs. 108-109; LUCHENA MOZO, G.M.: “Fiscalidad de la energía”; *Crónica Tributaria*, nº 108 (2003), pág. 80 y ss. y MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: “La deducción por inversión en bienes ambientales a la luz del principio “quien contamina paga” y la prohibición de ayudas de Estado”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004).

219 El régimen de incentivos medioambientales comunitarios (concretamente, las iniciativas encuadradas entre el primer y cuarto programa de acción), y su relación con el principio contaminador-pagador es juzgado, a primera vista, como “el más idóneo para compatibilizar medio ambiente y libre comercio, de tal forma que las ayudas no causen distorsiones en los cambios y no creen dificultades a la libre circulación de mercancías, a la equidad y a la competitividad intercomunitaria”. El principio resulta clave en los programas de acción comunitarios, sin embargo, el concepto, el ámbito de aplicación y las excepciones que presenta dentro del trasfondo comunitario, lo convierte en “algo ambiguo y contradictorio”. FUENTES BODELÓN, F.: “Incentivos medioambientales de la CEE”; op. cit., pág. 97.

220 Al respecto, el punto 21 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al medio ambiente del 2001, citadas anteriormente, es rotundo: «*no es necesario conceder una ayuda para impulsar a las empresas a cumplir la ley*».

la internalización de los costes, incluso de prevención de la contaminación, en las cuentas empresariales²²¹.

No está de más retomar lo expuesto con anterioridad y recalcar el carácter transitorio que en el art. 175.5 del TCE concede a estas excepciones; cuando a juicio de un Estado miembro las medidas que deban adoptarse supongan costes desproporcionados, añadiéndose la posibilidad de recurrir al apoyo financiero que presta el Fondo de Cohesión, de conformidad con el art. 161, o ambas posibilidades. Independientemente de la subjetividad respecto a la consideración de proporcionados o no de los costes a los que debe hacerse frente, existe otra, si cabe de mayor envergadura, que también nos coloca en un campo jurídico de difícil determinación. En el segundo párrafo del artículo donde la Comunidad coloca el principio quien contamina paga (art. 174.2 del TCE), encontramos la primera de las excepciones que, sin desmarcarse de lo dicho anteriormente, propone de inmediato la posibilidad de adopción de medidas de salvaguardia por los Estados, ahora bien, por motivos medioambientales que no económicos, y bajo control de la Comisión²²².

Desde la vertiente internacional, también es posible encontrar supuestos de no aplicación del principio, sin ir más lejos, el citado anteriormente Principio dieciséis de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y desarrollo, donde se dispone que el que contamina «*debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y no distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales*».

La aplicación del principio en la Comunidad Europea se ha visto condicionada, a causa de la falta de acuerdo entre los Estados miembros. Tal situación, da lugar a que la mayoría de las medidas teóricas diseñadas no encuentren su debida correspondencia práctica²²³. La posición monolítica en la que se ha consolidado la unanimidad exigida en la

221 Respecto a los elementos básicos, en torno a los que se construiría el marco de aplicación del principio para los fondos europeos: DÍEZ VÁZQUEZ, J.: “La financiación comunitaria de la política ambiental ante el próximo siglo”; op. cit., pág. 41 y ss.

222 Siguiendo FUENTES BODELÓN, F., las ayudas estatales y las comunitarias pueden presentarse en forma de subvenciones de capital, créditos blandos, moratorios en el pago de intereses o beneficios fiscales. En: “Incentivos medioambientales de la CEE”; op. cit., pág. 77.

223 Al respecto, JORDANO FRAGA indica que “la propia Comisión de la UE ha sido consciente del núcleo de problemas relacionados con la implementación del Derecho ambiental comunitario”. Para corroborar dicha afirmación se cita la «*Comunicación de la Comisión. Aplicación del Derecho comunitario de*

aplicación de los instrumentos fiscales a lo largo de la evolución legislativa de los Tratados europeos, será una cuestión que con posterioridad tendremos la oportunidad de estudiar, comprobando que el derecho de veto implícito de los Estados, cuestión que toca directamente la línea de flotación de una pretendida armonización fiscal, constituye, en la práctica, una excepción más, a las medidas ambientales.

Con independencia de la idoneidad desde un punto de vista tributario de la aplicación del principio contaminador-pagador (lo que promete el estudio del acto lícito a gravar y del principio de capacidad económica, fundamentalmente), una seria limitación de las excepciones parece necesariamente obligada, si no se desea reducirlo a un mero principio programático o a un eje de referencia necesario, pero falto de contenido y ejercicio práctico²²⁴.

medio ambiente»; [COM (1996) 500 final, de 22.10.1996], donde se recoge una opinión, coincidente con el sentir generalizado de la doctrina. Los problemas relacionados con la implementación del Derecho ambiental comunitario, proceden (en opinión de los presentes y citados en este pie de página) de la estructura de la UE, es decir, de la firme oposición de los Estados miembros a efectuar cambios allí donde aparece perjuicio por conflicto con otros intereses soberanos, a los que se les concede una importancia superior, entre otras razones. Siguiendo a JORDANO FRAGA, las medidas concretas propuestas por la Comisión para superar este déficit, incumben a la “creación de un cuerpo de inspectores ambientales, homologación de los criterios de inspección, establecimiento una amplia legitimación para organizaciones representativas (obviamente asociaciones ecologistas), introducción en las nuevas propuestas de los principios de máxima claridad, transparencia y certeza, introducción de medidas sancionadoras dentro de los derechos nacionales como mecanismo de implementación, expansión de la información sobre la ejecución del Derecho ambiental, fortalecimiento de la red IMPEL (...) iniciativas de asistencia financiera y técnica para operadores jurídicos (jueces, funcionarios y juristas), etc...”

No obstante, el profesor también reconoce, después de presentar una amplia recopilación de Directivas con trasfondo medioambiental traspuestas a nuestra legislación nacional, que “en un gran porcentaje, por no decir casi en su totalidad, nuestro Derecho ambiental trae causa del Derecho ambiental de la UE. El Derecho ambiental en nuestro ordenamiento jurídico es gran medida transposición u obra directa del Derecho comunitario ambiental”. JORDANO FRAGA, J.: “La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del *ius commune* ambiental europeo”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 6 (2001), apartado II y apartado III A. En: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/06/LA%20APLICACION%20DEL%20DERECHO%20AMBIENTAL.htm/>.

224 En este sentido: BAYONA DE PEROGORDO, J.J. y SOLER ROCH, M.T.: “Gasto público y medio ambiente”; op. cit., pág. 29.

CAPÍTULO SEGUNDO.
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA
AMBIENTAL

II. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

I. REFERENCIAS A SU SISTEMATIZACIÓN

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZT, agrupa el conjunto de normas medioambientales, desde un punto de vista descriptivo, en tres momentos bien diferenciados. Un primer grupo de disposiciones, esencialmente preventivas, estarían dirigidas a establecer criterios de actuación sobre ciertas actividades potencialmente dañinas con el medio ambiente. Encontramos dentro de este primer bloque normativo, las disposiciones sobre evaluación de impacto ambiental, normas sobre actividades clasificadas y sobre control integrado de la contaminación, auditorías ambientales y disposiciones urbanísticas. Si este primer conjunto nace en un momento temporal anterior a la existencia de deterioro medioambiental, un segundo grupo concentra las normas que pretende, fijando un nivel de contaminación aceptable, limitarla mediante el estableciendo estándares o, incluso, prohibiendo el uso o el vertido de ciertas sustancias en los medios, por lo que se trata de legislación sobre aire, agua, ruido, etc. Por último, para aquellos casos en que se comete un acto contaminador no permitido, son posibles dos actuaciones: la que tiene su fundamento en las normas sancionadoras por incumplimiento (penales o administrativas), y aquellas otras disposiciones que establecen y regulan la obligación de reparar el daño ambiental causado,

entre los que el autor incluye los instrumentos con base en el principio quien contamina paga y en la responsabilidad ambiental²²⁵.

Siguiendo a **PÉREZ MORENO**²²⁶, la diversidad de clasificaciones posibles pueden reagruparse observando los siguientes enfoques: Sustantivos, teleológicos y funcionales²²⁷, axiológicos y prospectivos²²⁸ y en base a criterios de clasificación que comprenden la dinámica de las cuestiones ambientales²²⁹.

Diversas teorías de la ciencia económica tradicional han intentado corregir los fallos del mercado analizando un elenco de instrumentos que, atendiendo a una clasificación **TRADICIONAL**, podrían dividirse en: jurídicos, administrativos, técnicos, sociales y económicos²³⁰.

T225 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Derecho ambiental: aspectos generales sobre la protección jurídica del medio ambiente”; *e-Derecho Administrativo*, nº 12 (2004), en el epígrafe II. En: <http://usuarios.lycos.es/edea/2004/numero12/ambiental.htm/>.

226 PÉREZ MORENO, A.: “Instrumentos de tutela ambiental”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 0, epígrafe II. En <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

227 Las clasificaciones realizadas por la doctrina española se encuadran, en su mayoría, dentro de esta perspectiva. Se cita a MARTÍN MATEO, SEOANE y RODRIGUEZ RAMOS, TRENZADO RUIZ, CARDELUS Y MUÑOZ SECA. Concretamente, JORDANO FRAGA distingue entre instrumentos públicos y privados e instrumentos estrictamente ambientales o tomados de otras disciplinas. Por su parte, MARTÍN MATEO fija las siguientes categorías: medidas preventivas, represivas, disuasorias, compensatorias, estimuladoras, instrumentos económicos y técnicas complementarias, que congregan, estas últimas, acciones educativas e informativas en general y, concretamente, técnicas de mercado como la ecoetiqueta, la gestión y la auditoría ambiental.

228 En realidad, se trata de un análisis de los instrumentos en función de su efectividad en cada fase del problema ambiental. Mientras que el enfoque prospectivo, pretende la reordenación y actualización de los instrumentos ambientales, dentro de la Teoría general del Derecho administrativo.

229 Esta sistematización acude a criterios más descriptivos que clasificatorios, entre los que podrían figurar: decisiones políticas sobre fuentes de energía, programas económicos y planificación; ecuaciones sobre uso racional de los recursos naturales; medios preventivos y reparadores; medios represivos; criterios de gestión económica y tráfico comercial; criterios fundados sobre la participación, el pacto y el consenso y criterios de cooperación entre administraciones y con las fuerzas sociales.

230 En OCDE: «*La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias*»; op. cit., págs. 29-36.

Para PÉREZ MORENO, A. (“Instrumentos de tutela ambiental”; op. cit., epígrafe II) se trata de una clasificación realizada desde un enfoque sustantivo, puesto que atiende de forma global a la defensa del medio ambiente, es decir, desde todas sus perspectivas. Partiendo del punto evolutivo donde se encuentra actualmente el Derecho ambiental, la clasificación es considerada por el autor como innecesaria, aunque conjetura que resultó muy práctica en los orígenes.

- Los instrumentos jurídicos se constituyen en un conjunto de normas y disposiciones legales.
- Los administrativos, básicamente, responden a evaluaciones del impacto ambiental y a la regulación directa en los posibles sectores de actuación, ya sea ésta industrial forestal o urbana, articulados desde el control, la vigilancia y la sanción.
- Los instrumentos técnicos son los que nos ofrecen las ciencias aplicadas: equipos e instalaciones correctores o medidas preventivas; procesos con tecnologías limpias, que limiten los desechos o fomenten el reciclado; utilización de combustibles menos contaminantes, o materias primas con menos residuos; ahorro de energía; etc.
- Los instrumentos sociales que han venido implantándose en los países industrializados, incumben a la educación ambiental, a la información y a la concienciación ciudadana y a la participación pública en los procesos de decisión.
- Los mecanismos de tipo económico y fiscal intentan poner precio a la contaminación y al uso adicional de recursos, y utilizan para ello, principalmente el funcionamiento del mercado y los incentivos. Como ejemplo cabe citar: impuestos, cánones de contaminación, establecimiento de tarifas reales ajustadas al costo real de los servicios públicos, creación de mercados, etc.

También es de sobra conocida, por su amplia divulgación doctrinal, que a los mecanismos de actuación medioambiental suelen, esencialmente, catalogárselos bien como medidas reguladoras, bien como mecanismos de mercado o instrumentos económicos²³¹. No obstante, a tenor de la perspectiva global o parcial, desde la que se desee enfrentar la cuestión, surgen posibilidades de combinación distintas, tal y como puede observarse en el Esquema 1.

Esquema 1.- Criterios para la clasificación de los instrumentos medioambientales

Atendiendo a:

- Criterio 1.-** El recurso natural sobre el que actúen
- Criterio 2.-** El grado de intervención pública con el que han sido elaborados
- Criterio 3.-** La formulación jurídica utilizada para su implantación
- Criterio 4.-** La finalidad perseguida, como por ejemplo:
 - Incrementar los costes de uso de los recursos naturales
 - Cumplir el principio quien contamina paga
 - Trasladar el precio medioambiental al usuario, en aplicación del anterior principio
 - Mejorar la información existente sobre los recursos medioambientales y sus usos
 - Dirigir el mercado hacia la utilización óptima de los recursos naturales

Fuente: elaboración propia a partir de: VAQUERO GARCÍA, A. (1998); “Fiscalidad y medio ambiente”; *Gaceta Fiscal*, nº 162 (1998), pág. 193

231 Entre otros, podemos acercarnos a esta idea de la mano de CARBAJO VASCO, D. en: “La imposición ecológica en España. El caso de la fiscalidad de las aguas”; *Impuestos*, nº 21, (1993), pág. 266.

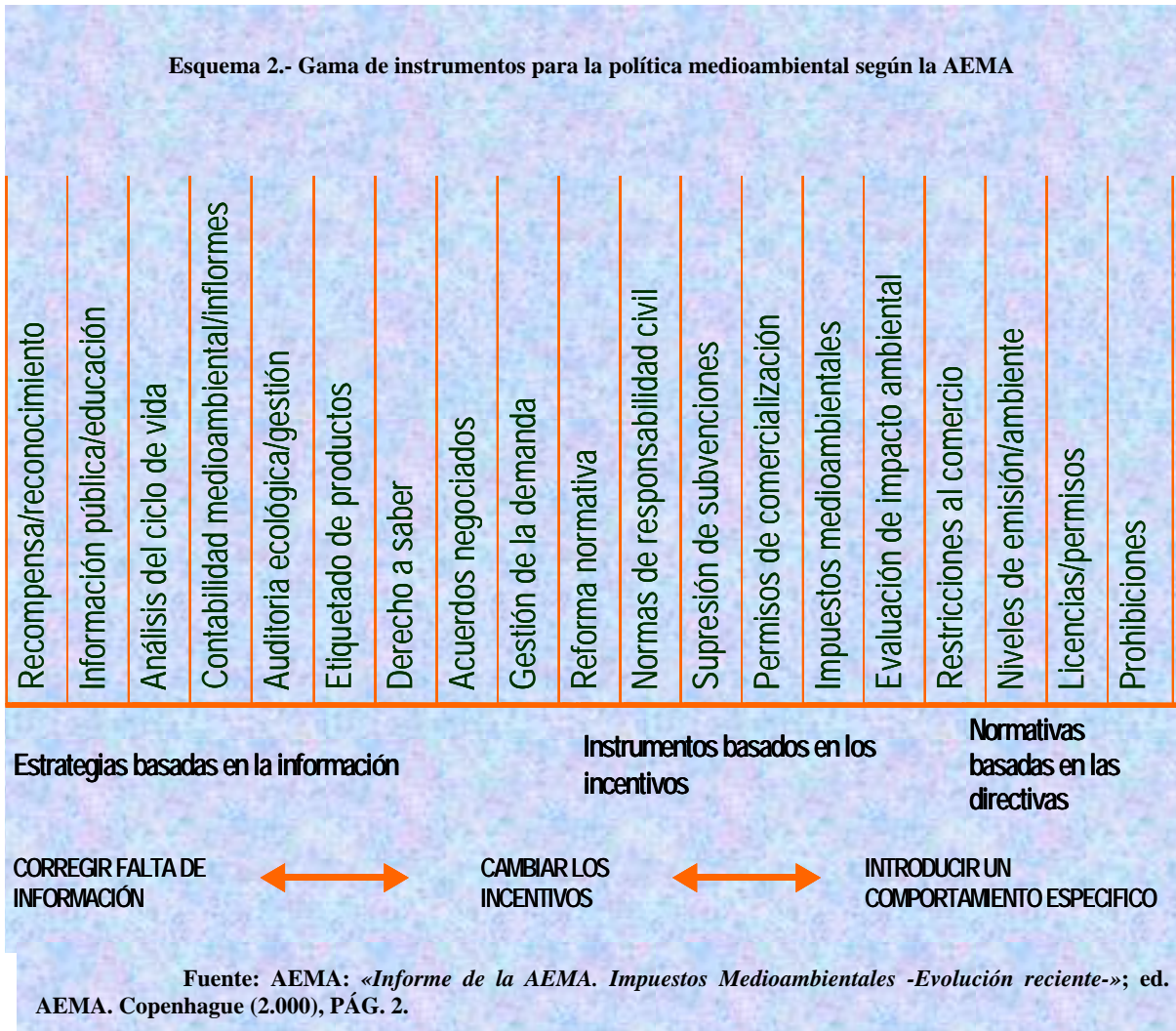
Por ejemplo **ZSÖGÖN**²³², clasifica los mecanismos protectores y reparadores del ambiente, atendiendo al instante anterior y posterior de la puesta en peligro o lesión del entorno. Así, reúne entorno a las medidas a priori: la investigación y enseñanza ambiental, las evaluaciones de impactos ambientales, la planificación y ordenación del territorio, actuaciones de registro e inventario, autorizaciones y aprobaciones, mecanismos de control, las subvenciones, préstamos, exenciones y bonificaciones, actuaciones de salvaguardia, los cánones y los impuestos ambientales; incorporando como medidas represivas aquellas basadas en la amenaza punitiva legitimada en la legislación civil, administrativa o penal. No obstante, la propia autora reconoce que resulta imposible realizar una diferenciación radical “puesto que, por una parte, la amenaza de represión previene y, por otra, resulta imposible exigir responsabilidades sin que previamente hayan mediado controles preventivos”.

La clasificación de los mecanismos públicos de protección ambiental aportada por **JIMENEZ**²³³ diferencia, por un lado, las medidas sancionadoras de naturaleza penal de las administrativas (como suele denominárselos indistintamente en la literatura más y menos especializada, instrumentos de control directo), y por el otro, los instrumentos económicos. A su vez, dentro de los instrumentos administrativos, incorpora una subclasificación que atiende al cumplimiento o no de las medidas establecidas, con lo que se logra distribuir las en dos bloques, a los que suele denominarse por medidas preventivas y represivas. Bajo el epígrafe de instrumentos económicos, agrupa las ayudas financieras, los sistemas de consignación, la creación de mercados y a los tributos.

232 JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S. en: *«El derecho ambiental y sus principios rectores»*; 3ª edic. Ed. Dykinson. Madrid (1991), págs. 218 y ss.

233 JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, J.: *«El tributo como instrumento de protección ambiental»*; op. cit., pág. 52.

Otra clasificación alternativa es la propuesta por la **AEMA**, que distingue una amplia variedad de instrumentos ordenados en torno al tipo de estrategia a seguir: suministro de información, oferta de incentivos y reglamentación. El abanico de medidas resultantes se presenta en el Esquema 2.



En una investigación realizada por el Comité del Medio Ambiente de la OCDE, OPSCHOOR y VOS²³⁴ (1989) clasifican los instrumentos económicos más importantes según el detalle que se aprecia en el Esquema 3.

E Esquema 3.- Clasificación de los instrumentos económicos de política ambiental según la OCDE

<i>Cánones</i>	<ul style="list-style-type: none">-Cánones de vertido-Cánones por servicio prestado-Cánones sobre productos-Cánones administrativos-Diferenciación por el impuesto
<i>Ayudas financieras</i>	<ul style="list-style-type: none">-Subsidios-Créditos blandos-desgravaciones fiscales
<i>Sistemas de consignación</i>	<ul style="list-style-type: none">-Voluntarios-Obligatorios
<i>Creación de mercados</i>	<ul style="list-style-type: none">-Intercambio de derechos de emisión-Intervención del mercado-Seguro de responsabilidad
<i>Incentivos financieros para asegurar el cumplimiento</i>	<ul style="list-style-type: none">-Gravámenes de no-cumplimiento-Depósitos de buen fin

Fuente: elaboración propia a partir de: RODRÍGUEZ ARIZA, L., FERNÁNDEZ PAVÉS, M., LÓPEZ GORDO, M. y LOPEZ GORDO, J.: “El mercado Europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 232 (2004), pág. 95.

Siguiendo a VAQUERO²³⁵, es posible una clasificación alternativa de los instrumentos económicos de intervención medioambiental, considerando la situación que ocupan dentro de la política fiscal en la cual se desarrolla el instrumento. Con esta forma de operar, encontramos una partida de ingresos donde se ubicarían los tributos e impuestos

234 Incluido en OCDE: «*La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias*»; op. cit., págs. 29-31.

235 VAQUERO GARCÍA, A. (1998): “Fiscalidad y medio ambiente”; *Gaceta Fiscal*, nº 162 (1998), pág. 194.

medioambientales, tasas, etc., por un lado, y sanciones: tarifas públicas y/o precios públicos, por otro. El grupo de los gastos lo forman los sistemas de depósitos reembolsables, sistemas de consignación, ayudas financieras y subvenciones (gastos fiscales), si bien, resulta interesante recordar que las subvenciones a industrias contaminantes están excluidas, en principio, por la norma europea de que quien contamina paga. Por último, los permisos negociables: mecanismos de compensación, cuotas de producción y de polución y permisos de contaminación, integrarían un grupo mixto.

II. EVALUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS AMBIENTALES: LAS VENTAJAS Y LOS INCONVENIENTES

A) El Derecho penal como instrumento medioambiental en la Unión Europea

En el ámbito de la UE, la preocupación por proteger el medio ambiente a través del Derecho penal ha sido formalizada por la Decisión marco 2003/80 del Consejo de la Unión Europea²³⁶. A través de ella se impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para tipificar en su Derecho interno, como infracciones penales, las infracciones dolosas y las infracciones por imprudencia grave, así como la adopción de otras medidas destinadas a instaurar una cooperación entre los Estados en materia policial, penal y administrativa para luchar contra los delitos graves contra el medio ambiente.

Los delitos graves contra el medio ambiente son actos que suponen un deterioro sustancial o un peligro manifiesto de deterioro sustancial del medio ambiente, por razón de contaminación de la atmosférica, de las aguas, del suelo o del subsuelo, o mediante el almacenamiento o la eliminación de residuos o sustancias similares y que pueden tipificarse como infracciones dolosas o por imprudencia²³⁷.

236 Decisión marco 2003/80/JAI del Consejo, de 27 de enero de 2003, relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho penal (DO L 29, de 05.02.2003).

237 Compartimos con PÉREZ MORENO, A., que el desarrollo de los delitos ecológicos representa y “es considerado por los mismos penalistas como el fracaso del Derecho. Y también puede afirmarse que es una manifestación de impotencia del Derecho Administrativo. Los nuevos ilícitos significan la consumación de la lesión a los bienes ambientales”. La explicación, por lo menos en parte, debe buscarse en la rigidez de las estructurales tradicionales del Derecho, circunstancia que trae obligada la concurrencia de normas imperativas, normas de adopción voluntarias, fórmulas paccionadas, acuerdos voluntarios de naturaleza normativa, relaciones mixtas de Derecho público y privado, etc., donde tengan acomodo los instrumentos efectivos de protección medioambiental. En: “La cuestión medioambiental, factor prioritario en la regulación de las obras y servicios públicos”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 1, epígrafe II, en: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

La Decisión considera como circunstancias agravantes que el acto no forme parte del ejercicio normal de una actividad lícita, que el delito cometido sea de una magnitud considerable o que haya tenido como efecto o por objetivo un lucro económico. La magnitud de la infracción se valorará examinando si el delito puede considerarse como sistemático o premeditado, y si se ha pretendido ocultar los hechos agravando los daños.

Los Estados deberán prever normas de indemnización por daños y las distintas sanciones aplicables, tanto a personas físicas como a personas jurídicas declaradas culpables de un delito contra el medio ambiente, y que podrán consistir en: multas, prohibición de subvenciones públicas, prohibición permanente o temporal del ejercicio de actividades o de ocupar ciertos cargos de responsabilidad de una sociedad o en determinados organismos.

La necesidad de esta Decisión, se justifica en la inexistencia en el Derecho comunitario de algún tipo de disposición que establezca una normativa estándar para el tratamiento de los delitos contra el medio ambiente, y que se encuentre orientada a exigir de los Estados miembros el establecimiento de sanciones penales conforme al artículo décimo del Tratado CE²³⁸, con la consiguiente falta de seguridad jurídica. Por otro lado, la Comisión considera que las sanciones de naturaleza penal poseen un efecto altamente disuasivo, frente a las sanciones administrativas o a los mecanismos de compensación derivados del Derecho civil, en cuanto cubren un conjunto de situaciones en las que el delincuente ecológico posee escasos o insuficientes medios económicos para hacer frente a sanciones o responsabilidades de tipo financiero. Tampoco debe olvidarse que los medios de los que se benefician las fases de procesamiento y de investigación penal (y la cooperación entre Estados miembros) son mayores que las herramientas a disposición del Derecho administrativo o civil. Otro beneficio adicional es la separación entre las autoridades encargadas de la investigación criminal y las autoridades administrativas gestoras, por ejemplo, de extender los permisos, autorizaciones y licencias para el inicio de una explotación y/o de una actividad

238 «Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión.». Artículo 10, párrafo primero del TCE. (DOCE C 323/35, de 24 de diciembre de 2002). En nuestro caso, la medida destinada en última instancia a desalentar la comisión de delitos ecológicos tiene su justificación en la exigencia del apartado 2 del art. 174 TCE de garantizar un nivel de protección elevado del medio ambiente.

contaminante, con lo que se consigue otorgar al sistema de una garantía adicional de imparcialidad²³⁹.

Quizá lo más destacable sea el carácter preventivo de la Decisión, como por otro lado debe exigírsele a este tipo de normativa. Es preferible constituir un sistema donde las empresas (que son las que en mayor medida han recibido sentencias condenatorias por delito ambiental) les compense tomar medidas dirigidas a cumplir la normativa ambiental, antes que hacer frente a las sanciones propuestas para cada incumplimiento. Además, la decisión empresarial no debe únicamente valorarse por la presión económica que puedan ejercer multas pecuniarias elevadas, sino que debe anticiparse la seguridad de que las mismas serán impuestas con reiteración en cualquier rincón de la UE y que, junto a éstas, se producirá un descrédito social que repercutirá sobre la imagen de la firma a diferentes estratos: consumidores, accionistas, competidores, relaciones comerciales y financieras con las administraciones públicas, etc.

No podemos olvidar, que las consecuencias civiles, penales y administrativas con las que reacciona el ordenamiento jurídico ante el menoscabo ambiental, son distintas si se trata de persona física o jurídica. Dejando al margen las satisfacciones exigidas por el Derecho civil, puesto que no difieren entre un caso u otro, nos centramos en los castigos de privación de libertad, de los que indiscutiblemente quedan no sujetos los entes con personalidad jurídica. Si la virtud de la medida penal mora en la facultad de prevenir el daño, tal autoridad resulta menoscaba cuando la privación de libertad causada por el daño ambiental inducido por cierta estrategia corporativa, recae sobre el empleado (o incluso administrador) con escasa información y/o capacidad de decisión.

No obstante la Decisión presenta algunas carencias, como es el hecho de no contemplar ciertos recursos naturales y, con ello, queda fuera de su ámbito de aplicación la exigencia de castigar su explotación irracional. Las conductas penalizadas están limitadas a una batería de acciones centradas en emisiones, vertidos y comercio, dejando al margen la posibilidad de sancionar cualquier otro comportamiento que violente al medio ambiente o a los equilibrios naturales. El artículo primero de la Disposición define ilícito como «*toda*

239 Véase la exposición de motivos de la «*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente por medio del derecho penal*» [COM (2001) 139 final, de 13 de marzo de 2001].

infracción a una ley, un reglamento administrativo o una decisión adoptados por una autoridad competente (...) con objeto de proteger el medio ambiente»; definición imprecisa sobre el cuándo y el cómo las infracciones administrativas ambientales se convierte en delito, dejando esta tarea reinterpretable en manos de los Estados miembros y, en segunda instancia, al juicio subjetivo de los jueces²⁴⁰. Por último, puede suceder que no exista ningún precepto que tipifique la conducta punible, en cuyo caso no podrá existir sanción, puesto que no se ha producido trasgresión de norma alguna; aunque verdaderamente resulta muy complicado, y en muchos casos indeseable, que el legislador anticipe la acción y deseo de las sociedades.

Cabría preguntarse sobre la idoneidad jurídica de la norma en estudio, por cuanto el establecimiento de un criterio mínimo para los elementos constitutivos de delito medioambiental comunitario articulada a través de una directiva, incrementaría la armonización europea, al mismo tiempo que deja margen suficiente a los Estados miembros para ajustar los preceptos relacionados en la misma a la idiosincrasia de la legalidad estatal²⁴¹. La Propuesta de Directiva dirigida a la protección medioambiental mediante el uso del Derecho penal²⁴², cubre sólo un abanico de fuentes importantes de daño ambiental²⁴³

240 En palabras de FLOREZ DE QUIÑÓNEZ, C. “para catalogar una actividad ilícita como delito o como infracción administrativa, tendríamos que saber si esa conducta ha generado o no un peligro grave para la salud de las personas o para el medio ambiente. El problema se encuentra en que catalogar de grave un peligro es una tarea enormemente valorativa, en la que intervienen las concepciones personales y la sensibilidad del juez hacia la materia, con la carga de inseguridad jurídica que esto conlleva”. “Infracciones ambientales a discreción. Delitos ambientales: no valen la pena”; *“Revista Ecosistemas”*; nº 18. (1996). <http://www.ucm.es/info/ecosistemas>.

241 En principio, parece más acertado utilizar el TCE como base jurídica, y no el Título VI del Tratado de la Unión Europea (TUE). Desde nuestro punto de vista, la defensa contra las acciones criminales medioambientales, se encuentran amparadas en el primer pilar europeo, en consideración a los objetivos de la Comunidad prescritos por el art. 2 del TCE, dentro del marco del art. 3 del TCE, en deferencia a la integración del medio ambiente en las políticas comunitarias del art. 6 del TCE y, puesto que representa una de las tareas encomendadas a la Comunidad, presentes en el art. 175 del TCE.

242 La Decisión marco se inspira en el Convenio de 1998 del Consejo de Europa, sobre la protección del medio ambiente por el derecho penal, y en las recomendaciones de la Comisión. Pese a la presentación del documento [COM (2001) 139 final], la Comisión consideraba que los delitos medioambientales superan las competencias comunitarias y que los objetivos pueden alcanzarse mediante la adopción de una Decisión marco basada en el Título VI del TUE. El Consejo integró en la Decisión marco varias disposiciones de la Propuesta de la Comisión, pero no la Propuesta modificada de Directiva que presentó la Comisión en octubre de 2002.

243 Entre los delitos que afectan directamente a la contaminación atmosférica relacionados en el artículo tercero, encontramos: «b) el vertido, emisión o introducción no autorizados de una cantidad de materiales en el aire, el suelo o el agua» y «f) el tratamiento, vertido, almacenamiento, transporte,

(daño ambiental cometido intencionadamente o por negligencia grave), dejando al amparo de las normas de calidad comunitarias el resto de las actividades contaminantes. El anexo al artículo tercero de la Propuesta de Directiva, selecciona más de cincuenta directivas y reglamentos que protegen al medio ambiente de daños graves o muy graves. Esta forma de proceder, facilita la obligación de introducir sanciones penales por transgresión de leyes ambientales comunitarias concretas en los ordenamientos jurídicos nacionales²⁴⁴, dotando de seguridad jurídica a la iniciativa.

De consumarse finalmente el proyecto de directiva, arrastraría un beneficio añadido de garantía jurídica nada despreciable. El denominado efecto directo de las directivas permite, cumpliéndose una serie de condiciones²⁴⁵, que un particular pueda invocar ante el Estado los preceptos recogidos por una directiva, si éste no los ejecuta o lo hace erróneamente. De la misma forma puede demandarse la aplicación de una directiva ante cualquier administración, institución, entidad o sociedad pública por un juez o tribunal nacional, por asociaciones ecologistas o por, en palabras de JORDANO²⁴⁶, “quienes ostenten derechos o intereses legítimos individuales o colectivos y de seguirse nuestra tesis ex art. 45 CE todos”.

B) Regulación directa: medidas represivas y medidas preventivas

El primer mecanismo de control del medio ambiente consiste en regular, dentro del marco administrativo convencional, los límites a los que deben ajustarse las actividades y los

exportación o importación no autorizados de residuos peligrosos; y el comercio no autorizado de sustancias que agotan la capa de ozono».

244 Al respecto consúltese las enmiendas 19 y 27 del Parlamento Europeo recogidas en la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente por medio del Derecho penal» [COM (2002) 544 final, de 30.09.2002]. La Propuesta, se establece en virtud de las competencias atribuidas por el art. 251 del TCE (codecisión), al amparo del apartado primero, que no segundo, del art. 175 TCE. En el Capítulo IV, repasaremos las consecuencias que se derivan de la adopción de normas por el procedimiento de codecisión, o por el de unanimidad, a través de las disposiciones de carácter fiscal ordenadas en atención a consideraciones ambientales del art. 175.2 del TCE.

245 Véase, en el capítulo dedicado a las relaciones jurídicas de la Comunidad de esta tesis doctoral, el apartado dedicado a la Directiva.

246 JORDANO FRAGA, J.: “La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo”; op. cit., en el apartado III b).

agentes contaminantes y los procesos de recuperación de los impactos ambientales. La reglamentación puede establecerse bien, fijando estándares de calidad ambiental y dejando a la elección del agente los medios técnicos de los que puede valerse o, por el contrario, mediante la especificación de la tecnología o técnicas adecuadas para obtener la calidad medioambiental perseguida. Incluso, en casos de gravedad extrema, puede producirse la prohibición de ciertas actividades especialmente nocivas con el medio.

La regulación directa es un mecanismo que obliga a las actividades ambientales perjudiciales a ajustarse a una reglamentación específica, dentro del marco administrativo convencional, lo que determina los límites del ejercicio de tal actividad con base en la legislación aplicable tanto a nivel local o regional como nacional.

El sistema es, en realidad, un instrumento de carácter administrativo, independiente de criterios de eficiencia económica. Se fijan los límites legales basados en consideraciones de salud, de ecología, de urbanismo, etcétera, que el potencial contaminador debe cumplir para desarrollar su actividad. La puesta en práctica de estas medidas, requiere cada vez más, cierto nivel de coordinación con la normativa ambiental en el plano más amplio posible, por ello resulta deseable el establecimiento de un marco estable, global y homogéneo que impida interacciones negativas, económicas y de otra índole, con el ámbito internacional. En el caso concreto de la UE, se procedería, con posterioridad al establecimiento de dicho sistema general, a considerar las casuísticas medioambientales concretas de sectores económicos, ambientales y regionales²⁴⁷.

Los mecanismos administrativos de tipología reglamentaria se articulan mediante la definición de topes de cantidad y calidad de los efluentes, emisiones o vertidos. Su ejercicio preferente suscita críticas de diferente calado, aunque se apunta con prodigalidad la marginalidad a la que se abandonan los beneficios derivados de los instrumentos económicos. En efecto, apuntamos en un primer inciso la mayor productividad que aparece acometer la selección de los instrumentos por los propios agentes, frente a la rigidez y superior coste de los recursos de la administración pública.

²⁴⁷ Para la evolución de este sistema de mínimos europeos, hemos reservado, en buena medida, el capítulo IV de esta tesis doctoral.

Las medidas a aplicar dentro de la presente tipología difieren entre²⁴⁸:

- Normas de emisión o vertido.
- Normas de proceso o tecnología.
- Normas del producto.
- Normas de calidad.

La articulación eficaz de mecanismos de tipología económica ha demostrado un mayor grado de eficiencia desde el punto de vista de los costes económicos que otras alternativas vinculadas a la reglamentación, a la hora de cumplir objetivos medioambientales. En este sentido se pronuncia MARTÍN MATEO²⁴⁹, para quien los resultados obtenidos por las medidas administrativas indirectas o preventivas -consistentes generalmente en el establecimiento de estándares de emisión- son las que más eficacia han demostrado en la lucha contra la contaminación. No puede decirse lo mismo de aquellas otras de carácter represivo, que, a juicio de la mayor parte de la doctrina en materia ambiental, sólo deberían utilizarse de manera excepcional respecto a otras estrategias destinadas al mismo fin, ya que “si el incumplimiento es generalizado, lo que desgraciadamente suele ser el caso, y si la propia Administración está convencida de la prevalencia sobre los intereses ambientales de los económicos o de los de otro orden, la represión carece de sentido”.

El panorama que plantea el Derecho administrativo en su vertiente sancionadora es muy parecido al anteriormente expuesto para el Derecho penal como instrumento

248 ALONSO GARCIA, E., “Legislación sectorial de medio ambiente”; *Revista de Administración Pública*, nº 137 (1995), págs. 74 y ss., estandariza la norma ambiental sectorial ateniéndose a las siguientes categorías:

- Normas reguladoras del producto.
- Normas reguladoras de procesos de producción.
- Normas reguladoras de objetivos o estándares de calidad.
- Normas de emisión.
- Normas de control de procedimientos y requisitos burocráticos documentales.
- Normas de coordinación de políticas ambientales.

249 RAMÓN MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho Ambiental*»; op. cit., págs. 115 a 121.

medioambiental, ya que la sanción administrativa por excelencia es la multa. Se trata de medios coercitivos que incitan al contaminador a cumplir con reglamentación directa medioambiental a la que la penalización se encuentra inequívocamente ligada. Para muchas empresas la multa no es considerada como la retribución dañosa de un mal causado, sino que es percibida como si de un impuesto se tratara: el pago de la multa permite mantener el estado de cosas. Pero frente a esta actitud puede, y debe ser aplicada la multa verdaderamente coercitiva, entendiendo como tal aquella que se repite en el tiempo y se exaspera en su cuantía si el sancionado no pone remedio a la situación que da lugar a su imposición. Quizás, otro tipo de sanciones como las consistentes en la publicación de las sentencias condenatorias puedan dar mejores resultados que el sistema de sanciones actual.

Resulta inherente a la reglamentación directa, dada la monotonía de la que adolece, su impotencia cuando se enfrenta a una multitud de centros, a una pluralidad de situaciones o a una dilatada diversidad de microsistemas ambientales. Desde un punto de vista pragmático, resulta utópico considerar la ordenación obligadamente detallada de tan vasta cantidad de situaciones posibles, además de la viabilidad de ejecución, desautorizada si consideramos el volumen económico que representaría el control de dichas situaciones²⁵⁰.

Sin embargo, existen puntos a favor de la regulación directa que no pueden menospreciarse. Estos mecanismos presentan mayores facilidades de aceptación (por ejemplo frente a los tributos), son de inapreciable utilidad en situaciones extremas²⁵¹, proporcionan un complemento esencial dentro de un paquete de medidas medioambientales²⁵², resulta altamente efectiva en procesos iniciales donde lo que se procura

250 Siguiendo a PASQUAL I ROCABERT, J., existe una variante denominada “Comisión reguladora”, que posee una gran capacidad de flexibilidad y adaptación. Se trata de fijar unos objetivos medioambientales predeterminados, que serán evaluados, controlados y modificados, según la evolución de los acontecimientos, por una comisión reguladora, con la potestad de sancionar y de cambiar o ampliar las normas de partida. En: “La necesidad de nuevos instrumentos de política económica medioambiental”; en AA.VV.: «IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992), pág. 306.

251 En estos casos, en los que se requiere el estricto cumplimiento de la norma, se requieren dos condiciones para su observancia: que la sanción pecuniaria o social por incumplimiento resulte inasumible, y que la acción infractora tenga todas las posibilidades de ser efectivamente sancionada.

252 De esta opinión: GONZÁLEZ FAJARDO, F.: “Estrategias Reguladoras de política ambiental: controles directos *versus* impuestos”; *Hacienda Pública Española*, nº 104 (1987), págs. 177 a 179; HIGON TAMARIT, F.J. y ROIG CONTADA, J.M. realizan un buen resumen de dichas ventajas en “Los impuestos verdes en la Comunidad Europea”, en AA.VV.: «IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992), pág. 621.

es la sensibilización de la opinión pública y de los agentes económicos, la comprensión del problema, su colaboración e, incluso, una reducción de los residuos, y por último, presenta resultados satisfactorios cuando las tecnologías de control de la contaminación o de uso de los recursos son relativamente uniformes para una determinada industria²⁵³.

En este sentido, cabría añadir que el legislador demuestra una especial debilidad por la incorporación de normas que aseguren un mayor grado de control sobre el resultado final (cierto grado de reducción de la contaminación provocada por la instalación de sistemas de depuración, por ejemplo), dejando al margen las incertidumbre que apareja la reacción de los agentes económicos ante una medida de naturaleza económica. No obstante, los resultados inmediatos deseados, las más de las ocasiones, están ligados a las presiones políticas ejercidas por asociaciones de afectos o por grupos ecologistas, que a su vez no suelen estar familiarizados con el funcionamiento de instrumentos económicos. En otras ocasiones, no se dispone de otra herramienta que la reglamentación directa, puesto que los marcos regulatorios preexistentes, como por ejemplo los sistemas fiscales, no albergan condiciones suficientes para actuar de correa de transmisión de instrumentos económicos. Por su parte, las personas sujetas a la regulación especulan sobre las posibilidades de negociación que les confiere la ordenación, al considerar que permite argumentar problemas laborales, técnicos, de financiación, etc. con los que menguar el nivel de exigencia de la norma o normas a establecer.

Hasta hace poco la regulación ambiental se ha centrado en la prevención y reducción de los stock de recursos naturales y del deterioro medioambiental desde una visión de “cuello de botella” exclusivamente, es decir, se prioriza el control de emisiones, descargas y residuos al final de los procesos productivos. Una vez superada esta fase se ha dado paso a priorizar, entre otros aspectos, la sustitución de insumos; el mejoramiento, ahorro y cambio de combustibles y fuentes de energía; la incorporación de procesos y tecnologías más limpias; la reducción, reutilización, neutralización, reciclaje y adecuada disposición final de los residuos generados; la necesidad de evitar la transferencia de contaminantes entre medios receptores; y la incorporación de los agentes económicos en programas de autorregulación ambiental y sobre cumplimiento normativo. De esta manera, las modernas estrategias

253 En: OCDE: *«La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias»*; op. cit., págs. 26 a 29, encontramos un análisis ejemplarizador respecto a la idoneidad de elección entre las diversas tipologías instrumentales.

ambientales (de “tercera generación”²⁵⁴) conjugan la regulación tradicional de comando y control con la introducción de diferentes instrumentos económicos. Se trata de establecer un sistema de incentivos y costes que flexibilicen el engranaje regulatorio, introduzca la consideración ambiental en las decisiones de inversión de las empresas, promueva la modernización de tecnologías y la gestión de la ecoeficiencia en un marco de competitividad y desarrollo coherente con la consecución de los objetivos de la política medioambiental²⁵⁵.

Efectivamente, se ha venido constatando que la implantación y desarrollo adecuado de la reglamentación no asegura comportamientos medioambientales correctos por parte de los agentes económicos involucrados, por lo que ha sido preciso acudir a otros instrumentos. Este patrón de conducta resulta innegable en el caso de la UE, donde durante largo tiempo los controles directos se han significado como el instrumento invariante en la política ambiental comunitaria. Y ha sido precisamente el escaso logro conseguido lo que ha propiciado que se preste desde hace relativamente poco tiempo mayor atención a los mecanismos económicos, a pesar de haber demostrado que despliegan mayores niveles de flexibilidad y eficacia ambiental²⁵⁶.

254 En la etapa actual aparecen las llamadas políticas de “tercera generación”, caracterizadas por orientarse preferentemente hacia enfoques de prevención, cautela, integración, participación y cooperación

255 En palabras del COMITÉ INTERSECRETARIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO: «Estrategia Nacional de Acción Climática»; Instituto Nacional de Ecología. México (1999), págs. 108 y ss., este planteamiento conlleva dos grandes medidas:

- “desarrollar capacidades crecientes de producción con una presión proporcionalmente cada vez menor sobre los recursos naturales y una reducción de subproductos y desechos que afecten a los diferentes medios, lo cual se traduce en una mayor eficiencia, rentabilidad y competitividad;
- y minimizar los impactos ambientales negativos en todas las etapas del proceso de producción, considerando ciclos de vida.
- Adicionalmente, se están desarrollando algunos instrumentos económicos de índole fiscal y arancelaria, que permiten a las empresas disminuir el costo financiero de las acciones para el control ambiental y se están analizando algunos mecanismos que extiendan estos beneficios hacia una selección de técnicas más adecuadas desde el punto de vista energético y ambiental.
- También han recibido atención otros instrumentos económicos complementarios, tales como la creación de mercados y de instrumentos de depósito-reembolso, ya que contribuyen a minimizar el costo de muchas soluciones ambientales”.

Este documento puede consultarse en: www.ine.gob.mx.

256 La Declaración del Consejo Europeo de Dublín reconoce que «...el enfoque tradicional de “mandar y controlar” tiene que ser completado ahora en los casos que corresponda con medidas económicas y fiscales, si se quiere que las consideraciones medioambientales se integren plenamente en otros sectores de actividad, si se ha de evitar la contaminación en su misma fuente y si el que contamina es quien debe pagar”; aunque al mismo tiempo, en aras de garantizar un alto nivel de protección, se defiende la norma como base de las políticas comunitarias en medio ambiente. Bol CE, nº 6, 1990, págs. 18 y 19.

C) Instrumentos reguladores que aprovechan el mercado *versus* el mercado como instrumento de política medioambiental

Hace relativamente muy poco tiempo que se ha empezado a confiar más en las ventajas del libre mercado como asignador de recursos; aunque también es justo reconocer que organizaciones como la OCDE, aún reconociendo que la reglamentación resulta claramente efectiva en ciertas ocasiones, ha apostado constante y decididamente por los instrumentos económicos.

El modelo normativa ha sufrido una pausada incapacidad a medida que el problema ambiental ha ido tomando dimensiones globales. El nivel limitativo de las restricciones normativas necesarias para conseguir los objetivos medioambientales ha llegado a tal punto, que pueden considerarse en muchos casos inoperantes, tanto en términos de eficacia ambiental como de eficiencia económica. Como consecuencia, ha resultado necesario proveerse por otros mecanismos capaces de internalizar las externalidades ambientales negativas al mínimo coste social de cada situación de contaminación.

El uso de los mecanismos de mercado permite a los contaminadores o usuarios de recursos tomar las decisiones sobre la cantidad adecuada de recursos a consumir, realizándose las asignaciones bajo criterios de eficacia y optimización económica establecidos en el mercado, sin coaccionar al contaminador que puede libremente elegir entre un amplio abanico de posibilidades para reducir su nivel contaminante. En cambio, cuando las decisiones son adoptadas por los órganos reguladores el sistema reglamentario se torna inflexible y falla (dado que en la mayoría de los casos los límites se imponen desde la uniformidad, pues difícilmente la Administración es poseedora de la información suficiente y adecuada sobre los costes y beneficios inherentes a cada agente contaminador), al asociar unos costes administrativos más elevados, una insuficiencia de estímulo para reducir la contaminación por debajo del nivel fijado reglamentariamente (recordamos que en tal caso, la frugalidad en la rebaja de costos induce a prescindir del coste marginal en la reducción de

la contaminación²⁵⁷) y por último, provoca un efecto de dudosa eficacia sobre la innovación tecnológica²⁵⁸.

En resumidas cuentas, y antes entrar a analizar brevemente las peculiaridades de los mecanismos de mercado más conocidos, los beneficios que con carácter general se les atribuye son los que a continuación enumeramos:

- aportan un incentivo permanente a la reducción de la contaminación por debajo de niveles administrativos.
- Flexibilidad en la respuesta de los agentes económicos al posibilitar la elección de las alternativas más convenientes.
- Ahorro de costes a los agentes económicos y de costes sociales, que apareja esta flexibilidad.
- Frente a la estrangulación de la decisión empresarial que provoca la regulación, los instrumentos de índole económica no dañan la competitividad ni desalientan la innovación tecnológica.

Sus detractores, por el contrario, apelan al costo incrementado de recursos que hasta la actualidad eran de aprovechamiento libre y a los efectos redistributivos que ello genera, provocando situaciones de ganadores-perdedores al alterarse los parámetros de mercado y dar lugar a nuevas relaciones de coste-beneficio. Por motivos diferentes a las reflexiones de los agentes económicos, las asociaciones de carácter ecologista tachan los incentivos económicos de “licencias para contaminar”, puesto que en realidad no imponen límites a la contaminación sino desigualdades en función del poder económico de los agentes. Señalan, además, paradojas como niveles de costes más altos en zonas de menor contaminación y viceversa, para otras de cotas de polución más acusada. Otras críticas, principalmente que

257 Véase: SÁNCHEZ PINO, A.J.: “El efecto invernadero: alternativas en la intervención de la Unión Europea (especial referencia a la propuesta del Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y la energía)”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 138 (1996), pág. 82.

258 En este sentido se pronuncia GALLEGO GREDILLA, J.A.: “Medio ambiente y ecología” en VV.AA.: «*El sector público en las economías de mercado*»; ed. Espasa-Calpe, Madrid (1979), págs. 309 y ss.; GONZÁLEZ FAJARDO, F.: “Estrategias Reguladoras de política ambiental: controles directos *versus* impuestos”; op. cit., págs. 164-167 y MILLS, E.S.: “Incentivos económicos en el control de la contaminación atmosférica”; *Hacienda pública Española*, nº 21 (1973), pág. 236.

utilizar los precios como instrumentos de control tiene efectos distributivos regresivos; aunque en realidad las pruebas empíricas al respecto son limitadas y pensamos que no se han analizado debidamente los beneficios derivados de la reducción de la contaminación ni se han propuesto formulaciones serias que corrijan o amortigüen potenciales efectos netos regresivos. Por último, también se argumenta que los incentivos económicos, sobre todo cuando se incorpora el principio de el que contamina paga, son inflacionarios.

Los campos donde generalmente suelen aplicarse los instrumentos económicos pueden resumirse de la siguiente forma:

- Contaminación de las aguas: cánones de vertidos, tasas por servicios realizados, impuestos sobre productos (por ejemplo, sobre detergentes, abonos, pesticidas), permisos negociables, sistemas de consignación (por ejemplo, los envases de los pesticidas). Los grupos a los que se dirigen están principalmente representados en el sector industrial, agrícola y ganadero y en los hogares.
- Contaminación de la atmósfera. En este ámbito suelen utilizarse con mayor profusión los impuestos sobre emisiones (como el impuesto gallego) y sobre productos (imposición sobre los combustibles), permisos negociables (mercado europeo de derechos de emisión), sistemas de consignación (climatizadores). Los grupos objetivo a los que suelen estar dirigidos son la industria, el sector energético y los transportes y la gestión de residuos.
- Ruido. En este ámbito suelen usarse los impuestos sobre productos (aparatos y utensilios diversos) y sobre las fuentes de ruido (aviones, industrias). En este caso son grupos objetivo los transportes, la industria y los hogares.
- Suelo. sistemas de consignación (pilas, bolsas de plástico, envases, neumáticos).

Para la puesta en práctica de los instrumentos económicos suelen, con carácter general, argumentarse las siguientes líneas directrices:

- definición del marco en que se establecen los objetivos.
- Definición del ámbito de aplicación.
- Simplicidad y claridad en el funcionamiento.
- Aceptación.
- Integración en las políticas sectoriales.
- Reducción de los costes de implantación.
- Estimación de las consecuencias de orden económico y distributivo.
- Conformidad con las políticas nacionales e internacionales.

1.- Sistemas de consignación o fianzas

Por lo general, los sistemas de consignación tratan de sobrecargar el precio de productos potencialmente contaminantes con un plus en concepto de fianza, cantidad que se reembolsa en el momento en que tales productos se recuperan, y por lo tanto no contaminan. Si no existe tal recuperación no se efectúa el reembolso, de modo que se dispone de la cantidad abonada para destinarla a descontaminar²⁵⁹. Su puesta en práctica precisa organizar un sistema contable y recaudatorio y su aplicación más conocida es el sistema de retorno de envases y embalajes²⁶⁰. También aportan una indudable ayuda al propósito medioambiental cuando tratan de garantizar el cumplimiento de cualquiera otras obligaciones relacionadas con la prevención, restricción o supresión de la contaminación.

259 Véase: OCDE: «*La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias*»; op. cit., pág. 30 y MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho ambiental*»; op. cit., págs. 121-122.

260 Se cita como ejemplo en el artículo de TOLEDO JAUDENES, J.: “El principio «quien contamina paga» y el canon de vertidos”; op. cit., pág. 309, la constitución de depósitos obligatorios que la Ley de Aguas impone a las empresas de vertidos, en garantía de posibles incumplimientos en la continuidad y eficacia de los tratamientos.

2.- Creación de mercados

Las aplicaciones del teorema de COASE se pueden concretar en diversos instrumentos económicos centrados en la creación de mercados artificiales²⁶¹, entre los que destaca el sistema de negociación de derechos de emisión a través de los denominados “permisos o créditos de contaminación negociables”, que ha tenido bastante implantación en países como EE.UU. para el control de las emisiones de contaminantes a la atmósfera²⁶².

Los permisos de emisión (o certificados) son emitidos por el Estado y tienen por objetivo crear derechos de propiedad sobre las emisiones de contaminantes, por lo que permiten al propietario contaminar hasta el punto que le autorizan los derechos que posee²⁶³. La creación del mercado parte de la determinación por parte de las autoridades del óptimo ambiental que se desea alcanzar o, por el contrario, del nivel máximo de contaminación aceptable²⁶⁴.

Este sistema adjudica inicialmente a las empresas contaminadoras, en cantidades limitadas, derechos de contaminación por los valores en ellos establecidos y medidos en unidades (libra, tonelada o cualquier calibración del permiso) representativas del material de desecho especificado en el derecho, de modo que la cantidad total de permisos que posean

261 Los sistemas de creación de mercados artificiales pueden adoptar varias formas. Siguiendo a YÁBAR STERLING, A. (“II. Instrumentos jurídico-públicos de protección del medio ambiente. A) Enumeración y caracterización de los mismos”, en AA.VV.: *«La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos»*; ed. Marcial Pons. Madrid (2002) pág. 132 y ss.), los más frecuentes son los mercados de emisiones, la intervención pública de precios y el seguro obligatorio por daños ambientales.

262 Sobre emisiones negociables pueden consultarse, entre otros: GRUBB, M.; VROLIJK, C. y BRACK, D.: *«The Kyoto Protocol: A Guide to Assessment»*; ed. The Royal Institute of International Affairs and Earthscan Publications (1999); OCDE: “Agriculture and Forestry: Identification of Options for Net Greenhouse Gas Reduction”; *Working Paper* nº 7 (1997); STOREY, M.: “The Climate Implications of Agricultural Policy Reform”; *Policies and Measures for Common Action: Workign Paper* nº 16 (1997) y JOINT ECONOMIC COMMITTEE: *«Tradable Emissions»*; <http://www.house.gov/jec/costgov/regs/cost/emission.htm/> (1997).

263 Es decir, a diferencia de los impuestos que se centran en el precio, los permisos de emisión son instrumentos de cantidad, puesto que ofrecen a los interesados cierta cantidad de contaminación.

264 Siguiendo a JACOBO, A D.: “El medio ambiente como propiedad: los permisos transables”; *Momento Económico*, nº 116 (2001), pág. 36, los sistemas de permisos ambientales pueden clasificarse, atendiendo a la dimensión geográfica de las actividades contaminantes, en:

- Sistemas de permisos ambientales.
- Sistemas de permisos de emisión y
- sistemas de compensación por contaminación.

todas las fuentes establece el límite superior a la cantidad total de emisiones²⁶⁵. Puesto que los certificados representan títulos negociables, las reglas del mercado permiten, a las empresas que debido a la mejora de su eficacia energética, por la utilización de tecnologías limpias o por otros motivos reducen su nivel de emisiones contaminantes, enajenar sus excedentes de derechos a otras firmas; de tal manera que, al igualar el precio del certificado con el coste marginal de reducción de la contaminación, se asegura el reparto eficaz de la distribución de los recursos²⁶⁶. Dado que los permisos poseen el atributo de transferibilidad, será la negociación en el mercado la que se encargará de fijar su precio mediante el libre juego de oferta y demanda.

Otra modalidad, promovida por el Fondo Norteamericano de Defensa del Medio Ambiente, son los créditos de contaminación negociables. Por diferencia con los permisos de contaminación, en este caso se determina la cantidad global máxima de contaminación admisible, dejando en manos de la propia industria la que determine la proporción que corresponde a cada empresa. En realidad existen numerosas variantes de este instrumento y diversas combinaciones, por ejemplo, con regulaciones administrativas.

Habitualmente suelen diferenciarse tres características importantes en el mecanismo²⁶⁷:

- El sistema burbuja. Este sistema está pensado para operar con varias fuentes de emisión como si de una fuente única se tratara. La consecución del objetivo final de reducción de la contaminación computa de forma global, por lo que es posible realizar las inversiones y costes medioambientales únicamente en aquellos focos de polución donde resulte más rentable.

265 Un análisis más profundo de las cuestiones relativas a la asignación inicial de los derechos y el establecimiento de reglas de mercado puede verse en: FIELD, B.C.: *«Economía ambiental. Una introducción»*; op. cit., págs. 300 y ss.

266 *«Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea»*; [COM (2000) 87 final, Bruselas, de 8 de marzo de 2000], pág. 4.

267 Si se desea mayor información sobre el diseño, implantación y desarrollo comercial puede acudir a: JACOBO, A.: "Instrumentos económicos para la regulación ambiental: los permisos transaccionables"; *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 33 (1997), págs. 35 a 52.

- Las compensaciones. Con este procedimiento se autoriza nuevas emisiones siempre y cuando se alcancen reducciones semejantes o mayores de contaminación en las instalaciones existentes.
- Los depósitos. Mediante los depósitos de emisiones se faculta al contaminante para acumular cierto volumen de reducción de contaminación efectuada hoy para negociar con ella en el futuro.

Es también necesario subrayar que el establecimiento de este comercio no perjudica el objetivo ambiental previamente fijado (pues la restricción de la oferta se asegura mediante el volumen y el precio de emisión de los derechos, que a su vez equivale al óptimo ambiental perseguido), proporcionando una relativa certidumbre sobre los resultados medioambientales²⁶⁸. Aunque el comercio de derechos de emisión no reduzca, por sí mismo, las emisiones nocivas, sí permite alcanzar el objetivo de forma más económica, al mismo tiempo que fomenta la inversión en tecnologías respetuosas con el medio ambiente²⁶⁹.

Entre sus ventajas cabría destacar:

- Internalización de externalidades. Dado que contaminar por encima del máximo permitido tiene un precio que se manifiesta de forma explícita en la cuenta de resultados.

Este beneficio también puede imputarse a un régimen de imposición sobre las emisiones de dióxido de carbono. Un impuesto sobre el consumo energético, dentro de dicho régimen, aportaría la ventaja añadida de la

268 Los mercados de emisiones negociables fijan de antemano el tope de emisiones que se está dispuesto a tolerar y dejan en manos de los mercados el coste de dicha contaminación; mientras que la imposición ambiental sobre combustibles, insumos, productos o emisiones, anticipa los costos de las emisiones como forma de control de la polución. AMSBERG, J.: *«Usos de instrumentos económicos en la política ambiental»*; ed. Comisión Nacional de Medio Ambiente. Santiago de Chile (1995). Tomado de VEGA LÓPEZ, E. y GALLARDO, M.A.: “La contaminación atmosférica de fuentes industriales y los permisos comerciables como una posible solución”, en AA.VV.: *«Instrumentos económicos y medio ambiente»*; ed. Instituto Nacional de Ecología. México (1996), pág. 13. En: http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=19&id_tema=5&dir=Consultas/

269 Véase al respecto: MARTÍN MATEO, R.: *«Tratado de Derecho ambiental»*; op. cit., págs. 121-122; TOLEDO JAUDENES, J.: “El principio «quien contamina paga» y el canon de vertidos”; *Revista de Administración Pública*, n° 112 (1987), pág. 309 y ss y GALLEGO GREDILLA, J.A.: “Medio ambiente y ecología”; op. cit., pág. 305.

transparencia de las cargas atribuidas al impuesto, una vez conocida la tasa de imposición soportada²⁷⁰. De esta manera, el cálculo comparativo entre los gastos necesarios para reducir las emisiones y el pago del impuesto decidiría, de una forma sencilla, cual es la alternativa más rentable para las empresas sometidas al régimen.

- Incentivo a la actuación respetuosa con el medio ambiente y fomento y difusión de la conciencia medioambiental. Ya que las empresas constatan que resulta más beneficioso no contaminar, lo que las llevará a disminuir sus niveles de polución, no sólo por motivos de responsabilidad ética o social, sino también por motivos de rentabilidad; puesto que pueden verse recompensadas por la venta de los permisos de contaminación que no utilicen. También influirá en el fortalecimiento de los acuerdos voluntarios de autorregulación entre los entes privados, instituciones públicas y agentes sociales.

Dentro del marco establecido por el Protocolo de Kioto, las cantidades máximas de CO₂ permitidas por periodo han quedado establecidas obligatoria y vinculantemente en los Planes Nacionales de Asignación de los Estados miembros y, en teoría, se corresponden con los compromisos de reducción de gases de efecto invernadero suscritos por la UE.

La posibilidad de articular compromisos públicos voluntarios entre la Administración y los sectores afectados podría, en principio, ahorrar a los Estados una parte sustancial de las normas medioambientales. La industria debería hacer frente a los gastos inherentes a las reducciones proyectadas, con base en un reparto preliminar de los costes económico. En este escenario, es muy probable encontrar situaciones en las que las empresas más responsabilizadas se encontraran al final del proceso en una posición competitiva desfavorable respecto a aquellas otras que han realizado escasos,

270 De hecho, la negociación entre las partes implicadas para acordar un nivel de contaminación a cambio de un precio compensatorio, “bajo condiciones ideales el precio acordado coincide con el valor del impuesto pigouviano equivalente”. PASQUAL I ROCABERT, J.: “La necesidad de nuevos instrumentos de política económica medioambiental”; op. cit., pág. 306.

incluso nulos, sacrificios, con lo que la consecución del objetivo medioambiental comprometido internacionalmente correría un serio peligro de incumplimiento.

La articulación bien diseñada y ejecutada de un régimen de derechos de emisión promete la seguridad de alcanzar la meta prefijada. Las empresas desearán implicarse medioambientalmente puesto que obtendrán una contraprestación económica por los costes asociados a las acciones medioambientales encaminadas a reducir las emisiones, mediante la enajenación de los derechos asociados a las reducciones efectuadas, o, incluso, una recompensa.

- Promueve la eficacia económica. El sistema se constituye entorno a la existencia de un mercado secundario de compra-venta de permisos de contaminación (por ejemplo, en la Bolsa de Chicago); el cual hace posible que las empresas que contaminan menos puedan colocar los derechos sobrantes a otros agentes que se encuentran en volúmenes de polución superiores, de manera que estos últimos pueden seguir operando.

El mercado se encargará de premiar a los más productivos y penalizará las ineficiencias, siempre y cuando se cumpla la premisa económica de que las decisiones de los agentes involucrados se tomen con el objetivo de maximizar sus beneficios o minimizar los costes²⁷¹.

- Flexibilidad ante la asimilación de la naturaleza. Es posible diseñar un sistema que imponga cierta cantidad de permisos de emisión proporcional a “la capacidad de carga de la cuenca atmosférica, o en relación con la burbuja ambiental en donde se establece tal mercado. De esta manera, se vincula la

271 La posibilidad teórica de alcanzar los estándares ambientales a un costo inferior al de otros sistemas puede encontrarse en los estudios de: HAHN, R.: “Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient Followed the Doctor’s Orders”; *Journal of Economic Perspectives*, nº 3 (1989), págs. 95 a 114 y HESTER, G.: “Marketable permits. Lessons for theory and Practice”; *Ecology Law Quarterly*, nº 16 (1989), págs. 361 a 405. Tomado de: JACOBO, A D.: “El medio ambiente como propiedad: los permisos transables”; op. cit., pág. 36.

internalización de los costos ambientales por parte de las fuentes de emisión con las características geoclimáticas de los medios receptores específicos”²⁷².

El esquema se pone en relación con los estándares reglamentarios sobre emisiones, de forma que la capacidad de asimilación del medio flexibilizaría el cumplimiento de las normas ambientales. En consecuencia, sería posible modular las cantidades y calidades de las emisiones establecidas por las leyes ambientales (para cada tipo de gas, dadas sus características), lo que a su vez, redundaría inevitablemente sobre los precios de las emisiones.

Para su puesta en práctica resultaría necesario realizar rigurosos estudios científicos sobre capacidad de asimilación de los ecosistemas receptores, así como su actualización continua, tal y como se especifica en el Protocolo de Kioto respecto a los sumideros de dióxido de carbono, de los que hablaremos en el último capítulo. Se nos ocurre que quizás otro tipo de contaminación distinta de la polución atmosférica, con un grado de localización mayor y, por tanto, de capacidad de asimilación regional, como por ejemplo la contaminación fluvial, pudiera tener una mejor aceptación por parte de los agentes y territorios implicados. En cualquier caso, los estudios sobre los Sumideros de Carbono como complemento alternativo a los Instrumentos de Flexibilidad, dentro de los acuerdos adoptados en Kioto, tienen perspectivas de implantarse a largo plazo y a nivel global. Y es que, el sistema de comercio de derechos de emisión que se está creando concierne únicamente a los gases de efectos invernadero, gases de los que no se espera que tengan, -dadas sus características-, especiales efectos nocivos directos sobre la salud de las personas, motivo por el que es posible crear un comercio común que limite la emisiones en cualquier parte del mundo.

- Menores costes administrativos. La reglamentación suele asentarse sobre medidas de vigilancia y control públicas y privadas convencionales, es decir, al final de los procesos productivos de cada una de las fuentes contaminantes involucradas. Por el contrario, el sistema de mercado de emisiones crea un

272 EDUARDO VEGA LÓPEZ, E. y GALLARDO, M.A.: “La contaminación atmosférica de fuentes industriales y los permisos comerciados como una posible solución”; op. cit. pág. 15.

incentivo privado continuo a la innovación tecnológica y hacia procesos productivos más limpios en toda la cadena de valor, y no únicamente al desarrollo de tecnologías de “final de tubo”, reduciéndose, en consecuencia, los costes asociados a dichas labores de vigilancia y aumentando doblemente beneficios ambientales²⁷³.

Esto mismo puede predicarse de los impuestos, con la ventaja añadida de que pueden utilizarse los sistemas administrativos financieros y tributarios existentes. Como veremos en el último capítulo, además, los impuestos no tienen el inconveniente que presentan los mercados de emisiones, respecto a la necesidad de crear nuevos registros de control sobre la situación y actuaciones (especialmente las relativas a la compra venta de derechos), de los usuarios del sistema.

➤ Consecución del objetivo reducción perseguido. Tal y como se viene comentando, la articulación de mercados asegura un volumen de contaminación deseado.

No puede decirse lo mismo si el instrumento elegido fuese un impuesto. Como se ha comentado en párrafos anteriores, los mecanismos impositivos permiten a las empresas afectadas decidir entre pagar la imposición o reducir la contaminación. De esta manera, la industria podría resolver que le es más rentable abonar las cargas impositivas, dejando a un lado la posibilidad de enfrentar aumentos de la eficiencia energética. Por tanto, no es posible asegurar que un impuesto sobre el CO₂ permita, con un alto grado de certeza, garantizar la reducción de las emisiones fijada, a no ser, que se obligue a las empresas, con base en sus propias estimaciones de rentabilidad, a decantarse por acciones reductores, y esto, mediante un continuo ajuste de la tasa impositiva que mantenga el umbral de rentabilidad por debajo del pago del impuesto.

273 TIETENBERG, T.H.: “Transferable Discharge Permits and Global Warming”, en AA.VV: «*In Handbook of Environmental Economics*»; ed. D. Bromley. Cambridge, Massachusetts (1995), págs. 317-352.

La teoría económica nos dice que esta continua actualización de gravámenes es perfectamente posible, aunque presenta un problema de incertidumbre sobre la transparencia en los gastos señalada anteriormente, es decir, provoca una situación donde no es fácil anticiparse al futuro. Las empresas no contarían con una herramienta de decisión suficientemente fiable, puesto que los tipos gravamen ajustados son tan difíciles de anticipar como lo es precio futuro de los derechos de emisión, con lo que el mecanismo diseñado adolece de un fuerte nivel de inseguridad.

En nuestra opinión, la solución correría a cargo de la afectación de las recaudaciones a actuaciones medioambientales que posibilitaran las reducciones deseadas (o comprometidas internacionalmente por la UE), en la medida de que dichas reducciones no fueran efectuada por los sectores económicos. La variabilidad de los ingresos impositivos de un impuesto sobre los gases de efecto invernadero puede considerarse una señal de las actuaciones medioambientales del sector energético, por ejemplo. En el caso de que se produzca una elevación de los mismos, además de indicar la necesidad de corregir los tipos de gravamen, sería posible aplicar dichas cantidades a actuaciones medioambientales que redujeran las emisiones contaminantes, al fomento de energías alternativas o a beneficios fiscales que premiaran a las empresas comprometidas con el medioambiente, por ejemplo.

No obstante, también pensamos que el sistema daría sus frutos en el largo plazo, por lo que su puesta en práctica debería haber coincidido en el tiempo con la pretensión comunitaria de implantar un impuesto sobre el CO₂ y la Energía si de lo que se trata es de cumplir con las reducciones cuantificadas de Kioto. Nótese, que el principio de neutralidad fiscal deseado para este Impuesto en cuestión, no resulta necesario, puesto que el proceso de afectación de los ingresos recaudadas repercutirían sobre la propia industria gravada, realizándose una labor redistributiva que beneficiaría, si el sistema económico funciona adecuadamente, a los precios de los productos satisfechos por los consumidores de las empresas ecológicas, que se mantendrían estables frente al alza de los competidores menos estables. En

este caso, la recompensa vendría de la mano de abarcar unas mayores cuotas de mercado.

Por otro lado, las críticas de esta técnica de control se centran prioritariamente en los siguientes aspectos:

- Posibilidad de oligopolización del mercado de derechos. Situación que dejaría en manos de unos pocos el precio y la cantidad a contaminar.
- Riesgo de que la presión del mercado fuerce la emisión de nuevos títulos. Con ello se conseguiría una merma sucesiva de la calidad ambiental.
- Inexistencia de incentivo a la innovación tecnológica e inseguridad sobre si las reducciones se producirán mediante una asignación efectiva de costos, de cumplirse los anteriores supuestos²⁷⁴.
- Carácter colectivo del disfrute al medio ambiente. En última instancia el control de la contaminación es ejercido por el agente contaminador, cuando parece más acertado que dicha autoridad pertenezca a las instituciones públicas²⁷⁵.

No obstante, debemos recordar que el nivel de polución deseable es, siempre, fijado por la Administración, que deja en manos de los contaminadores la posibilidad de reducir sus emisiones por debajo de las asignaciones públicas concedidas, y obtener un beneficio por ello.

Cuando los permisos o los derechos se adjudican como contraprestación por el pago de un precio, además, se incorpora en las arcas públicas un volumen de ingresos vinculado a la tasación administrativa de las emisiones, a modo de imposición o de licencia por/para contaminar. A diferencia de los impuestos medioambientales, a los agentes contaminadores regulados por este tipo de mercados de emisiones se les impone un coste fijo

²⁷⁴ Estas posibilidades se producirán cuando los mercados no sean competitivos, estén mal desarrollados o los derechos de propiedad que incorporan los permisos no estén correctamente definidos.

²⁷⁵ De este parecer encontramos en la doctrina española, entre otros, a HIGON TAMARIT, F.J. y ROIG CONTADA, J.M.: “Los impuestos verdes en la Comunidad Europea”; op. cit., pág. 622.

de partida (es decir, un tope a su polución medido en unidades monetarias); mientras que el tope de emisiones, si fuera el caso, se recoge en la normas medioambientales cuando se utiliza los regímenes financieros y tributarios como incentivo y control de la contaminación.

En ambos casos se infiere un gravamen al contaminador (en general, de tipo fijo en los impuestos, y variable, según la cotización de los derechos, en el sistema de mercado) y un estímulo a las conductas beneficiosas con el medio ambiente, sea a través de beneficios fiscales o subvenciones, sea debido a las plusvalías por las ventas de los derechos a emitir no utilizados.

Podemos encontrar en países como Estados Unidos, Canadá, Alemania, Australia y Chile, mercados ambientales donde se transfieren permisos de contaminación sobre sustancia como bióxido de azufre (SO₂), plomo (Pb), oxígenos nitrogenados (NO_x), etc. Los informes²⁷⁶ que existen sobre los mismos, apuntan hacia una reducción de los costes de cumplimiento de la normativa y hacia una mejora medioambiental; aunque consideramos que aún es pronto para decidir con rotundidad sobre el éxito del instrumento. No obstante, posiblemente por motivo de su escasa madurez, se ha detectado problemas relacionados con la operatividad y volumen de transacciones, que continua siendo bajo, y con aspectos relativos al arranque de los mercados, que expusimos con anterioridad. Por último, se ha producido una transición, por parte de la industria y de las organizaciones ecologistas, críticas en un principio, hacia un apoyo mayoritario fundamentado sobre su evaluación positiva respecto a otros instrumentos de política ambiental²⁷⁷.

276 Por ejemplo: OCDE: «*Managing the Environment: The Role of Economic Instruments*»; ed. OCDE. Paris, (1994) y TIETENBERG, T.H.: “Transferable Discharge Permits and Global Warming”, op. cit.

277 VEGA LÓPEZ, E. y GALLARDO, M.A.: “La contaminación atmosférica de fuentes industriales y los permisos comerciables como una posible solución”; op. cit., pág. 18.

3.- Intervención del mercado, sistemas de seguros obligatorios de responsabilidad y depósitos de garantía

Otro mecanismo de actuación medioambiental a través del mercado, consiste en su intervención tratando de mantener o estabilizar los precios de ciertos productos, tales como los efluentes reciclables²⁷⁸.

El mecanismo de responsabilidad, consiste en trasladar, jurídicamente, la carga económica de los gastos necesarios para la restauración medioambiental a los contaminadores²⁷⁹. La exigencia de reparación del daño causado, ha aportado una indudable ayuda al propósito ambiental, además de propiciar la prestación de fianzas en garantía del cumplimiento de obligaciones relacionadas con la prevención, restricción o supresión de la contaminación. En realidad, se trata de un impuesto pigouviano, que toma la forma de seguros y depósitos de garantía que cubren el riesgo cierto de contaminación. Evidentemente, tanto el depósito (aval bancario, por ejemplo) como la prima, serán tanto más bajas cuanto menos sea la esperanza del coste ambiental²⁸⁰.

El establecimiento de un mercado de seguros obligatorios de responsabilidad, pretende transferir a las compañías de seguros los riesgos de penalización por daños inciertos medioambientales²⁸¹. La finalidad de este mercado es garantizar que los daños y perjuicios

278 Ver: GAGO RODRÍGUEZ, A. y LABANDEIRA VILLOT, X.: «*La reforma fiscal ecológica. Teoría y práctica de los impuestos ambientales*»; ed. Mundi –prensa. Madrid (1999), pág. 25.

279 “Podemos señalar que la responsabilidad civil es una herramienta jurídica y económica que sirve para obligar al responsable del daño a pagar una indemnización por los gastos de la reparación. Al exigir a los autores del daño que paguen los gastos generados, la responsabilidad civil tiene como funciones secundarias, pero destacables, las de consolidar determinadas normas de conducta e impedir que se causen más daños en el futuro, o, al menos, tratar de conseguirlo”. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Derecho ambiental: aspectos generales sobre la protección jurídica del medio ambiente”; op. cit., epígrafe V.

280 PASQUAL I ROCABERT, J., señala las interesantes y amplias aplicaciones que posee el instrumento, concretando su aplicación como seguro de preservación del patrimonio de las generaciones futuras. En: “La necesidad de nuevos instrumentos de política económica medioambiental”; op. cit., pág. 305.

281 En algunos países europeos se han creado “*pools*” (grupos empresariales) para el aseguramiento de determinados riesgos medioambientales, en los que participan varias compañías de seguros. Y es que “la tendencia actual es cubrir los riesgos medioambientales de forma específica y en función del estado medioambiental de cada empresa, es decir, después de realizar los correspondientes diagnósticos o auditorías medioambientales”. SEOÁNEZ CALVO, M. y ANGULO AGUADO, I.: «*Manual de gestión medioambiental de la empresa. Sistemas de gestión medioambiental, auditorías medioambientales, evaluaciones de impacto ambiental y otras estrategias*»; ed. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid (1999), pág 71.

causados al medio ambiente serán, efectivamente, indemnizados y reparados²⁸². La garantía financiera de la responsabilidad ambiental es beneficiosa para todas las partes interesadas: para las autoridades públicas y el público en general, es una de las formas más eficaces, si no la única, de asegurarse de que efectivamente se reparen los daños causados en consonancia con el principio de que quien contamina paga; para los operadores industriales, supone un medio de distribuir los riesgos y gestionar las incertidumbres; para el sector seguros, es un mercado considerable²⁸³.

El marco europeo para la prevención y la reparación de los daños ambientales, con base en la responsabilidad ambiental y en el principio quien contamina paga, debemos buscarlo en la Directiva 2004/35²⁸⁴. Su ámbito de aplicación se recoge en el artículo tercero²⁸⁵, y abarca un amplio número de actividades con incidencia directa sobre la salud humana y sobre el medio ambiente. Concretamente, incluye los daños a la biodiversidad, pero no contempla responsabilidades por daños y riesgos nucleares, los daños previstos en ciertos convenios internacionales, aquellos que se puedan derivar de contaminaciones con carácter amplio y difuso, las producidas por las actividades de defensa nacional, ni a las pérdidas económicas de sujetos particulares.

282 Ver: ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.: «*Los tributos y la protección del medio ambiente*»; op. cit., págs. 38-40.

283 En Europa, las propuestas sobre responsabilidad ambiental arrancan con el «*Libro Verde sobre reparación del daño ecológico*»; [COM (93) 47 final, de 14.05.1993], donde se abría el debate sobre las cuestiones de mayor trascendencia en torno a la responsabilidad ambiental. En Estados Unidos, sin embargo, las normas sobre responsabilidad ambiental llevan funcionando desde hace veinte años, y han dado lugar a multitud de productos especializados en riesgo, incluidos los costes por saneamiento. En Europa, los seguros por costes de saneamiento suelen tomar la forma de seguros por responsabilidad civil.

284 Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. (DO L 143, de 30.04.2004). Anteriormente, la Comisión presentó el «*Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental*»; [COM (2000) 66 final, de 09.02.2000], en el que “se plantea el sistema europeo de responsabilidad ambiental: aplicación no retroactiva; cobertura de daños ambientales y de daños tradicionales (es decir, corporales y materiales); ámbito de aplicación cerrado y vinculado al acervo comunitario de legislación ambiental vigente; previsión de daños a la biodiversidad; responsabilidad objetiva por daños causados por actividades peligrosas, salvo en caso de la biodiversidad, en que se prevé la responsabilidad por culpa en actividades no peligrosas; obligación de destinar las indemnizaciones pagadas por el contaminador a la restauración del medio dañado, y facilitar el acceso a la justicia y a las garantías financieras”. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Derecho ambiental: aspectos generales sobre la protección jurídica del medio ambiente”; op. cit., epígrafe V.

285 La Directiva 2004/35, se aplicará a los daños causados por algunas de las actividades profesionales recogida en su Anexo III, y a los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos, con independencia del Anexo III, siempre que traigan causa de culpa o negligencia del el operador.

La Directiva 2004/35, fija como responsables de la reparación a los operadores, personas físicas o jurídicas, de las actividades incluidas en su ámbito de aplicación. Por lo que respecta a las garantías financieras, se establece la obligación de los Estados miembros de fomentar el uso de seguros y de otros instrumentos o mercados, adecuados para asegurar la garantía financiera de los operadores económicos y financieros, para hacer frente a las obligaciones recogidas en la Directiva. Por último, su transposición a los ordenamientos internos debe producirse antes del 30 de Abril de 2007, aunque su aplicación no procederá cuando los daños se produzcan por acontecimientos anteriores al 30 de abril de 2007.

D) Información ambiental

La opinión pública ha tenido un papel fundamental a la hora de estimular a los gobiernos de los países más desarrollados y a la Comunidad Europea para convertir al medio ambiente en una de las políticas de mayor prioridad. De hecho las quejas sobre los informes, datos u omisiones llevados a cabo por los Estados miembros son presentados ante la Comisión cada vez con mayor asiduidad, y es que el medioambiente es percibido por la ciudadanía con familiaridad y como una cuestión política de primer orden.

La actividad medioambiental desarrollada por las unidades económicas repercute de tal manera en la sociedad en su conjunto y en los colectivos afectados directamente por dichas acciones que su conocimiento se traduce en un derecho para el ciudadano, correspondiendo a las entidades públicas el deber de su divulgación. Así se reconoce en la Declaración de Río de Janeiro²⁸⁶, donde en su principio 10 se establece que *«toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades (...) Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes»*.

286 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). *«Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo»*; http://www.continental.edu.pe/doc_info/rio1992/ (1992).

En el ámbito europeo este derecho fue regulado a través de la Directiva 90/313/CEE de 7 de julio de 1990 sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente²⁸⁷. Posteriormente, la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la toma de decisiones y el Acceso a la Justicia en asuntos medioambientales (Convención de Aarhus), se sentarán las bases de la Comunidad para promover la participación ciudadana en asuntos medioambientales y reforzar la legislación medioambiental en la materia. El primero de los tres pilares de los que está compuesta la Convención otorga al público el derecho de acceso a la información de las Administraciones públicas sobre Medio Ambiente²⁸⁸, el segundo se refiere al derecho de participación en los procesos de toma de decisiones relativas al Medio Ambiente²⁸⁹ y, el último pilar, asegura el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos en relación con asuntos medioambientales²⁹⁰.

También nos parece necesario destacar que, como en cualquier actividad, resulta esencial conocer los datos de partida para proceder a una gestión bien planificada y que contenga una evaluación precisa de los riesgos inherentes a cada forma de proceder, circunstancia a la que la política ambiental no es ajena. La demanda de una información ambiental rigurosa se convierte a la postre en la elaboración de análisis rigurosos de la realidad, que propician la adecuada percepción de los niveles de riesgo de cada estrategia y

287 Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (DO L 158, de 26.06.1990). El objeto de la Directiva es proporcionar a todas las personas físicas o jurídicas la libertad de acceso a la información que sobre el medio ambiente que se encuentre en poder de los organismos públicos y establecer los términos básicos y las condiciones en que dicha información debe encontrarse a disposición de los posibles peticionarios, de tal manera, que se fomente la participación efectiva del público en el ejercicio de este derecho. La transposición a la normativa española se realizó a través de la Ley 38/1995 de 12 de diciembre

288 El primer pilar de Convención se implementó a nivel europeo a través de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo. (DO L 41, de 14.02.2003).

289 El segundo pilar se ha implementado a través de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO L 156, de 25.06.2003).

290 En relación al tercer pilar, la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva que ha pasado al Parlamento Europeo en primera lectura. Su aprobación finalizará el proceso de incorporación del Convenio de Aarhus al Derecho Comunitario. La propuesta no planteará problemas para España, puesto que en nuestra legislación existe una amplia posibilidad para que los ciudadanos puedan acceder a la justicia en asuntos medioambientales, ya que no sólo está abierta la vía administrativa, sino también la penal, a través del delito ecológico contemplado en el Código Civil.

permita conseguir los objetivos de la política ambiental de la forma más rápida y económica posible.

En el ámbito al que se encuentra afecto la política ambiental, la administración de la información es uno de los asuntos más complejos a la vez que prioritarios. Las técnicas (informática, teledetección, comunicaciones) de compilación y de procesamiento de la información necesaria para conocer la realidad del medio natural y las alteraciones que sobre él produce las actividades humanas, así como la propia naturaleza de los datos a recoger, son realidades tan complejas como el medioambiente, amén de la disponibilidad de esos datos al servicio de técnicos, políticos y ciudadanos. Porque no basta con la mera disponibilidad, es imprescindible que la información medioambiental incorpore las suficientes garantías en su proceso de elaboración para que los datos aportados se muestren eficaces en la interpretación de los fenómenos a tratar y resulten verdaderamente útiles. En otras palabras, la información debe ser fiable, objetiva, pertinente y accesible, características que, añadidas a la complejidad de los fenómenos medioambientales, hacen difícil aplicar el control necesario para que la información adquiera el nivel de calidad deseado. Algunos mecanismos de acceso a la información han sido desarrollados y puestos en práctica en el seno de la UE, entre los que cabe citar a modo de ejemplo la Red Comunitaria de Transferencia de Tecnología Ambiental. La vocación del instrumento está restringida a suministrar vínculos que faciliten a los agentes interesados el acceso a la información existente, fundamentalmente en el campo de la tecnología ambiental, dejando a un margen las tareas recopilación y sistematización de datos que son asumidas por otros instrumentos.

Como venimos diciendo, la cada vez mayor concienciación social de los efectos negativos de la contaminación del medio favorece una demanda creciente de formas de producir ecológicas y productos no contaminantes, así como de una regulación al respecto. Las nuevas pautas de consumo y la aparición de legislación medioambiental específica, entre otros, son los principales factores que justifican la creciente preocupación de los grupos con intereses en las unidades económicas por estar informados acerca de las medidas de protección medioambiental adoptadas por las empresas y los resultados alcanzados en este campo.

Por tanto, y en lo que atañe a los hábitos informativos empresariales, estos deben prepararse para enfrentar este compromiso informativo con todos los usuarios de la

información medioambiental y con la ciudadanía en particular, para que puedan realizar una toma de decisiones correcta y una elección informada del consumidor, respectivamente.

1.- Responsabilidad social de la empresa y sostenibilidad

Las empresas no desarrollan su actividad al margen del entorno en que operan. La vieja concepción de una organización que crea riqueza, al margen de la sociedad en que se integra, ha quedado superada por otra en que se la concibe como una parte importante de la sociedad, a la que beneficia y de la que se sirve. Las decisiones empresariales trascienden de los límites de su estricta identidad, aportando a los agentes con los que se relaciona, a su entorno social, un conjunto de flujos, tangibles o no, tanto de carácter positivo –riqueza, empleo, valores- como negativo –contaminación, conflictos, consumo de factores-. En consecuencia, la necesidad de asumir una responsabilidad social, superando la obligación mínima de producir bienes o servicios para la sociedad, implica que la empresa considere los aspectos sociales de su actuación, entre ellos, el medioambiental, debiendo establecer una simbiosis entre los objetivos económico-financieros y los de carácter social.

La responsabilidad social de la empresa (RSE) deriva de los compromisos que ésta tiene que asumir frente a la sociedad, consecuencia de su actividad económica e, implícitamente, social. Las actividades desarrolladas por las unidades de producción ocasionan efectos externos –externalidades-, positivos y/o negativos, que repercuten en su entorno, por lo que cada vez en mayor medida los distintos grupos sociales exigen que las empresas informen acerca de la incidencia de dicha actuación. Estos requerimientos han supuesto, la identificación de otros objetivos estratégicos, además del clásico en las unidades económicas de maximización del beneficio, creación de valor o prestación de servicios de calidad²⁹¹.

La cuestión de la responsabilidad social ha ido evolucionando desde la consideración de las relaciones entre empresa y trabajadores hacia otros ámbitos, como son las relaciones

291 PUIG sostiene que “es absurdo pensar negar que toda empresa, con independencia del sistema económico en el que supervive, persiga la obtención de un excedente como premio de su gestión y dirección, ahora bien, entendemos que muy pocas veces es el único”. PUIG ANDRÉU, J.V.: “Los objetivos de la empresa: revisión y establecimiento de un proyecto”; *Técnica Contable*, nº 389 (1987). Tomado de BÁIDEZ GONZÁLEZ, A. y NEVADO PEÑA, D.: “Instrumentos empresariales para exteriorizar la información social medioambiental”; *Actualidad Financiera*, nº 2 (1994), pág. 168.

comerciales con clientes (calidad y seguridad de los productos) o el medio ambiente (contaminación y utilización de recursos naturales). “La responsabilidad social de la empresa tiene su origen en el hecho de que la empresa actúa en y para la sociedad, en un contexto en el que ha de afrontar las consecuencias de su actividad y del ejercicio de la potestad que la propia sociedad le confiere”²⁹². Por ello, si las empresas son las principales causantes del deterioro medioambiental, sobre ellas se centran, fundamentalmente, las políticas sobre protección ambiental.

Como respuesta a las nuevas obligaciones legales y a la presión social, las empresas se ven obligadas a actuar y cambiar su estrategia tradicional, que hasta entonces había sido negar toda responsabilidad en los acontecimientos medioambientales y atender a los requerimientos mínimos impuestos por imperativo legal. Diversos factores han influido en la formación de la conciencia ambiental en la empresa y en la adopción de medidas correctoras, entre las que destacan²⁹³:

- En España, la integración en la Unión Europea, que exige la progresiva adopción de la normativa ambiental comunitaria.
- La fuerza ejercida por los movimientos ecologistas.
- La creciente presión social y legislativa, determinada por el surgir de una nueva cultura impregnada de valores sociales, dirigidos a la preservación y mejora del medio ambiente.

Estos factores afectan no sólo a la empresa de negocios sino, en un sentido más amplio, a las que no persiguen fines lucrativos o se gestionan dentro del ámbito de lo público. Hay que tener en cuenta que la provisión de muchos servicios públicos o la implementación de políticas públicas suele realizarse a través de un amplio entramado de organizaciones y actores, públicos y privados, tratándose de un sistema multiorganizativo²⁹⁴.

292 TÚA PEREDA, J. y GONZALO, J.A.: “La responsabilidad social del auditor”; *Técnica Contable*, nº 389 (1987). Citado por MAGUREGUI URIONABARRENETXEA, L. y BARAINCA VICINAY, I.: “Registro contable de los hechos medioambientales”; *Técnica Contable*, nº 586 (1997), págs. 699-700.

293 RIPOLL FELIU, V. y CRESPO SOLER, C.: “Costes derivados de la gestión medioambiental”; *Técnica Contable*, nº 591 (1998), pág. 170.

294 MENDOZA MAYORDOMO, X. (“La utilización de técnicas de gestión del sector privado y el desarrollo del management público”. En AA.VV: «pensar lo público»; Ed. ESADE. Granada (2000), págs.

Por otro lado, “las empresas están empezando a considerar la protección medioambiental como un valor añadido de su imagen empresarial”²⁹⁵. Una gestión medioambiental adecuada les puede reportar una mejora en su competitividad, una determinada imagen social y un aumento en las ventas, y por tanto de los beneficios a largo plazo. Desde la perspectiva estratégica, esto supone que los objetivos de beneficio y supervivencia de la empresa pasan ineludiblemente por gestionar eficazmente las repercusiones sociales y medioambientales de su actividad, sin contar con el aumento previsto en la demanda de productos ecológicos²⁹⁶.

Por tanto, hoy día se reconoce que las empresas van adquiriendo un mayor compromiso con el entorno y perciben la gestión medioambiental como una ventaja competitiva que se debe explotar. En este sentido se expresan SEOÁNEZ y ANGULO²⁹⁷, al manifestar que una actitud “pensante” frente a los problemas medioambientales acarrea importantes beneficios, entre los que citan la reducción de costos, los adelantos tecnológicos, las mejoras de mercados, las ventajas frente a la competencia, las mejoras de imagen, las mejoras de calidad de vida de sus operarios, las mejoras en la seguridad y la garantía de continuidad de la actividad industrial. También considera²⁹⁸, que la incorporación de

342-345) se refiere a la responsabilidad en el ámbito público, señalando que “el ejercicio de la función gerencial, es decir, la asunción de la responsabilidad por los resultados de una organización, requiere de instrumentos que permitan la dirección y el control de la misma. Básicamente disponer de un marco de planificación estratégica y presupuestaria que permita establecer los objetivos a alcanzar y cómo éstos se relacionan con los objetivos corporativos, disponer de sistemas de información y control adecuado que permitan el seguimiento de los resultados de la unidad y de su progreso para alcanzar los objetivos, y la toma de decisiones correctivas, caso de ser necesarias”.

295 RIPOLL FELIU, V. y CRESPO SOLER, C.: “Costes derivados de la gestión medioambiental”; op. cit., 170.

296 Aunque en un primer momento las empresas consideraron la protección ambiental como un freno a su desarrollo económico, la eficiencia productiva atribuible al comportamiento medioambiental adecuado hace que muchas de ellas comiencen a considerar que la eliminación de la contaminación en la fuente pueda resultar menos costosa y eficaz que atender las sanciones derivadas de la legislación medioambiental.

Algunos autores piensan que serán las propias pautas del mercado, cuando los productos ecológicos tengan un precio de venta igual o mayor que aquellos que no lo son, las que dejarán fuera del mismo a las empresas que no se suban al carro del medio ambiente. RODRÍGUEZ LAGO, J.: “Reflexiones sobre la incidencia del medio ambiente en la actividad empresarial”; op. cit. pág. 120, apostilla que “los productos ecológicos venden cada vez más, estimulando la cifra de ingresos en cuantía que puede ser suficiente para compensar los costes empresariales originados por el respeto a la naturaleza”.

297 SEOÁNEZ CALVO, M. y ANGULO AGUADO, I.: «Manual de gestión medioambiental de la empresa. Sistemas de gestión medioambiental, auditorías medioambientales, evaluaciones de impacto ambiental y otras estrategias»; op. cit., pág. 26.

298 RODRÍGUEZ LAGO, J.: “Reflexiones sobre la incidencia del medio ambiente en la actividad empresarial”; op. cit. pág. 109.

herramientas como el análisis del ciclo de vida de los productos o la etiqueta ecológica, pone en evidencia que la contaminación industrial supone una pérdida de competitividad en costes que requiere de la búsqueda de soluciones, no ya únicamente por motivos medioambientales. Los condicionantes anteriores se traducen en importantes iniciativas empresariales para disminuir o evitar la contaminación, así como en la notable proliferación de empresas que ofertan servicios relacionados directamente con la protección del medio ambiente²⁹⁹. Por último, no hemos de olvidar el hecho evidente de evitar sanciones y perjuicios morales³⁰⁰.

299 De este modo, surgen nuevas actividades industriales o de servicios, destinadas a la producción ecológica y al desarrollo de tecnologías no contaminantes. Asimismo, con el propósito de construir una “imagen verde”, las grandes compañías pertenecientes a los principales sectores causantes de la contaminación, como, por ejemplo, DuPont, Occidental, Rhone Poulenc, Sandoz, Mitsubishi, Ford, General Motors, Union Carbide, etc., desarrollaron campañas publicitarias empeñadas en resaltar el sentido ético y el compromiso ecológico de la empresa. En este momento, también aparecen los códigos de conducta medioambiental, cuya asunción voluntaria por parte de la industria se trató de defender en contra del desarrollo e implantación de una estricta legislación ambiental. Estas medidas, a juicio de muchos, suponían tan solo una estrategia de las compañías para calmar a la opinión pública y mejorar su imagen social y no el resultado de una política de auténtico compromiso medioambiental, por lo que han sido calificadas de intentos de “lavado de imagen” empresarial.

300 Aunque en España, con carácter general, las empresas continúan con la mentalidad de periodos precedentes: rechazo generalizado y desarrollo de acciones mínimas impuestas por la legislación.

a) RSE en la Unión Europea

La UE se encuentra inmersa en una fase de impulso para la implantación de la RSE³⁰¹. Posee un carácter voluntaria y está abierta a todas las instituciones y asociaciones europeas. Hasta el momento, no se ha estructurado a través de requisitos formales, no existen obligaciones de carácter financiero y su naturaleza no se corresponde con la de un instrumento jurídico. Por lo que respecta a su significado, se acepta como definición la propuesta por la Comisión: «*integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores*»³⁰²; aunque el consenso sobre su alcance y límites, aún no se encuentra perfectamente delimitado.

El objetivo perseguido por esta estrategia, consiste en establecer, dentro del sistema de economía de mercado, una práctica empresarial competitiva, innovadora y sostenible, que responda acertadamente a los retos que plantea el nuevo paradigma de economía globalizada. Entre las medidas propuestas por la Comisión para fomentar la extensión de las prácticas de la RSE, debemos destacar los siguientes aspectos³⁰³:

301 La importancia concedida por la Comisión Europea a la RSE, reside en que nos afecta a todos, puesto que es reflejo de los valores de nuestra sociedad y de la sociedad en la que deseamos vivir. Concretamente, se dirige a ella concediéndole el siguiente grado de trascendencia: «*Es importante para cada empresa, grande o pequeña, que puede mejorar su rendimiento económico, ambiental y social, a corto y a largo plazo, mediante productos y servicios innovadores, nuevas cualificaciones y el compromiso de las partes interesadas. Es importante para los que trabajan en las empresas o para ellas, a quienes puede ayudar a crear un entorno laboral más compensatorio e incentivador. Es importante para sus clientes y para los consumidores, que prestan una atención creciente a las referencias sociales y ambientales de los productos y servicios que compran. Es importante para las comunidades locales en las que operan las empresas, que quieren saber que conviven con organizaciones que comparten sus valores y preocupaciones. Es importante para los inversores, que sienten que debe fomentarse la conducta empresarial responsable. Es importante para la gente de otras partes del mundo, que espera que las empresas situadas en Europa actúen de conformidad con los valores y principios europeos e internacionales. Y también es importante para nuestros hijos y las generaciones futuras, que esperan vivir en un mundo que respeta a la gente y a la naturaleza*». «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de la Responsabilidad Social de las Empresas»; [COM (2006) 136 final, de 22.03.2006, pág. 10].

Sobre la RSE en Europa, véase también: «*Libro verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*»; [COM (2001) 366 final, de 18.07.2001] y «Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible»; [COM (2002) 347 de, 02.07.2002].

302 COM (2006) 136, pág. 5.

303 [COM (2006) 136, págs. 7-9].

- Aumento de la sensibilización e intercambio de las mejores prácticas. Se trata de sensibilizar y dar a conocer el concepto (integrar las consideraciones ambientales y sociales en las operaciones empresariales) entre las pequeñas y medianas empresas, los países adherentes y candidatos a la entrada en la UE, autoridades nacionales y locales, asociaciones, profesionales, consumidores, inversores y ciudadanía en general.
- Promoción de instrumentos voluntarios a favor del medio ambiente, como los sistemas de gestión ambiental y el etiquetado ecológico.
- Innovación y fomento del espíritu empresarial en las tecnologías sostenibles, en los productos y servicios que respondan a necesidades de la sociedad. Las innovaciones en el sector ambiental se dirigen, especialmente, hacia la ecoeficiencia y el ahorro de energía
- Apoyo a iniciativas multilaterales. El objetivo es implicar a las partes interesadas, incluidos interlocutores sociales, para reforzar la credibilidad de la RSE y conseguir compromisos proactivos.
- Cooperación con los Estados miembros para, una vez fijada la naturaleza precisa de la RSE, acometer su implantación gradual y armonizada.
- Información de los consumidores y transparencia. Aceptada la importancia de los consumidores en la oferta de incentivos para una producción y una conducta empresarial responsable, se espera que su proceso de decisión se torne crítico con productos y empresas sin las adecuadas prácticas ambientales. También es consciente la comisión, de la limitada información con la que cuenta los consumidores, por lo que está dispuesta a trabajar para incrementar los grados de transparencia e información de los mercados.
- Investigación. Concretamente sobre los vínculos, a diferentes niveles, entre la RSE y el desarrollo sostenible³⁰⁴.

304 Se trata de promover estudios científicos sobre las relaciones entre RSE y la gestión empresarial, las relaciones industriales, las cadenas de suministro, la innovación y los impactos que produce sobre el ciclo de vida de procesos, productos y servicios. En definitiva, su puesta en práctica requiere un análisis interdisciplinar de viabilidad y eficacia sobre diferentes aspectos económicos, sociales y medioambientales.

- Educación. Se estima, que para convertir la RSE en una práctica empresarial común, debe cultivarse dentro de los programas de estudios de los futuros empresarios (gerentes, administradores, ejecutivos) y mediante el desarrollo de modelos de aprendizaje permanente para todos los empleados.
- Pequeñas y medianas empresas. Aprovechar el impacto potencial que promete la RSE, requiere de su implantación efectiva en estas unidades de producción.
- Dimensión internacional de la RSE. La Comisión se compromete a seguir trabajando sobre el modelo internacional para un comportamiento empresarial responsable, en la promoción internacional de normas estrictas de protección del medio ambiente y en la dimensión mundial del desarrollo sostenible.

b) Sistemas de información y control de las unidades económicas

La situación descrita resulta particularmente significativa en el sector privado, donde se reconoce que, en un plazo más o menos corto de tiempo, la empresa que no se adapte a la evolución ambientalista queda abocada al fracaso³⁰⁵. De esta manera, todos los factores señalados han conllevado el acrecentamiento en el interés empresarial por la cuestión ambiental, lo que incidirá en los sistemas de información y control.

Esta preocupación se concreta en diversos Sistemas de Gestión Medioambiental, que suponen el establecimiento de unos objetivos y principios de tal naturaleza, adaptados a las circunstancias de la empresa, que serán objeto de revisión periódica a efectos de verificar su cumplimiento y estimar la implantación de objetivos más ambiciosos. El proceso y complejidad de su implantación dependen del sistema de certificación escogido. Existen dos normas principales: EMAS, en el ámbito europeo³⁰⁶ y UNE-EN ISO 14001³⁰⁷.

305 Como señalan MAGUREGUI URIONABARRENETXEA, L. y BARAINCA VICINAY, I. (“Registro contable de los hechos medioambientales”; op. cit., pág. 699), refiriéndose a la responsabilidad social de las unidades productivas, “hoy día la supervivencia de una empresa depende en gran medida de la incorporación del medio ambiente como otro objetivo añadir a los ya tradicionales de beneficio y permanencia”.

306 Reglamento (CE) 761/2001 del Parlamento Europeo y del consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) (DO L 114, de 24.04.2001).

Entre los requisitos y procedimientos comunes exigidos por ambas regulaciones se encuentran³⁰⁸:

- Establecimiento por parte de la empresa de una política ambiental de mejora continua.
- Diagnóstico medioambiental de la empresa reflejado en la declaración o informe medioambiental.
- Definición de objetivos medioambientales cuantificados y temporalizados.
- Establecimiento de un programa medioambiental que recoja las actuaciones o estrategias necesarias para alcanzar los objetivos.
- Establecimiento de auditorías medioambientales periódicas al objeto de verificar la eficacia del sistema, en aras a la consecución de los objetivos y detección de desviaciones significativas. El resultado de la auditoría se refleja en el informe o declaración medioambiental.
- La declaración medioambiental es evaluada por el organismo externo habilitado a tal fin, que, en caso de cumplirse los requisitos, otorga el certificado correspondiente.

Destacamos las siguientes ventajas de implantación de un sistema de gestión medioambiental, recogidas en la Tabla II.

307 Cada vez más surgen iniciativas medioambientales voluntarias a nivel internacional que guían a las empresas que quieren adherirse a mejorar sus sistemas de gestión medioambiental. Es el caso de la Normativa ISO 14001, que es una norma internacional de cumplimiento voluntario para la implantación de sistemas de gestión ambiental.

Algunos autores se han preguntado por qué las empresas se adhieren a medidas medioambientales voluntarias, cuando éstas suponen un coste. Ahora, deseamos añadir a los argumentos ya mencionados: el valor intrínseco del sistema de gestión propuesto por el estándar, el mejor control del comportamiento humano, el efecto socioeconómico y el reconocimiento internacional que permite comercializar globalmente sus productos y promoverlos como “eco-amistosos”.

308 Al respecto puede consultarse: SEOÁNEZ CALVO, M. y ANGULO AGUADO, I.: «Manual de gestión medioambiental de la empresa. Sistemas de gestión medioambiental, auditorías medioambientales, evaluaciones de impacto ambiental y otras estrategias»; op. cit., págs. 115 a 199.

Tabla II: Ventajas de la implantación de sistemas de gestión medioambiental

<p>Ventajas medioambientales y cumplimiento de la legislación</p>	<p>Mejor conocimiento de la situación medioambiental</p> <p>Concienciación y responsabilización del personal</p> <p>Protección ambiental</p> <p>Mejora continua</p> <p>Política medioambiental activa</p> <p>Identificación de incumplimientos de la legislación medioambiental</p> <p>Verificación de la legislación vigente</p> <p>Eliminación de responsabilidades generadas por daños al medio ambiente</p> <p>Definición de responsabilidades medioambientales a todos los niveles jerárquicos</p> <p>Optimización de la efectividad de las auditorías medioambientales periódicas</p> <p>Desarrollo de iniciativas de protección ambiental</p>
<p>Ahorro de costes</p>	<p>Control y optimización en el consumo de recursos</p> <p>Ahorro de recursos</p> <p>Identificación y gestión de costes ambientales</p> <p>Optimización de costes de gestión y tratamiento de residuos, vertidos y emisiones</p> <p>Reducción de gastos de embalaje, transporte y almacenamiento</p> <p>Ahorro de costes adicionales asociados a la contaminación (tasas, cánones de vertido, etc.)</p> <p>Ahorro de costes de reparación de daños ambientales</p> <p>Ahorro de costes de limpieza de imagen</p> <p>Disminución del riesgo de accidentes y costes asociados</p>

Tabla II: Ventajas de la implantación de sistemas de gestión medioambiental (continuación)

<p>Ahorro de costes</p>	<p>Ahorro de sanciones y multas</p> <p>Definición de medidas de coste efectivas en base a un mejor conocimiento de la actividad</p> <p>Facilidades para la obtención de ayudas y subvenciones</p> <p>Reducción de las primas de seguro por riesgo medioambiental</p> <p>Mejores condiciones en la negociación de créditos (créditos blandos, etc.).</p>
<p>Mejora de relaciones Externas y de imagen, y Potenciación de las ventas</p>	<p>Mejora de la imagen de la empresa frente a grupos de presión y partes interesadas</p> <p>Mayor información y transparencia externa al hacer públicos determinados elementos del SGM (políticas, resultados, etc.)</p> <p>Incremento de la confianza de las partes interesadas (legisladores, accionistas, clientes, consumidores, contratistas, compañías de seguros, bancos, público en general, etc.)</p> <p>Mayor credibilidad de la información publicada</p> <p>Promoción externa por la utilización de logotipos de adhesión a un sistema certificado</p> <p>Captación de clientes</p> <p>Mejora de la imagen pública y del atractivo de la empresa, de sus productos o servicios</p> <p>Mejora de las relaciones con grupos de presión y partes interesadas</p> <p>Diseño de estrategias para mejorar la posición competitiva. Refuerzo de las estrategias de diferenciación</p> <p>Comunicación periódica de esfuerzos y progresos medioambientales</p> <p>Disminución de la polémica respecto a la instalación y aceptación social</p> <p>Respuesta a las nuevas exigencias de información del consumidor</p> <p>Respuesta a la demanda de empresas y servicios más respetuosos con el medio ambiente</p>
<p>Conocimiento de la Actividad: mejoras Internas y del rendimiento</p>	<p>Mejora del conocimiento de prácticas, instalaciones, material y equipos, servicios y productos</p> <p>Control de la organización sobre los procesos</p> <p>Identificación de otros problemas de cumplimiento ajenos al medio ambiente</p> <p>Identificación de las áreas de responsabilidad medioambiental</p> <p>Invitación a los directivos a la reflexión, a la correcta toma de decisiones y puesta en marcha de iniciativas de protección ambiental</p> <p>Desarrollo de iniciativas para el control, minimización y tratamiento de residuos, emisiones y vertidos</p> <p>Mejora del proceso productivo al minimizar la contaminación</p> <p>Mejora de las relaciones internas</p> <p>Complemento de otros sistemas de gestión (calidad, seguridad e higiene)</p> <p>Prevención de riesgos medioambientales, de accidentes y riesgos laborales</p> <p>Incentivo a la innovación tecnológica</p>

Tabla II: Ventajas de la implantación de sistemas de gestión medioambiental (continuación)

Conocimiento de la Actividad: mejoras Internas y del rendimiento	Incentivo al aumento de la calidad Implicación y motivación del personal en la búsqueda de objetivos comunes Incremento de la formación e información del personal Mayor concienciación y adquisición de responsabilidades medioambientales a todos los niveles de la organización (dirección, gerencia, trabajadores)
Otros	Obtención de seguros de carácter específico medioambiental Nuevas oportunidades de negocio Otorgamiento de subvenciones y ayudas públicas Concesión de permisos y licencias Obtención de premios de organizaciones medioambientales Facilidades en los procedimientos para la adquisición de la ecoetiqueta Concesión de préstamos, créditos, etc. Facilidades para ciertas inversiones Adjudicación de contratos Facilidades para la adquisición, compra o fusión de otras empresas

Fuente: elaborado a partir de: SEOÁNEZ CALVO, M. y ANGULO AGUADO, I.: «*Manual de gestión medioambiental de la empresa. Sistemas de gestión medioambiental, auditorías medioambientales, evaluaciones de impacto ambiental y otras estrategias*»; op. cit., págs. 134 a 138.

b.1) Sistemas de auditoría ambiental

La razón de ser de este sistema de evaluación y control de los procesos productivos se justifica en el marco de la política comunitaria de acceso a la información, ya comentado, y en el creciente interés del público por conocer el comportamiento ambiental de las empresas.

Las auditorías ambientales pretenden analizar y evaluar de manera sistemática, documentada, periódica y objetiva los mecanismos y dispositivos que las empresas deben establecer para proteger el medioambiente a lo largo del proceso productivo. El motivo por el que se las considera verdaderamente eficaces radica en que facilitan el acceso del público a una información considerada veraz. El control de la información medioambiental ayuda a conseguir una percepción más veraz por parte de la ciudadana de la problemática y riesgos ambientales, promoviendo un movimiento hacia actitudes y comportamientos más respetuosos con el medio ambiente de la sociedad en su conjunto y de áreas sociales concretas. Las empresas que participen voluntariamente en este sistema deben asumir una

serie de compromisos específicos para poder utilizar el logotipo previsto que les acredita como empresa auditada y, por tanto, respetuosa del ambiente³⁰⁹.

Por otro lado, las auditorias o diagnósticos medioambientales centran su objetivo en ofrecer un diagnóstico de la repercusión medioambiental de la actuación de la empresa, necesario, entre otras cuestiones, para conocer el grado de adaptación a la legislación en materia de medio ambiente y para el establecimiento de una efectiva política de gestión medioambiental.

b.2) Evaluaciones de impacto ambiental

Las evaluaciones de impacto ambiental recogidas en la norma europea³¹⁰, predisponen a la empresa a la internalización del coste de protección y restauración en el que se prevé que incurrirá al llevar a cabo un determinado proyecto de inversión. Por tanto, el instrumento integra una variante puramente preventiva del principio quien contamina paga, que debe ser exigido por las administraciones públicas para cada uno de los proyectos que se pretendan ejecutar y atendiendo a las particularidades de las zonas afectadas.

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es un procedimiento jurídico administrativo que tiene por objeto la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un proyecto o actividad produciría en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de los mismos, todo ello con el fin de ser aceptado, modificado o rechazado por parte de las administraciones actuantes.

309 Existen otras iniciativas, modelos y experiencias en otros ámbitos institucionales no comunitarios. Concretamente, es preciso acudir a la Oficina de Industria y Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, como centro impulsor de la práctica de las auditorías ambientales y como centro recopilador de documentación sobre experiencias de interés o a la Cámara Internacional de Comercio, verdadero promotor de una autorregulación ambiental de las empresas a través de programas voluntariamente aceptados.

310 Directiva 85/337/CEE de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de determinados proyectos publicados y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, de 05.07.1985) y Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. (DO L 37, de 14.03.1997), a las que tendremos la oportunidad de referirnos nuevamente en el siguiente Capítulo IV.

b.3) Etiquetado ecológico de productos

Si el sistema de auditoría ambiental (o eco-auditoría) pretende informar al público sobre los efectos de las actividades industriales sobre el medio ambiente, el sistema etiquetado ecológico (o eco-etiqueta) advierte sobre la calidad ecológica de los productos de consumo³¹¹, dicho lo cual, pueden considerarse como complementarios. La etiqueta ecológica es un distintivo que se concede a determinados productos³¹² (en ningún caso se avala a la estructura productiva o comercial, es decir, a las marcas), con la doble finalidad de diferenciar aquéllos que tengan repercusiones ambientales reducidas en todo su ciclo de vida y de facilitar al consumidor información sobre las repercusiones medioambientales de los productos, concretando: se trata de favorecer la comercialización de productos que contengan una ventaja medioambiental³¹³.

El instrumento considera que el valor añadido de los bienes respetuosos, total o parcialmente³¹⁴, con el medio ambiente, es por lo menos tan importante como su diseño, presentación o precio, en una sociedad educada e informada en los valores ambientales. Esta conciencia ciudadana, posee traducción económica a través de su influencia en las decisiones de las unidades de consumo, que hará factible la diferenciación de estos productos, el incremento de ventas e incluso de precios. El circuito se completa en las repercusiones sobre la rentabilización de los costes ambientales internalizados por la industria (procesos de

311 La información puede venir referida a multitud de detalles: origen de las materias primas, consumos energéticos, destino de los desechos y/o residuos, etc. Por ejemplo, la Directiva 1999/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, relativa a la información sobre el consumo de combustible y sobre las emisiones de CO₂ facilitada al consumidor al comercializar turismos nuevos (DO L 12 de 18.01.2000).

312 Como se ha comentado, la distinción otorgada a las marcas, a las empresa en global, es competencia de los sistemas de gestión y auditoría ambientales.

313 Suelen considerarse como instrumentos de mercado, aunque a diferencia de incentivos económicos y fiscales (ayudas, desgravaciones, tasas e impuestos), por ejemplo, no internalizan directamente los costes ambientales, sino que pretende elevar la demanda del producto en consideración a sus cualidades ambientales; puestas en valor. Usando la expresión de DELGADO PIQUERAS, F., se trata en realidad de una “subvención en imagen” (“Ambiente y Comercio: La ecoetiqueta europea”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 1, en la Introducción. En: http://www.cica.es/aliens/gimadus/01/AMBIENTE_COMERCIO.htm/. No obstante, es la propia industria la más interesada en acudir a estos instrumentos, y la más interesada en que su ejecución quede a salvo de publicidad mal intencionada.

314 Repercusiones ambientales sobre el aire, el agua, el suelo, sobre consumos energéticos, capacidad de reciclaje o reutilización, etc., en cada fase del ciclo de vida de los artículos: producción, distribución, venta, utilización y eliminación.

investigación, desarrollo e innovación emprendidos, inversiones medioambientales, etc.) y en el despegue de las cuotas de mercado y de los beneficios empresariales. La forma en que el instrumento opera sobre la internalización de costes ambientales es sumamente valiosa y ejemplarizadora, por cuanto, a nuestro juicio, integra de manera sinérgica los dos componentes del concepto de desarrollo sostenible.

Pero esta tipología de mecanismos apunta ventajas en otras direcciones. Su implantación es sencilla: una vez cerradas las cuestiones técnicas y científicas, y aprobada la pertinente norma técnica, su funcionamiento es similar al de cualquier régimen de concesión o autorización. Hay que hacer notar, que en las discusiones previas sobre las premisas técnico-científicas sobre las que se establecerá el reglamento, intervienen, para la búsqueda del consenso necesario, expertos en representación de los afectados; por lo que al mismo tiempo, se corre el riesgo de convertir la norma ambiental en un mero instrumentos publicitario al servicio de las industrias afectadas.

La ecoetiqueta, una vez establecido un sistema de concesión no discriminatorio, no tiene porque plantear problemas de competitividad internacional, más allá de las deseadas por motivos ambientales, las cuales afectan en la misma medida a las empresas intracomunitarias. Efectivamente, el instrumentos introduce distorsiones en la competencia, en orden a favorecer las empresas medioambientalmente comprometidas y desplazar del mercado a aquellas otras con un compromiso restringido a los estándares fijados administrativamente, y es esta, precisamente, la evolución ambiental y económica perseguida.

Por último, el sistema puede financiarse, e incluso obtener un excedente, con las tasas de concesión. De establecerse con este formato financiero, las repercusiones sobre las arcas públicas puede considerarse, en principio, neutro³¹⁵; la repercusión del gasto al consumidor

315 En el caso europeo, el ar. 12 del Reglamento 1980/2000 establece la sujeción al pago de una tasa, tanto por la solicitud de concesión como por la posterior utilización de la etiqueta ecológica, en concepto de compensación de gastos administrativos, por parte del solicitante. La Decisión de la Comisión 2000/728/CE, de 10 de noviembre de 2000, por la que se establecen los cánones de solicitud y anuales de la etiqueta ecológica (DO L 293, de 22.11.2000), recoge los valores entre los que es posible que fluctuen los pagos y las reglas de aplicación de un conjunto de reducciones que, entre otras circunstancias, atienden a la consideración de empresa de reducida dimensión de la entidad solicitante, su integración en el sistema EMAS o ISO 14001, o por tratarse de sociedades pertenecientes a países en desarrollo. Véase también, el artículo primero de la Decisión de la Comisión 2003/393/CE, de 22 de mayo de 2003, que modifica la Decisión

final, desestimable, y el coste empresarial, en comparación con el valor publicitario, no sólo asumible, sino deseable.

Algunos sistemas de ecoetiquetado se encuentran los recogidos en la siguiente tabla.

Tabla III: Sistemas de ecoetiquetado

País/Región	Sistema de ecoetiquetado
Alemania	Ángel Azul
Canadá	Choix Environmental
Japón	Ecomark
Consejo Nórdico	Cisne Blanco
Estados Unidos	Green Seal y Green Cross
Suecia	Good Environmental
Nueva Zelanda	Environmental Choice
India	Ecomark
Francia	Nf Environnement
Singapur	Green Label Singapore
Holanda	Milieukeur
España	Marca AENOR Medio Ambiente
Unión Europea	Sistema Comunitario de Concesión De Etiqueta Ecológica
Cataluña	Distintiu de Garantía de Qualitat Ambiental

Fuente: SEOÁNEZ CALVO, M. y ANGULO AGUADO, I.: «Manual de gestión medioambiental de la empresa. Sistemas de gestión medioambiental, auditorías medioambientales, evaluaciones de impacto ambiental y otras estrategias»; op. cit., pág. 69.

Además de estos dos objetivos concretos, el preámbulo del texto normativo europeo³¹⁶ suscribe un conjunto de justificaciones para su adopción que pueden ser considerados como objetivos generales que resultarían apoyados por este sistema. Entre ellos cabe resaltar la contribución a la eliminación de la contaminación en su origen, al apoyo de la gestión adecuada de los recursos naturales, al impulso y desarrollo de “productos limpios” y al fomento de la investigación y desarrollo de procesos productivos más limpios y eficientes.

2000/728/CE por la que se establecen los cánones de solicitud y anuales de la etiqueta ecológica (DO L 135, de 03.06.2003).

³¹⁶ Reglamento (CE) 1980/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica (DO L 237, de 21.9.2000). Anteriormente: Reglamento (CEE) del Consejo 880/1992 CEE, de 22 de marzo de 1992, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica (DO L 99, de 11.04. 1992).

Para cumplir los objetivos anteriores, el Reglamento 1980/2000 establece un sistema de concesión, cuyas características más definitorias son las siguientes: su ámbito de aplicación afecta a la gran mayoría de los productos de consumo³¹⁷, tiene carácter voluntario y debe ser compatible con otros sistemas nacionales o internacionales.

“La preocupación que surge enseguida es cómo evitar que la conciencia ecológica de los consumidores sea víctima de la publicidad engañosa, especializada en resaltar las apariencias y hacer pasar «gato por liebre», recurriendo si es preciso al certificado de cualquier ente pseudocientífico o amante del verde (de los billetes). Porque es evidente que el ciudadano carece de los medios necesarios para analizar la composición de los productos”³¹⁸. Respecto a la publicidad engañosa³¹⁹ y a la autodeclaraciones³²⁰ ambientales, la Comisión trabaja en el sentido de evitar que el nivel de confianza general sobre la información medioambiental de los productos decaiga por motivo de declaraciones mal intencionadas. Se estudia la posibilidad de verificar la información ofrecida por las empresas en general, y sobre autoetiquetado en particular, a través de del sistema EMAS.

2.- Contabilidad y medio ambiente

Como se ha puesto de manifiesto, la sobreexplotación de los recursos naturales y sus consecuencias negativas para la subsistencia del mundo actual han supuesto una importante evolución en los paradigmas económicos y en el concepto de responsabilidad social, reconociéndose la gran importancia de conservar el capital natural y la necesidad de integrar en la gestión de las unidades económicas nuevos parámetros, como el concepto de sostenibilidad.

317 La aprobación por la UE, de decisiones legislativas sobre esta materia es amplísima.

318 DELGADO PIQUERAS, F.: “Ambiente y Comercio: La ecoetiqueta europea”; op. cit., en la Introducción.

319 Directiva 84/450/CEE del Consejo, de 10 de septiembre de 1984, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa, (DO L 250, de 19.9.1984), págs. 17 a 20.

320 En muchas ocasiones, las autodeclaraciones ambientales se nombran como ISO del tipo II. Sin embargo, las características medioambientales de los productos promocionados, en general, son objeto de ningún tipo de verificación por parte de terceras instancias.

En este campo, la contabilidad, como ciencia de información para la toma de decisiones, puede jugar un papel decisivo, incorporando datos relevantes sobre los activos medioambientales gestionados, de modo que sea posible identificar, valorar y representar, además de los aspectos tangibles relativos a aquellos hechos económicos que se traducen en flujos de efectivo, como por ejemplo, los precios pagados por la utilización de los recursos naturales o el valor de las medidas encaminadas a su preservación, otros aspectos intangibles, que, en última instancia, son los que justifican la conservación de la naturaleza.

En esta dinámica, muchos son los que consideran que el análisis clásico, centrado en la eficiencia y en la productividad, debe ceder protagonismo y visibilidad a otras temáticas que cada vez se muestran más relevantes en el devenir económico, como son los aspectos medioambientales. Entre ellos, el reconocimiento y medición de los recursos naturales y demás factores y bienes ambientales, así como la incorporación de las externalidades en el cálculo del resultado social³²¹. De este modo, si el objetivo de la contabilidad es suministrar información de la situación económica, financiera y patrimonial de la entidad contable, la situación del patrimonio natural, al menos como fuente de riqueza, debería ser objeto de registro³²².

Se puede afirmar que en la actualidad no existe una contabilidad ambiental de carácter obligatorio que refleje y valore el medio natural, con la excepción del registro de las materias primas suministradas por éste y que son utilizadas en los procesos productivos en sus fases de transformación, comercialización y consumo. En el ámbito de la contabilidad privada, los avances normativos en la materia tampoco aportan nada realmente novedoso. En este sentido, cabe citar la Recomendación de la Comisión europea, de 2001, sobre el reconocimiento, la medición y la publicación de las cuestiones medioambientales en las

321 En esta misma línea, y en relación con los problemas que tal propuesta conlleva, MASANET LLODRÀ, M.J. (“La contabilidad medio ambiental como fiel reflejo de la nueva concepción económica de sostenibilidad”; *Actualidad Financiera*, n° monográfico, 3^{er} trimestre (2001), pág. 76) manifiesta la pretensión de “desmitificar la idea de la imposibilidad de una valoración contable de las variables ambientales y animar a la realización de análisis más exhaustivos de los distintos métodos de valoración existentes, y por qué no, enunciar tal vez un nuevo método que no adolezca de las limitaciones de los demás”.

322 Para ello resulta imprescindible, en opinión de MAGUREGUI URIONABARRENETXEA, L. y BARAINCA VICINAY, I. (“Registro contable de los hechos medioambientales”; op. cit., pág. 703), que “la información contable resulta aún incompleta, y para ofrecer una imagen fiel de la situación de la empresa, la Contabilidad debe evolucionar. Habría que modificar el modelo económico actual de forma que se internalicen los costes medioambientales que hoy por hoy, con el concepto de sistema cerrado y externalidades la empresa se ahorra”.

cuentas anuales y los informes anuales de las empresas³²³, y la Resolución del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), del año 2002, donde se hace referencia al tratamiento contable de las cuestiones medioambientales³²⁴.

En este punto debemos reconocer que quizá el marco clásico de la contabilidad por partida doble no llegue a ser el foro adecuado para el reconocimiento de cuestiones tales como el valor social del medio natural, puesto que las presunciones, objetivos y principios³²⁵ sobre los que se asienta distan, en algunos aspectos, de las exigencias que la idea de velar por el cumplimiento de un requisito como el de sostenibilidad impone a las unidades económicas³²⁶.

323 «Recomendación de la Comisión (2001/453/CE), de 30 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento, la medición y la publicación de las cuestiones medioambientales en las cuentas anuales y en los informes anuales de las empresas». (DO L 156 de, 13.06.2001).

324 Resolución, de 25 de marzo de 2002, por la que se aprueban las normas para el reconocimiento, valoración e información de los aspectos medioambientales en las cuentas anuales (BOE 81 de, 04.04.2002).

325 La incorporación del objetivo de desarrollo sostenible entre las metas empresariales insta la reforma con profundidad del modelo contable, en aras a la consecución de la imagen fiel como fin primordial al que debe responder la información financiera. La imagen fiel, en la concepción que se otorga en nuestro país, es considerada como el corolario de la aplicación sistemática y regular de los principios contables, entendidos como macroreglas inspiradoras de la expresión de la realidad económica sobre las operaciones realizadas. Ante estas premisas, y bajo el enfoque ecológico, se pone en duda la validez de los principios contables tradicionales, centrándose la polémica, fundamentalmente, en torno a los de entidad, periodo contable, uniformidad y prudencia valorativa.

Al respecto puede consultarse:

MAUNDERS, K.T. y BURRITT, R.L.: "Accounting and Ecological Crisis"; *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 4, nº 3 (1991); pág. 11; CÉSPEDES, J.: "Ecología y principios contables"; *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXII, nº 75 (1993), pág. 310 y ss., y MAGUREGUI URIONABARRENETXEA, L. y BARAINCA VICINAY, I.: "Registro contable de los hechos medioambientales"; op. cit., págs. 705 a 706.

326 En este sentido, es posible identificar una serie de dificultades e inconvenientes para que la contabilidad financiera integre los cambios necesarios, entre los que cabe citar su orientación a ofrecer información fundamentalmente a los accionistas o acreedores, obviando las necesidades planteadas por otros partícipes o agentes sociales; la despreocupación o la reticencia empresarial, por motivos de competitividad u otras causas, a suministrar datos sobre la actividad medioambiental desarrollada; la subjetividad de los modelos para valorar los costes y beneficios ambientales y, por tanto, la falta de fiabilidad de las valoraciones obtenidas; la dificultad de establecer la magnitud del impacto medioambiental de la empresa, ya que las consecuencias suelen manifestarse de forma progresiva y a lo largo de periodos dilatados de tiempo, lo que dificulta la selección de indicadores y la valoración de impactos; la ausencia de una normativa reguladora que armonice las prácticas contables sobre medio ambiente, lo que inclina a las empresas a destacar los aspectos positivos y disfrazar los negativos, atentando contra los requisitos de neutralidad y objetividad de la información contable; etc. Asimismo, y sin que deseemos ser más extensos, la perspectiva ecológica implicaría la redefinición de algunos principios contables.

El término contabilidad medioambiental ha sido usado prolíficamente por autores que, en muchas ocasiones, al no concretar el ámbito específico al que se refieren, ni detallar su contenido, han ido creando un cierto confusiónismo en torno a su acotación. A pesar de ello, en términos generales, el concepto de contabilidad medioambiental se suele emplear aludiendo a la consideración por parte del sistema contable de los efectos derivados de la relación que liga a la actividad económica con el medio natural, diferenciándose distintos sectores en atención al objeto de estudio considerado, lo que, en una primera aproximación, permiten identificar y clasificar a la contabilidad medioambiental desde las perspectivas macro y microeconómica.

Desde el punto de vista macroeconómico, la consideración de la variable ambiental se realiza a través de su incorporación a los sistemas de contabilidad nacional. Así, la contabilidad ambiental nacional constituye una “mera herramienta estadística que intenta vincular la información del medio ambiente con los sistemas de cuentas nacionales. Entre sus objetivos destacan los de informar sobre el deterioro medioambiental y los impactos derivados de la destrucción de los recursos y la degradación del medio ambiente”³²⁷.

Las iniciativas en el ámbito de la contabilidad ambiental nacional se han debatido entre la propuesta de incorporar los indicadores ambientales entre los tradicionales, modificando su definición, y la alternativa, no excluyente, de elaborar cuentas específicas independientes a las cuentas económicas³²⁸.

327 DURÁN ROMERO, G. y RUESGA, S.M.: “Nuevos instrumentos para el análisis económico: la contabilidad ambiental”; *Boletín Económico de ICE*, nº 2484 (1996), pág. 32.

328 A partir de estas opciones se han desarrollado diversos enfoques de contabilidad ambiental, que siguiendo a DURÁN ROMERO, G. y RUESGA, S.M. (“Nuevos instrumentos para el análisis económico: la contabilidad ambiental”; op. cit., pág. 32 y ss., se concretan, básicamente, en los cuatro siguientes apartados:

- Los balances de materiales y energía. Basándose en la metodología input-output, estos balances presentan los flujos de materiales hacia el sistema de producción y consumo, estimando los recursos empleados y las descargas de residuos.
- Modificación de los indicadores macroeconómicos. Dentro de este apartado se incluyen distintos enfoques, centrados en incorporar la variable ambiental mediante la modificación de los indicadores ya existentes o la definición de otros nuevos.
- Cuentas físicas de los recursos naturales. Su objetivo es conocer la base física de recursos naturales disponibles. Para ello se identifican los recursos existentes (agua, aire, tierra, paisaje, etc.), estableciendo parámetros de calidad que se miden al principio y final del periodo contable.
- Las cuentas satélite. El objeto de las cuentas satélite del medio ambiente es incluir, junto con elementos tradicionales de la contabilidad económica (costes, formación de capital, stock de

De los últimos desarrollos que se han realizado cabe destacar la metodología diseñada por la OCDE, conjuntamente con EUROSTAT³²⁹, plasmada en el Sistema Europeo de Recopilación de Información sobre Medio Ambiente. El objetivo es obtener datos económicos sobre medio ambiente y calcular los gastos dedicados a su gestión y protección. En la primera versión del sistema se hace una distinción entre dos tipos principales de cuentas ambientales; por una parte, las actividades relacionadas con la protección del medio ambiente y, por otra, aquellas relativas al uso y gestión de los recursos naturales. Esta clasificación general es la que se ha comenzado a emplear en numerosos países de la OCDE en la elaboración de estudios sobre la situación del sector ambiental³³⁰.

Finalmente, señalar que a pesar de los importantes esfuerzos realizados en el ámbito de la contabilidad nacional medioambiental aún quedan importantes problemas metodológicos por superar derivados, fundamentalmente, de la complejidad y amplitud de un concepto como el de medio ambiente, conformado por bienes difíciles de cuantificar y valorar, y, por tanto, de equiparar con el conjunto de bienes y servicios expresados en unidades monetarias. La contabilidad medioambiental desde la perspectiva microeconómica.

Desde el punto de vista microeconómico, la cuestión ambiental tiene implicaciones significativas en las distintas unidades económicas que han de ser observadas por las diversas ramas de la contabilidad. Por tanto, en principio, parece que no cabe hablar de una contabilidad medioambiental independiente o aislada, sino más bien de la forma en que la contabilidad tradicional puede abordar la temática del medio ambiente.

Así, tras realizar una revisión de las opiniones sobre la orientación y el papel que debe jugar la contabilidad en su faceta medioambiental, encontramos diversas posturas. Por nuestra parte, nos mostramos de acuerdo con estas posturas, en el sentido de que el modelo

capital), medidas en términos físicos relacionadas con las actividades y situaciones medioambientales.

329 Oficina estadística de las Comunidades Europeas. Es la oficina estadística de la Comisión Europea que produce datos sobre la Unión Europea y promueve la armonización de los métodos estadísticos de los estados miembros.

330 JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Medio Ambiente. Dirección General de Planificación: «*El empleo y la inversión en las actividades medioambientales de Andalucía*»; en: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/documentos_tecnicos/inversion_completo/02.pdf (2001), págs 4 y 5.

contable tradicional puede proporcionar el marco adecuado para afrontar válidamente el tratamiento contable de determinados hechos económicos derivados de la actuación medioambiental desarrollada por las unidades económicas.

En esta línea, MAGUREGUI Y BARAINCA³³¹ afirman que “no sólo deben incorporarse en la empresa los efectos monetarios, sino también los costes y beneficios sociales”, refiriéndose a la contabilidad ecológica o ambiental como “un instrumento que trata de incorporar en el sistema tradicional el valor de los recursos medioambientales. Trata de medir el patrimonio natural que se consume y degrada en la actividad económica de una empresa, con el fin de lograr la sostenibilidad a largo plazo. La información contable debe reflejar las consecuencias de las decisiones que la empresa adopta en materia medioambiental, a fin de permitir un análisis económico-financiero de dichas decisiones”³³².

a) Los usuarios y sus requerimientos informativos

Bajo el paradigma de utilidad para la toma de decisiones, la publicación de información medioambiental por parte de las entidades responde a las necesidades planteadas por los interesados en dicha información. En el campo medioambiental las demandas informativas se amplían, dado que el abanico de colectivos afectados por estas cuestiones integra no solamente a los usuarios tradicionales de la información contable, acreedores y accionistas, preocupados, fundamentalmente, por el efecto que la actitud de la empresa frente al medio ambiente puede tener en su situación financiera, sino que además aparecen otros grupos, como las asociaciones de consumidores, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones públicas, etc. interesados en conocer los detalles de la actuación desarrollada y los logros sociales alcanzados en este campo.

En este sentido, determinados colectivos, como inversores, entidades financieras o compañías de seguros, desde hace algún tiempo vienen incorporando información sobre los riesgos medioambientales de las empresas en la evaluación de sus propios riesgos. Tal como

331 MAGUREGUI URIONABARRENETXEA, L. y BARAINCA VICINAY, I.: “Registro contable de los hechos medioambientales”; op. cit., pág. 703.

332 Son también de esta opinión, por ejemplo, GINER INCHAUSTI, B.: “Contabilidad y Medio Ambiente”, en AA.VV: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992), pág. 665 y CÁMARA DE LA FUENTE, M.: “Derechos de Propiedad y Contabilidad Medioambiental”; op. cit., pág. 260.

manifiesta AECA³³³, en los mercados de valores extranjeros se constata la mayor apreciación que adquieren los títulos de las empresas que podríamos denominar “ecológicas”, que a efectos de la calificación de la inversión ofrecida quedan integradas en grupos diferenciados de aquellas otras que no siguen una política medioambiental sobresaliente. También podría destacarse la proliferación de los fondos de inversión verdes, promovidos por sociedades gestoras que se comprometen a invertir los capitales que administran en empresas respetuosas con el entorno.

Al Estado le interesa conocer las actividades que las empresas desarrollan en cumplimiento de la legislación medioambiental, por ejemplo, para medir el grado de efectividad con el que se implementa ésta; además, dicha información resulta útil a fin de articular los incentivos necesarios para favorecer las actividades respetuosas con el medio ambiente y sancionar aquellas otras que no cumplen la normativa existente.

Otros grupos, como proveedores o clientes, también quieren conocer los riesgos medioambientales de las empresas con las que mantienen relaciones, por ejemplo a efectos de evaluar su continuidad y estimar el coste del cambio de proveedor o el menor ingreso por la pérdida del cliente. Además, el compromiso de las empresas con su medio se puede traducir en una reestructuración de la filosofía empresarial y la forma de producir, que conlleva la utilización de nuevas tecnologías y equipos productivos no contaminantes, así como la búsqueda de aprovechamiento alternativo a los productos y residuos resultantes. Por ello, la información acerca de los proyectos y de las actividades emprendidas en este campo resulta vital a los proveedores de recursos y clientes para adaptar, respectivamente, sus ofertas y demandas a los nuevos requerimientos empresariales.

Igualmente, para los competidores este tipo de información puede ser de gran valía. En un entorno donde el medio ambiente se convierte en un factor de competitividad empresarial, la información sobre las actividades que en este campo están desarrollando las empresas del sector es una valiosa información en aras a articular las estrategias precisas que permitan mantener o mejorar la posición en el mercado; por ejemplo, a efectos de establecer una diferenciación basada en la fabricación de productos ecológicos, tomar decisiones de inversión en activos medioambientales apoyándose en las pautas que sigue la competencia,

333 ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS: «*Contabilidad de gestión medioambiental*»; Doc. nº 13. ed. AECA. Madrid (1996), pág. 18

conocer el impacto sobre los resultados del ahorro de costes por la implantación de procesos de reciclaje o la utilización de fuentes de energía más respetuosas con el medio, etc.

Por su parte, los trabajadores “deben ser conscientes de cual es la actuación que persigue la empresa, para poder así ser armónicos y coherentes con los objetivos de la misma”³³⁴; asimismo, manifiestan su “preocupación por la prevención de los efectos nocivos sobre su salud y de sus allegados, así como de las responsabilidades medioambientales que pueden afectar a su puesto de trabajo”³³⁵. Por ello se muestran cada vez más sensibilizados con el tema medioambiental y requieren información sobre las repercusiones de la actividad desarrollada por la empresa.

En general, a todos nos interesa conservar nuestro medio y evitar cualquier actividad que ponga en peligro su continuidad presente y futura en condiciones ambientales de calidad. Además, tal como apostillan RIPOLL FELIU y CRESPO SOLER, “hay que tener en cuenta que por su carácter público³³⁶, los consumidores tienen derecho a saber cuál es la gestión de los recursos naturales”³³⁷. Por ello, precisamos información fiable de la actividad empresarial en materia de medio ambiente, a considerar en nuestras decisiones relacionadas directa o indirectamente con la empresa en cuestión, como son las decisiones de compra, inversión, financiación o de denuncia de comportamientos ilegales.

334 RIPOLL FELIU, V. y CRESPO SOLER, C.: “Costes derivados de la gestión medioambiental”; op. cit., 177.

335 MONEVA ABADÍA, J.M.: “Información financiera medioambiental: su regulación internacional”; *Partida Doble*, nº 66 (1996), pág. 47.

336 La idea de propiedad común de los recursos naturales también se encuentra en la razón que alegan MAGUREGUI UNIONABARRENETXEA, L. y BARAINCA VICINAY, I., señalando: “Los elementos naturales, tales como el suelo, el agua, el aire, la atmósfera, la capa de ozono, las especies animales, etc. son un bien común a toda la humanidad (...) Por lo tanto, la sociedad en su conjunto, tienen derecho a reclamar información respecto de las actividades económicas con impacto medioambiental, e incluso penalizar aquellas actividades altamente degradantes. La empresa debe reintegrar a la Naturaleza lo que de ella obtienen, pues sólo así se logrará el equilibrio económico”. En: “Registro contable de los hechos medioambientales”; op. cit., pág. 700.

337 RIPOLL FELIU, V. y CRESPO SOLER, C.: “Costes derivados de la gestión medioambiental”; op. cit., 177.

b) La información externa de carácter medioambiental: desarrollos normativos

En este contexto, es evidente la utilidad que el conocimiento de determinadas cuestiones medioambientales, como pueden ser las inversiones en activos destinados a disminuir la contaminación, los gastos derivados de la aplicación de medidas de conservación del entorno o las obligaciones por responsabilidades incurridas o en que pudiera incurrir la empresa por una inadecuada actuación medioambiental, reporta a la toma de decisión por parte de los distintos usuarios de la información contable. Según MUÑOZ RODRÍGUEZ, “la información transmitida a través de la contabilidad financiera no sería completa si no se incluye información medioambiental que por otra parte, es una demanda cada vez más generalizada por parte de los usuarios de dicha información”³³⁸.

Por tanto, la información medioambiental de carácter externo responde a la existencia de una serie de demandas que, expresa o tácitamente, plantean los distintos usuarios de la misma y a las que las entidades privadas o públicas deben dar respuesta, ya sea de forma voluntaria o por imperativo de la legislación.

Al respecto, las principales aportaciones que los organismos armonizadores han realizado al ámbito de la contabilidad financiera medioambiental, pueden resumirse citando las siguientes iniciativas.

En el panorama público internacional, la ONU, a través del a través del Grupo Intergubernamental de Trabajo de Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes, inició en 1989 una serie de estudios referentes a la armonización de la información medioambiental³³⁹. Entre ellos es de destacar su propuesta, formalizada en un informe del año 1998, sobre contabilidad e información financiera de costes y obligaciones medioambientales. Por su parte, el Foro Consultivo de Contabilidad de la

338 MUÑOZ RODRÍGUEZ, C.: “Los sistemas contables y el medioambiente”; *Partida Doble*, nº 76 (1997), pág. 39. Al respecto, puede consultarse también NEVADO PEÑA, D. y TEJADA PONCE, A.: “La segmentación de la información medioambiental”; *Partida Doble*, nº 76 (1997), págs. 60-65.

339 Una revisión de estos trabajos puede verse, por ejemplo, en LÓPEZ RODRÍGUEZ, R.: “Armonización sobre las medidas financieras. Trabajos realizados por el ISAR”; *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXII, nº 75, (1993), págs. 333-345.

Unión Europea³⁴⁰, en noviembre de 1995 emite un documento sobre el tratamiento de las cuestiones medioambientales en la información financiera, cuyo contenido ha sido posteriormente considerado en la elaboración de la Recomendación de la Comisión relativa al reconocimiento, medición y publicación de las cuestiones medioambientales en los informes anuales de las empresas³⁴¹. Norma, esta última, a la que es justo reconocerle una influencia notable en el planteamiento sobre contabilidad medioambiental en la UE³⁴².

En España, desde la entrada en vigor de la adaptación del Plan General de Contabilidad (PGC) a las empresas del sector eléctrico³⁴³, existe la obligación de que las empresas reflejen en las cuentas anuales determinados datos relativos a las actividades relacionadas con la prevención, reducción y reparación del impacto medioambiental provocado con su actividad. Este mandato, extensivo a todas las empresas³⁴⁴, se ha visto incorporado en las adaptaciones sectoriales aprobadas con posterioridad y desarrollado en el año 2002 a través de la Resolución del ICAC por la que se aprueban las normas para el reconocimiento, valoración e información de los aspectos medioambientales en las cuentas anuales³⁴⁵. Para la elaboración de esta última regulación se ha tomado como referencia la Recomendación de la Comisión Europea del año 2001.

340 Respecto al contenido de los trabajos del Foro Consultivo de Contabilidad pueden consultarse, entre otros:

LARRINAGA GONZÁLEZ, C. y LLULL GILET, A.: “La información medio ambiental en las Cuentas Anuales: El caso del sector eléctrico”; *Partida Doble*, nº 102 (1999), pág. 84 y ss.

MAGUREGUI UNIONABARRENETXEA, L. y BARAINCA VICINAY, I.: “Registro contable de los hechos medioambientales”; op. cit., pág. 706 y ss.

MONEVA ABADÍA, J.M.: “Información financiera medioambiental: su regulación internacional”; op. cit., pág. 46 y ss.

341 Recomendación de la Comisión de 30 de mayo de 2001, op. cit.

342 Desde un punto de vista comunitario, la base para la regulación de la contabilidad medioambiental en las empresas se encuentra en la consideración del principio de integración de las obligaciones medioambientales en otras políticas, como elemento fundamental del desarrollo sostenible expreso en el artículo sexto del Tratado de Ámsterdam.

343 Real Decreto 437/1998, de 20 de marzo, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las empresas del sector eléctrico (BOICAC 33, de marzo de 1998).

344 La adaptación sectorial modifica el PGC en el sentido de obligar a todas las empresas a incorporar en sus cuentas anuales información significativa relativa a la prevención, reducción y reparación del impacto medioambiental provocado con su actividad.

345 Resolución de 25 de marzo de 2002 (BOE 81, de 04.04.2002).

c) Instrumentos contables para la exteriorización de la información medioambiental

Además de las presiones de los usuarios, la publicación de información medioambiental encuentra otros argumentos a favor, entre los que se encuentran la mejora de la imagen, la credibilidad, y, en consecuencia, la competitividad y las ventas de la empresa. De este modo, en la medida en que las empresas asumen su responsabilidad medioambiental como un factor de éxito empresarial, la divulgación de la información voluntaria sobre sus actuaciones reflejará su buena disposición y responsabilidad frente al medio ambiente, lo que incidirá de forma positiva en la toma de conciencia ambiental y mejora de su imagen. Al dar difusión a su actuación medioambiental consigue una mayor aceptación social, que en un plazo más o menos corto de tiempo debería reflejarse en un aumento de la demanda de sus productos³⁴⁶.

Los anteriores argumentos inciden en la preocupación, cada vez mayor, de las empresas por incorporar información de tipo medioambiental en los estados contables e informes que de forma voluntaria u obligatoria publican. No obstante, existen ciertos inconvenientes o “dificultades estratégicas”³⁴⁷ en el suministro de este tipo de información, entre las que se pueden citar, la inutilidad aparente de ésta; la tentación de seleccionar los datos, ocultando los aspectos negativos y resaltando los positivos³⁴⁸; su utilización para legitimar la actuación de la empresa³⁴⁹; la reticencia a proporcionar detalles que puedan ser usados por la competencia o que alerten a las autoridades sobre incumplimientos en la

346 Asimismo, tal como señalan LARRINAGA GONZÁLEZ, C. y LLULL GILET, A. en: “La información medio ambiental en las Cuentas Anuales: El caso del sector eléctrico”; op. cit., pág. 82, “una actividad informativa oportuna puede ayudar a la empresa a ser creíble y participar de este modo en los foros públicos de debate de estas cuestiones. Además, puede ayudar a que los empleados se tomen en serio las ineficiencias que dan lugar a impactos medioambientales, porque *lo que se gestiona es lo que se mide*”.

347 Al respecto pueden consultarse, por ejemplo, a: MALLADO RODRÍGUEZ, J.A. y LARRINAGA GONZÁLEZ, C.: “Contabilidad empresarial e información sobre impacto ambiental”, en AA.VV: «IV Congreso de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992), pág. 614.

348 Sobre este extremo debe tenerse en cuenta que la manipulación u omisión de información sobre los aspectos negativos de la actividad sobre el medio en nada beneficia a la imagen de la empresa, dado que, en estos casos, “la imagen queda dañada en dos sentidos: por su falta de cuidado con el medio ambiente y por la falta de fiabilidad de sus informaciones”. LARRINAGA GONZÁLEZ, C. y LLULL GILET, A. en: “La información medio ambiental en las Cuentas Anuales: El caso del sector eléctrico”; op. cit., pág. 82.

349 Puede verse: DE FUENTES, P.: “Legitimación y contabilidad medioambiental”; *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 75, Vol. XXII (1993), págs. 317-322.

legislación medioambiental; y por último, la falta de una normativa homogeneizadora para la elaboración y suministro de este tipo de información.

Ante este panorama, puede decirse que la publicación de información medioambiental está mediatizada por el posicionamiento estratégico de la empresa frente al medio ambiente. En este sentido, siguiendo a BÁINEZ y NEVADO³⁵⁰, la actitud de las compañías podría inscribirse en alguno de los grupos siguientes:

- a) “Las empresas que manifiestan una actitud positiva, plasmada en la existencia de una mayor conciencia social” y en “la mejora de la imagen social de la empresa. Convencimiento por parte de la empresa de que la adopción de esta actitud, le va a ayudar a reforzar su imagen corporativa, y que puede por tanto suponerle una reducción de sus costes políticos.
- b) Algunos empresarios creen que, anticipando información social de forma voluntaria, pueden anticiparse a las normas, y así evitar su promulgación o por lo menos influir en ellas. Por tanto, estas empresas mostrarán sólo aspectos positivos de sus actuaciones en materia de responsabilidad social y encubrirán o no mencionarán los aspectos negativos.
- c) Otras empresas adoptan una actitud poco favorable. No presentan ningún tipo de información de base social”.

La información suministrada por las compañías y las propuestas para abordar este tipo de información se puede clasificar de diferentes maneras. Así, es posible la elaboración de indicadores específicos, financieros o no financieros, sobre la actuación medioambiental desarrollada; la incorporación de estos datos en los informes financieros tradicionales o el desarrollo de nuevos estados contables, como balances ecológicos³⁵¹. Otros autores³⁵²

350 BÁIDEZ GONZÁLEZ, A. y NEVADO PEÑA, D.: “Información social medioambiental: un objetivo a conseguir por las empresas”, en AA.VV: «*VI Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad*»; Madrid (1994), págs. 9-11. Tomado de MASANET LLODRÀ, M.J.: “La contabilidad medio ambiental como fiel reflejo de la nueva concepción económica de sostenibilidad”; op. cit., pág. 77.

351 AECA: «*Contabilidad de gestión medioambiental*»; op. cit. pág. 73 y ss., por ejemplo, propone una serie de ratios y de informes medioambientales, que en conjunto denomina cuadro de mando medioambiental; que pueden resultar de gran utilidad a las empresas para la información y gestión medioambiental

proponen una clasificación bastante completa de la información suministrada por las compañías, atendiendo a dos criterios: su naturaleza y el soporte empleado para su divulgación.

A partir de la combinación de los criterios anteriores se obtiene la clasificación de los instrumentos de información medioambiental recogida en la Tabla IV.

Tabla IV: Instrumentos contables de información medioambiental

		INFORME ANUAL		INFORME AMBIENTAL
		INFORMACIÓN OBLIGATORIA (CUENTAS ANUALES)	INFORMACIÓN VOLUNTARIA	
INFORMACIÓN FINANCIERA		Activos, gastos, provisiones y contingencias medioambientales en balance, cuenta de resultados y memoria.	Desglose y explicaciones de los gastos, inversiones, provisiones y contingencias medioambientales.	Contabilidad de costes completos.
	CUANTITATIVA	Cuantificación física del impacto ambiental en la memoria o en el informe de gestión.	Cuantificación física del impacto medioambiental de la empresa apoyado con gráficos, tablas, etc., en un apartado específico del informe anual.	Balance material. Comparación de emisiones con normas medioambientales.
INFORMACIÓN NO FINANCIERA	NARRATIVA	Descripción del impacto o de las iniciativas para la minimización de éste (informe de gestión).	Descripción de los impactos medioambientales y de las iniciativas correctoras en un apartado específico del informe anual.	Descripción técnica de los impactos y de las medidas de minimización, distinguiendo fuentes de contaminación y "sumideros".

Fuente: LARRINAGA GONZÁLEZ, C.; MONEVA ABADÍA, J.M.; LLENA MACARULLA, F.; CARRASCO FENECH, F. y CORREA RUIZ, C.: «Regulación contable de la información medioambiental. Normativa española e internacional»; op. cit., pág. 23

E) Sistemas complejos de instrumentos ambientales: ensayos para un modelo de desarrollo sostenible

1.- Extensión de la Responsabilidad del Productor

En el contexto de aplicación del principio quien contamina paga, tanto organizaciones ecologistas como administraciones estatales y locales (Australia, Dinamarca, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá, etc.) han apostado por un modelo “basura cero” que enfrente el problema de los desechos desde su origen, y no sólo su faceta final de tratamiento y valorización de los residuos. El modelo pretende minimizar la cantidad de residuos, maximizar la reutilización y el aprovechamiento de éstos como materia prima, limitar los consumos energéticos y eliminar la incorporación de sustancias tóxicas en los productos. La forma de conseguirlo se sustenta en una visión integral del problema, motivo por el que se desplaza las iniciativas hacia el mismo momento del diseño de los productos, en el sentido de alargar su vida útil y de incorporar materiales con alta capacidad de reincorporación al proceso productivo.

En consecuencia, se pretende que el sistema productivo evolucione desde una concepción lineal (recursos renovable y no renovables-fabricación-residuos), hacia un sistema radial y sostenible, en el que la agregación de recursos renovables quede, en la medida de lo posible, substituida por la reincorporación al proceso productivo de los residuos debidamente valorizados. Para conseguir la viabilidad de este modelo de desarrollo sostenible, resulta necesario incorporar la Extensión de la Responsabilidad del Productor (ERP)³⁵³, acontecimiento que, indudablemente, y habida cuenta de la internalización de costes coherente con el principio quien contamina paga, repercutirá sobre la elección de materiales y procesos de fabricación y sobre el uso, funcionamiento y retirada al final de la vida útil de los productos; en definitiva, fomentará que los fabricantes elaboren diseños más ecológicos y sostenibles para sus artículos³⁵⁴. Se trata, pues, de trasladar la responsabilidad

353 Este principio, incorpora grados de responsabilidad para los productores, por todos los impactos ambientales de sus productos; por lo que quedan sujetos a obligación, tanto los que se produzcan “río arriba (elección de materiales y procesos de fabricación), como los de “río abajo” (las consecuencias del uso y desecho de los productos).

354 Sobre el modelo en cuestión puede consultarse el informe de WALTER, M.: «*Basta Basura*»; en: <http://www.greenpeace.org.ar/media/informes/3589.pdf/>; Greenpeace Argentina. (2003).

y los costos ambientales que apareja la gestión de residuos desde el sector público, la ciudadanía y el contribuyente, al sector privado; consiguiendo a largo plazo un modelo sostenible de producción y consumo.

Es posible identificar un conjunto de elementos necesarios para implantar un programa de ERP efectivo³⁵⁵:

- **Obligatoriedad.** Los programas deben incorporarse mediante una norma que abarque al conjunto de mercado y que dispongan criterios idénticos para todos, a la vez que asegure la libre competencia.
- **Orientado a los productos.** Dirigir las medidas de forma específica por categorías de productos o de materiales residuales.
- **Identificación de responsabilidades.** Implantación de responsabilidad directa del productor respecto a sus productos y colectiva, de la industria, para los productos “huérfanos” y para los residuos “históricos”³⁵⁶.

El concepto de responsabilidad alcanza varios ámbitos. Con la finalización de la vida útil de los productos aparece la responsabilidad del fabricante de gestionar adecuadamente los residuos resultantes; siendo posible realizarla con sus propios medios, responsabilidad física, o financiando el coste de las operaciones realizadas por terceros, responsabilidad financiera. Por otro lado, la responsabilidad legal imputa, con carácter general, un compromiso con los daños ambientales causados por los productos, con independencia de que tales daños se ocasionen en la fase de producción, distribución, uso, o al finalizar su vida útil. Por último, la responsabilidad informativa incumbe al suministro de información que, obligatoriamente, las empresas debe suministrar sobre los productos y sus efectos, durante, y una vez concluida, su vida útil.

355 Al respecto consúltense a: KRUSZEWSKA, I. y BEVERLEY, T.: «*Estrategias para promover la Producción Limpia. Extensión de la Responsabilidad del Productor*»; en: <http://www.greenpeace.org.ar/media/informes/3508.pdf/>; ed. Greenpeace. (1997) y http://www.grn.org/epr/epr_principles_en%20espanol.html.

356 Entendemos por productos huérfanos, aquellos cuyos fabricantes han desaparecido o salido del mercado, y por residuos históricos, aquellos productos vendidos o puestos en el mercado con anterioridad a la entrada en vigor de las medidas dispuestas en la norma.

- Medidas de acompañamiento. Se trata de apoyar los programas de ERP con disposiciones complementarias reglamentarias. Por ejemplo, contenidos mínimos de reciclado y valorización para cada una de las categorías de residuos, porcentajes mínimos de material reciclado en nuevos productos y anticipación de las metas a alcanzar.
- Flexibilidad. Permitir y fomentar que los productores diseñen sus artículos conformen a sus estrategias de producción limpia. Además, el establecimiento y desarrollo de los programas de ERP, está pensado para dar cabida a la participación pública general.
- Contabilidad y control. Las regulaciones deberán establecer mecanismos claros y efectivos, que permitan la transparencia de los programas ERP y la posibilidad de rendición de cuentas, mediante procesos de contabilidad pública y privada. Dentro de este apartado, pueden incluirse: claro etiquetado de los productos, control y publicidad de los estándares fijados, de los progresos o metas alcanzadas y de las empresas proactivas.
- Tránsito de materiales. Se trata de reducir el flujo de residuos entre distintas zonas (exportación-importación de materiales a gestionar medioambientalmente entre países desarrollados y en vías de desarrollo). El tratamiento de los residuos debe realizarse lo más cercano posible a la fuente de generación.
- Sustancias peligrosas. Eliminación progresiva y obligatoria de los componentes nocivos de los productos.

El abanico de instrumentos que pueden considerarse recomendables para estimular el incremento de responsabilidad por parte de los productores en las direcciones señaladas, es muy amplio, y, a modo de ejemplo, pueden citarse:

- Prohibiciones y restricciones: de productos, sustancias, materiales o procesos productivos.

- Estándares de estímulo: sobre contenidos mínimos de materiales reciclables, sobre cuotas mínimas de residuos retornados a los procesos productivos, sobre niveles aceptables de eficiencia energética.
- De mercado: sistemas de depósito/reembolso, de retorno obligatorio de productos, de envases y embalajes y de residuos, y sistemas de gestión medioambiental de los mismos.
- Informativos: etiquetas ecológicas relativas a aspectos como el cumplimiento de estándares, a la eficiencia energética, a la utilización de sustancias y a la peligrosidad, reparación y durabilidad de los productos.
- Fiscales: Impuestos, tasas o cánones derivados del uso de ciertos materiales o sustancias y del grado contaminación causado. Retirada de subvenciones y beneficios al uso de materiales vírgenes y aprobación de otras que estimulen modelos de producción limpios.
- Otros: anticipo por los productores del coste gestión de los residuos y adquisición por las autoridades de bienes y servicios respetuosos con el medioambiente³⁵⁷.

El principio de la responsabilidad del fabricante, se encuentra en la actualidad reflejado en la directiva sobre vehículos al final de su vida útil y en la directiva sobre los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, que tendremos la oportunidad de comentar en el Capítulo IV, y se espera que se extienda a otros ámbitos.

³⁵⁷ Sobre el particular, consúltese a: KRUSZEWSKA, I. y BEVERLEY, T.: «Estrategias para promover la Producción Limpia. Extensión de la Responsabilidad del Productor»; op. cit. págs., 15 y ss.

Como se ha comentado, la ERP puede incluir una amplia gama de instrumentos para su implementación. En la siguiente tabla se ofrece una posible clasificación de los mismos.

Tabla V: Instrumentos para un programa de ERP

Normativos	Económicos	Informativos
Retorno obligatorio de los productos	Pago por adelantado del costo final del producto	Etiquetado ambiental sobre los productos que cumplen determinados estándares (Sello Verde, Angel Azul, punto verde, etc.)
Contenidos mínimos de material reciclado en los productos	Impuestos sobre el uso de materiales	Etiquetas con información ambiental (indicaciones sobre eficiencia energética, utilización de CFCs, etc.)
Requisitos de utilización de un determinado porcentaje de desechos	Remoción de los subsidios que favorecen el uso de materiales vírgenes	Advertencias sobre los peligros de los productos
Parámetros de eficiencia energética	Depósito/reembolso	Etiquetas con información sobre la durabilidad del producto
Restricciones y prohibiciones de disposición final	Adquisiciones de las Administraciones públicas de productos más limpios	
Prohibiciones y restricciones de determinados materiales		

Fuente: KRUSZEWSKA, I. y BEVERLEY, T.: «Estrategias para promover la Producción Limpia. Extensión de la Responsabilidad del Productor»; op. cit., pág. 14 y ss.

2.- Análisis del ciclo de vida de los productos: la Política de Productos Integrada

En cuanto al análisis del ciclo de vida de los productos, también denominado “ecobalance”, se trata de un procedimiento para el análisis de los impactos medioambientales que los productos ocasionan a través de su ciclo de vida –“desde la cuna hasta la tumba”-; es decir, es objeto de análisis las distintas etapas que transcurren desde la selección de los materiales empleados en su fabricación hasta su transformación en producto final, pasando por las fases de producción, comercialización, consumo y desecho. “El estudio consiste en la realización de un balance de flujo de materiales y energía, para conocer los puntos fuertes y los puntos débiles en lo que se refiere a las pérdidas de materia

(residuos, vertidos, emisiones y subproductos) y de energía”. Una vez que han sido detectados los puntos débiles, el Análisis del ciclo de vida permite su corrección³⁵⁸.

En el documento de la Comisión COM (2003) 302³⁵⁹, se presenta la estrategia comunitaria dirigida a promover el desarrollo de un mercado de productos más ecológicos. Se centra en tres etapas del proceso de decisión que condicionan el impacto ambiental del ciclo de vida de los productos, es decir, la aplicación del principio de que quien contamina paga a la hora de fijar los precios de los productos, su diseño ecológico y la elección informada del consumidor.

La estrategia europea intenta crear las condiciones generales para que los productos sean más respetuosos del medio ambiente a lo largo de todo su ciclo de vida, para lo que se proponen un conjunto de instrumentos muy variados. Por un lado se desea incorporar medidas relacionadas con los impuestos³⁶⁰ y las subvenciones³⁶¹, pero sin olvidar los acuerdos voluntarios y las normas sobre contratación y adquisiciones públicas³⁶². También se espera fomentar la aplicación del concepto de ciclo de vida de los productos haciendo la información accesible al ciudadano, aplicando medidas relacionada con las etiquetas

358 Al respecto puede consultarse: SEOÁNEZ CALVO, M. y ANGULO AGUADO, I.: «Manual de gestión medioambiental de la empresa. Sistemas de gestión medioambiental, auditorías medioambientales, evaluaciones de impacto ambiental y otras estrategias»; op. cit., pág. 69.

359 «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Política de Productos Integrada. Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental»; [COM (2003) 302 final, de 18.06.2001].

360 Se viene reflexionando sobre la posibilidad de poner en práctica el principio quien contamina paga a través de la aplicación de tipos impositivos diferenciados en función del rendimiento ecológico de los productos. Por ejemplo, un tipo de IVA más bajo para los productos que llevan la etiqueta ecológica o crear otros impuestos y cánones medioambientales específicos a nivel local, nacional o comunitario. A la Comisión le parece esencial acometer la reestructuración del marco comunitario para la tributación de los productos energéticos desde el incremento de los tipos de imposición mínimos, de manera que pueda establecerse un marco coherente para el uso de las tasas de la energía. Este instrumento, en opinión de la Comisión, puede apoyar el logro, por parte de los Estados miembros, de sus objetivos en las políticas medioambientales. [COM (2003) 302], págs. 9 a 10.

361 Los fondos aplicados al desarrollo de este tipo de políticas suelen provenir de los programas comunitarios de investigación y desarrollo y del instrumento financiero de la Comunidad para el medio ambiente denominado LIFE, sobre el que tendremos la oportunidad de comentar algunos aspectos en el Capítulo IV.

362 Según el documento de la Comisión, [COM (2003) 302, pág. 10], los contratos públicos constituyen aproximadamente el 16 % del Producto Interior Bruto de la Comunidad. Por tanto, dada esta una amplia cuota del mercado, se trataría de introducir la dimensión medioambiental en las licitaciones sobre contratación pública, al objeto de impulsar la ecologización de los productos.

ecológicas e integrando el concepto en los sistemas de gestión medioambiental³⁶³. Además, es deseo de la Comisión, acometer la normalización y la contabilización de los datos medioambientales con vistas a su inclusión en los informes financieros de las empresas³⁶⁴.

La Política de Productos Integrada abarca otros instrumentos medioambientales como los sistemas de gestión medioambiental, a los que se les considera un buen marco para integrar el concepto de ciclo de vida dentro de las actividades de una organización y para el logro de mejoras continuas. En este sentido, se espera la revisión del Reglamento que configura el sistema EMAS para el año 2006.

Por último, se encuentran en fase de estudio nuevas legislaciones (actualmente en vigor) sobre restricciones de sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos, sobre ciertos preparados químicos, sobre el diseño ecológico de productos que utilicen energía, etc.; y se considera, que la aplicación del principio de responsabilidad del productor, los sistemas de depósito y la creación de mercados son necesarios para reducir eficazmente los impactos ambientales, por lo que se acometerá su implantación, también, desde la instauración de un marco normativo.

363 La Directiva 2005/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2005, por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE del Consejo y las Directivas 96/57/CE y 2000/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 191, de 22.07.2005), puede considerarse una aplicación concreta de la política de productos integrada. Concretamente, la Directiva define los principios, las condiciones y los criterios para establecer requisitos medioambientales aplicables a este tipo de productos. Sus objetivos finales se encuentran en la reducción del consumo energético, por lo que los productos deberán ofrecer, de forma visible, información relativa a los resultados ecológicos y a la eficacia energética para que a los consumidores les resulte posible comparar antes de comprar.

364 La Comisión ha invitado a todas las empresas que cotizan en bolsa (con plantillas de al menos 500 empleados), a publicar un "triple balance" en sus informes anuales a los accionistas que mida sus resultados en materia económica, medioambiental y social. Al respecto consúltese: «Comunicación de la Comisión. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea en favor del desarrollo sostenible. (Propuesta de la Comisión para el Consejo Europeo de Gotemburgo)»; [COM (2001) 264 final, de 15.05.2001], pág. 9. También se ha procedido al desarrollo de directrices y criterios comunes para la medición, la elaboración de informes y garantía mediante el documento de la Comisión [COM (2002) 347, pág. 15].

III. EVOLUCIÓN Y CONCRECIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE: LA URGENTE ACTUALIDAD DE LAS GENERACIONES FUTURAS

Deseamos poner de manifiesto, las dificultades a la hora de establecer una clasificación que despeje completamente las incertidumbres sobre la correcta ubicación de cada mecanismo de protección medioambiental, y esto, es debido a la variedad de prismas desde los que resulta posible enfocar la cuestión, a que muchos de los instrumentos participan de cualidades que los hacen susceptibles de crear conflicto, tanto en sus ubicaciones actuales como en posibles alternativas, o al encuentro de ambas circunstancias.

PÉREZ MORENO concreta la individualidad del Derecho ambiental, como especialidad jurídica dentro del Derecho, refiriéndose a dos elementos determinantes: “la emergencia histórica de ese objeto jurídico indeterminado que llamamos «medio ambiente», por indicación constitucional”³⁶⁵ y a la existencia de un largo y difuso elenco de instituciones y técnicas jurídicas, cuya evolución encuentra punto de partida en el Derecho administrativo, y que, en la actualidad, víctimas de los procesos de cambio y adaptación continua que requiere la eficacia y la eficiencia de la lucha medioambiental, se han transformado radicalmente, o, en palabras del autor, “están originando ya en ellas mutaciones esenciales”.

El Derecho ambiental se configura como un compendio de instrumentos materializados en normas o en actuaciones públicas (instrumentos económicos y fiscales, derecho a la información, delito ecológico, ordenación del territorio, espacios naturales, seguros ambientales, normas de conducta, acuerdos voluntarios y un largo etc.) que, en muchas ocasiones, tienen origen, inspiración o sustento en otras ciencias técnicas o sociales;

365 PÉREZ MORENO, A., en la introducción de su artículo “Instrumentos de tutela ambiental”; op. cit.

“parece como si toda la virtualidad del Derecho se concentrara en esa aptitud para diseñar fórmulas jurídicas preventivas o represivas de agresiones al medio ambiente”³⁶⁶. Pero al margen de la idoneidad de la clasificación, o de las clasificaciones, construidas en aras de tipificar los mecanismos de defensa del medio ambiente, éstas no pueden ser más que locales y puntuales, constituyendo “un retablo clasificatorio más o menos armónico”³⁶⁷. En el estadio donde nos encontramos, resulta apremiante fijar con decisión la estructura basal (desarrollo sostenible) y la culminación del edificio que se pretende construir (calidad de vida); y es que ambas cosas, en buena medida, son posibles.

El acogimiento positivo de cualquier instrumento, en la mayor parte de los casos, es el resultado de un abandono a la eficacia espacio temporal de la medida seleccionada³⁶⁸; cuando, dicha idiosincrasia³⁶⁹, debería estar antes incardinada en la coherencia de un modelo de desarrollo sostenible juridificado y sometido al objetivo jurídico indeterminado, llámese medio ambiente o calidad de vida³⁷⁰. Con esta forma de operar, topamos de nuevo con el obstáculo, a efectos teórico-jurídicos, de concretar los valores a los que se encuentra subordinado el instrumento directriz o modelo de desarrollo. Pero quizás, tal concreción no resulte necesaria.

366 PÉREZ MORENO, A., en la introducción de su artículo “Instrumentos de tutela ambiental”; op. cit.

367 “De esta manera el Derecho Ambiental está llegando a avanzar más por su dimensión innovativa de instrumentos de tutela que por la premisa del conocimiento y ordenación de su objeto jurídico indeterminado, es decir, del medio ambiente. La consecuencia es que el estudio de los instrumentos de tutela se ha convertido en el núcleo de ese nuevo conjunto normativo, que queda estructurado desde tal perspectiva determinante”. PÉREZ MORENO, A., en la introducción de su artículo “Instrumentos de tutela ambiental”; op. cit.

368 “Las acciones emprendidas son expresión de voluntades divergentes en el tiempo y en el espacio que generan inamornías y procesos de colisión”, en palabras de JORDANO FRAGA, J.: “El Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 0, en el epígrafe II.B).3. En: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

369 Condicionantes circunstanciales, como: económicos, científicos, políticos, geográficos, culturales, naturales, etc.

370 Como se comentó en el Capítulo I, la indeterminación del objeto jurídico, su imprecisión definitoria, no ha sido óbice para ser, más que suficientemente reconocido, tanto internacionalmente como en las propias constituciones nacionales; incluso, “el proceso de positivización es evidente, aunque no exista nitidez en los contornos de este derecho”, comenta LOPERANA ROTA, D., después de realizar un amplio repaso de declaraciones, convenios y pactos internacionales, y de presentar un análisis fundamental de Derecho comparado, en su artículo: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit., en el apartado II.

A) Causa y efecto: o la paradoja del huevo o la gallina

Se ha venido considerando, por una buena parte de la doctrina, que el medio ambiente se encuentra entre los denominados derechos humanos³⁷¹ de tercera generación³⁷², cuando, desde una visión estricta del medio ambiente, éste es el sustento de la vida y el que lo posibilita³⁷³ (por lo menos en la forma en que la conocemos), independiente de los movimientos culturales, sociales y económicos de nuestra civilización, y en contraste con los derechos sociales, o de tercera generación, vinculados y afectados por estas tendencias de forma sustancial³⁷⁴. Nos parece evidente, que el disfrute de un medio ambiente adecuado no ha sido centro de polémica, ni de reconocimiento jurídico, hasta que su ejercicio natural fuera puesto en tela de juicio por evidentes signos de degradación. El instante temporal de

371 Así es reconocido en La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo 1972, donde se proclama que «*el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material*», se reconoce que tanto la faceta natural como artificial «*son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma*» y se establece el derecho y deber del hombre con el medio ambiente, de la siguiente manera: «*El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras*». Véase la Proclamación de los principios de la Declaración y el Principio primero.

372 Las categorías en las que son posibles agrupar los derechos humanos no son homogéneas. Si se atiende a su reconocimiento cronológico, es posible dividirlos en derechos de primera, segunda y tercera generación, a los que, de forma análoga, pueden calificarse como civiles y políticos, sociales y de solidaridad, clasificación que suele encontrarse con mayor asiduidad. Siguiendo a LOPERENA ROTA, “En el primer grupo estarían incluidos los derechos individuales, identificados con aquellos que tuvieron su plasmación en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Frente a éstos, los derechos económicos, sociales y culturales, siguiendo a DE CASTRO, englobarían entre otros, en base al «momento cronológico de su aparición», el derecho al trabajo, a la seguridad social, derecho a la asistencia pública, derecho a la libertad del trabajo, derecho a la libertad de asociación, derecho de huelga, derecho a la educación, derecho de la familia, a una especial protección social, jurídica y económica, etc. A este segundo grupo identifica I. ARA PINILLA como «derechos crédito», como aquéllos invocables por el ciudadano ante el Estado al asumir éste último no ya el papel de «garante de la seguridad» sino «la realización de los objetivos sociales». Para hacer esta clasificación se fija el autor en la evolución de la institución democrática que pasa de tener un carácter formal a un carácter material. Por su parte, V. BELLVER CAPELLA nos recuerda que la doctrina entiende como derechos de solidaridad o de tercera generación el derecho al medio ambiente, el derecho al desarrollo, el derecho al patrimonio común de la humanidad y el derecho a la paz”. LOPERENA ROTA, D.: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit., en el epígrafe III.

373 En el sentido en que nos referimos a los ecosistemas en el capítulo I, la vida en la tierra es un ecosistema al que denominamos biosfera. La estabilidad del sistema, de la que dependen la supervivencia del ser humano, requiere mantener sus características e interacciones dentro de ciertos umbrales.

374 “El medio ambiente adecuado no es un fruto del desarrollo social sino un prius para su existencia. Es un derecho vinculado a la propia vida humana: ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi ius. El medio ambiente adecuado precede lógicamente al propio Derecho: sin medio ambiente adecuado no hay hombre, ni sociedad, ni Derecho”. LOPERENA ROTA, D.: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit., en el epígrafe III.

su reconocimiento coincide con un momento de prosperidad social y económica, pero el medio ambiente es víctima de este desarrollo concreto, y no consecuencia del bienestar alcanzado en este periodo de civilización que nos toca vivir.

Con independencia del instante temporal de su reconocimiento y de la solidaridad exigida para su aplicación en política ambiental, es posible codificar en dos categorías a los derechos humanos, “los que el Estado debe respetar y proteger y los que el Estado debe promover o proveer”³⁷⁵. Con este proceder, aceptamos, para los primeros, un *statu quo* universal para cualquier civilización, mientras que los segundos derivan del modelo de civilización, y evolucionarán en función del desarrollo económico y social de la misma.

En este sentido, el derecho a un medio ambiente adecuado es un derecho de primera generación, un derecho fundamental, en el mismo nivel que el derecho a la vida, tan equiparable a éste, que sin el primero el segundo carecería de sentido³⁷⁶. De esta forma, el art. 45.1 se encuentra presente e inseparable al derecho a la vida del art. 15 de la CE³⁷⁷, y, avanzando en este razonamiento, la materialización jurídica del medio ambiente aprecia dos consideraciones: “por un lado, se le reconoce como derecho humano o fundamental; y, por otro, se encomienda a los Poderes Públicos, parte de cuyos instrumentos son las leyes, su

375 LOPERENA ROTA, D.: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit., en el epígrafe III.

376 Lo cual, todo sea dicho, no dirige irremediamente al fundamentalismo ambiental, que lejos de aclarar los conceptos jurídicos, proveerá mayores grados de confusión. Los parámetros ecológicos necesarios para hacer posible la vida, y por tanto el derecho a la misma, no tiene porque incumbir y afectar a todos los derechos, principios, libertades y actividades humanas o, debe hacerlo, en la medida necesaria y con los instrumentos que, en el momento actual, el Derecho pone a nuestro alcance.

377 Avanzando en la dualidad jurídica de medio ambiente, LOPERENA ROTA, D. realiza siguiente reflexión: “Ahora bien, la cada vez más visible acción colectiva para la protección ambiental, que se instrumenta a través de las Administraciones Públicas, no nos debe llevar a una confusión desgraciadamente frecuente en la doctrina. El derecho al medio ambiente adecuado no se ejerce frente al Estado. El derecho a la protección del medio ambiente adecuado sí se ejerce frente al Estado. Son dos derechos de naturaleza diferente, que, al menos en el plano de la teoría jurídica conviene tenerlos debidamente diferenciados. Así ocurre también con el derecho a la vida y el derecho a la asistencia sanitaria, están relacionados pero son de diferente naturaleza, de diferente generación en el iter de reconocimiento de los derechos humanos. Vemos, pues, como el derecho al medio ambiente adecuado posee los rasgos característicos de los de primera generación, mientras que el derecho a la acción pública para su protección puede catalogarse entre los sociales o de solidaridad. De las actividades que debe desarrollar el Estado con el medio ambiente, prevenir su deterioro, protegerlo y restaurarlo, si se deterioró, la menos importante desde la perspectiva jurídica es la restauración aunque pueda ser la más importante, quizás, desde la perspectiva política”. En: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit., en el epígrafe III.

conservación y tutela³⁷⁸. Análogo proceso se sigue con el derecho a la vida: se le reconoce como fundamental y se ordena su tutela a los Poderes Públicos³⁷⁹.

Después de lo dicho, surge la duda sobre la praxis que informará al legislador y a los jueces sobre las alteraciones biosféricas, si, a efectos positivos, no se quiere relegar el derecho al medio ambiente adecuado a la esfera de competencias públicas ejecutoras de su defensa³⁸⁰. No se nos ocurre otro instrumento objetivo que la Ciencia³⁸¹, y en su consideración, y a medida que los avances científicos demuestren riesgo para la vida, ciertos

378 El discurso de LOPERENA ROTA, D. acepta los peligros inherentes a la jerarquización de los derechos fundamentales, aunque su exposición se muestra confiada a la validez del argumento cronológico de la aparición histórica del derecho, y a la sensatez que cabe esperar en su ordenación lógica. “Así, el derecho a la vida precede lógicamente al derecho a la asistencia sanitaria; del mismo modo, el derecho al medio ambiente adecuado precede lógicamente al derecho a su protección”. En: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit., en el epígrafe III.

379 Al respecto, el autor deja clara su posición sobre la construcción constitucional del derecho al medio ambiente, interpretando que, de “los párrafos segundo y tercero se deduce un derecho a la protección del medio ambiente adecuado oponible frente al Estado. El párrafo primero, sin embargo, hace un reconocimiento simple y directo al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Pero es un reconocimiento independiente del acierto que los Poderes Públicos tengan en la aplicación de los párrafos segundo y tercero y, por tanto, perfectamente separable. El constituyente ubicó los tres párrafos referidos al medio ambiente en el artículo 45, dentro del Capítulo III, del Título I. Pues bien, al menos el primer párrafo no está en el lugar correcto desde una perspectiva sistemática, como venimos defendiendo. Su lugar está en la Sección Primera del Capítulo II, probablemente en el artículo 15, del cual podría deducirse si no existiera el expreso reconocimiento del artículo 45.1”. LOPERENA ROTA, D.: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit., en el epígrafe III.

380 Desde nuestro punto de vista, LOPERENA ROTA, D. justifica con los siguientes argumentos la diferencia entre el ser y el estar constitucional del medio ambiente, o, dicho de otra forma, entre el derecho de las personas y el derecho a su defensa. “De todos modos, de los ordenamientos positivos puede inducirse perfectamente que el derecho a la acción protectora del medio ambiente, cuya responsabilidad está encomendada a las Administraciones Públicas, en ningún caso agota el contenido del derecho al medio ambiente adecuado en la legislación ambiental. Así, la existencia del delito ecológico en muchos ordenamientos indica que se protege un bien y un derecho independientemente de la acción protectora del Estado. Se trata de un bien y un derecho análogo a cualquier otro cuyo quebranto supone una grave alteración del orden social en su más amplio sentido, y no una simple actuación contra las Instituciones Públicas. En ningún caso se configura de esta última manera. Por otra parte, en los Códigos Civiles hay segmentos del derecho al medio ambiente adecuado que se regulan en las relaciones existentes entre los particulares, sin que su violación o su disfrute afecte a la acción protectora del Estado. Puede aceptarse en el plano del puro pragmatismo que el derecho a la protección del medio ambiente quede embebido en el más amplio derecho al medio ambiente adecuado. Pero en ningún caso, a nuestro juicio, pueden confundirse, y mucho menos reducir, el derecho al medio ambiente adecuado a los restrictivos términos derivados de la acción protectora de las Instituciones Públicas”. En: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit., epígrafe III.

381 No postulamos la subordinación del Derecho a los conocimientos científicos, ni su juridificación. Se trata de avanzar en la protección ambiental mediante un proceso continuo de información, retroalimentación y actualización de los principios de desarrollo sostenible, y de las normas técnicas que permiten y delimitan su efectiva puesta en práctica, de la manera más alejada posible de consideraciones subjetivas. No se trata de elevarse sobre el Estado ambiental para instaurar un Estado científico.

fenómenos antropocéntricos, como por ejemplo el efecto invernadero, quedarán dentro de su ámbito de aplicación, e independientes de la acción tutelar concreta del Estado³⁸².

Cuestión aparte, merece el derecho a la protección de un medio ambiente adecuado, que tal y como se ha venido comentando hasta este punto del trabajo, queda sometido a la designación de los instrumentos que, razonablemente, consideren más apropiados los poderes públicos. No obstante, el propio art. 45.1 añade, junto al derecho, el deber de su conservación, habilitando responsabilidades directas hacia todos y, especialmente, hacia los agentes contaminantes. Creemos posible realizar una interpretación del artículo, en el sentido de cargar directamente de responsabilidad y, por tanto, de deberes, a los contaminadores o a los productores de externalidades negativas medioambientales. De esta manera, el “principio de responsabilidad del productor” se convierte en principio director de las actuaciones públicas en todos sus ámbitos y, en consecuencia, incumbe a los poderes públicos exigir el cumplimiento de la obligación constitucional impuesta: considerando la aplicación y el respeto a la libertad de empresa y a la economía de mercado señalada por el art. 38 de la CE³⁸³, y en el marco del uso racional de los recursos naturales y de la

382 En entorno a este planteamiento, LOPERENA ROTA, D. proyecta las siguientes cuestiones: “¿cuándo una acción humana viola el derecho al medio ambiente adecuado? ¿Cuándo se han alterado los parámetros de la biosfera? ¿Es posible elaborar criterios prácticos para su apreciación?”. Al margen de la transgresión del derecho positivo de naturaleza ambiental, propone reducir los problemas que plantea este debate, haciendo uso del principio de igualdad en el ejercicio del derecho a un medio ambiente adecuado; “en efecto, el test para averiguar si una actuación humana viola o no el derecho al medio ambiente adecuado es ver sus consecuencias desde la hipótesis de que todos los seres humanos hubiesen realizado el mismo uso de la biosfera. (...) Naturalmente, cuando una actuación no sea imputable a un individuo, sino a una colectividad, local, regional o estatal, debe hacerse la correspondiente ponderación”. Las consecuencias de esta hipótesis, instruidas sobre el paradigma de las emisiones antropocéntricas de CO₂, arrojan como resultado la apropiación por parte del primer mundo de una propiedades “autodepurativas y autoregenerativas” de la biosfera, superiores a la parte proporcional que les correspondería en aplicación del principio de igualdad; “nos hallamos ante una palmaria actuación antijurídica, contraria al derecho al medio ambiente adecuado y al principio de igualdad en el uso de la biosfera que le es inherente”. En la medida en que el desarrollo de los países más avanzados económicamente se sustente en el aprovechamiento de estas capacidades ambientales (es posible argumentar: de todos los recursos naturales; pero no deseamos abandonarnos a esta inercia. Aunque, quizás, este es el fondo teórico que subyace en las reflexiones del autor), que “hemos tomado prestado sin su consentimiento y sin compensación alguna, como reiteradamente han expresado los economistas que estudian estos fenómenos”, es posible argumentar la existencia de “un crédito ambiental que no nos pertenece y que debemos restituir, además de con las medidas compensatorias que un básico sentido de la justicia reclama, reconduciendo nuestro modo de vida a usos de la capacidad autodepurativa y autorregeneradora de la biosfera proporcionales a nuestra población”. En: “Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; op. cit., en el epígrafe III.

383 El discurso sobre la integración de la variable ambiental en el modelo económico, lo encontramos en los principios 13 y 14 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que dicen así, respectivamente: «A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la

solidaridad colectiva, que dan sentido al modelo de desarrollo sostenible.

El problema de la internalización de los costes ambientales presenta algunos problemas añadidos, como es el de la cuantificación de los bienes y valores ambientales; pero, aún aceptando un elevado nivel de certeza a la hora de ajustar dichos valores, la aplicación exhaustiva, exacta y pública del principio quien contamina paga, no limitaría, en múltiples casos, su paulatina degradación y destrucción. Para que este modelo funcione, es preciso añadir un requisito temporal, los intereses de las generaciones futuras, con las que el mercado no cuenta para asignar recursos. En este contexto, es posible instrumentalizar actuaciones públicas correctoras y reparadoras, o bien, articular mecanismos globales de asignación de recursos sin la intervención de la economía de mercado. Toda vez que es admitida la primera solución, comienza el debate sobre los efectos sobre el empleo, la inflación, la competitividad, el crecimiento y el bienestar social, que en el corto plazo podrían derivarse de las restricciones impuestas³⁸⁴.

B) Impulso jurídico al modelo de desarrollo sostenible

Comprobamos en el Capítulo I las dificultades a las que se enfrentan los intérpretes de los textos legales, especialmente en los contenidos, implícitos o explícitos, de los principios inmersos de los preceptos constitucionales. El significado y su alcance suele manifestarse a tenor del curso social, que los dota de valor en el momento de su desarrollo y ejecución práctica.

necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población» y «La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidades de proteger y mejorar el medio».

384 Sobre esta exposición, véase a: DEL CASTILLO GORDO, A. y RUESGA BENITO, S.M., con los que coincidimos cuando señalan, que “la práctica de una política económica elaborada bajo la óptica de desarrollo sostenido habría de considerar una opción mixta, recurriendo a criterios diversos de los recursos naturales”. Nos situamos, junto a los autores, al margen de una postura radical como la expresada en el Informe Brundtland, que reproducimos mediante la siguiente cita aportada por los autores: “algunos informes de organismos internacionales (...) postulan la necesidad de que *«el objetivo del medio ambiente ha de constituirse como una norma que ha de imponerse a la economía y a los sujetos económicos»*”. Estrategia que se encuentra en el mismo límite de la economía de mercado. En: “Instrumentos para la gestión ambiental en la empresa”, en AA.VV.: «IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992), págs. 573 y 574.

En el caso que nos ocupa, la interpretación trasciende el instante actual, e incorpora un futuro deseable a través del derecho de las generaciones futuras, es decir, el derecho de hoy se ve en la obligación de anticipar el movimiento evolutivo de la sociedad en aras de conseguir, precisamente, que éste no se produzca. La preservación de los valores ambientales, necesaria para hacer posible la vida y cierta calidad de la misma, debe convertirse en el futuro en una cuestión de disfrute y preservación, y no de reivindicación o reproche por los que han de llegar³⁸⁵. En consecuencia, el derecho a un modelo de desarrollo sostenible se manifiesta como principio superior inspirador del sistema social, y al mismo tiempo, se manifiesta como el propio sistema, puesto que requiere, inexcusablemente, de su concreción y progreso para su puesta en práctica.

La juridificación expresa de dicho modelo, podría presentarse a través del ejercicio de la reserva estatal de competencia sobre la legislación básica de protección del medio ambiente, recogido en el art. 149.1.23ª de la CE, promulgando una Ley General de Medio Ambiente³⁸⁶ que recogiera los postulados básicos de la materia, encauzara las actuaciones de ejecución y tenga por objetivo, en definitiva, la concreción de un modelo de desarrollo

385 Pero ¿quien defiende el derecho de las generaciones futuras? Ciertamente es, que se pretende una política de desarrollo sostenible, pero ¿hasta que punto el desarrollo sostenible hoy, asegura el desarrollo sostenible del mañana? O, ¿que instituciones y representaciones políticas representan a las generaciones futuras? Si las generaciones actuales pueden transmitir su voluntad a las generaciones venideras, a través de infinidad de instituciones, y también le es posible obtener recursos de éstas (sistemas de pensiones, por ejemplo), no ocurre lo mismo a la inversa. Además, tampoco existe cierto grado de certeza sobre las apetencias y necesidades de la sociedad del mañana, al margen de las estimaciones realizadas sobre las preferencias de la sociedad actual, indudablemente unidas a la cultura, tecnología y recursos actuales. El motivo por el que se produce esta situación, radica en la ausencia de derechos de propiedad sobre los bienes que deseamos preservar, “con todo, no resulta aventurado extrapolar a las generaciones venideras los axiomas actuales para el comportamiento del consumidor, como la aversión al riesgo, la utilidad creciente del consumo o la utilidad marginal decreciente”. PASQUAL I ROCABERT, J., añade en su artículo (“La necesidad de nuevos instrumentos de política económica medioambiental”; op. cit., pág. 309 y ss.) los problemas que presenta la tasa de descuento a aplicar en la selección de proyectos, cuyos efectos se extienden durante generaciones, y propone limitaciones al uso de ciertos bienes naturales y la creación de instituciones encargadas de su gestión, conservación y financiación.

386 Leyes generales sobre medio ambiente, pueden encontrarse en Suecia, Gran Bretaña, Portugal, Colombia, México y Brasil. Véase a MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho ambiental*»; op. cit., pág. 73.

A ellas, JORDANO FRAGA, J. añade las de Japón y Chile. Respecto a esta última, el autor le dirige los siguientes comentarios: “Sienta principios, estructura administrativa (la CONAMA), regula instrumentos horizontales de prevención ambiental (EIA, Planes de prevención y descontaminación, Planes de manejo, normas de calidad ambiental), la educación ambiental, la responsabilidad por daños ambientales, etc.”. Véase: “El Derecho ambiental del siglo XXI”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 9 (2003), epígrafe II.A, en: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

sostenible³⁸⁷. Tal es así, que el TC, considerando las exigencias del art. 45.1, señala que “*la planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución*”, y advierte que “*la Constitución no veda la viabilidad de un plan nacional para la ordenación de los recursos naturales, cuyo carácter básico dependería de que lo fueran los criterios utilizados*”³⁸⁸.

Puestos a imaginar con optimismo, la realidad medioambiental exige la creación de un derecho ambiental supranacional, dispuesto a ofrecer soluciones globales a problemas planetarios. Al mismo tiempo, se ofrecería la integración de los Derechos nacionales para la consecución “de una red de sistemas jurídicos-ambientales interconectados y eficientes. Muchos microambientes sociales articularían el ambiente global que es el que interesa proteger”³⁸⁹. En esta dirección, es posible enfrentar los problemas, que posiblemente encontraría su puesta en marcha, a través del cuadro general de ejecución, aplicación práctica y de control de la aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente.

La mayor parte de la legislación comunitaria se adopta en forma de directivas, que deberán incorporarse al derecho interno dejando a los Estados miembros libertad para adecuar su legislación, de la forma más adecuada, a las condiciones nacionales; lo cual impide, a juicio de la Comisión Europea, una aplicación plena y correcta del Derecho europeo³⁹⁰. En lo que atañe específicamente al área ambiental, adolece de los problemas

387 Sobre el particular: PÉREZ MORENO, A.: “La cuestión medioambiental, factor prioritario en la regulación de las obras y servicios públicos”; op. cit., epígrafe II. También, JORDANO FRAGA, J.: “El Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva”; op. cit., en el epígrafe II.B).3.

388 STC, 102/1995, FJ 13º.

389 A juicio de JORDANO FRAGA, J., la inexistencia de una jurisdicción mundial podría ser suplida “por una red de sistemas en los que se cumplan los siguientes elementos: legitimación universal; transnacionalización de estándares, tutela preventiva, y daño ambiental”, articulados “a través de la consideración de la situación jurídica de la persona respecto de su entorno como un auténtico derecho subjetivo”. En: “El Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva”; op. cit., en la Introducción.

390 Este es una de las claves más controvertidas e importantes que pueden extraerse del documento de la Comisión «Comunicación de la Comisión. Aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente»; [COM (1996) 500 final, de 22.10.1996]. La finalidad de la Comisión con la publicación de esta comunicación, era poner de manifiesto y consolidar las obligaciones que incumben a los distintos agentes de la cadena reglamentaria (Comisión, Estados miembros, entidades regionales y locales, industria, ciudadanos y organizaciones no gubernamentales), dentro del principio de “responsabilidad compartida”, respecto a la aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente.

generales de adopción y aplicación de la norma comunitaria³⁹¹. Concretamente, su fragmentación, dispersión y cambio, es bien conocida y padecida por quien escribe³⁹².

En consecuencia, nuestra opinión es partidaria de introducir una norma básica europea (en la misma dirección que apuntamos respecto a la legislación nacional), que precise, aclare y ordene las cuestiones ambientales más importantes: los principios rectores³⁹³, las líneas básicas de actuación y los deberes; o, abordar la coordinación de las legislaciones estatales expuesta, con un conjunto de normas de origen³⁹⁴. En cualquier caso, se pondría freno al problema de la fragmentación y se avanzaría decididamente en la armonización de legislaciones, con los consiguientes beneficios añadidos en la consecución de un mercado interior, verdaderamente integrado. Ahora bien, parece necesario precisar, que el principio de subsidiariedad no quedaría resentido. A efectos prácticos, a nadie se le escapa que los problemas medioambientales demandan de reglas concretas de ejecución, donde el principio es plenamente aplicable; pero, dichas reglas, emanarían de un modelo

391 Véase el extenso y profundo documento de la Comisión: «*Decimoséptimo informe anual sobre el control de la aplicación del derecho comunitario (1999)*»; [COM (2000) 92 final, de 23.06.2000] (DO C 30, de 30.01.2001). El apartado dedicado al medio ambiente, se extiende desde la pág. 41, y engloba aspectos relacionados con la libertad de acceso a la información, agua, aire, residuos, evaluación de impacto ambiental, naturaleza, etc.

392 JORDANO FRAGA, J. (“La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del *ius commune* ambiental europeo”; op. cit., en el epígrafe IV), considera su fragmentación producto de continuas adaptaciones al progreso técnico y científico, “generando un Derecho remendado, disperso y de difícil comprensión y conocimiento”. Se pone a modo de ejemplo, la Directiva sobre clasificación, embalaje y etiquetado de sustancias peligrosas (Directiva 67/548/CEE), adaptada 27 veces, hasta 1998. El profesor define la legislación europea como “verdadera legislación motorizada”, que “no sirve a los ciudadanos ni a los operadores jurídicos”.

Como aval para corroborar dicha situación, es posible aportar la correlación existente entre el número de denuncias medioambientales y las directivas más veteranas, para colegir de inmediato un mayor conocimiento ciudadano. Al respecto, el documento de la Comisión [COM (2000) 92 final, pág. 53].

393 Principios como el de precaución, quien contamina paga, responsabilidad del productor y de sustitución, son propuestos por el Comité de las Regiones (CR) para constituirse en el fundamento del conjunto de la política comunitaria en la materia. Véase el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «*Comunicación de la Comisión. Aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente*», en el punto primero. (DO C 244, de 11.08.1997).

394 Denominadas por JORDANO FRAGA, J. (“La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del *ius commune* ambiental europeo”; op. cit., en el epígrafe IV) “cabezas del grupo normativo”, entre las que a juicio del autor, tendrían aforo las siguientes áreas: evaluación de impacto ambiental, medio ambiente natural, ruido, contaminación atmosférica, agua, residuos, sustancias peligrosas, biotecnología, instrumentos de mercado instrumentos pactados, inspecciones y sanciones, responsabilidad, etc.

ambiental que, en conjunción con otras políticas comunitarias, estaría estructurado sobre conceptos, directrices y líneas de actuación, claras y precisas³⁹⁵.

C) Evolución de los instrumentos medioambientales

1.- instrumentos de intervención

Aún respetando opiniones que califiquen el asunto de tema menor, en la actualidad, consideramos plausible realizar una categorización ortodoxa y previa a la clasificación tradicional entre instrumentos de regulación, administrativos o de control directo (como suele denominárselos indistintamente en la literatura más y menos especializada), los instrumentos económicos o de mercado y los acuerdos voluntarios.

Desde nuestro parecer, únicamente correspondería referir por instrumento de mercado a aquellos mecanismos que surgen genuinamente del mismo, por el simple juego de la oferta y la demanda, o del deseo y de los intereses justificados de los particulares, con independencia de que las autoridades públicas, plenamente legitimadas para proceder en la defensa del bien ambiental, elijan servirse de la economía de libre mercado para amparar y proteger problemas locales, regionales o globales relaciones con el medioambiente o los recursos naturales.

Este punto de vista circunscribiría como instrumentos de naturaleza intervencionista o legal, toda actividad institucional encaminada a proteger a las generaciones presentes y futuras y, como es natural, encontraría su más alto reflejo en las Cartas de Derechos Fundamentales Internacionales y en las Constituciones nacionales, tal y como se comentó con anterioridad. El establecimiento pragmático de los principios recogidos en las leyes fundamentales, invitaría de manera inmediata a la formación de un cuerpo preceptivo que directamente exigiera de la sociedad, o a una parte de la misma, una conducta

395 Suele ser práctica común, encontrar en las directivas una amalgama de objetivos generales de política ambiental, objetivos de otras políticas con las que se encuentra interrelacionada y reglas muy detalladas sobre los aspectos concretos que se desean ordenar.

medioambiental previamente establecida y a la fijación de preceptos coactivos que delimitaran las consecuencias derivadas de su inobservancia³⁹⁶.

El cuerpo doctrinal, en general, acepta plenamente la distribución de los instrumentos directos atendiendo al talante coactivo de la medida (medidas represivas), con independencia de que manen de disposiciones penales³⁹⁷ o administrativas, y denominando medidas preventivas aquellas prescripciones de carácter administrativo articuladas por reglamentos, licencias, normas de calidad, estándares, niveles máximos y mínimos, etc.³⁹⁸ que tratan de incidir inmediatamente en el comportamiento de los contaminadores ordenando, autorizando o prohibiendo actividades con una faceta ecológica nociva. No obstante, al igual que la sanción penal, nace de la voluntad del legislador de concretar, en nuestro caso a través de la figura del delito ecológico, la defensa de un valor superior susceptible de protección, la sanción administrativa por incumplimiento da sentido a la norma protectora sin la que no tendría ni sentido ni eficacia. En esta misma dirección, la correcta observancia de los mandatos medioambientales de una determinada norma administrativa exige, en un amplio número de casos, custodiarla con un conjunto de medidas de vigilancia y control, medidas a las que no se les puede tildar de instrumentos medioambientales en sí mismas. En definitiva, y a nuestro juicio, el instrumento medioambiental legal o intervencionista conforma un todo, que está dirigido a la protección a priori del bien ambiental y del que es posible encontrar diferentes manifestaciones.

396 No obstante, no puede menos que reconocerse que la legislación concerniente a la materia medioambiental se ha caracterizado históricamente por una amplia dispersión (sanitaria, civil, penal, mercantil, de ordenamiento público, etc.), por lo que, tal y como apunta CARVAJO VASCO, D. (“Los impuestos ecológicos como instrumentos para la gestión ambiental” en AA.VV.: *«IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente»*; ed. Aranzadi. Pamplona (1992), pág. 583), “en su origen no es una visión medioambiental global la que justifica u origina la norma, sino aspectos aislados de la actividad humana que deben ser ordenados”.

397 La responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos de alcance ambiental o ecológicos está regulada en el vigente Código Penal, [(Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE 281, de 24 de noviembre de 1995), modificado mediante la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre (BOE 283, de 26 de noviembre de 2003)].

398 Como indica CARBAJO VASCO, D. en: “La imposición ecológica en España. El caso de la fiscalidad de las aguas”; op. cit., pág. 266, es posible encontrar también dentro del Derecho privado normas con finalidad ambiental, proponiéndose como ejemplo las relaciones de vecindad insertas en el art. 590 del Código Civil español. Por lo que respecta estrictamente a la responsabilidad ambiental de tipo civil, se regula, sólo en algunos aspectos, en el artículo 1902 del Código Civil (responsabilidad civil extracontractual) y en la Ley 25/1964, de 29 de abril (responsabilidad civil por daños nucleares). El anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil derivada de actividades con incidencia ambiental se convertirá en breve en la futura norma, complementaria de lo dispuesto en el vigente Código Penal, de todas las actividades relacionadas con la problemática medioambiental y tendrá una importante repercusión en el ámbito civil, mercantil y procesal.

El concepto de instrumento económico, de mercado o indirecto, ampara a los mecanismos que tienen por objetivo que los agentes económicos modifiquen sus conductas de manera “voluntaria”, hacia actuaciones más favorables con el medio ambiente. Es decir, se recurre al mercado y a la libre elección de las partes comprometidas en el mismo, para alcanzar situaciones deseadas de bienestar a costes aceptables. Agrupamos dentro de los instrumentos económicos mecanismos tales como: ayudas financieras, diversos tipos de tributación sobre bienes, servicios y actividades, creación de mercados, sistemas de consignación, etc. Todos ellos afectan potencialmente a la estructura de costes/beneficios, pero a diferencia de los mecanismos reguladores, hacen factible la libre elección de los afectados, de tal forma, que pueden encarar alternativas personales con las que adaptarse, con mayor grado de flexibilidad, a las nuevas circunstancias introducidas por el instrumento. El contaminador se enfrenta a un conjunto de opciones reducidas: sigue contaminando y paga o reduce la contaminación con la alternativa que le resulte más beneficiosa o menos costosa. A estos instrumentos se les atribuyen dos funciones esenciales desde un punto de vista medioambiental: constituyen un incentivo continuo para reducir la contaminación e incitan la investigación y el desarrollo de tecnologías limpias. Además, presentan una relación coste eficacia más beneficiosa.

La misma argumentación esgrimida con los mecanismos legales o intervencionistas, parece válida para afirmar que las medidas de mercado, puesto que instrumentalizan la voluntad del legislador, pertenecen a la misma clase de instrumentos: instrumentos legales o intervencionistas; aunque la forma de operar sobre el problema los diferencie significativamente. Desde este punto de vista, todos los mecanismos utilizados por el poderes públicos para mejorar y preservar el uso de los recursos naturales y del medio ambiente, podrían denominarse como reguladores o intervencionistas³⁹⁹, permaneciendo al

399 En la siguiente clasificación, JORDANO FRAGA, J. deja pocos mecanismos de defensa ambiental al margen de los instrumentos normativos. “Un examen de las normas que componen el Derecho ambiental arroja usualmente un similar resultado en los diferentes ordenamientos: Existen normas de organización (sobre la Administración ambiental y sus funciones); existen normas que regulan técnicas jurídicas de protección ambiental (EIA, control integral de la contaminación industrial, planes, instrumentos económicos y de mercado ecoetiqueta, ecoauditoría, tasas, impuestos, permisos transferibles, etc-, espacios protegidos, responsabilidad, estándar, etc.). Existen normas que regulan el ámbito de intervención, medios y elementos del ambiente (aire, agua, suelo, costas, espacios naturales, fauna y flora, montes). A veces existen también normas líder que podemos denominar leyes generales. Fuera de todos estos elementos y especies existen normas que incluyen preceptos con finalidad o ratio ambiental (por ejemplo, la propia regulación del suelo tiene en su punto de mira intereses no estrictamente ambientales como los precios de suelo y la

margen otros pocos que nacen de los intereses comerciales, financieros, económicos y estructurales de las unidades económicas o de la concienciación de la ciudadanía; es más, a la postre y en la mayor parte de los casos, serán, posiblemente, reconvertidos en públicos, matizados u ordenados en alguno de sus aspectos por la labor del legislador⁴⁰⁰. A no ser, que se conviertan en verdaderas reglas de mercado, en pautas de consumo generalizado, en normas plenamente aceptadas de actuación ciudadana, etc.⁴⁰¹.

2.- Conciliación de los mecanismos de actuación pública

Ha sido señalado, no sin acierto, por muchos autores los problemas de rigidez, opacidad e ineficacia de la regulación directa hacia las inquietudes sociales y hacia otros valores con los que, los mecanismos directos de defensa ambiental, entraban en conflicto. Conscientes de estos problemas, se ha procedido a la introducción paulatina de instrumentos económicos, dispuestos a orientar a productores y a consumidores hacia consumos racionales de recursos naturales y en conductas responsables en los problemas de contaminación y residuos⁴⁰².

La forma de operar de estos nuevos mecanismo, instala en las cuentas privadas los costes ambientales externos (a través de la aplicación de incentivos y elementos disuasorios económicos y fiscales, de responsabilidad civil, etc.), con el objetivo de que el sistema de precios beneficie a productos y servicios más respetuosos con la variable ambiental. En

disponibilidad de viviendas, pero junto a estas normas existen previsiones dirigidas a preservar valores ambientales del territorio o el mismo paisaje; muchos códigos penales incluyen hoy el denominado delito ecológico). En: "El Derecho ambiental del siglo XXI"; op. cit., en el epígrafe II.A.

400 Por ejemplo, los acuerdos voluntarios. Suelen, más temprano que tarde, transformarse las prácticas voluntarias en obligatorias, por la intervención del legislador.

401 Para ilustrar estas afirmaciones, podemos poner un ejemplo sencillo. ¿Cómo es posible que existan tantos tipos de leche?, ¿es la estructura competitiva del mercado la que ha suministrado géneros tan diversos, en un producto tan básico? O, por el contrario, ¿la naturaleza ha sido tan generosa con las variedades de razas de vacas, como con las cualidades nutricionales de sus leches? Cuestión aparte, es que los embases contengan, o no contengan, la palabra leche.

402 El estudio realizado por la OCDE en 1993, señala que la combinación de instrumentos económicos y de regulaciones administrativas varía considerablemente de un país a otro en función del tipo de contaminación, como lo comprueba el hecho de que en ciertos casos los instrumentos económicos son la piedra angular de la política ambiental, (es el caso de Francia y Países bajos, con sus cánones obre vertido de aguas residuales) y en otros aportan un incentivo financiero complementario (caso de los cánones sobre productos). Incluso pueden constituir una herramienta opcional y una alternativa para alcanzar ahorros en costes (los títulos negociables en los Estados Unidos es un ejemplo de ello). OCDE: «*La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias*»; op. cit., pág. 16.

nuestra opinión, ambas forma de operar no sólo no son incompatibles, sino que su efectividad será proporcionada por su complementariedad y coordinación⁴⁰³. Además, es requisito esencial, que la instrumentalización de la defensa medioambiental no permita, produzca o encubra situaciones de privilegio y que dichos instrumentos se acoplen en escenarios realistas, es decir, tengan en cuenta el entorno tecnológico, político, económico, social y administrativo⁴⁰⁴.

Y es que en realidad, no existe ninguna razón para que los agentes económicos internalicen costes públicos, sin que la ley interponga su obligatoriedad (o se presuma la capacidad estatal de imponer una regulación) y disponga los medios administrativos y de control necesarios para una puesta en práctica efectiva. La estructura del sistema señalado, implica la instrumentalización de los mecanismos de mercado sobre unos niveles de calidad ambiental y de vigilancia, fijados por la Ley en atención a su eficacia económica, equidad y aceptación social.

Desde hace pocos años, se han añadido a los anteriores otros instrumentos basados en los acuerdos voluntarios, la información y la educación ambiental, la extensión de la responsabilidad del productor o la responsabilidad por daños ambientales, que poseen un enfoque diferente. Estos instrumentos, a nuestro juicio, pretenden un cambio de orientación en el mercado, pretenden la puesta en valor de la variable ambiental y su aceptación como un valor añadido, como una variable competitiva esencial. El mercado quedará obligado desde estas nuevas premisas a cambiar de rumbo y a aceptar la integración de los costes ambientales es requisito natural y que las actitudes medioambientales serán consideradas de

403 En este mismo sentido se pronuncia la OCDE a través del estudio llevado a cabo por OPSCHOOR, J.B. y VOS, H.B., op. cit., pág. 26, al recalcar la imposibilidad de agotar por completo el proceso contaminador: “En la mayoría de los casos, los costes de una supresión total de todas las emisiones contaminantes son superiores a los beneficios, e incluso si es deseable reducir las emisiones, no debe actuarse sino hasta el punto en que pueden justificarse los costes de una reducción de las emisiones en relación con los beneficios. En el terreno práctico esto significa que las políticas de medio ambiente no pueden sencillamente apelar a formas simples de intervención de todo o nada, sino que más bien deben de tener en cuenta una ecuación más compleja entre diferentes intereses”.

404 Tal y como señala GONZÁLEZ FAJARDO, F., (“Estrategias Regulatoras de política ambiental: controles directos versus impuestos”; op. cit., pág. 114), “tanto los defensores a ultranza de los controles directos como los de los sistemas impositivos tienen una perspectiva poco amplia y no valoran adecuadamente los méritos respectivos de cada alternativa. Pensamos que cada uno de los instrumentos de política ambiental es eficiente en un contexto, y que depende de la situación ambiental el que uno sea preferible a otro”.

inicio como un factor de competitividad añadido, para convertirse en un punto de partida necesario para competir y mantenerse en el mercado.

La reestructuración de la gestión empresarial, hacia una gestión económico-ambiental, se viene mostrando como imprescindible por la incorporación del coste ambiental al cálculo de costes empresariales. Las restricciones ambientales aparejan un cúmulo consecuencias para la vida de la empresa que no pueden menospreciarse: elección de materias primas, de procesos, de técnicas, de instalaciones, de investigación, de elección y formación del personal adecuado, apertura de nuevos productos y mercados, elección de instrumentos ambientales, inciden sustancialmente sobre la toma de decisiones en áreas como producción, recursos humanos, gestión financiera, etc. y en la estrategia empresarial a largo plazo de medianas y grandes empresas⁴⁰⁵. En este sentido, ha sido necesario afrontar nuevos compromisos por las unidades económicas, que se han visto empujadas a considerar el uso de instrumentos, no ya voluntarios, si no necesarios, para ofrecer productos y servicios que incorporen en su precio un ahorro derivado del uso eficiente de los recursos productivos, así como una calidad ambiental superior, puesto que la viabilidad empresarial e, incluso a medio plazo su supervivencia, depende de ello.

3.- Información ambiental: impulso de desarrollo sostenible

Paralelamente a la escasa vocación de permanencia que han mostrado los instrumentos de defensa del medioambiente⁴⁰⁶, es necesario advertir las dificultades que ha encontrado la tutela, a través de mecanismos estáticos y puntuales, de un medio ambiente

405 Si se desea profundizar en la incidencia que ejerce el medio ambiente en la actividad empresarial, puede consultarse los siguientes trabajos: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: «Divulgación de información sobre el medioambiente: encuesta internacional sobre las empresas en materia de presentación de informes»; informe del Secretario General, E/C. 10/C.3/1992/3, ed. ONU. (1992); CARBAJO VASCO, D.: “Los impuestos ecológicos como instrumentos para la gestión ambiental”; op., cit.; DEL CASTILLO GORDO, A. y RUESGA BENITO, S.M.: “Instrumentos para la gestión ambiental en la empresa”; op. cit.; ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA): «Contabilidad de gestión medioambiental. Principios de contabilidad de gestión»; Documento nº 13. Madrid (1996); HINES, D.R. y JACKSON, G.S.: “Environmental Problems: How far you go?”; The Practical Accountant, Marzo (1994) y RODRÍGUEZ LAGO, J.: “Reflexiones sobre la incidencia del medio ambiente en la actividad empresarial”; op. cit. pág. 117 y ss.

406 PÉREZ MORENO, A., en la introducción de su artículo “Instrumentos de tutela ambiental”; op. cit., apela a una visión histórica sobre los acontecimientos legislativos medioambientales, para conceder a las técnicas de tutela ambiental “un carácter relativo e histórico”.

dinámico, en continua evolución e interrelacionado. El avance de los conocimientos científicos a situado en entre dicho el buen hacer de muchos de ellos, ha relevado al abandono a otros y ha puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar instrumentos dinámicos⁴⁰⁷ e interdisciplinarios, que consideren la evolución de «*los datos científicos y técnicos disponibles*»⁴⁰⁸, los aspectos económicos⁴⁰⁹ y que resulten susceptibles de integración en todas las facetas de la vida humana⁴¹⁰.

La integración no consisten en una jerarquía de valores: económicos y ambientales, los dos deben formar un todo con valor en sí mismos, pero indisolubles, en el sentido de que la consecución y fomento de uno proporcione el avance del otro⁴¹¹. En este contexto, y con una orientación encaminada a lograr mayores cuotas de calidad de vida, las acciones ambientales y las económicas se convierten en actuaciones de desarrollo. La estabilidad en el funcionamiento de este nuevo sistema, se alcanzará cuando el respeto al medio ambiente entre en una senda de valor, es decir, se convierta en económico.

La racionalidad en el uso, presente en el artículo 45.2 de la CE, apunta en la dirección señalada. Uso económico exigible a las unidades de producción⁴¹² y consumo ponderado de

407 “De aquí que no sea ya posible contemplar los instrumentos de tutela ambiental como un elenco de dispositivos con los que se acciona para proteger un medio ambiente pasivo, sino que hay que partir del continuo cambio de información proporcionado por la evolución de los conocimientos científicos”. PÉREZ MORENO, A., en la introducción de su artículo “Instrumentos de tutela ambiental”; op. cit.

408 Art. 174.3 del TCE.

409 Art. 174.3 del TCE y el derecho a la propiedad y a la libertad de empresa (arts. 33 y 38 de la CE).

410 Principio de integración del medio ambiente en todas las políticas y acciones de la Comunidad. Artículo sexto del TCE.

411 Calificamos de miopes las excusas, en razón de limitaciones, trabas y obstáculos, que algunos sectores consideran que el medio ambiente impone al desarrollo económico. Suele alegarse que imposibilitan o limitan ciertas inversiones de complejo encaje ambiental, que incrementan los costes cuando las actividades se tornan respetuosas medioambientalmente, que inmovilizan o dirigen recursos hacia ocupaciones improductivas, o que desplazan las inversiones hacia zonas más laxas en requerimientos ambientales. Sin embargo, desde un punto de vista global, las inversiones improductivas son provocadas por la reparación de los daños ambientales, causados por la no aplicación de instrumentos preventivos. Es posible ejemplificar con numerosos casos, en los que la inobservancia del principio de internalización de costes ambientales repercute, finalmente, en las arcas públicas; y esto, considerando únicamente el valor monetario del gasto público, es decir, dejando al margen el valor no tangible y/o aquel que no ha podido valorarse económicamente. También es posible poner ejemplos de países con larga trayectoria en política ambiental, en los que el balance económico general compensa positivamente los mayores costos, con incrementos en ventas y con sectores y subsectores de actividad emergentes.

412 Los valores de tipo económico y el mandato constitucional dispuesto en los arts. 40, 130 y 131 de la CE.

los recursos naturales, conforme a su capacidades de regeneración⁴¹³. Con estos nuevos criterios, y teniendo en cuenta el nivel de certeza y el margen tolerable de riesgo que incorporan los avances científicos, quizás cabría plantearse de nuevo, hasta donde llega la discrecionalidad del legislador en la elección de los instrumentos de tutela ambiental. Y es que, tanto la búsqueda como la aplicación jurídica de los mecanismos de tutela, llegó, y ha evolucionado, de la mano de una conciencia colectiva, exigente en los valores individuales que pretendía defender; pero ahora trasciende dichos elementos, y exige la definición de un concierto jurídico, económico, medioambiental y científico, que apunte en la dirección de desarrollo humano, y de cuyos criterios trascienda la selección los instrumentos más adecuados.

Este nuevo paso, ya se está dando de forma tímida, porque aunque pueda observarse en las “Bases constitucionales”⁴¹⁴ (principios universales, en el TCE y en las constituciones nacionales⁴¹⁵), su aplicación práctica se encuentra sesgada por la prioridades inmersas en otros intereses, sin que por ello pueda hablarse, realmente, de una verdadera integración, de un modelo a seguir⁴¹⁶. Este nuevo paso, será correspondido en proporcionalidad y en la cadencia en la que los ciudadanos lo reclamen, y para ello, deberán disponer de información.

413 PÉREZ MORENO, A., en el apartado I.A.2 de su artículo “Instrumentos de tutela ambiental”; op. cit., considera que este debe ser el primer deber de los poderes públicos, la investigación y descubrimiento de lo que denomina “cánones naturales”, que dictarán las reglas de consumo: “La Constitución presupone, pues, que todos los recursos naturales tienen una «ley», un «canon», en suma, que existen las «leyes de la naturaleza»; que la necesaria utilización de esos recursos deberá ser respetuosa con esas «leyes» de tal manera que se produzca de forma e intensidad no determinantes de la destrucción del recurso, siguiendo por lo tanto, las pautas de racionalidad congruente con la tolerancia natural del uso que permita la regeneración del recurso o su minoración en proporción no lesiva para el conjunto del medio ambiente”.

414 Aunque entendemos que limitada, estamos de acuerdo con PÉREZ MORENO, A. en que, por lo menos, “la expresión «Bases constitucionales» de una materia hay que entender integrados tanto los preceptos de la Constitución española vigente como los establecidos en, al menos, las Normas supremas de la Comunidad Europea”. PÉREZ MORENO, A.: “Instrumentos de tutela ambiental”; op. cit., en el apartado I.

415 “El denominador común de los instrumentos de tutela ambiental, su establecimiento y regulación en normas jurídicas; están, por consiguiente, sometidos al imperio de la Constitución y a los principios de legalidad y jerarquía normativa. De la adecuada gestación y positivación de esos instrumentos depende su validez y eficacia jurídica, y su misma significación jurídica. Por esta razón es importante precisar, ante todo, las bases constitucionales en que se apoyan”. PÉREZ MORENO, A., en la introducción de su artículo “Instrumentos de tutela ambiental”; op. cit.

416 El principio de proporcionalidad, a juicio de PÉREZ MORENO, A., cristaliza en nuestros días en la imagen “técnico-jurídico de la directriz del desarrollo sostenible. El diseño de un sistema de instrumentos de tutela ambiental inspirado en la implantación de la estrategia más eficaz para conseguir un modelo ambiental entraría dentro de las funciones legislativas constitucionales. Como también la conjunción de técnicas, su intercambio, la elección de instrumentos propuesta por el sector privado. Sin embargo, el conjunto de todos los instrumentos ha de estar inspirado en el principio «in dubio pro natura»”, en clara alusión al art.

Aún, una parte muy importante de la sociedad contempla el medio ambiente desde una perspectiva utilitaria, como proveedor de recursos para el normal desenvolvimiento de las personas y de la economía, y como receptor de residuos de todo tipo. Nótese, que para descender el tupido velo del desconocimiento ambiental y de la información escasa, parcial y/o inútil, es necesario otro paso previo: la demanda y exigibilidad de información de la sociedad, a los poderes públicos y a las empresas; o la oferta de información, exigida desde los poderes públicos, o proporcionada por los intereses comerciales de las empresas. La pescadilla que se muerde la cola de la conciencia ambiental, suele avanzar impulsada por las fuerzas presentes, tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda de información, de forma continua pero pausada.

Quizás sea esta la clave, la información medioambiental debe trascender aspectos puntuales, para convertirse en una regla más de los sistemas humanos. La capacidad de decisión sobre las pautas de consumo e inversión a todos los niveles: administraciones públicas, empresas, consumidores, inversores, etc., requiere tomar en consideración, en el binomio rentabilidad-riesgo, la variable ambiental; y esto sólo es posible si los agentes productivos, en cualquiera de sus formas, ofrecen información relevante sobre sus acciones positivas o negativas para con el medio ambiente.

Aceptamos, para muchas situaciones (información a los consumidores, por ejemplo), que corresponde ofrecer una información puntual; pero, conjuntamente, es preciso constituir un sistema integral, en el que se de cabida a todos los aspectos medioambientales y a todas las responsabilidades ambientales presentes en las diferentes facetas del ciclo de producción de bienes y servicios, incluidas las fases de desecho y eliminación. Además, dicha información debe ser formulada y divulgada en las diferentes etapas de integración. Nos estamos refiriendo a una contabilidad privada y pública⁴¹⁷, global, periódica e integral, que registre y de información pertinente sobre los logros alcanzados, que haga posible la

45.2 de la CE. En definitiva, el conflicto entre economía y ecología debe respetar la indisponibilidad de los bienes constitucionales medioambientales y dirimirse en proporcionalidad al uso no racional de los recursos naturales. PÉREZ MORENO, A. en el apartado I.A.2 del artículo “Instrumentos de tutela ambiental”; op. cit.

417 JORDANO FRAGA, J. (“El Derecho ambiental del siglo XXI”; op. cit., epígrafe IV), considera que uno de los instrumentos a los que en el futuro se encontrará ligado el Derecho ambiental, será al desarrollo de la contabilidad ambiental.

comparación, elimine, en la medida de lo posible, la subjetividad, y considere procesos de retroalimentación⁴¹⁸.

En el sentido expuesto, entendemos que el futuro del modelo de desarrollo sostenible se encuentra irremediamente ligado a la participación ciudadana, desde posiciones que consideren y tengan en cuenta las repercusiones, directas e indirectas, de sus actuaciones. Pero, ¿es el mercado capaz de generar el grado de transparencia necesario que permita la elección consciente del consumidor? Esta es una cuestión que, como hemos venido comentando, puede apoyarse desde los instrumentos de mercado y debe acotarse mediante los mecanismos de regulación, pero que precisa otros mecanismos que propicien con naturalidad, si lo que se desea es un nuevo modelo de sociedad más justa, democrática y próspera, la instauración de un sistema de producción y consumo que autoregule la variable ambiental, relegando a la normalidad el control de su cumplimiento⁴¹⁹. No puede olvidarse que las decisiones de consumo e inversión nacen de parámetros sociales, psicológicos y económicos, lo que restringe en gran medida su intervención desde enfoques normativos; pero si es posible convertir esta elección cotidiana en un acto consciente y democrático mediante la información y la educación.

418 En referencia a la ignorancia de los poderes públicos respecto a los resultados de sus acciones, JORDANO FRAGA, J., introduce la necesidad de crear órganos de evaluación, como una carencia que resulta preciso subsanar urgentemente. Fundamenta el desconocimiento del que adolece la Administración, significando que no tiene “constancia, por ejemplo, del volumen y de la calidad del ejercicio de la potestad sancionadora, o de calidad de las evaluaciones de impacto ambiental realizadas, la planificación ambiental, el proceso de ejecución de las leyes ambientales, ni existen análisis estadísticos que permitan conocer cuales son los problemas recurrentes a fin de poder atajarlos. La legislación ambiental en cuanto concreción del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado debe retroalimentarse desde el control de sus decisiones”. En: “El Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva”; op. cit., en el epígrafe II:B).3.

419 Una vez expuesta la premisa, de que el problema fundamental al que se enfrenta la libre elección ambiental del consumidor es la transparencia del mercado, JORDANO FRAGA, J., considera que corresponde al Derecho la obligación de incorporar mecanismos de transparencia (etiquetado verde o ecológico, ecoauditoría, productos ecológicos, etc.). Ahora bien, no podemos estar totalmente de acuerdo en que, “si el mercado es incapaz de generar transparencia, ésta deberá imponerse de forma coactiva. Los productos deben no sólo expresar su inocuidad sino también su potencial dañinidad. La «democracia» del consumo responsable expulsaría del mercado a las empresas ambientalmente indeseables”; porque la experiencia suele recordarnos, que acciones que se enfrentan al mercado no suelen funcionar. En nuestra opinión, es preferible relegar estas actitudes a situaciones concretas, por ejemplo, cuando se atenta contra la dignidad humana, se contradicen valores comunes de la sociedad, se violan derechos humanos, contra la publicidad engañosa, etc. En: “El Derecho ambiental del siglo XXI”; op. cit., epígrafe IV.

CAPÍTULO TERCERO.
**EL TRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE
PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL**

III. EL TRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

I. EL TRIBUTO AMBIENTAL

A) ¿QUÉ SON LOS TRIBUTOS AMBIENTALES?

Desde que PIGOU expusiera la virtualidad de los tributos para subsanar problemas socio-económicos, se ha ido construyendo toda una teoría entorno a la fiscalidad medioambiental. Han sido superadas en muchos aspectos las tesis más críticas (tanto doctrinales como procedentes de sectores industriales) y contrastando la evidencia empírica de su buen hacer en problemas concretos e, incluso, la necesidad de acoger la variable ambiental en los sistemas financieros. En este sentido, países como Suecia han procedido a reformas fiscales sustanciales, organismos internacionales como la OCDE apoyan su implementación que, ha sido paulatina y se ha generalizado en múltiples figuras en todos los países industrializados. Sin embargo, también es cierto que su implantación a escala comunitaria, pese a los esfuerzos de la Comisión Europea y de la apuesta por la tributación ecológica presentada en el Quinto y Sexto Programa Medioambiental de la Comunidad, deja mucho que desear, como en próximos capítulos comprobaremos. En consecuencia, en esta parte de la tesis doctoral traeremos a discusión y contraste, las críticas, problemas e

inconvenientes, por un lado, y las soluciones, ventajas y posibilidades de futuro presentes en la fiscalidad ambiental.

1.- Concepto de tributo ambiental

En primer lugar, resulta necesario exponer la confusión terminológica y conceptual que existe en torno a la figura del tributo ambiental. Habitualmente se oye hablar, incluso en medios especializados, de impuestos verdes, ecológicos o medioambientales, de tasas ecológicas o ecotasas⁴²⁰, y de otras expresiones análogas que dejan duda sobre la verdadera naturaleza del instrumento sobre el que se está tratando. De esta manera, y con carácter general, cuando se habla de impuestos ecológicos suele ser traído a colación en su acepción más amplia, la que incluye a todos los gravámenes sobre los productos que aplican en la protección del medio ambiente.

En consecuencia, preferimos dirigirnos a éstos mecanismos de defensa medioambiental por el término genérico de tributo, dado que pueden encontrarse indistintamente tanto impuestos como tasas. Incluso, a efectos puramente teóricos podría describirse la figura de la contribución especial, puesto que, no siendo descartable su uso con intenciones ecológicas en la práctica cotidiana, si puede afirmarse que aparece con extraordinaria excepcionalidad. En cualquier caso, también debemos precisar que el estudio que acometemos se centrará, fundamentalmente, en la figura del impuesto.

En el campo de la fiscalidad medioambiental de la Comunidad Europea, no encontramos definiciones precisas al respecto. Es más, el Derecho comunitario se muestra respetuoso y consciente de las peculiaridades terminológicas de los países europeos, motivo por el que se ciñe a los efectos y características de la medida estatal para consensuar, a efectos prácticos, la siguiente definición de impuesto ambiental, mediante la que se reconoce que una exacción *«tiene carácter medioambiental si su base imponible produce*

420 Parece existir unanimidad respecto a la penosa traducción realiza de los tributos con finalidad ecológica (“ecotax” en ingles o “écotaxe” en lengua francesa) mediante la denominación “ecotasa”. En su lugar se propone por ejemplo, la expresión “impuesto verde” para referirse a tributos que presentan características análogas al Impuesto sobre el CO₂ de la UE que proponemos a estudio en el Capítulo VI. No obstante, estas expresiones son genéricas, y no puede más que reprocharse la literalidad de la traducción (por otro lado congruente con la economía del lenguaje), de tan mala fortuna, que arrastra al equívoco de la figura tributaria a no iniciados. Véase por ejemplo el comentario que sobre el asunto realizan HERRERA MOLINA, P.M. y SERRANO ANTÓN, F.: “Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía)”; op. cit., pág. 479.

manifiestamente efectos negativos en el medio ambiente. No obstante, se podría considerar medioambiental toda exacción que provocara en el medio ambiente efectos que, aunque menos evidentes, fuesen indudablemente positivos», acontecimiento, que por lo general, corresponderá a los Estados miembros demostrar si fuera el caso⁴²¹.

2.- Clasificación del instrumento medioambiental tributario

Una vez realizado un recorrido por los países que han aplicado la imposición ecológica en alguna de sus facetas, cabe señalar que no existe consenso respecto a la definición de estos gravámenes, que pueden incluir, como decíamos, un abanico muy amplio de figuras, y que suelen ceñirse a la siguiente reseña⁴²²:

- Impuestos sobre las emisiones, con tipos que varían en función de los volúmenes de emisión y del grado de contaminación (impuestos pigouvianos).
- Impuestos indirectos, que recaen tanto sobre los insumos del proceso productivo, como sobre los bienes o servicio de consumo final, en la medida que lesionan el medio ambiente (por ejemplo, impuestos sobre el consumo de carburantes).
- Disposiciones sobre otros impuestos relacionadas con el medio ambiente.
- Disposiciones que acogen beneficios fiscales como: depreciaciones aceleradas, bonificaciones o tipos inferiores para inversiones medioambientales, en general relacionadas con el control de la contaminación y con consumos energéticos eficientes.

421 Véase el documento de la Comisión: «Comunicación de la Comisión: Impuestos y Gravámenes ambientales en el Mercado Único»; [COM (1997) 9 final, de 26.03.1997, pág. 4] (DO C 224, de 23.07.1997) y las «Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente» (del año 2001); op. cit., apartado B.

422 Véase a NORREGAARD, J. y REPELIN-HILL, V.: «Control de la contaminación mediante el uso de impuestos y licencias negociables»; ed. FMI (2000), págs. 2 y 3.

La práctica demuestra la enorme diversidad de impuestos y gravámenes medioambientales, pero pueden, en cualquier caso, reducirse a dos grandes categorías⁴²³:

- Las exacciones sobre emisiones. Se trata de los impuestos que gravan las emisiones al medio (atmósfera, al agua o al suelo) en relación directa con el nivel de contaminación, real o estimada⁴²⁴.
- Las exacciones sobre productos. Son Gravámenes que recaen sobre insumos (materias primas y productos intermedios) y sobre los consumos de los productos finales⁴²⁵.

Si enfrentamos la naturaleza del tributo medioambiental, hallamos una clasificación que responde, por un lado, a la necesidad de redistribuir los costes asociados a la defensa y reparación del medio ambiente, mediante la imputación a los agentes contaminadores, productores o consumidores, de los costes originados⁴²⁶, y, por el otro, se agruparían los tributos que buscan cumplir una función incentivadora de conductas respetuosas con el medio ambiente, los cuales, suelen tener su expresión más generalizada en los impuestos⁴²⁷. De esta forma, podríamos hablar de tributos ambientales redistributivos y de tributos ambientales incentivadores⁴²⁸.

423 Esta clasificación corresponde a la posición adoptada por la Comisión en el documento [COM (1997) 9, págs. 4 y 5]; op. cit., y también puede encontrarse en el documento de la AEMA: «*Impuestos ambientales. Aplicación y efectividad medioambiental*»; ed. AEMA. Copenhague (1996).

424 Es posible poner como ejemplos: las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de instalaciones fijas, emisiones de NO_x de las centrales de tratamiento de aguas residuales e, incluso, los gravámenes sobre ruido del ámbito de la aviación comercial.

425 A modo de ejemplo, cabe citar, los gravámenes que recaen sobre los plaguicidas, la grava natural, las pilas, los envases no retornables, neumáticos, todo tipo de gasolinas y gasóleos y la electricidad.

426 Véase el art. 4 de la Recomendación 74/436, op. cit.

427 Aunque se reconoce que la tasa también puede cumplir dicha función. Véase a ROZAS VALDES, J.A.: “Hacienda y residuos”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998), pág. 358.

428 Al respecto, HERRERA MOLINA, P.M. y SERRANO ANTÓN, F.: “El tributo ecológico balear: ¿un impuesto sobre el volumen de ventas?»; *Noticias de la Unión Europea*, nº 119 (1994), pág. 41.

Según los objetivos programáticos de los tributos, es posible considerar su clasificación en los siguientes tres tipos; aunque la realidad demuestra la existencia de una mezcla de los mismos⁴²⁹.

- Tasas. Establecidos para satisfacer las necesidades financieras de los servicios y medidas de control medioambientales.
- Impuestos incentivos. Dispuestos para dirigir el comportamiento de los agentes contaminadores, sean productores o contaminadores.
- Impuestos ambientales con finalidad eminentemente recaudatoria.

Dicho esto, resulta necesario precisar que el tributo que intenta incentivar o dirigir la conducta de los agentes económicos hacia objetivos de política ambiental, y que suelen ser clasificados por la doctrina dentro de los denominados tributos incentivadores o reguladores, no disfruta en exclusiva de la capacidad de dirigir el comportamiento de las unidades de producción y consumo. Junto a estos, y aunque efectivamente no se trate de tributos con finalidad ambiental, se encuentran otros de carácter fiscal o recaudatorio que ayudan decididamente a generar el incentivo suficiente para moldear el comportamiento hacia hábitos menos dañinos con el medio ambiente, al mismo tiempo que cumplen perfectamente con su finalidad de engrosar las arcas públicas.

El calificativo de verde, medioambiental o ecológico con el que se marca a muchos tributos resulta, en muchas ocasiones, una etiqueta que obedece a fines puramente propagandísticos, dirigidos a mitigar en parte el rechazo social que se espera con su implantación o a encumbrar las generosidades de su reforma, otras, a un error de concepto, y las más, simplemente, a una mezcla de ambas. En realidad, el tributo medioambiental lo será en tanto en cuanto cumpla con un fin medioambiental y, es por ello, que para hablar con propiedad deberíamos referirnos a los mismos como tributos con finalidad ambiental. Ahora bien, contrariamente a lo que suele pensarse, la mera afectación de los ingresos a propósitos

429 Véase: *«Impuestos ambientales. Aplicación y efectividad medioambiental»*; ed. AEMA. Copenhague (1996) y a SERRANO ANTÓN, F.: “IV. La fiscalidad ambiental en España, la Unión Europea y los Estados Unidos de América. C) La protección fiscal del medio ambiente en la Unión Europea: el impuesto comunitario sobre productos energéticos”; op. cit., pág. 377.

relacionados con la protección del medio ambiente, por ejemplo, no le otorga la naturaleza de medioambiental, puesto que la condición necesaria y suficiente para que merezca este apelativo radica en que resulte inherente al tributo la consecución de la finalidad ambiental perseguida.

Es, sin lugar a dudas, la unión de estas dos cualidades la que convierte en extremadamente valiosa una aplicación dilatada dentro del sistema tributario de la imposición ambiental, pero no únicamente como mecanismo de política ambiental, sino también de política económica en general. La posibilidad de ligar en un mismo instrumento la capacidad de incidir y modelar la percepción económico-ambiental de la sociedad, al mismo tiempo que se disfruta de altas tasas recaudatorias, es el fundamento, como posteriormente tendremos la oportunidad de comprobar, de la llamada reforma fiscal ecológica.

También podría acometerse la tarea tipificadora desde el elemento ambiental que justifica la intervención pública, aún aceptando la indeterminación inherente al concepto de medio ambiente al que nos entregamos en el Capítulo II, es posible estudiar el instrumento tributario ambiental desde la legislación sectorial que lo incorpora⁴³⁰. Para finalizar este apartado, únicamente nos resta precisar que, al margen de la clásica distinción entre impuestos, tasas y contribuciones especiales⁴³¹, se ha podido verificar en España, un

430 Con este proceder, JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, J.: «*El tributo como instrumento de protección ambiental*»; op. cit., pág. 217 y ss., delimita “los recursos básicos integrantes del ambiente natural” en: agua, aire, suelo y paisaje, “por constituir éstos los medios elementales para la existencia y desarrollo mínimo del ser humano y de toda forma de vida” y, desde esta posición, comienza su análisis de las diversas figuras tributarias con finalidad ecológica. Además, expone la clasificación adoptada por la OCDE y diversos criterios aportados por la doctrina, que atiende a:

- La finalidad primordial del gravamen.
- El destino de los recursos obtenidos por el tributo.
- El tipo de problema ambiental que pretenden resolver.
- La naturaleza jurídica del gravamen implantado.
- El objeto imponible sobre el cual recaen.
- La modalidad del gravamen.

431 Que como acertadamente apunta CARBAJO VASCO, D.: “Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente: Tipología, fiscalidad y parafiscalidad”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 238 (1995), pág. 978 y ss., dependerá de la configuración del sistema tributario.

continuo establecimiento de figuras tributarias extrafiscales⁴³², de difícil catalogación, e instaladas sobre los sinuosos terrenos de la parafiscalidad.

3.- Apuntes sobre la fiscalidad medioambiental comunitaria

Si lo que deseamos es obtener una definición inequívoca de lo que es un tributo ambiental, no podremos encontrarla dentro de la legislación comunitaria. La terminología de los países europeos difiere ampliamente, pudiendo encontrar sentidos distintos a términos semejantes en el área de la fiscalidad sobre el medio ambiente. No obstante, los efectos y particulares de una medida tributaria de la naturaleza tratada, será enjuiciada desde la perspectiva del Derecho comunitario, con independencia de la particular conceptualización estatal. Y es que, como no podía ser de otra forma, a la Comunidad le interesa esencialmente el ajuste del instrumento a las reglas que configuran el Mercado Único: políticas de competencia, mercado único y fiscalidad⁴³³.

La Comisión ha venido reiterando su compromiso con el uso de instrumentos fiscales en aras de la defensa medioambiental, a la vez que ha puesto de manifiesto los problemas que el uso de los tributos ambientales y de los ingresos obtenidos por los mismos podría suponer sobre la competitividad, el Mercado Único y las políticas fiscales. En esta dirección, la Comisión también a propuesto en distintas ocasiones la necesidad de aclarar la estructura legal a aplicar por los Estados miembros de manera que su establecimiento resulte compatible con los compromisos contraídos dentro de la propia Comunidad, y los de ésta con terceros países u organizaciones internacionales, en el contexto de la Organización Mundial del Comercio⁴³⁴.

432 Así lo entiende FERRER DUPUY, P.: «*Perspectiva jurídico-financiera del medio ambiente*»; op. cit., pág. 305, a las que añade “la posibilidad de establecer otras prestaciones patrimoniales ambientales mediante ley, caso de la Ley de Envases y Residuos de Envases”.

433 Véase el documento de la Comisión: [COM (1997) 9, pág. 4].

434 Véase a SERRANO ANTÓN, F.: “IV. La fiscalidad ambiental en España, la Unión Europea y los Estados Unidos de América. C) La protección fiscal del medio ambiente en la Unión Europea: el impuesto comunitario sobre productos energéticos”; op. cit., pág. 374 y el documento [COM (1997) 9, en el Prefacio].

En el sentido señalado, a la hora de enjuiciar las bondades de los impuestos y gravámenes medioambientales y su compatibilidad con la legislación comunitaria, la Comisión entenderá, en primer lugar, que la figura se corresponde con exacciones de pago obligado y sin contraprestación, sin importar la afectación o no de los ingresos generados; y, en segundo lugar, que el carácter ambiental se manifieste en su disposición positiva y evidente a la mejora o defensa medioambiental, o cuando grave actividades o bienes perjudiciales o con efectos negativos sobre el medio ambiente⁴³⁵.

La política de la Comisión consiste en dejar en manos de los Estados miembros la demostración de que los impuestos y gravámenes Estatales, y aquellos otros cuya implantación efectiva provenga de lo dispuesto en una directiva comunitaria, son compatibles con el Derecho comunitario, en referencia a la realidad de los efectos medioambientales perseguidos con la medida. Se añade, que el estudio de las exacciones incorporadas en directivas será realizado en función de lo dispuesto en las mismas, alejándose, a efectos teórico-jurídicos, de los conceptos expuestos en el documento de la Comisión⁴³⁶, lo que sugiere de inmediato, el mero alegato de intenciones que se hace en el mismo y su completo sometimiento al objetivo primordial, que no es otro, que garantizar una competencia no adulterada a través de la discriminación de productos y servicios entre los Estados miembros, por espurias razones medioambientales.

B) LAS VENTAJAS Y LOS INCONVENIENTES DE LA FISCALIDAD AMBIENTAL

Como se dijo en el Capítulo I, el establecimiento de impuestos como medida para la solución del problema de las externalidades, desde un punto de vista económico, descansa cardinalmente en dos argumentos: “a) el papel que desempeñan los precios en la economía de mercado para asignar los recursos, y b) en el caso del medio ambiente, porque el uso desmesurado de él ha sido debido a su naturaleza de bien libre, y el fracaso de mercado y la

435 Véase el Prefacio y la pág. 4 del documento de la Comisión: [COM (1997) 9]; op. cit.

436 [COM (1997) 9]; op. cit.

conducta incontrolada de su uso son la justificación para establecer un sistema impositivo”⁴³⁷.

Ciertas cualidades de los tributos, y más concretamente de los impuestos ecológicos, los hacen especialmente indicados para proceder a la internalización del coste social ambiental acudiendo a la fiscalidad⁴³⁸. Después de realizar una revisión de las ventajas que la doctrina atribuye a la utilización de la vía fiscal, deseamos destacar las siguientes⁴³⁹:

- Los tributos ambientales están especialmente indicados para efectuar el proceso de internalización de las externalidades.
- Favorecen la integración de las políticas económicas y medioambientales y contribuyen decididamente en la implementación del principio quien contamina paga.
- Presentan un tipo de “eficacia estática”, con la reducción al menor coste posible en la realización en un objetivo dado de lucha contra la contaminación.
- Animaría a las empresas a invertir en tecnologías y en infraestructuras de producción más limpias y eficientes, con el propósito de reducir sus pagos impositivos, considerando una tasa por unidad de producción/contaminación. Es posible identificar un doble efecto: el incremento de la producción derivado de la presión para aumentar la eficacia productiva en razón de la

437 FREEMAN III, A.M. y HAVEMAN, R.H.: “Los incentivos económicos y la calidad del medio ambiente”; *Nuevos Impuestos*, IEF (1972). Tomado de CÁMARA DE LA FUENTE, M.: “Derechos de Propiedad y Contabilidad Medioambiental”; op. cit., pág. 266.

438 La OCDE: «*La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias*»; op. cit., pág. 102, ordena las ventajas en dos bloques, a través de lo que denomina “eficiencia estática y dinámica”. Estas últimas representan la reducción al menor coste posible en la realización en un objetivo dado de lucha contra la contaminación, mientras que las primeras vienen referidas al factor cambio, hacia modelos y técnicas más ecológicas.

439 Véase: «*Impuestos ambientales. Aplicación y efectividad medioambiental*»; ed. AEMA. Copenhague (1996) y a RODRÍGUEZ LAGO, J.: “Reflexiones sobre la incidencia del medio ambiente en la actividad empresarial”; op. cit., pág. 115, para un detalle de las ventajas que el autor considera fundamentales.

disminución de la contaminación y el decremento de los pagos impositivos al que hemos aludido.

- El aumento de la renta fiscal obtenida por la fijación de estos gravámenes, podrían tener un triple destino:
 - contribuir al presupuesto público,
 - ayudar a reducir otros impuestos sobre el capital, el trabajo o el ahorro.
 - y financiar programas de lucha contra la contaminación en el origen, contrarrestarla una vez que ésta se ha producido, o bien, compensar financieramente a aquellos que sufren sus efectos.

- Es posible reconocerles una eficacia considerable cuando se trata de acometer la contaminación procedente de fuentes difusas, como por ejemplo las emisiones de gases de efecto invernadero y otros gases nocivos por el transporte, la problemática de los residuos en general y los compuestos químicos usados en la agricultura.

- Producciones con un coste social importante y precios elevados inducirían al consumidor a la compra de cantidades menores de artículos creadores de problemas ecológicos, es decir, este dispositivo actúa como un elemento eficaz para inducir cambios en los hábitos de consumo hacia bienes y servicios más “ecoficientes”.

- Además, el coste que tendría que soportar la empresa le induciría a emplear factores productivos alternativos⁴⁴⁰.
- A diferencia de los mecanismos administrativos, los instrumentos económicos no requieren de un control estrecho, inviable cuando coexisten una pluralidad de situaciones y agentes potencialmente contaminantes. Los sistemas basados en los tributos añaden, además, el aprovechamiento de una administración preexistente, evitando la burocratización y la rigidez y fomentando el ahorro de recursos humanos y materiales⁴⁴¹.
- Por último, consideramos que su implantación refuerza el cumplimiento de las disposiciones normativas y que posee efectos secundarios positivos en diversos campos: el medioambiental, sobre la innovación y la competitividad, sobre el mercado de trabajo, y también podría inducir a reformas sustanciales en los sistemas fiscales actuales.

En todo caso, el primer mecanismo de control del medio ambiente consiste en regular los límites a los que deben ajustarse las actividades y los agentes contaminantes. Por otro lado, y como señalábamos en el Capítulo anterior, también se puede establecer un conjunto de normas administrativas (reglamentos, normas de calidad, licencias, estándares, niveles de emisiones, etc.), de tal forma, que suponga el establecimiento de prohibiciones o limitaciones a las actividades que degraden el medio, incidiendo en el comportamiento de los contaminadores, que se verán obligados a satisfacer la sanción correspondiente en caso de no

440 La aprobación por parte del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Energía, en diciembre de 1991, de un impuesto sobre el CO₂ y la energía comunitaria, pretendía, entre otros objetivos, fomentar el ahorro energético y estimular el uso de energías renovables; pero su puesta en marcha se ha ido postergando debido a las discrepancias de los países miembros. Si se desea profundizar sobre el “Impuesto Ecológico Comunitario” o “ecotasa” puede consultarse, entre otros: “La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”, ROZAS VALDÉS, J.A., en *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995); “El eco impuesto o carbón-tax”, RAMOS LLANOS, A.J., en *Actualidad Financiera*, nº 45 (1998); “El efecto invernadero: alternativas en la intervención de la Unión Europea (especial referencia a la propuesta del Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y la energía)”, SÁNCHEZ PINO, A.J., en *Noticias de la Unión Europea*, nº 138 (1996); “Medidas tributarias medioambientales: la ecotasa en la Unión europea”, SERRANO ANTÓN. F., en VV.AA «*Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*», (1996) y en el Capítulo IV de esta tesis doctoral.

441 ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.: “Incentivos económicos para la protección del medio ambiente”; *Revista de economía social y de la empresa*, nº 15 (1992), pág. 44.

cumplir la normativa; incluso, en casos de gravedad extrema, puede producirse la prohibición de ciertas actividades especialmente nocivas con el medio.

Los principales inconvenientes se concretan en la dificultad de valorar los perjuicios causados al ambiente, la incertidumbre sobre los resultados de la adopción de las medidas, necesidad de financiación para establecer y mantener los sistemas de control y la rapidez del cambio tecnológico y las características de la comunidad afectada. Como vemos, inconvenientes que en buena medida no presentan los tributos ambientales, dada su mayor flexibilidad⁴⁴².

442 Sobre las ventajas que presentan los impuestos frente a otras técnicas económicas y jurídicas de lucha contra la contaminación, consúltese el trabajo de TOLEDO JAUDENES, J: “El principio “quien contamina paga” y el canon de vertidos”; *Revista de Administración Pública*, nº 112 (1987), págs. 310-311. También HIGON TAMARIT, F.J. y ROIG CONTADA, J.M. realizan un buen resumen de dichas ventajas en “Los impuestos verdes en la Comunidad Europea”, op. cit., pág. 618.

CAPÍTULO CUARTO.
**EL BIEN AMBIENTAL EN LA POLÍTICA
COMUNITARIA**

IV. EL BIEN AMBIENTAL EN LA POLÍTICA COMUNITARIA

I. PANORAMA HISTÓRICO

Una vez acabada la Segunda Guerra Mundial se pone en marcha el proceso de integración europea a través de dos concepciones distintas, a las que la doctrina ha convenido en denominar por “unionista” y “federalista”⁴⁴³. El conocimiento de las tensiones y compromisos entre ambas ideas es también la comprensión de la construcción europea y del enfoque sectorial o funcionalista que inspira, a un plazo más o menos largo, la Unión Política⁴⁴⁴.

El llamamiento que lanzó el 9 de mayo de 1950 el ministro francés de Asuntos

443 Frente a un tipo de construcción basada en la unión y cooperación entre los Estados, el federalismo patrocina la inserción de una entidad supranacional con órganos comunes a los que se les otorga competencias estatales, y con ello, grados de soberanía.

444 Una vez constituida la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), los seis países fundadores (Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo e Italia) fracasan en el intento de crear sobre similares pilares una Comunidad Europea de Defensa (CED; Tratado de París de 27 de mayo de 1952, que no fue ratificado por la negativa de la Asamblea Nacional francesa) y la Comunidad Política Europea (CPE), por lo que retomando el camino económico se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) o EURATOM.

Exteriores Robert Schuman⁴⁴⁵, puede considerarse el punto de partida de la Europa comunitaria. Con posterioridad se constituirían las tres Comunidades, inspiradas en un propósito colectivo que revela la lectura de sus preámbulos, y que no es otro, que el convencimiento de sus Estados miembros en la necesidad de comprometerse en un destino común. La creación de la CECA⁴⁴⁶ no era, según las intenciones declaradas por sus promotores, más que una primera etapa en la vía que conduciría al federalismo europeo, a la vez que el mercado común del carbón y del acero debía permitir experimentar una fórmula que pudiera extenderse progresivamente a otros ámbitos económicos y que llevara en último término a la construcción de una Europa política⁴⁴⁷. Por su parte, la Comunidad Económica Europea tiene por objetivo el establecimiento de un mercado común fundado en las cuatro libertades de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, y en la aproximación progresiva de las políticas económicas. Por último, la misión de EURATOM era coordinar los programas de investigación ya iniciados por los distintos Estados o que éstos se disponían a lanzar con miras a la utilización pacífica de la energía nuclear⁴⁴⁸.

El modelo de integración al que pertenecen los países de la Comunidad, parte de un planteamiento dinámico y de constante evolución y se apoya en una Unión Económica y Monetaria y en una pretendida Unión Política. Conseguida tempranamente una Unión

445 “Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto. Se hará por realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho”. Para mayor detalle consúltese a MARTÍNEZ CUADRADO, M.: “Parte primera. La revisión de los Tratados y el poder constituyente de la Unión”, en AA.VV.: *«El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios»*, Vol. I; ed. McGraw-Hill. Madrid (1998), pág. 55.

446 Con el Tratado de París de 18 de abril de 1951 (TCECA) se crea la CECA y entra en vigor el 23 de septiembre de 1952. El TCECA expira el 23 de julio de 2002 (art. 97 del TCECA). A petición del Consejo, la Comisión presentó en septiembre de 2000 un proyecto de decisión relativo a la transferencia del patrimonio de la CECA a la Comunidad Europea, que deberá destinarse a la investigación en los sectores del carbón y del acero. Véase: Nota a la atención de los miembros de la Comisión. Síntesis del Tratado de Niza, pág. 14. [SEC (2001) 99, de 18 de enero de 2001]. Por contra, los Tratados de Roma se constituyen por tiempo ilimitado (art. 312 del TCE y art. 208 del TCEEA).

447 A principios de los años cincuenta el carbón y la siderurgia se consideraban todavía industrias fundamentales, base de la potencia de un país, por lo que su elección resultaba altamente simbólica. Además del evidente interés económico, la puesta en común de los recursos franceses y alemanes complementarios debía señalar el final del antagonismo entre ambos países.

448 Los Tratados de Roma (TCEE y TCEEA, respectivamente) se firman el 25 de marzo de 1957 y entra en vigor el 1 de enero de 1958. Se trata de Tratados marco que definen objetivos a alcanzar y principios que deben inspirar los actos de las instituciones; aunque contienen disposiciones directamente aplicables que no necesitan de ulterior desarrollo normativo y también son capaces de crear directamente derechos y obligaciones tanto a los particulares como a los Estados miembros. Los Tratados constitutivos, a pesar de compartir las instituciones, son independientes entre sí, tal como se reconoce en el artículo 305 TCE.

Aduanera (1968), existe un mercado común donde circulan libremente mercancías, personas, servicios y capitales y donde, desde el 1 de enero de 1993, no existen barreras físicas, técnicas ni fiscales. En otras palabras, se ha pasado a un mercado interior que, junto a la armonización de políticas económicas y monetarias, propician la consecución de la Unión Económica y Monetaria, objetivo que pretende hacer frente en condiciones de igualdad a las dos potencias económicas de final de siglo, Estados Unidos y Japón. Se trata de un fenómeno político que ha partido de una integración económica y se dirige hacia una unión política, de manera que cada logro debe interpretarse como precedente de una fase posterior más avanzada y cuya apariencia definitiva aún no puede adivinarse⁴⁴⁹.

A) La naturaleza jurídica de la Comunidad

Las características de la Comunidad Europea y de la Unión Europea ponen de manifiesto nexos comunes y diferencias con otras formas de organización política. Respecto a las organizaciones tradicionales de Derecho internacional, la UE tiene en común que también éstas han sido creadas mediante un tratado internacional; pero con la integración de la Comunidad Europea en la estructura organizativa de la UE, esta última ya se ha alejado mucho de sus raíces del Derecho internacional. Los actos fundacionales de la Comunidad, que se basan igualmente en tratados internacionales, han conducido a la creación de comunidades independientes, provistas de competencias y derechos de soberanía propios⁴⁵⁰.

Con cargo a estos indicios se ha interpretado la naturaleza federal de la Comunidad, olvidando que las instituciones de la UE sólo poseen la competencia para alcanzar los objetivos que se recogen en los Tratados y tan sólo en determinadas materias. Por ello, ni la

449 Fiel testimonio de esta situación son las declaraciones públicas de los líderes europeos en referencia al futuro de la construcción europea, una vez concluido el Tratado de Niza a principios de 2001. En ellas pululan desde sistemas federalistas con talante más o menos constitucional, hasta planteamientos basados en la devolución de competencias a los Estados, sin olvidar por su puesto, la posibilidad de construir una Europa de Estados nación. Sobre el particular puede consultarse el trabajo de PÉREZ CARRILLO, E.F.: “El Tratado de Niza. Entre la consolidación de la Unión de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa”; *Revista de Estudios Europeos*, nº 27 (2001), págs. 79 y 80.

450 Los Estados miembros han renunciado parcialmente a su soberanía en favor de dichas Comunidades. Incluso el catálogo de funciones transferidas a la Comunidad difiere del de las demás organizaciones internacionales. Mientras que en el caso de estas últimas se trata sobre todo de tareas técnicas delimitadas, encomendadas a un órgano internacional, a la Comunidad Europea le corresponden ámbitos de actividad que globalmente configura la existencia de los Estados.

elección de sus objetivos es autónoma ni puede ni satisfacer libremente sus necesidades, en definitiva, carece de la capacidad de otorgarse competencias tal cual un Estado moderno. Estas razones hacen que la UE no pueda catalogarse como una organización internacional normal, ni tampoco como una asociación de Estados, sino que se trata de una entidad de poder que debe situarse entre estos dos modelos tradicionales y a la que en la jerga jurídica se apela por organización supranacional⁴⁵¹.

Siguiendo a BORCHARDT, KLAUS-DIETER⁴⁵², los rasgos característicos de la naturaleza jurídica de la Comunidad Europea contemplan los siguientes elementos, que se desprende de dos STJCE fundamentales, de los años 1963 y 1964⁴⁵³:

- **Establecimiento de un ordenamiento jurídico propio;** independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.
- **Aplicabilidad directa del Derecho comunitario.** El efecto directo de las normas comunitarias significa la posibilidad de ser invocadas ante la jurisdicción nacional, lo que implica que las mismas confieren derechos e impone obligaciones directas tanto a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros como a los ciudadanos de la Comunidad. Para que una disposición de Derecho comunitario primario pueda invocarse por un particular ante su juez interno es preciso que reúna las siguientes condiciones:

451 En la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 5 de febrero de 1963 (Asunto Van Gend & Loos 26/62), se discutía en última instancia sobre si los individuos pueden invocar el artículo 25 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, que prohíbe expresamente a los Estados miembros la introducción de nuevos derechos de aduana y el aumento de los ya existentes en el mercado común, para impugnar un arancel contrario a los Tratados. El TJCE aprovechó este litigio para sentar algunas consideraciones fundamentales en cuanto a la naturaleza jurídica de la Comunidad Económica. En la sentencia se expone que el objetivo del Tratado de la CEE «*es el de establecer un mercado común cuyo funcionamiento afecta directamente a los justiciables de la Comunidad, implica que dicho Tratado constituye algo más que un Acuerdo, que sólo crea obligaciones recíprocas entre los Estados contratantes (...) esta concepción está confirmada en el Preámbulo del Tratado, que, además de a los Gobiernos, se refiere a los pueblos, y lo hace, de forma más concreta, mediante la creación de órganos en los que se institucionalizan poderes soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos (...) por esas razones, ha de llegarse a la conclusión de que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales*».

452 Consúltese la obra del autor: «*El ABC del Derecho comunitario*»; 5ª ed. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (2000).

453 El ya comentado Asunto Van Gend & Loos y la STJCE de 15 de julio de 1964 (Asunto Costa-LENEL 6/64).

que la norma esté formulada de forma clara y precisa, que sea incondicional y que no admita margen de discrecionalidad o de interpretación, ni para los Estados miembros ni para las instituciones comunitarias. Dentro del propio principio se distingue entre efecto directo vertical y horizontal. El primero se refiere a la posibilidad de invocar una norma comunitaria por parte del particular frente a su Estado, mientras que el efecto directo horizontal aporta la solicitud de aplicación de la norma comunitaria, ahora frente a otro particular⁴⁵⁴.

- **Primacía del Derecho comunitario**, mediante la cual se garantiza que el Derecho comunitario prevalezca sobre los ordenamientos jurídicos nacionales y frente a todas las clases de normas, administrativas, legislativas e incluso de rango constitucional. Por tanto, el Derecho comunitario no pueda ser ni derogado ni modificado por la legislación nacional, a la vez que una norma nacional contraria debe ser inaplicable por el juez nacional⁴⁵⁵
- **Transferencia de competencias a las instituciones comunitarias**, de mayor envergadura y profundidad que en el resto de las organizaciones internacionales y que se extiende a ámbitos normalmente reservados a los Estados.
- **Estructura institucional** que garantiza la formación de la voluntad de la Unión Europea en sintonía con el interés europeo, es decir, los propósitos generales comunitarios se recoge en los objetivos europeos.

454 No obstante, el efecto directo de las directivas es una cuestión a debate. Véase la exposición de motivos del Asunto Van Gend & Loos.

455 En la mayor parte de las Constituciones de los Estados miembros se prevé un engranaje jurídico que permite delegar competencias soberanas a las instituciones comunitarias (en nuestro caso nos referimos concretamente al art. 93 de la Constitución Española, en adelante CE). Éstas, con base en dicha atribución y fundamentadas en las orientaciones recogidas en los Tratados Constitutivos, elaboran normas de derecho derivado que se integran de manera directa en los ordenamientos nacionales, y que presentan primacía incluso sobre las propia Constitución. Véase: MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: «*Instituciones y Derecho de la Unión Europea*»; 2ª edic. Ed. McGraw-Hill, Madrid (1999), págs. 217-221.

En el ámbito fiscal, puede producirse este supuesto con ocasión del establecimiento de tributos por parte de las organizaciones internacionales, lo que da lugar a una alteración del esquema típico del ejercicio del poder financiero. Para mayor detalle sobre los problemas aplicativos de los convenios internacionales en el área de la fiscalidad, véase: Seminario de Derecho Financiero de la Universidad Complutense de Madrid: «*Lecciones de Derecho Financiero*»; 2ª edic. Ed. Universidad Complutense. Madrid (1982), págs. 35-41.

De esta forma, la Comunidad Europea resulta ser una entidad autónoma de poder con derechos de soberanía propios y un ordenamiento jurídico independiente de los Estados miembros, al que están sometidos tanto los Estados miembros como sus ciudadanos en los ámbitos de competencia transferidos a la Comunidad.

No obstante, el ordenamiento jurídico de esta Unión se queda muy por detrás del de la Comunidad Europea. Así, los principios irrenunciables de autonomía, de aplicación directa y de primacía del Derecho comunitario que rigen el ordenamiento jurídico de la Comunidad no son aplicables a los otros dos pilares⁴⁵⁶ de la UE. Estos pilares contienen más bien programas y declaraciones de intenciones que se ponen en práctica a través de la cooperación intergubernamental y que sólo representan una fase previa de una Unión institucionalizada posterior. A este respecto, el hecho de que la UE se sirva de las instituciones comunitarias para cumplir su misión, carece de importancia, ya que estos órganos de la Unión sólo pueden actuar con arreglo al Tratado de la Unión, es decir, únicamente en el marco de la cooperación establecida entre los Estados miembros en el segundo y tercer pilar. Al Tratado de la Unión Europea no se le puede confundir con una constitución europea que regule íntegramente su sistema político.

456 El Tratado de la Unión Europea (TUE) intenta aproximarse al propósito último de la unificación política mediante la aportación de soluciones jurídicas distintas a sectores y problemas diversos. En el TUE existen disposiciones comunes (arts. 1 a 7 y del 46 al 53 del TUE) que corresponde a las disposiciones incluidas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la CECA y EURATOM (en el denominado primer pilar por la jerga comunitaria, encontramos entre otras cuestiones: la ciudadanía de la Comunidad, las políticas comunitarias, la Unión económica y monetaria, etc.), la dimensión concerniente a la cooperación en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (Título V del TUE) se corresponde con el llamado segundo pilar, mientras que en el tercer pilar se establece en el marco de la justicia y de los asuntos de interior (Título VI del TUE). Cada pilar dispone de sus propias normas de funcionamiento independientes entre sí, aunque por lo general operen a través de las mismas instituciones (art. 3 del TUE).

Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam se transfirieron una parte de los contenidos relacionados con la libre circulación de las personas, que hasta la fecha se trataban dentro del perímetro establecido para la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal, al primer pilar. A este proceso se le denomina comunitarización y consiste, básicamente, en trasladar un sector que depende del método intergubernamental (segundo y tercer pilar) al método comunitario. La comunitarización se asienta en la idea de que se defiende mejor el interés general de los ciudadanos cuando las instituciones comunitarias juegan plenamente su papel en el proceso de toma de decisiones.

El capítulo comunitario del Tratado se caracteriza por el método de integración, lo que implica transferencias de poderes soberanos a las instituciones comunitarias y la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría. Por el contrario, los dos siguientes apartados poseen características típicamente intergubernamentales, es decir, su funcionamiento atiende a los dispositivos de colaboración clásicos en las organizaciones internacionales, por lo que las decisiones son adoptadas por unanimidad y sin que en ningún momento se produzcan transferencias de soberanía.

En su conjunto, el ordenamiento jurídico comunitario se caracteriza por su marcada autonomía respecto a los ordenamientos internos de cada Estado miembro y por su especificidad frente al orden jurídico internacional que surge de los Tratados internacionales. Se trata de un ordenamiento unitario y completo, y puesto que sus normas abarcan muy diversas áreas del Derecho, constitucional, administrativo, internacional público y privado, social, etc., posee también carácter pluridisciplinar. Asimismo, cuenta con un sistema propio de fuentes básicamente definido en las disposiciones de los Tratados⁴⁵⁷ originarios o fundacionales y una jerarquía normativa que, con independencia del conciso desarrollo contenido en el siguiente párrafo, trataremos de concretar a medida que la temática de los asuntos a tratar en el presente trabajo de tesis doctoral lo requiera.

El Derecho originario o primario resulta de los Tratados fundacionales con todas sus modificaciones y ocupa el vértice superior de la jerarquía comunitaria. El Derecho comunitario no escrito⁴⁵⁸ goza de similar rango, situándose a continuación los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad⁴⁵⁹. Llamamos Derecho derivado o secundario al que emana de los actos de las instituciones comunitarias y puede adoptar la forma de reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes, instalándose jerárquicamente en un escalafón inmediatamente inferior al anterior. Además, debe tenerse en cuenta que las normas del Derecho primario comunitario tienen en principio el mismo rango y que no existe jerarquización, por motivos de derecho ni en función de la institución que los adopte, entre actos de Derecho secundario.

457 Los Tratados constituyen el parámetro de validez e interpretación del Derecho derivado de las instituciones y del Derecho nacional con él conectado. Su preeminencia resulta garantizada por un sistema jurisdiccional de recursos (recurso de incumplimiento, carencia o inactividad, anulación, excepción de ilegalidad y cuestión prejudicial).

Las fuentes del ordenamiento del Derecho Originario de las Comunidades Europeas están constituidas por los tres Tratados que fundan las Comunidades, aunque comparten similar naturaleza los Tratados posteriores de perfeccionamiento, reforma y ampliación.

458 Entre las normas no codificadas del Derecho comunitario se encuentran los principios generales del Derecho (concretamente, principios fundamentales comunitarios y del Estado de Derecho) y las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros (art. 6 del TUE, primer y segundo apartado).

459 En el marco de sus competencias, los acuerdos celebrados por la Comunidad con terceros países u organizaciones internacionales son vinculantes para la ésta y para los Estados miembros, conforme al apartado 7 del art. 300 del TCE.

Respecto a la capacidad de la Unión Europea para concluir Tratados o adherirse a convenios, se ha planteado en el terreno teórico el problema de su capacidad jurídica. En realidad, la personalidad jurídica la ostentan las tres Comunidades distintas que abarca la Unión.

B) Inicio de la acción comunitaria ambiental

Medio ambiente, según la Comunidad Europea, es «*la combinación de elementos cuyas complejas interrelaciones establecen el marco y las condiciones de vida, tal como son o se los percibe, de los individuos y de la sociedad*»⁴⁶⁰; sin embargo, hasta el Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, no se consagra como un área con sustantividad propia, a la que se le reserva de manera exclusiva los arts. 130 R, S y T que constituyen el Título XVI.

En los Tratados Originarios de la Comunidad Europea se obvia la cuestión ambiental, ya que los asuntos prioritarios persiguen intereses manifiestamente económicos y comerciales⁴⁶¹. No fue hasta la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en 1972 cuando se reconoce, en un contexto de expansión económica y mejora de la calidad de vida, que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino que debe permitir de manera prioritaria reducir las disparidades existentes en las condiciones de vida de los ciudadanos, prestando especial atención a los valores y bienes naturales y a la protección del medio ambiente con el objetivo de poner el progreso al servicio de los hombres.

Este momento significará el principio de la actividad comunitaria en la materia que tendrá lugar a través de dos iniciativas concretas: incorporación de la política

460 Communication de la Commission au Conseil pour un programme des Communautés européennes en matière d'environnement (DOCE C 52, de 26 de mayo de 1972).???

461 La preocupación por el medio ambiente en la Europa de posguerra era prácticamente inexistente. Tanto el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 25 de marzo de 1957 (en adelante TTCEE Originarios, Constitutivos o Fundacionales, indistintamente) como los Tratados reguladores que vinieron después, no incorporan normativa específica alguna desde la que establecer la acción comunitarias ambiental. No obstante, se realizan breves referencias en las que se alude al Tratado de la CECA y de la CEEA (ver ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L.: "El medio ambiente en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea: aspectos jurídicos"; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 53 (1989), pág. 79 y SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D.: "Evolución y regulación actual de la política ambiental comunitaria"; *Noticias de la Unión Europea*, nº 153 (1997), págs. 93-119), así como a la indicación de desarrollo armonioso de la actividad económica presente en el art. 2 del Tratado CEE, que dice así: «*La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran*».

medioambiental en los trabajos de la Comisión y elaboración de un programa de acción⁴⁶² sobre el medio ambiente⁴⁶³. El primer programa preveía tres categorías de acciones:

- Las dirigidas a reducir la contaminación y los daños, que tienen por objetivo la definición de un marco común de referencia para la elaboración de criterios científicos con los que definir los objetivos cualitativos del Medio Ambiente.
- Acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida, tratando de compatibilizar las diferentes políticas comunitarias con la política medioambiental.
- Finalmente, un conjunto de acciones internacionales, cuyo objetivo es mantener una posición única de la Comunidad en el seno de las Organizaciones Internacionales, así como la cooperación con ellas en materia de Medio Ambiente.

A continuación de este Primer Programa de Acción Ambiental, que como hemos comprobado estaba destinado a establecer el marco de referencia de la política comunitaria medioambiental, le sucederían nuevos programas plurianuales y la adopción de una serie de

462 Los programas de acción son utilizados para concretar los programas legislativos y objetivos generales contemplados en los Tratados. Cuando estos programas están previstos en los Tratados su contenido es obligatorio para las instituciones comunitarias, en caso contrario, actúan como meras orientaciones que carecen de efectos jurídicos vinculantes. Son elaborados por el Consejo o la Comisión por propia iniciativa o a propuesta del Consejo Europeo.

463 El Primer Programa de Acción Ambiental de la Comunidad se adopta en la Declaración del Consejo de 22 de diciembre de 1973 (DOCE C 112, de 20 de diciembre de 1973), al que le seguirán hasta la aprobación del Acta Única dos programas más: Resolución del Consejo de 17 de mayo de 1977 y 7 de febrero de 1983 (DOCE C 139, de 13 de junio de 1977 y DOCE C 46, de 17 de febrero de 1983, respectivamente).

Existen dos tipos de declaraciones. Las declaraciones relacionadas con el desarrollo ulterior de la Comunidad, cuya importancia equivale a la de una resolución. Pueden ser utilizadas tanto para dirigirse a un amplio público como a un grupo determinado de destinatarios. Mediante las declaraciones interpretativas, los miembros del Consejo expresan conjunta o individualmente su opinión sobre la interpretación de las decisiones adoptadas por el Consejo, facilitando el acuerdo.

A través de la resolución se expresan opiniones e intenciones comunes concernientes al desarrollo general de la integración, así como sobre acciones concretas dentro y fuera de la Comunidad. Son elaboradas por el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo. Constituyen orientaciones para trabajos futuros del Consejo y preparan el consenso.

directivas⁴⁶⁴ sobre la protección de recursos naturales (agua, aire, etc.), lucha contra la contaminación sonora, conservación de la naturaleza, gestión de residuos, entre otros. Los programas, aunque en la realidad posean un carácter meramente indicativo para los Estados miembros, pueden equipararse a leyes generales⁴⁶⁵ desde las que diseñar esta política común antecesora de lo que posteriormente debe conformar el ordenamiento medioambiental comunitario⁴⁶⁶.

Los dos primeros programas (1973-1976 y 1977-1981) encaminan la consideración de los intereses ambientales dentro del ámbito comunitario, enlazando la política ambiental con la dignificación de la persona. Este pensamiento permite que la utilización racional de los recursos naturales, de forma compatible con el desarrollo económico, se convierta en el máximo objetivo de dicha política.

El Primer Programa formula un conjunto de principios y objetivos y las medidas que podían controlar los efectos de los contaminantes más graves, como las emisiones

464 La directiva, a diferencia del Reglamento, obliga únicamente al Estado o Estados destinatarios, pero sólo en cuanto a los resultados que deban conseguirse, dejando en manos de las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios que estimen más oportunos y limitando, únicamente, el período de ejecución previsto en la misma. Una vez que el plazo ha llegado a término, el Estado podrá ser denunciado ante el TJCE. Por tanto, las disposiciones de una directiva no sustituyen automáticamente a las del Derecho nacional, sino que deberán ser los Estados miembros los obligados a adecuar su legislación a la normativa comunitaria mediante la adopción de una norma de transposición, por lo que su objetivo principal no es unificar el derecho, sino aproximar legislaciones. En este sentido, pretende armonizando las disposiciones legislativas y administrativas de los Estados, eliminando contradicciones y suprimiendo las diferencias que impiden obtener un nivel de protección uniforme. Dentro del Derecho comunitario se significan por ser los actos normativos de mayor profusión. En ciertas ocasiones la directiva deja un amplio margen de maniobra a los Estados miembros, mientras que otras, resultan tan detalladas que pueden confundirse con verdaderos Reglamentos.

465 GÓMEZ PUERTO, ÁNGEL B. define los programas de acción en materia de medio ambiente como: “instrumento jurídico-político de acción comunitaria en materia de medio ambiente, de carácter plurianual y de contenido diverso”, en: “La Protección del Medio Ambiente en la Unión Europea: Aspectos Históricos, Políticos, Jurídicos e Institucionales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 167 (1998), pág. 100.

466 En esta línea de pensamiento: FUENTES BODELÓN, F.: “El 4º Programa de acción de la CEE en materia de medio ambiente para el periodo 1987-1992”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 47 (1988), pág. 51 y SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D.: “La Política Ambiental Comunitaria: especial referencia a los programas de Acción”; *Revista de Instituciones Europeas*, nº 3 (1985), págs. 725 y ss. Similar orientación encontramos en: SÁNCHEZ PEDROCHE, J.A.: “La tributación ambiental. ¿Sólo un tema de moda?”; op. cit., pág. 814, donde expone las consecuencias inmediatas de la naturaleza no obligatoria de los Programas, a saber: “1) No son directamente obligatorios. 2) No pueden modificar las propias disposiciones del Tratado. 3) Su naturaleza mixta por cuanto son aprobados por el Consejo y los representantes de los Estados, implica que la Comunidad no tiene competencia exclusiva en este campo. 4) No están sujetos al control del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, aunque sí podrían plantearse cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de estos programas”.

atmosféricas y los vertidos al medio acuático. Se trataba de un plan corrector, parco en medidas preventivas.

Este conjunto de elementos (evaluación, prevención, vinculación a conocimientos científicos y técnicos, principio “quien contamina paga”⁴⁶⁷, solidaridad internacional y coordinación), articuladores de lo que debía ser la política ambiental de la Comunidad⁴⁶⁸, puede concretarse en la aplicación del principio contaminador-pagador, actuación prioritaria en la fuente contaminante y la decisión de impedir que las actividades realizadas por un Estado Miembro repercutan negativamente en la degradación del medio ambiente de otro.

Desde esta estrategia basada en la aproximación de las legislaciones estatales⁴⁶⁹ y conforme a estos principios, se aprueban un importante elenco de directivas que nutren a la Comunidad de los primeros estándares de calidad ambiental, dispuestos, evidentemente,

467 El procedimiento práctico de aplicación del principio quien contamina paga en el ámbito europeo puede encontrarse en la Recomendación 75/436/EURATOM, CECA, CEE, de 3 de marzo (DOCE L 194, de 25 de julio de 1975). En ella se establece la sujeción obligada del contaminador de soportar el costo de la prevención y reparación del daño infligido al ambiente.

El Primer Programa de Acción se refiere al principio advirtiendo que debe «considerarse como un principio rector para la aplicación de los instrumentos económicos destinados a la realización de la política de medio ambiente». (DOCE C 112, de 20 de diciembre de 1973), pág. 38.

Las instituciones comunitarias disponen de otros actos normativos que no son fuentes del Derecho en sentido estricto, por lo que no resultan jurídicamente vinculantes para sus destinatarios ni crean situaciones jurídicas. No obstante, constituyen instrumentos de gran utilidad en el ámbito político y moral, pues orientan los comportamientos de las instituciones y ayudan a interpretar las normas jurídicas vinculantes. Incluso, en aquellas ocasiones en las que crean las condiciones para actos jurídicos vinculantes posteriores o cuando la propia institución comunitaria que los adopta asume algún compromiso, adquieren indirectamente efectos jurídicos. Normalmente van dirigidos a los Estados miembros, aunque también pueden tener como destinatarios empresas o particulares. Concretamente, la Recomendación es una acción de carácter indirecto destinada a sugerir un comportamiento determinado. Suelen adoptarse cuando la intervención de la comunidad mediante acto jurídico vinculante resulta prematura o cuando el asunto reza sobre una materia de competencia estatal.

Con el Dictamen las instituciones de la Comunidad expresan su opinión a la vez que evalúan una determinada situación o un proceso de la Comunidad o de los Estados miembros. También son utilizados en la preparación de actos jurídicos vinculantes venideros o constituyen un requisito dispuesto en un proceso ante el TJCE.

468 LÓPEZ RAMÓN, F.: “La política de medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español”, en AA.VV.: «Tratado de Derecho Comunitario Europeo», Vol. III; ed. Civitas. Madrid (1986), págs. 499-553.

469 “El argumento legitimador, impuesto por la falta de consideración directa del medio ambiente en los Tratados constitutivos, fue que las divergencias en las legislaciones estatales alteraban las reglas de la libre competencia mercantil”. LÓPEZ RAMÓN, F.: “Caracteres del Derecho comunitario ??? europeo ambiental”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 1, sin fecha de publicación. ???

desde medidas clásicas de policía administrativa (limitaciones, prohibiciones, autorizaciones, inspecciones y sanciones)⁴⁷⁰.

El Segundo Programa⁴⁷¹ presenta una actualización y continuación del primero: reconoce sus objetivos, introduce el principio de subsidiariedad y el de responsabilidad universal en materia ambiental, dedica particular atención a las medidas orientadas a crear mecanismo que aseguren una acción preventiva, especialmente respecto a la contaminación y la gestión de desechos, apuesta por el equilibrio ecológico en la explotación de los recursos naturales, admite los intereses de países en vías de desarrollo y promueve la coordinación a escala mundial y entre las políticas medioambientales nacionales y las comunitarias. Durante la vigencia del Programa se fomenta la protección del medio natural y la ordenación del espacio y los recursos⁴⁷².

A partir del Tercer Programa⁴⁷³ comunitario de acción ambiental (1982-1986) se constata la necesidad, no sólo de formular la protección del medio desde una política ambiental específica encaminada a reducir la contaminación ya existente (acciones correctivas), sino que se considera un objetivo de carácter general a perseguir por el resto de las políticas comunitarias poniéndose especial énfasis en el aspecto preventivo de la política.

470 Valgan como ejemplo las Directivas: 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DOCE L 194, de 25 de julio de 1975), 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en medio acuático de la Comunidad (DOCE L 24, de 28 de enero de 1977), 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DOCE L 135, de 30 de mayo de 1991), 70/157/CEE del Consejo, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos a motor (DOCE L 42, de 23 de febrero de 1970) y 70/220/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1970, relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros en materia de medidas que deben adoptarse contra la contaminación del aire causada por los gases procedentes de los motores de explosión con los que están equipados los vehículos a motor (DOCE L 81, de 11 de abril de 1970).

471 Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 17 de mayo de 1977, relativa a la prosecución y la ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (DO C 139, de 13.06.1977).

472 Un ejemplo válido lo encontramos en la aprobación de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, que inicia el proceso de intervención comunitaria sobre espacios naturales en consonancia con técnicas de ordenación territorial (DOCE L 103, de 25 de abril de 1979).

473 Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986). (DO C 46, de 17. 02.1983).

Ello obligará a dar una orientación horizontal al medio ambiente, integrándolo en el ámbito de sectores económicos –la influencia de las consideraciones ambientales resulta especialmente intensa en los sectores agrícola, energético, industrial, turístico y de los transportes-. Enunciada esta “estrategia global”, y aún sin desatender los objetivos y principios dispuestos en los dos programas anteriores, el panorama sufre un sustancial cambio cualitativo, puesto que el núcleo del problema de la acción ambiental comunitaria abandona la existencia de divergencias normativas entre los Estados miembros que pudieran inquietar al buen funcionamiento del mercado común, para instalarse en la propia noción de economía.

En estas circunstancias continúa el proceso de aprobación de directivas, enfocadas hacia el desarrollo un marco de estándares de calidad ambiental respecto de los diferentes recursos naturales. También merece mención particular la Directiva de evaluación del impacto ambiental⁴⁷⁴, que impone en toda la Comunidad el estudio y examen de las repercusiones sobre el medio ambiente de proyectos públicos o privados significativos. Con ella, la aplicación del principio de prevención recibe un fuerte impulso, al mismo tiempo que se fija la dimensión exacta del principio “quien contamina paga”, salvando la perversión del sistema hacia un mero procedimiento de concesión de licencias para actividades contaminantes.

Por lo que se refiere a la actividad en el ámbito internacional, y aunque con anterioridad la Comunidad ya había participado en Convenciones y firmado Acuerdos relativos a algunas de sus actuaciones sectoriales, (convenciones sobre la protección del Rin, del Mediterráneo, del Mar del Norte, etc.) ahora se emprenden nuevas acciones en materia de cooperación con los países en vías de desarrollo, a través del reconociendo de la relación entre medio ambiente y desarrollo económico y pretendiendo con ello integrar los criterios ecológicos en la política de ayuda al tercer mundo. En materia de gestión del espacio, se declara la necesidad de que las acciones nacionales se dirijan a conservar y

474 Directiva 85/337/CEE, a la que nos referimos en el capítulo anterior. Esta Directiva establece un sistema de evaluación previa, a cargo de los Estados miembros, de los efectos que pudieran tener sobre el medio ambiente distintos proyectos públicos y privados, donde se incluye la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras, así como diferentes intervenciones en el medio natural o en el paisaje. Sobre la regulación del impacto ambiental puede consultarse: ALONSO GARCÍA, E.: *«El Derecho ambiental de la Comunidad Europea»*, Vol. I; ed. Fundación Universidad Empresa-Civitas. Madrid (1993), pág. 121 y ss.; MARTÍN MATEO, R.: *«Tratado de Derecho ambiental»*, Vol. I; op. cit., pág. 301 y ss.

proteger mejor las zonas que cumplen funciones ecológicas o culturales; a asegurar una gestión integrada de las regiones especialmente sensibles debido a su importancia ambiental y a aumentar los efectos positivos y disminuir los negativos en el Medio Ambiente agrario.

C) La problemática del marco jurídico inicial

Como decíamos, los TTCEE Originarios (1951-1957) no atienden, por lo menos de manera explícita, a considerar las posibilidades o incluso exigencias respecto a la implantación de una política común dirigida a proteger el medio ambiente. Más tarde, sin embargo, ante necesidades de puesta en marcha de esa política provocadas por el deterioro ambiental derivado de una próspera economía, se indaga sobre las bases jurídicas que puedan ser suficientes para apuntalar el desarrollo de la acción ambiental.

Aunque diversos preceptos de los TTCEE constitutivos fueron, efectivamente utilizados para la puesta en marcha de la política ambiental comunitaria, el punto de partida sin duda se encuentra en la inclusión de la protección del medio ambiente entre los principios generales del artículo segundo del Tratado CEE. La consideración como «*fin esencial*» de la Comunidad «*la mejora constante de las condiciones de vida*»⁴⁷⁵ y la asignación normativa a la CEE de la «*misión*» de «*promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas*» y «*una expansión continua y equilibrada*»⁴⁷⁶, son juzgadas como objetivos de imposible alcance sin el desarrollo de una política de protección del medio ambiente⁴⁷⁷.

Las disposiciones que se promovieron durante este período se articulan en torno a lo que se convino en llamar “acción comunitaria” y los programas en los que se manifiesta se erigen sobre la base del Derecho Comunitario derivado⁴⁷⁸, especialmente Directivas. La

475 Preámbulo del TCEE Originario.

476 Art. 2 del TCEE Originario.

477 Respecto a los fines perseguidos por la Comunidad, el Consejo de Europa afirma en el Primer Programa de Acción Ambiental, que en adelante no pueden considerarse sin una lucha verdaderamente eficaz contra las contaminaciones y las molestias, ni sin la mejora de la calidad de la vida y de la protección del medio ambiente.

478 Constituye el segundo cuerpo de fuentes del Derecho comunitario y representan los instrumentos normativos, sin relación con las figuras jurídicas nacionales, de los que dispone las instituciones

Comunidad se ve en la necesidad de recurrir a una “interpretación extensiva”⁴⁷⁹ de los arts. 2, 100 y 235 del TCEE Fundacional, en la búsqueda de base jurídica que incorpore la acción medio ambiental entre los objetivos perseguidos por el mencionado artículo segundo⁴⁸⁰.

La concesión de poderes concretos de acción comunitaria para la política ambiental, se consuma gracias al uso de las competencias de armonización normativa y a la cláusula general de ampliación de poderes. Estas competencias se revelan a todas luces inapropiadas para desarrollar una política de estricta protección ambiental, puesto que en ambos casos se exige un fundamento económico para su puesta en práctica⁴⁸¹.

comunitarias para poder consumir los objetivos y principios establecidos en los distintos Tratados. Art. 249 TCE, párrafo 1º: «*el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado*».

Las instituciones competentes únicamente estarán facultadas para proceder a la realización de estos actos con efecto legal, si una disposición concreta de los Tratados les otorga tal facultad (a excepción de recomendaciones y dictámenes no vinculantes). En los casos en que tal concreción competencial no exista, podrá acudir a las normas subsidiarias recogidas en el art. 308 del TCE: «*Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes*».

Por último, debemos recordar que la naturaleza jurídica de un acto institucional comunitario no depende de su designación oficial, sino de su objeto y de su contenido material. La enumeración contemplada en el art. 249 del TCE no agota las medidas jurídicas, existe un conjunto de modalidades de actuación, como acuerdos, resoluciones, declaraciones, actos orgánicos o internos, cuya denominación, estructura y efectos legales se derivan de las relaciones contractuales de las partes.

479 En palabras de SERRANO ANTÓN, F., en AA.VV.: «*La protección fiscal del medio ambiente*»; op. cit., pág. 363.

480 La instauración de este régimen encuentra justificación al aceptar que el medio ambiente es un factor de incidencia en otras políticas comunitarias y se sirve de la directiva como elemento normativo de desarrollo de estos preceptos, previa aprobación unánime del Consejo.

El art. 100 del Tratado CEE permitía al Consejo de Europa aprobar directivas encaminadas a aproximar la legislación de los Estados miembros, en aquellos casos que «*incidan directamente en el establecimiento o el funcionamiento del mercado común*». Por su parte, el art. 235 nace ante la necesidad de proporcionar facultad suficiente al Consejo para el logro, «*en el funcionamiento del Mercado Común*», de uno de los objetivos de la Comunidad, siempre a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

481 Los legisladores comunitarios comprendieron de inmediato que la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros precisaba del desarrollo normativo común, que armonizara legislaciones nacionales dispares, sobre todo en lo concerniente a las imposiciones exigidas a las empresas.

Con ello, el desarrollo de una política común de medio ambiente queda ligada con la eliminación de barreras a la circulación de bienes y servicios y a la defensa de la competencia, es decir, al interés económico en el buen funcionamiento el mercado común.

Efectivamente, las inclinaciones marcadamente económicas de la Comunidad imprimen suficiente sesgo, para imposibilitar que el art. 100 resulte el instrumento idóneo en la protección de la salud de las personas y del medio ambiente. Por su parte, el art. 235, requiere una interpretación del artículo segundo del Tratado CEE que incluya la acción ambiental entre sus objetivos pero, que al mismo tiempo, ofrezca grados de autonomía suficiente que independicen su actuación de los problemas económicos de puesta en marcha y funcionamiento del mercado común. Si además consideramos el derecho de veto, implícito en el mandato de aprobación por unanimidad⁴⁸² de los artículos mencionados, no resulta extraño que el Parlamento Europeo expresara que dichos arts. 100 y 235 «no permiten o sólo hacen de modo insuficiente, dar una respuesta rápida y eficaz al reto que representa la creciente contaminación del medio ambiente»⁴⁸³.

No obstante, la dicción de las acciones medioambientales comunitarias a través de Directivas que, aún siendo de obligado cumplimiento permite a los Estados miembros decidir la manera y los instrumentos de ejecución, advierte: que resulta precipitado hablar de una verdadera política medioambiental común.

482 Desde los inicios de la Comunidad las decisiones adoptadas en el Consejo por mayoría estaban previstas en los Tratados Fundacionales de forma diferente (art. 28 TCECA, art. 148 TCEE y art. 118 TCEEA). En cualquier caso, y aunque la regla general era la toma de decisiones por mayoría, la excepción consistente en la aprobación por unanimidad se instalaba en la práctica como el método a seguir en las materias de mayor calado de la política comunitaria. La reconducción de la regla de la unanimidad a su carácter de excepción ha constituido uno de los caballos de batalla de los defensores de un proceso de integración europeo fuerte y rápido, frente a los que anteponen los intereses soberanos de las diferentes nacionalidades. Véase FONSECA MORILLO, J. F.: "Parte segunda. Análisis sistemático del nuevo Tratado de la Unión Europea. La reforma institucional de la Unión. Consejo", en AA.VV.: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», Vol. I; ed. McGraw-Hill. Madrid (1998), págs. 460 y ss.

483 Resolución del Parlamento Europeo sobre la inclusión de disposiciones para la protección del medio ambiente en el Tratado CEE, 18 de febrero de 1986. Doc. A 203/85, pág. 46 (DO 68, de 14.03.1986).

D) La acción ambiental de la Comunidad en el Acta Única Europea

El Acta Única Europea de 1987⁴⁸⁴ (en adelante AUE)⁴⁸⁵ introduce un Título VII sobre medio ambiente en la Tercera Parte del TCEE⁴⁸⁶ Originario (“Política de la Comunidad”), constitucionalizando⁴⁸⁷ las actuaciones comunitarias en la materia. Las medidas comunitarias pasan a desarrollarse sobre una base jurídica explícita, la cual define los objetivos y los principios fundamentales de la acción de la Comunidad Europea en relación con el medio ambiente. El Acta establece, asimismo, que las demás políticas comunitarias debían incluir requisitos de protección ambiental⁴⁸⁸. Sin embargo, aún el art. 2 del TCEE no acoge la protección del medio ambiente entre sus principios cardinales, mientras que por su parte, el art. 130 R del mismo texto, se pronuncia mediante la expresión «*acciones*» en materia de medio ambiente.

484 Se firma el 17 y 28 de febrero de 1986 en Luxemburgo y La Haya, y entra en vigor el 1 de julio de 1987, después de los correspondientes procesos de ratificación en cada país (DOCE L 169, de 29 de junio de 1987). Constituye la primera gran reforma de los Tratados fundacionales e introduce el concepto de mercado interior, definido en el art. 14 segundo párrafo del TCE como «*un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada*».

En la intención de eliminar los obstáculos físicos, técnicos y fiscales, así como, la desaparición de las fronteras interiores, el Acta Única permite al Consejo de Ministros contar con un procedimiento legislativo de mayor agilidad, basado en una filosofía de reconocimiento mutuo de legislaciones y de armonización de lo esencial. También se introducen nuevas políticas comunitarias como las de cohesión económica social, investigación y desarrollo, medio ambiente, y cooperación en el área de la política económica y monetaria.

485 Sobre los preámbulos iniciales del Acta Única y del Tratado de la Unión Europea consúltese: SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D.: “Los caminos de la Unión Europea: los procesos de elaboración del Acta Única y del Tratado de Maastricht”; *Noticias de la Unión europea*, n° ??? (19???)

486 En adelante TCEE, es decir, TCEE Originario después de las modificaciones introducidas por el AUE.

487 MARTÍN MATEO, RAMÓN: «*Manual de Derecho Ambiental*»; op. cit., pág. 395. Una visión general sobre el concepto constitucional del sistema comunitario europeo, léase: FERNÁNDEZ ALLES, J.J.: “Reflexiones sobre la teoría constitucional de la integración europea”; *Noticias de la Unión Europea*, n° 169 (1999). Un resumen del proyecto del Parlamento Europeo de “Constitución de la Unión Europea” de 1994 y, concretamente, a las referencias realizadas a los aspectos ambientales, puede encontrarse en: FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “La política medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam y en la Revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura política ambiental comunitaria”; *Noticias de la Unión Europea*, n° 190 (2000), págs. 56 y 57.

488 Para algunos autores tales circunstancias permiten hablar de una “verdadera política” ambiental comunitaria. TORRES EUGENA, N.: “La protección del medio ambiente en el Acta Única Europea”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, n° 51, pág. 97 y ss., (1989) y OÑATE I SANGLAS, I.: «*La normativa ambiental comunitaria. Condició i proposta de futur*»; ed. Beta. Barcelona (1993), pág. 81.

Tres nuevos artículos dirigidos específicamente a la protección medioambiental entraron a formar parte de la legislación comunitaria: arts. 130 R, S y T.

El primero de ellos define los objetivos, principios y factores de acción ambiental de la Comunidad e introduce en su punto segundo, siguiendo las tendencias iniciadas por la OCDE, el principio quien contamina paga. Por lo demás y en atención a su importancia, merece la pena destacar que el citado precepto liga las acciones del resto de las políticas en esta dirección⁴⁸⁹.

Las iniciativas de la Comunidad son concebidas como nivel mínimo de actuación, posibilitando que cada Estado miembro adopte una ordenación interna de mayor protección, siempre que admita compatibilidad con el Tratado CEE (art. 130 T).

Por su parte, el art. 130 S⁴⁹⁰ mantiene la exigencia de unanimidad en decisiones de carácter fiscal, lo que indica la dificultad de lograr la aprobación de medidas efectivas en la

489 La investigación que llevamos a cabo concluye en la aceptación unánime, en orden a la calidad amplia o genérica de la enumeración que realiza el apartado primero de este artículo, respecto a los objetivos de la Comunidad en la esfera ambiental y que es la siguiente: «*Conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas; garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales*». No obstante, las virtudes e inconvenientes de esta redacción suscita opiniones contrapuestas. Un análisis más detallado de tales posiciones las podemos encontrar en: DE PRADA GARCÍA, A.: “La política ambiental comunitaria: algunas consideraciones”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995), pág. 104, donde se concluye: “los objetivos relacionados en el 130 R TCEE parecen hallarse en una jerarquía implícita en la que el medio ambiente no aparece, desde luego, como objetivo final, lo que obviamente no habla muy a favor de la mayoría de edad de la acción política ambiental en el AUE”. Su punto segundo si reconoce implícitamente el carácter de “política” a la acción medioambiental, cuando declara que «*Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad*» y sus actuaciones atenderán a los principios de acción preventiva, de corrección en la fuente, cuando resulte viable, y del principio quien contamina paga. El apartado tercero recoge los factores a los que atenderá la elaboración de la acción medioambiental: «*Los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad; las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o falta de acción; el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones*».

490 Aunque el art. 130 S indica que: «*El Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico Social, decidirá la acción que la Comunidad debe emprender*».

El Consejo determinará, en las condiciones previstas en el párrafo precedente, las cuestiones que deben regirse por decisiones que habrán que tomar por mayoría cualificada». El nuevo art. 100 A por su parte, tolera la aprobación por mayoría cualificada de las normas necesarias para alcanzar los objetivos concertados en el art. 8 A (el mercado interior), en referencia a la aproximación de legislaciones, descartando en el apartado segundo del anterior precepto las medidas de carácter fiscal, cuya aprobación debe atender a la regla de la unanimidad.

El CES debe ser consultado preceptivamente en aquellas ocasiones en las que concurren cuestiones de armonización referentes a las disposiciones normativas nacionales.

práctica, pero simultáneamente regula un procedimiento de mayorías cualificadas⁴⁹¹ en aquellos temas, que por unanimidad, considere el Consejo que así se acuerden⁴⁹². Esta situación provoca, en caso de cumplirse los requerimientos aludidos, la habilitación de cualquiera de los procedimientos de decisión de los arts. 100 A, 130 S o 235⁴⁹³.

Del lapso temporal que transcurre entre el AUE⁴⁹⁴ (1986-1992) y la entrada en vigor de las modificaciones dispuestas por el Tratado de la Unión Europea, conviene destacar por su importancia ciertas iniciativas comunitarias enmarcadas dentro el IV Programa de Acción Ambiental (1987-1992),⁴⁹⁵ con las que se pretenden establecer los instrumentos adecuados para el desarrollo estable de la política ambiental comunitaria⁴⁹⁶.

Dentro del área organizadora, la novedad radica en la constitución de la Agencia

491 Como comentábamos, el sistema de adopción de acuerdos por el Consejo se regula en el art. 148 del TCEE, que en palabras de FONSECA MORILLO, J.F. y por lo que atañe a la mayoría cualificada, “consiste en la necesidad de reunir un número de votos (en torno a 71 por 100) sobre el total de los votos ponderados atribuidos a cada Estado. Los otros sistemas mayoritarios (mayoría simple, mayorías supercualificadas) han tenido desde siempre una aplicación muy residual”. En VV.AA.: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», Vol I; op. cit., pág. 460.

492 Para una mayor profundidad en esta normativa consúltese: ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L.: “El medio ambiente en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea: aspectos jurídicos”; op. cit.

493 Consúltese el artículo de ABRIL ABADÍN, E.: “El medio ambiente en el Acta Única Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 14 (1986), págs. 13-15.

494 También resultan de notoria relevancia la adopción del Protocolo de Montreal, celebrado en septiembre de 1987 y mediante el cual se prohíbe el uso de los CFC (mediante la Decisión 88/540/CEE la Comunidad se adhiere al Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. (DOCE L 297, de 31 de octubre de 1988), y la Declaración del Consejo de Dublín de junio de 1990, en la que se recoge la necesidad de adquirir conocimientos científicos y de actuación en el ámbito internacional de la Comunidad Europea.

A diferencia de los Reglamentos que afecta a la generalidad de los sujetos, las Decisiones son actos obligatorios en todos sus elementos para todos los Estados miembros o particulares destinatarios. En este sentido, no sólo son obligatorias en cuanto al resultado sino también en cuanto a los medios y formas de alcanzarlo. El contenido de la decisión debe influir de manera individual y directa en la situación de los afectados. Ahora bien, si el destinatario es un Estado, su correcta aplicación exige generalmente la adopción de medidas nacionales que pueden modificar la situación de los particulares, mientras que si se trata de un particular, la decisión puede alterar su situación jurídica.

495 Se adopta por Resolución del Consejo de 15 de octubre de 1986 (DOCE C 70, de 18 de marzo de 1987).

496 Para más información de los acontecimientos acaecidos hasta su aprobación ver: FUENTES BODELÓN, F.: “El 4º Programa de acción de la CEE en materia de medio ambiente para el periodo 1987-1992”; op. cit., pág. 52 y ss. y SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D.: “El Acta Única Europea y el Cuarto Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1987-1992)”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 51 (1989), pág. 85 y ss.

Europea de Medio Ambiente AEMA⁴⁹⁷, fruto del mayor compromiso de la Comunidad con los objetivos de protección ambiental, tras el Acta Única. La AEMA está dotada de personalidad jurídica y actúa como eje coordinador de una red de instalaciones nacionales para la observación, información y control de la calidad ambiental. La Agencia tiene como función principal proporcionar datos objetivos y comparables a escala europea sobre la situación del medio ambiente, con los que prestar base científica para la adopción de nuevas medidas comunitarias y para exigir el cumplimiento de las normas existentes. Por el contrario, no le han sido asignadas tareas de elaboración ni de ejecución de la política ambiental comunitaria aunque, “en el futuro la Agencia pudiera llegar a asumir competencias más amplias, como el control de la aplicación del Derecho Comunitario ambiental, el otorgamiento de medidas de fomento para la protección del medio ambiente o el establecimiento de criterios para la evaluación de los impactos ambientales de diferentes tipos de proyectos”⁴⁹⁸.

Gracias al requerimiento de tutela ambiental involucrado en el resto de las políticas comunitarias, las necesidades financieras⁴⁹⁹ de la política ambiental se satisfacen, por una parte, a través de los préstamos del BEI y de los fondos estructurales, FEDER, FEOGA-O y

497 Reglamento CEE/1210/90, del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente (DOCE L 120, de 11 de mayo de 1990) modificado por el Reglamento CEE/933/99 del Consejo, de 29 de abril de 1999 (DOCE L 117, de 5 de mayo de 1999).

El reglamento “es una norma que se caracteriza por su alcance general y obligatoriedad en todos sus elementos y por su eficacia o aplicabilidad directa” (RAMOS PRIETO, J.: “Las fuentes del Derecho Tributario”, en AA.VV.: *Manual General de Derecho Financiero*. «Derecho Tributario parte General», Vol. II; ed. Editorial Comares. Granada (1996), pág. 141). Por tanto se trata de la verdadera ley de la Comunidad.

498 LÓPEZ RAMÓN, F.: “Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental”; op. cit.

Sobre el particular puede consultarse el «Proyecto de Resolución del Consejo sobre el Desarrollo y Funcionamiento de la Agencia Europea del Medio Ambiente»; [COM (1995) 325 final, de 7 de julio de 1995]. La Comunicación aborda la posibilidad de proponer nuevas tareas a la AEMA, la necesidad de establecer, desarrollar y mejorar la infraestructura de la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente y la necesidad de ajustar la naturaleza de la participación de terceros países en la Agencia.

499 Independientemente de la subsidiariedad implícita en el art. 130 R, apartado cuarto: «Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas», insistimos, ahora desde una vertiente financiera, en las dificultades de aceptar la existencia de una política comunitaria ambiental independiente. El Parlamento Europeo, en Resolución de 18 de febrero de 1986, pidió la modificación del art. 92 TCEE Originario, en una dirección que permitiera incluir las ayudas ambientales a los Estados entre las compatibles con el Tratado. Tomado de: DE PRADA GARCÍA, A.: “La política ambiental comunitaria: algunas consideraciones”; op. cit., Pág. 105. Por último, del apartado quinto del mismo artículo puede extraerse similar conclusión, en este caso, en orden a las relaciones de cooperación de la Comunidad y de los Estados miembros con terceros países y organizaciones internacionales.

FSE, permitiendo la financiación de programas estatales de desarrollo de las inversiones para el medio ambiente, y por otra, de un instrumento financiero, específico, para el medio ambiente, denominado LIFE⁵⁰⁰. El objetivo de este instrumento consiste en contribuir a la financiación de acciones ambientales prioritarias en los Estados miembros, así como, proporcionar asistencia técnica y económica para las organizaciones estatales de protección del medio ambiente. Ambas posibilidades de financiación tienen por destino amparar la iniciativa de los Estados que tienen en cuenta las necesidades del medio ambiente⁵⁰¹.

La aplicación del Programa LIFE se realiza por fases, a saber: la primera fase discurrió entre el 23 de julio de 1992 y el 31 de diciembre de 1995, la segunda comenzó a primeros de 1996 y concluyó en 1999 y la tercera que se inició el día uno de enero de 2000, finalizará el 31 de diciembre del año 2004, incrementándose las partidas asignadas para su ejecución en torno a los 150 millones de euros por fase. En la actualidad consta de tres ámbitos temáticos: LIFE- Naturaleza, LIFE-Medio ambiente y LIFE-Terceros países, repartiéndose los recursos financieros asignados a su presupuesto a razón de 47, 6 y 5%, respectivamente. Los proyectos financiados deben ajustarse a los siguientes criterios:

- Responder a los intereses para la Comunidad y contribuir a los objetivos perseguidos por LIFE.
- La ejecución deberá ser llevada a cabo por participantes solventes desde el punto de vista técnico y financiero.

500 Reglamento (CEE) 1973/92 del Consejo, de 21 de mayo de 1992, por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) (DOCE L 206, de 22 de julio de 1992), modificado posteriormente por el Reglamento (CE) 1404/96 del Consejo de 15 de julio de 1996 que modifica el Reglamento (CEE) 1973/92 por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) (DOCE L 181, de 20 de julio de 1996). En la actualidad, el Reglamento (CEE) 1655/2000 del Parlamento Europeo y del consejo, de 17 de julio de 2000, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) (DOCE L 192, de 28 de julio de 2000) deroga al Reglamento 1973/92 que lo había creado.

501 El principio de subsidiariedad fue incorporado por el AUE, precisamente en relación con la política ambiental, estableciéndose que «*la Comunidad actuará en los asuntos de medio ambiente en la medida en que los objetivos (...) puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario, que en el de los Estados miembros considerados aisladamente*». Del mero tenor literal del art. 130 T, «*Las medidas de protección adoptadas conjuntamente en virtud del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección compatibles con el presente Tratado*», se desprende el carácter de “subsidiariedad de la política ambiental comunitaria y su subordinación a las políticas nacionales”. (ver: DE PRADA GARCÍA, A.: “La política ambiental comunitaria: algunas consideraciones”; op. cit.) y, como hemos comprobado, tiene fiel reflejo en los mecanismos de actuación comunitaria a escala ambiental.

- Acreditar su viabilidad en los apartados referentes a las propuestas técnicas, de calendario, de presupuesto y de rentabilidad⁵⁰².

Al final del IV Programa se ponen en marcha otros procedimientos de actuación conducentes a fomentar la iniciativa privada⁵⁰³ y se amplían las técnicas de intervención sobre espacios protegidos, bosques, diversidad biológica, agua, contaminación atmosférica, residuos, agricultura, etc.

En el terreno de los instrumentos económicos, el Cuarto Programa⁵⁰⁴ incorpora una clasificación de los mismos con la que de manera explícita resultan divididos en impuestos, cargas, ayudas estatales y permisos de vertido transferibles⁵⁰⁵, indicio evidente en nuestra opinión, de la intención comunitaria de dirigir las medidas de protección ambiental en la senda de prevención en origen, objetivo que los mecanismos de “orden y mando” del sector público (command and control o reglamentación administrativa) han sido incapaces de eliminar o incluso de suprimir⁵⁰⁶.

E) La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea.

Desde un punto de vista jurídico, el reconocimiento de una verdadera política comunitaria medioambiental surge de la mano del Tratado de la Unión Europea firmado en

502 Datos obtenidos del servidor institucional de la Comunidad: <http://europa.eu.int>.

503 Sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica, Reglamento (CEE) 880/92 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de marzo de 1992, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica (DOCE L 99, de 11 de abril de 1992). Dicho sistema se ultima posteriormente mediante la incorporación de una serie de Directivas y Decisiones encaminadas a ordenar su uso general y también específico, para ciertos productos.

504 Proyecto de Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas relativa a la continuación y la aplicación de la política y del programa de la comunidad europea en materia de medio ambiente (1987 - 1992). (DO C 70, de 18.03.1987).

505 Ver: VILLAMIL SERRANO, A: “El medio ambiente y la CEE”; *Cuadernos Jurídicos*, nº 2 (1992), pág. 67.

506 Ver SÁENZ COSCULLUELA, J: “El medio ambiente en España y nuestro ingreso en las Comunidades Europeas”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 14 (1986), págs. 9 y ss.

Maastricht el 7 de febrero de 1992⁵⁰⁷; por medio del cual se modifican los Tratados Originarios de la CEE, se introduce de un nuevo Título XVI sobre medio ambiente, aparece el “principio de cautela” y en su preámbulo se nos dice: «*promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible*» en clara referencia al concepto de “desarrollo sostenible”⁵⁰⁸ que promulga la necesidad de impulsar medidas de progreso económico y social en armonía con el bienestar de las generaciones futuras, conciliando los conceptos de medio ambiente y desarrollo. Con expresiones similares se expresa el artículo segundo del TCE⁵⁰⁹, lo que inhabilita buena parte de los inconvenientes expuestos a la hora de evaluar la acción comunitaria como auténtica política de defensa medioambiental⁵¹⁰.

507 Entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 (DOCE C 191, de 29 de julio de 1992). La compleja estructura del Tratado responde a las conclusiones de dos Conferencias Intergubernamentales, una sobre la Unión Política y otra sobre la Unión Económica y Monetaria.

En virtud de la modificación introducida por su art. G (art. 8 de la versión consolidada), el TCEE pierde el calificativo de económica, lo que da pie a citarlo simplemente por las siglas TCE. Por lo que respecta al uso del término Comunidad Europea, compartimos los argumentos expuestos para su uso por MATA SIERRA, M. T. en: «*El IVA comunitario: configuración del sistema definitivo*»; ed. Lex Nova. Valladolid (1996), pág. 95, frente al de Unión Europea. En la misma línea VAQUERO GARCÍA, A.: «*Fiscalidad y medio ambiente*»; ed. Editorial Lex Nova. Valladolid (1999), pág. 200.

508 Como ya se dijo, la definición de desarrollo sostenible como “aquel que atiende las necesidades del presente sin poner en peligro la posibilidad de que las futuras generaciones puedan atender las suyas” procede del Informe realizado en 1987 por encargo de la Organización de las Naciones Unidas a la CMMAD (Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo), más conocido por Informe Brundtland. Dicho concepto es aceptado por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Dublín en junio de 1990, donde se declara: «*Reconocemos nuestra responsabilidad particular, por lo que respecta al medio ambiente, tanto ante nuestros propios ciudadanos de la Comunidad como ante el resto del mundo. Nos comprometemos a intensificar nuestros esfuerzos para proteger y mejorar el entorno natural de la propia Comunidad y del mundo del que forma parte. Tenemos la intención de que la acción de la Comunidad y de sus Estados miembros se desarrolle sobre una base coordinada y sobre los principios de un desarrollo sostenible y una actuación preventiva y precautoria*». Del mismo modo, se expone de manera expresa que el objetivo de la Comunidad en este ámbito debe dirigirse a garantizar el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente limpio y sano y que debe conseguirse, plenamente, a través de un ejercicio de responsabilidad compartida. La noción de desarrollo sostenible se introduce en nuestro ordenamiento nacional, por primera vez y de manera parcial, a través de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, donde en su art. 2.1.c) habla de «*La utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora*».

509 Art. 2 del TCE: «*La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, (...) un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida*».

510 Art. 3 del TCE: «*Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado: (...);*

k) una política en el ámbito del medio ambiente».

Además de elevar a la categoría de políticas las medidas medioambientales, se instaura el sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo, excepto para asuntos como la fiscalidad ambiental, la ordenación territorial los recursos hídricos y la estructura energética de los Estados, para los que, como ya sabemos, sigue siendo preceptiva la regla de la unanimidad.

El TUE conserva la estructura del AUE, sin embargo, el contenido de algunos de sus preceptos difiere notablemente. Por lo que corresponde al art. 130 T, la alteración es mínima, únicamente se añade que las medidas de mayor protección, que en su caso adopte un Estado miembro, «*se notificarán a la Comisión*».

La consolidación de la línea seguida por el AUE aparece nítidamente reflejada en la nueva redacción de los tres primeros apartados art. 130 R, al que puede seguir tachándose de vago por cuanto prescinde de puntualizar los objetivos de la política ambiental⁵¹¹.

El apartado primero introduce entre sus conocidos objetivos el fomento de medidas internacionales destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. El apartado segundo por su parte, resulta reestructurado en varios sentidos: en primer lugar, cambia el término “acción” por el de “política”; seguidamente, marca como objetivo «*alcanzar un nivel de protección elevado, sin olvidar la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad*» e incorpora, entre los principios de desarrollo de la política comunitaria medioambiental y junto al “principio de acción preventiva”⁵¹², el “principio de cautela”. Por último, el apartado en estudio queda perfeccionado con la incorporación de un segundo párrafo, reservado a posibilitar la

511 No obstante, autores como ALONSO GARCÍA, E. consideran que una concreción de los objetivos menguaría las competencias comunitarias en la materia, por lo que la elección de un concepto amplio evita posibles interpretaciones restrictivas. En: “El Derecho ambiental en la Unión Europea”; «*Cuadernos de Estudios Europeos*», Vol. I; ed. Civitas. Madrid (1993), pág.44.

512 “El criterio de prevención postula la superioridad de la actuación *ex ante* de que el daño ambiental se produzca”, frente a acciones posteriores de corrección o restauración de los daños causados. Véase la pág. 106 de “El tributo ambiental. Primeras reflexiones en torno a los principios comunitarios y constitucionales”; *Impuestos* nº 4 (1994), de ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.

adopción por parte de los Estados miembros de medidas de armonización provisionales por motivos ambientales y no económicos⁵¹³.

La supresión del apartado cuarto del art. 130 R del TCEE⁵¹⁴, no parece tal, habida cuenta que las dudosas prerrogativas conferidas a la acción ambiental comunitaria por el principio de subsidiariedad⁵¹⁵, encuentra nueva ubicación en el art. 3 B del TCE, consagrado, ahora, como pauta general de la actuación comunitaria⁵¹⁶. Tal decisión y la reproducción de la segunda parte del apartado cuarto en el art. 130 S del TCE, confirma una predisposición en la defensa de los poderes nacionales, en menoscabo de la actividad comunitaria⁵¹⁷.

Si en párrafos anteriores hacíamos hincapié en las similitudes encontradas en los arts. 130 R y T del TCE, con las incorporaciones efectuadas por el AUE en el TCEE, respecto al art. 130 S no puede decirse lo mismo, por lo que procede puntualizar algunas cuestiones.

El primero de los cinco apartados de los que consta dicho precepto promueve un avance altamente significativo de las prerrogativas comunitarias⁵¹⁸ (evidentemente, siempre

513 Art. 130 R.2, segundo párrafo: «*En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a tales exigencias incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control*».

514 El apartado quinto del 130 R TCEE pasa, literalmente, a constituir el apartado cuarto del 130 R del TCE.

515 DE PRADA GARCÍA, A.: “La política ambiental comunitaria: algunas consideraciones”; op. cit., pág. 107.

516 Art. 3 B del TCE: «*En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario.*

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado».

517 Desde la perspectiva de CASTILLO DAUDÍ, M. y JUSTE RUÍZ, J. el principio de subsidiariedad “no ha limitado hasta ahora el desarrollo de una política ambiental comunitaria cada vez más ambiciosa, ni es presumible que lo haga una vez que el tratado de Ámsterdam ha ampliado formalmente el alcance de la misma y ha hecho del desarrollo sostenible un objetivo prioritario de la Unión. El protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, añadido por el Tratado de Ámsterdam, no parece contradecir sino confirmar esta opinión”. “La actualización de la política de Medio Ambiente por el Tratado de Ámsterdam”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 186 (2000), pág. 144.

518 Art. 130 S, apartado primero: «*El Consejo, con arreglo al procedimiento del artículo 189 C y previa consulta al Consejo Económico y social, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 130*».

y cuando no proceda aplicar el art. 100 A), al eliminar la necesidad de unanimidad y conceder la aprobación por mayoría cualificada, salvo, como anticipábamos y por lo que nos interesa, disposiciones esencialmente de carácter fiscal⁵¹⁹. Esta situación resulta, en lo esencial, gemela del procedimiento de decisión en materia ambiental analizado en el TCEE, por el que se reducían las capacidades ambientales no específicas, desplazando la actuación ambiental al terreno de otras competencias previstas en el Tratado. No obstante, debemos señalar la posibilidad que el art. 130 S cede al Consejo, cuando precisa que podrá, en las condiciones previstas en el primer apartado (y por su puesto por unanimidad), tomar decisiones sobre aquellas medidas a adoptar por mayoría cualificada⁵²⁰. Tal situación se nos antoja altamente improbable puesto que establece la cesión de grados de soberanía que, como indicábamos anteriormente, representa un compromiso al que se muestran reacios los Estados miembros.

El tercer apartado del art. 130 S parece dirigirse hacia una mayor comunitarización de la política ambiental, ya que, acudir al proceso de codecisión del art. 189 B significa la introducción del Parlamento en la fijación de los objetivos de programas de acción general; aunque, por otro lado, las medidas concretas mediante las cuales deben ejecutarse estos programas son adoptadas acogiéndose a alguno de los procedimientos de los dos primeros apartados⁵²¹.

Además de permanecer la situación expuesta aferrada en el derecho implícito de veto (aún con la consulta previa al Parlamento y al Comité), el apartado quinto y último de este

519 El apartado segundo disminuye tal posibilidad con el siguiente texto: «*No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, y sin perjuicio del artículo 100 A, el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europea y al Comité Económico y Social, adoptará:*

- Disposiciones esencialmente de carácter fiscal».

520 Un análisis a la factibilidad en la toma de decisiones del art. 130 S, podemos encontrarlo en CAMPINS ERITJA, M.: “La realización de la política medioambiental comunitaria a través del artículo 130 S del Tratado de la Comunidad Económica Europea modificado por el Tratado de la Unión Europea”; *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 19, nº 3 (1992), págs. 905 y ss.

521 Art. 130 S, apartado tercero: «*En otros ámbitos, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189, y previa consulta al Comité Económico y social programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse.*

El Consejo adoptará, en las condiciones previstas en el apartado 1 o en el apartado 2, según los casos, las medidas necesarias para la ejecución de tales programas».

artículo contempla una eventualidad adicional de disculpa a las medidas comunitarias, erigido sobre el establecimiento de excepciones temporales⁵²².

1.- Quinto Programa de Acción Ambiental

El Quinto Programa (1993-2000)⁵²³, denominado Quinto Programa de Acción en Materia de medio Ambiente y Desarrollo Sostenible⁵²⁴, da idea de la nueva estrategia comunitaria de protección de la naturaleza, consonante con el concepto divulgado por el Informe Brundtland, referido anteriormente. Bajo el marco conceptual⁵²⁵ elaborado por el

522 Art. 130 S, apartado quinto: «*Sin perjuicio del principio, quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado primero, implique costes que se consideren proporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, el Consejo establecerá las disposiciones adecuadas en forma de:*

Excepciones de carácter temporal,

Apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión que será creado a más tardar el 31 de diciembre de 1993, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 D, o ambas posibilidades».

523 Para un estudio más profundo del Quinto Programa puede consultarse a MARIÑO MENÉNDEZ, F.: “La configuración progresiva de la política medioambiental comunitaria”; *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 20, nº 3 (1993), págs. 799 y ss. y a MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho ambiental*»; op. cit., págs. 460 y ss.

524 Fue aprobado por Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible - Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. (DO C 138, de 17.05.1993).

525 Parece acertado indicar ahora que la «*Resolución sobre el libro blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas: Crecimiento, Competitividad, Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco*»; [COM (1993) 700 final, de 5 de diciembre de 1993] (DOCE C 91, de 28 de marzo de 1994) recoge una doctrina de desarrollo económico en línea con el TUE y con el V Programa Ambiental. Las referencias expresas al Libro Blanco han sido continuas, tanto en los acuerdos adoptados en las cumbres celebradas desde la fecha como en los Programas de Trabajo de la Comisión. Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y más concretamente con el «*Programa de Trabajo de la Comisión para 1999. Prioridades políticas*» ([COM (1998) 604, final] (DOCE C 366, de 26 del noviembre de 1998), encaminado a consolidar los logros obtenidos y preparar un desarrollo sostenible y duradero para los inicios del siglo XXI, las menciones textuales desaparecen, indicio del profundo calado que sus líneas de actuación han operado sobre las directrices comunitarias y de la aceptación generalizada por parte de sus instituciones.

El libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo establece las siguientes pautas de conducta a seguir por la Comunidad para fomentar un desarrollo económico sostenible:

- Lograr una correlación positiva entre desarrollo económico y medio ambiente. La base prioritaria sobre la que descansa tal propuesta es la reconversión hacia energías limpias.
- Internalización de los costes sociales externos negativos de manera sistemática y a través de una política microeconómica.
- En el mismo sentido, debe acometerse y revisarse los instrumentos macroeconómicos: impuestos indirectos, subvenciones, creación de mercados y el uso adecuado de las políticas de mercado interior el comercio internacional y las políticas de cooperación.

Quinto Programa se han ido desarrollando las políticas ambientales de prácticamente la totalidad de los países comunitarios, muchos de los cuales han fijado específicamente una directriz de conducta basada en el desarrollo sostenible (Reino Unido, Países Escandinavos, por ejemplo), siguiendo los objetivos y el enfoque aconsejado tanto para un ámbito sectorial como general⁵²⁶.

El Programa establece siete temas o áreas de actuación, en cada una de las cuales se desarrolla un amplio conjunto de instrumentos y medidas de actuación. Dichos temas se constituyen en los motivos de preocupación prioritarios de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente para los años noventa: cambio climático, acidificación y calidad de la atmósfera, biodiversidad y protección de la naturaleza, gestión de las aguas, medio ambiente urbano, zonas costeras, gestión de residuos y los instrumentos generales diseñados para los temas anteriores se concretan en los siguientes: mejora de la información sobre el medio ambiente, investigación científica y desarrollo tecnológico, planificación sectorial y espacial, fijación correcta de precios, mejora de la información pública y la educación ambiental, formación profesional y continua y asistencia financiera.

El Programa contempla, siguiendo a ORTEGA ÁLVAREZ⁵²⁷, los siguientes objetivos: cambio en la conducta de la ciudadanía respecto al uso excesivo de los recursos naturales, participación en el seguimiento de los programas por los representantes directos e indirectos de la sociedad y extensión de los medios de actuación más allá de la legislación; todo ello se acomete desde la comprensión de que el problema medioambiental posee una

-
- Iniciativas de mayor calado y uso de instrumentos sectoriales: energía, transporte, agricultura, industria.
 - Reorientación de las medidas públicas a largo plazo en atención a los puntos anteriores.

526 Véase: BORRELL FONTELLES, J.: “La política del medio ambiente en la Unión Europea”; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 17 (1995), págs. 208 y ss.

527 ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «*Lecciones del Derecho del Medio Ambiente*»; ed. Lex Nova. Valladolid (1998), págs. 77-78.

dimensión mundial e internacional y de las funciones que en dicha esfera corresponde representar y emprender a la Comunidad Europea⁵²⁸.

La incorporación de la preocupación ambiental en el ámbito económico provoca la selección y análisis de cinco sectores identificados como prioritarios en el informe elaborado por la Comisión⁵²⁹: Industria, Energía, Transporte, Agricultura y Turismo. Se constata la existencia de un avance desigual hacia el desarrollo sostenible, dentro del margen impuesto por la industria, abanderada de la incorporación de las ventajas económicas aportadas por la “ecologización” y con un fuerte lastre de experiencia legislativa y sectores como la agricultura de un progreso aún precario en la materia; no obstante, se plantea una política de acuerdos que conjugue el alcance de las reformas deseadas para el sector industrial y el nivel de producción. Dichas reformas pretende conseguir un uso racional de los recursos, ofrecer mayor información al consumidor que auspicie un estado de opinión público favorable a una selección de productos menos nocivos para el medio ambiente y elaborar una normativa sobre procesos productivos y sobre productos.

En el otro extremo del abanico aparecen sectores como la Agricultura y el Turismo, en los que se constata un notable retraso. El análisis de la Agricultura arroja la degradación de su propia base de producción, derivado sobre todo de un uso excesivo de fertilizantes y

528 Además de la responsabilidad que incumbe particularmente a la Comunidad, se intenta consolidar esquemas de cooperación internacional (en especial con los países de Europa Central y del Este, con los países de la cuenca mediterránea, y en general con las zonas de desarrollo), siguiendo las directrices del Programa 21 (la CNUMAD celebrada en Río de Janeiro aprobó la llamada agenda XXI. Véase también la Declaración del Consejo de Europeo de Lisboa de 27 de junio de 1992), las recomendaciones de la Comisión de Desarrollo Sostenible de la ONU y, evidentemente, de los compromisos adquiridos por la firma de convenios internacionales. BORRELL FONTELLES, J.: “La política del medio ambiente en la Unión Europea”; op. cit., págs. 211 y ss.

529 Aunque inicialmente el Quinto Programa se aprueba por Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 1 de febrero de 1993 (DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993), debido a su extensa duración se prevé su revisión para el año 1995, en la intención de sopesar el alcance de las acciones puestas en marcha, los obstáculos encontrados, los nuevos compromisos adquiridos y el nivel de consecución de las metas fijadas para el año 2000. Su análisis y los debates a los que dio lugar se prolongan finalmente hasta la Decisión nº 2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998 (DOCE L 275, de 10 de noviembre de 1998). Ver VAQUERO GARCÍA, A.: «Fiscalidad y medio ambiente»; op. cit., pág. 216.

Concretamente no referimos al Informe de la Comisión de 10 de enero de 1996, «Informe de la Comisión sobre la aplicación del Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. *Hacia un desarrollo sostenible*»; [COM (1995) 624 final, de 10 de enero de 1996]. El 10 de noviembre de 1995 la Agencia Europea para el Medio Ambiente presentó, en la misma dirección, un Informe sobre el Estado del Medio ambiente, en el que se presenta un análisis de la situación ambiental comunitaria desde 1992.

pesticidas. Tal situación provoca que se reconsideren las formas de producción agrícola, mediante el fomento de mercados más ecológicos y la transformación de cierto número de explotaciones en superficies forestales; todo ello a través de la introducción de las exigencias medioambientales en el contexto de la Política Agraria Común y la incorporación de iniciativas ambientales locales para el desarrollo rural. El turismo por su parte exige programas de organización e instalación de equipamientos adecuados, promotores de un uso racional y sostenible de sus recursos, y plantea problemas de fragmentación y heterogeneidad, así como la presencia de fuertes intereses económicos.

Por lo que respecta al sector energético las soluciones deben llegar de la mano del desarrollo tecnológico, enfocado a la obtención de energías renovables y alternativas al consumo de carbón, principalmente. Potencialmente este es uno de los sectores donde los instrumentos de mercado se revelan como especialmente eficaces⁵³⁰. Por último, en materia de transportes se intenta avanzar en la internalización de los costes externos. Al mismo tiempo se reconocen ciertos avances que deben seguir apoyándose, como la potenciación de los transportes públicos y el fomento en la fabricación de vehículos ecológicos, dado que las previsiones indican que el aumento del parque de vehículos mantendrá su expansión en los próximos años.

En lo que concierne a la ampliación y ejecución de los instrumentos económicos, se constata que ha resultado más complicado de lo previsto y se prevé que en el futuro el verdadero problema radicará en encontrar la justa proporción en los mecanismos a aplicar en cada caso, sobre todo en combinación con la normativa. El avance también se produce en nuevas líneas de actuación sobre el mercado (Reglamento de ecoauditorías, por ejemplo⁵³¹),

530 Sin embargo, en declaraciones del Ministro de Economía RODRIGO RATO recogidas por el diario *Expansión* el 24 de mayo de 1999, reflexiona sobre la “ecotasa” definiéndola con las siguientes expresiones: “No es una medida razonable ni racional” para actuar sobre los problemas medioambientales ya que, “no diferencia entre países con diferentes tipos de problemas”. La implantación de una reforma estructural podría generar graves problemas de competitividad y de nivel de vida. Se estima que la introducción de una armonización comunitaria sobre los carburantes o la creación de la “ecotasa” acarrearía un incremento de ocho décimas en el IPC español.

531 Reglamento (CEE) 1836/93 y Decisión de la Comisión de 16 de abril de 1997, sobre el reconocimiento de procedimientos de certificación de conformidad con el art. 12 del Reglamento (CEE) 1836/93 del Consejo, de 29 de junio de 1993, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) (DOCE L 104, de 22 de abril de 1993). Un estudio general del tema puede encontrarse en: DEL VAD CID, J.L.: “Gestión y auditorías medioambientales”, en AA.VV.: «*Fiscalidad ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998), págs. 499 y ss.

con cuya incentivación se pretenden superar los inconvenientes puestos de relieve por las técnicas de la policía administrativa.

No obstante, sería equivocado formarse la idea de que han sido superados los instrumentos autoritarios de fijación y exigencia de los diversos estándares de calidad ambiental⁵³². El viejo cuerpo de directivas puesto en marcha desde el I Programa de Acción Ambiental continua siendo objeto de aplicación, mejora y ampliación; aunque ahora se pretende dar un enfoque global (evitar la formulación de cuantiosa y dispersa normativa), dado que son múltiples los casos en que los problemas están íntimamente relacionados entre sí.

Se considera como muy aceptables los avances conseguidos en áreas concretas del V Programa: emisiones de metales pesados, azufre y sustancias que afectan a la capa de ozono, calidad de las aguas superficiales, riesgos industriales, protección de la naturaleza, residuos, etc. Pero se percibe la necesidad de dar un cambio a la orientación estratégica de otros temas como el cambio climático, recursos hídricos, calidad de vida urbana (contaminación acústica, calidad del aire, basuras, etc.), entre otros.

Por lo demás, la organización administrativa prevista para la aplicación del V Programa ha avanzado en la dirección prevista, comprobándose un proceso imitativo de creación de órganos similares a los comunitarios por los Estados miembros. El cambio de actitud, tanto a escala particular del ciudadano europeo como de las instituciones que lo representan, se ha revelado complicado. Tal situación aconseja elevar los esfuerzos de concienciación y fomentar en todo lo posible el principio de responsabilidad compartida. Respecto al papel internacional de la Comunidad Europea, se comenta el papel ecléctico que se ha llevado a cabo, fruto del encuentro antagónico de intereses mundiales en relación con el medio ambiente y el desarrollo económico.

Las conclusiones finales, aún aceptando la viabilidad práctica del concepto desarrollo sostenible, no son demasiado halagüeñas. La Comisión admite la necesidad de aplicar un

532 Sin embargo, el tránsito hacia la ampliación del abanico de instrumentos puestos al servicio de la política ambiental, en palabras del por entonces Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, “ha resultado ser una tarea más difícil de lo previsto. Quizá algo que sólo se conseguirá cuando el desarrollo sostenible se perciba como único modelo de desarrollo económico viable”. BORRELL FONTELLES, J.: “La política del medio ambiente en la Unión Europea”; op. cit., pág. 209.

serio estímulo político que preste el aparato institucional adecuado en todos los niveles administrativos, así como, incorporar adecuados instrumentos prácticos y operativos, si lo que se pretende es obtener verdaderos avances. En definitiva, el proceso pasa ineludiblemente por aceptar, de manera plena por todos, que el único modelo viable de desarrollo para el futuro reposa sobre el adjetivo de sostenibilidad.

Desde el inicio del presente capítulo hemos tenido la oportunidad de comprobar que el camino de la construcción europea ha permitido establecer disposiciones acordes con la evolución de los problemas que acucian al medio ambiente. “Sin embargo, la puesta en marcha de los tres primeros programas de acción ambiental y la correspondiente aprobación del primer centenar de directivas y otras disposiciones en materia de medio ambiente, requirieron una instrumentación jurídica difícilmente comprensible, si no es partiendo del carácter de ordenamiento primario que corresponde al Derecho Comunitario europeo. Carácter de ordenamiento jurídico primario, capaz de generar respuestas para satisfacer las necesidades de la Comunidad que se encuentran en su base, conforme a los conocidos mecanismos de reacción frente a las lagunas normativas. Ese es un dato general del ordenamiento comunitario europeo, confirmado plenamente por la experiencia de la política de acción ambiental; dato que conviene poner de relieve, a efectos de constatar la capacidad integradora de ese ordenamiento”⁵³³. El proceso ha sido largo y no exento de algunas incoherencias como la existencia de bases jurídicas contradictorias o la diversidad y complejidad de procesos decisorios.

533 LÓPEZ RAMÓN, F.: “Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, op. cit., punto segundo.

II. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM, DE 2 DE OCTUBRE DE 1997

A pesar de que el TUE supone un avance importante dentro de la problemática medioambiental y del reconocimiento formal de la acción comunitaria como política, persisten algunas carencias⁵³⁴. Concretamente, se mantiene la reivindicación sobre procedimientos de decisión más simples⁵³⁵ y se ha manifestado un conflicto jurídico entre el procedimiento relativo al medio ambiente y el procedimiento de aproximación de las legislaciones sobre mercado interior, arts. 175 y 95 respectivamente, que favorecen interpretaciones más o menos estrictas por parte de los Estados miembros. Así mismo, la Comunidad ha sufrido duras críticas por no asumir explícitamente los compromisos alcanzados en la Conferencia de Río respecto al desarrollo sostenible⁵³⁶. El Tratado de

534 Para una revisión de los antecedentes medioambientales previos al Tratado de Ámsterdam, ver: FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “La política medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam y en la Revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura política ambiental comunitaria”; op. cit., págs. 47 a 57 y 67 a 75.

El Tratado de Ámsterdam se firma el 2 de octubre de 1997 (DOCE C 340, de 10 noviembre de 1997) e incluye versiones consolidadas del TUE y del TCE. Una vez ratificado, entra en vigor el día 1 de mayo de 1999 (DOCE L 114, de 1 de mayo de 1999).

535 Parece el momento conveniente para recordar que el art. 1 del TUE o del TCE??? (antiguo art. A del TUE) dispone que «*las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible*».

536 “Informe sobre el Funcionamiento del Tratado de la Unión europea”, aprobado por el Consejo el 11 de abril de 1995.

Nos referimos a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro entre el 3 y 14 de junio de 1992.

Ámsterdam⁵³⁷ se redacta en la idea de abordar estos problemas y de dar respuesta a la necesidad de elaborar una política medioambiental clara y eficaz⁵³⁸.

El artículo segundo del TCE, donde se establece la misión encomendada a la Comunidad, relaciona crecimiento económico y medio ambiente al disponer la conveniencia de promover «*un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista*» que respete el ambiente y «*un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente*». De esta manera la Comunidad Europea encadena en su política comunitaria la preocupación ambiental a la economía, instala jurídicamente la relación entre los principios fundamentales⁵³⁹, establece su consecución entre los objetivos y consagra, también, el principio de desarrollo sostenible en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea.

El Tratado de Ámsterdam pretende consolidar las garantías que ofrecen el Acta Única y el Tratado de la Unión Europea, mediante la inserción del concepto de desarrollo

537 Aunque en principio no estaba previsto en agenda la revisión de las cuestiones ambientales, el empeño de los países nórdicos, de los nuevos Estados miembros (Finlandia, Suecia y Austria) y de las propias instituciones comunitarias consiguieron su incorporación. Ver: CASTILLO DAUDÍ, M. y JUSTE RUÍZ, J.: “La actualización de la política de Medio Ambiente por el Tratado de Ámsterdam”; op. cit., págs 141-142, donde se cita a POOSTCHI, B.: “The 1997 Treaty of Amsterdam –Implications for EU Environmental Law and Policy Making”; *Review of European Community and International Law*, Vol. 7, abril (1998), pág. 76. Firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999 (DO 340, de 10.10.1997).

538 Para un resumen de la evolución del Derecho Comunitario ambiental pueden encontrarse en: MARCILLA LÓPEZ, A. y COLLADO PÉREZ, M.: “La tributación ambiental”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 206 (2000); DE PRADA GARCÍA, A.: “La política ambiental comunitaria: algunas consideraciones”; op. cit. y LÓPEZ RAMÓN, F.: “Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental”; op. cit.

539 En palabras de CASTILLO DAUDÍ, M. y JUSTE RUÍZ, J.: “La novedad que en estos puntos presenta el texto enmendado por el Tratado de Ámsterdam es esencialmente de carácter sistemático, pero tiene también claras consecuencias en el plano sustantivo o material. En virtud de su nueva ubicación entre los principios de la Primera Parte del Tratado CE, las disposiciones relativas al “alto grado de protección y mejora” se convierten ahora en obligaciones de carácter más general, aplicables a toda la acción de la Comunidad... ..el ??? texto del artículo 2 no solamente se refiere a un alto nivel de protección, sino que añade una referencia expresa a la “mejora” de la calidad del medio ambiente (que sigue sin mencionarse en el artículo 95), lo que implica un parámetro cualitativo que constituye parte integrante de la obligación de comportamiento establecida”. “La actualización de la política de Medio Ambiente por el Tratado de Ámsterdam”; op. cit., pág. 145.

El proceso de integración europeo adquiere, de esta manera, un parámetro cualitativo ambiental. No olvidemos que los principios comunitarios no observan jerarquía, las instituciones de la Comunidad deben velar por la consecución de todos ellos al unísono, de tal manera que, «*el alto nivel de protección y de mejora de la calidad de vida*» se integra con similar grado y autonomía que los restantes principios recogidos por el precepto.

sostenible y la inclusión de un nuevo artículo al TCE. El nuevo artículo sexto⁵⁴⁰ impone la integración de los requisitos de protección medioambiental en la definición y aplicación en otras políticas (agrícola, industrial, energética, comercial, regional, de transportes, etc.) y de todas las «acciones» de la Comunidad, como por ejemplo es el caso de las llevadas a cabo en materia de cultura (art. 151 TCE) o de salud pública (art.152 TCE). De esta forma, el requisito de integración ambiental deja de ser un principio político para convertirse en un principio general de actuación comunitaria, al mismo nivel que los principios de competencias de atribución, de subsidiariedad y de proporcionalidad recogidas en el artículo quinto del TCE (antiguo art. 3 B). No obstante, también debe señalarse que como principio de actuación de la Comunidad Europea, las instancias comunitarias poseen un amplio grado de discrecionalidad para su puesta en práctica⁵⁴¹.

Con el objeto de alcanzar la plena realización del mercado interior, el AUE permitía al Consejo decidir por mayoría cualificada la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros. En similar dirección se crea un marco para la libre circulación que contemple problemáticas sociales esenciales como el medio ambiente, la salud pública o la protección del consumidor, art. 95.3 (antiguo art. 93 A). El TCE establece en lo sucesivo que todas las propuestas de la Comisión deben basarse en un alto nivel de protección medioambiental «*teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo*». Como vemos, en el procedimiento de adopción de las medidas de armonización deberá considerar (ahora también, a toda actividad institucional del Parlamento y del Consejo) «*un nivel de protección elevado*», en la adopción de medidas comunitarias relativas a la aproximación de legislaciones nacionales en materia de medio ambiente.

540 «*Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*».

541 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “La política medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam y en la Revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura política ambiental comunitaria”; op. cit., pág. 77.

El principio se ha convertido en una de las estrellas más destacables de los asuntos comunitarios. Pueden hallarse antecedentes en el V Programa, en el que es recogido como una prioridad básica la plena integración de la política de medio ambiente en las actuaciones ambientales y, desde la firma del Tratado de Ámsterdam, prácticamente todos los sectores han sido objeto de trabajos de integración redactados por la Comisión y presentados en los distintos Consejos Europeos.

Respecto a la exigencia normativa sobre la consideración a las novedades científicas y técnicas, da pie a recordar que tales exigencias han sido propicias para que tanto la Comunidad como los Países Integrantes pusieran freno a iniciativas medioambientales, cuando en realidad escondía una consideración meramente económica⁵⁴². Desde otra perspectiva, tal requisito se encuentra plenamente acorde con los requerimientos del art. 174 relativos a la toma en consideración de «*los datos científicos y técnicos*» (174.3) y al principio de cautela o precaución (174.2).

Anteriormente, una vez adoptada una medida de armonización por el Consejo, los Estados miembros podían aplicar disposiciones nacionales diferentes, si se justificaban por imperiosas necesidades de protección del medio ambiente. El Estado notificaba su decisión, así como las circunstancias que la amparaba, y el Consejo procedía a su aceptación previa comprobación de que tales disposiciones nacionales no constituían una vulneración encubierta del libre comercio o una discriminación arbitraria.

Este marco para la libre circulación cuidadoso con problemas sociales esenciales se ve completado y reforzado por el Tratado de Ámsterdam, advirtiendo en la actualidad dos posibilidades: el Estado puede mantener las disposiciones nacionales en vigor relativas a la protección del medio ambiente (art. 95.4)⁵⁴³, o bien, introducir nuevas disposiciones derogatorias de las medidas de armonización comunitaria, en virtud y previo cumplimiento de los requisitos impuestos por el art. 95.5⁵⁴⁴. En este último caso, no resulta suficiente formular argumentaciones genéricas vinculadas al art. 30 o a la protección ambiental, sino que las medidas proyectadas deben basarse «*en novedades científicas*» y «*justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de medidas de armonización*». En cualquier caso, la Comisión procederá a la comprobación de

542 CASTILLO DAUDÍ, M. y JUSTE RUÍZ, J. no olvidan que “en muchos de estos casos la referencia a la supuesta exigencias científicas (generalmente indemostrables) ocultaban reales exigencias económicas (generalmente más compulsivas)”. “La actualización de la política de Medio Ambiente por el Tratado de Ámsterdam”; op. cit., págs 151-152.

543 Debidamente «*justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 30 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente*».

544 «*Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previas así como los motivos de su adopción*».

los argumentos notificados en los plazos, procedimientos y circunstancias previstos en los puntos 6 a 9 del art. 95.

Aunque el Tratado de Maastricht estableció un procedimiento de decisión más eficaz para la política medioambiental al sustituir la unanimidad a favor del voto por mayoría en el Consejo, como regla general, el proceso continuaba siendo complejo. De inicio coexistían tres procedimientos⁵⁴⁵:

- De codecisión, para los programas de acción de carácter general;
- De cooperación, para la política medioambiental;
- De consulta simple, con la aprobación unánime del Consejo, de las disposiciones de naturaleza fiscal o de ordenación del territorio, uso del suelo y abastecimiento de energía.

Además, se produce ambigüedad entre los ámbitos de medioambiente y de aproximación de legislaciones sobre el mercado interior.

El procedimiento de codecisión se aplicaba a la aproximación de legislaciones sobre el mercado interior, actual art. 95 (anterior art. 100 A), existiendo riesgo de conflicto con la norma ambiental del art. 175 (antiguo 130 S), por razón de proporcionar bases jurídicas diferentes cuando afectara a una acción referida al medio ambiente y al mismo tiempo vinculada a otras políticas o acciones, cuyas particularidades exigían procedimientos de votación distintos, en especial, la unanimidad⁵⁴⁶.

545 Para una revisión concisa de los procedimientos, puede consultarse la ponencia de FABRA VALLÉS, J.M.: “Regulación administrativa y su eficacia para la protección del medio ambiente”, en AA.VV.: “Fiscalidad ambiental”; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998), págs. 72 y ss.

546 La tesis por la que se disculpa de aprobación por unanimidad a las medidas tributarias de naturaleza extrafiscal no es, a juicio de HERRERA MOLINA, P.M. y SERRANO ANTON, F.: (“La protección fiscal del medio ambiente en la Comunidad Europea a la luz de la Constitución”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 117 (1994), págs.48 y 49). Los autores defiende que el amparo que el art. 100 A pudiera dar a la aprobación por mayoría cualificada de tales medidas no es posible puesto que “la denominada finalidad «extrafiscal» no excluye la naturaleza tributaria («fiscal») del respectivo gravamen”. En contra: CARBAJO VASCO, D.: “Los impuestos ecológicos en la Comunidad Económica Europea”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 71 (1990), pág. 45. ?

Una vez entrado en vigor del Tratado de Ámsterdam la situación se simplifica al sustituirse el procedimiento de cooperación por el de codecisión. De esta manera se facilita la lectura de los Tratados y se reduce el riesgo de conflictos entre distintas bases jurídicas.

Con el Tratado de Ámsterdam, de los arts. 174, 175 y 176 del nuevo Título XIX (antiguo Título XVI, arts. 130 R, S y T) de la versión consolidada del TCE, conviene resaltar ciertos aspectos de notable trascendencia jurídica para los Estados miembros:

Las novedades más importantes se encuentran en los tres primeros apartados del art. 175. En primer lugar⁵⁴⁷ el procedimiento de codecisión (que además había sido simplificado) se convierte en el método general de aprobación de los objetivos presentes en el art. 174 y de los programas de acción general del punto tercero del art. 175⁵⁴⁸, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, siendo en este último caso obligatorio, aún cuando el procedimiento de decisión del Consejo descansa en la unanimidad, en aplicación de la excepción introducida por el art. 175.2⁵⁴⁹. Las excepciones, como no puede ser menos, discurren entre las disposiciones con carácter esencialmente fiscal, medidas de ordenación territorial, de utilización del territorio y de gestión de recursos hídricos y aquellas que afecten significativamente a la estructura del abastecimiento energético y a la elección entre diferentes fuentes de energía por parte de un Estado Miembro.

Por lo que atañe al art. 176 su redacción es esencialmente idéntica a la de su predecesor, art. 130 T del texto adoptado en Maastricht.

547 Art. 175.1: «El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174». El procedimiento de codecisión, y su vinculación al procedimiento recogido en el art. 251 (donde no debe obviarse la intervención del Parlamento Europeo), infiere un mayor nivel de democratización a la actividad comunitaria, intensificado ahora con esta segunda exigencia de participación del Comité de las Regiones, que aún siendo un trámite meramente consultivo, es de obligado cumplimiento.

548 Art. 175.3: «En otros ámbitos, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse».

549 Art. 175.2: «Como excepción al procedimiento de toma de decisiones contemplado en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo 95, el Consejo, por unanimidad, decidirá las acciones que deba emprender a Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174».

El art. 174.1 contiene los objetivos comunitarios de política medioambiental, que son los siguientes:

La conservación, protección, y mejora de la calidad del medio ambiente; cuyo significado da cabida a una doble función: mantener los sistemas ambientales para su disfrute actual y futuro y, a al mismo tiempo, intervenir en la renovación y mejora de la cantidad y calidad ambiental.

La protección de la salud de las personas; que vincula las actuaciones de la Unión Europea hacia la proyección de estrategias que minimicen los riesgos, a tal punto, que se conjugue con un nivel suficiente de seguridad sus dos polos: catástrofes naturales y enfermedades derivadas de la contaminación.

El uso racional y prudente de los recursos naturales; sintetiza la máxima comunitaria de desarrollo sostenible, cimentado en cánones de eficiencia y actividad económica, coherente con el nivel técnico y conocimiento científico vigente y adecuado. El mercado debe mostrar la escasez de los recursos antes de que se agoten, circunstancia que demanda de los productores de externalidades la internalización del coste ambiental, haciendo viable la toma de conciencia social de la degradación ambiental y de la merma del recurso natural. Tales argumentos apoyan el equilibrio y la armonía entre la actividad económica y el medio ambiente, compatibles a través del progreso en la comprensión científica y técnica de los ecosistemas.

Los principios constitucionales se ajustan sin dificultad a estos objetivos⁵⁵⁰. En especial, el art. 45.2 de la CE exige de los poderes públicos y ciudadanos velar y conservar el ambiente, anticipándose al daño o restaurándolo si se ha producido. Todo ello mediante un uso racional de los recursos naturales que posibilite la mejora de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

Como observábamos anteriormente, la noción de desarrollo sostenible es el pilar fundamental en el que cimientan los principios comunitarios a escala medioambiental. En torno a este concepto, el art. 174.2 orienta la política de la Comunidad hacia el logro de un

⁵⁵⁰ Con carácter general véase: RUIZ MIGUEL, C.: “La repercusión constitucional del Tratado de la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, n° ??? (19??).

elevado nivel de protección, respetuoso con la diversidad de situaciones existentes en las regiones de la Comunidad. La ejecución de tal fin queda establecida sobre criterios «*de cautela y acción preventiva (...) de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga*».

La acción comunitaria se desmarca de actuaciones posteriores, reparadoras de las lesiones causadas, y apuesta decididamente por intervenir en la fuente misma del problema, anticipándose al daño ambiental siempre que esto sea posible. De tal forma, el principio de subsidiariedad se traslada a un segundo plano, permitiendo la acción preventiva en todo su ámbito de aplicación.

El uso de instrumentos económicos, sean tributos, derechos de contaminación, depósitos reembolsables, sistemas de responsabilidad objetiva, seguros, etc., adquieren plena legitimación al incorporar el principio contaminador-pagador entre los criterios de actuación de la política comunitaria.

Además, la política medioambiental de la Comunidad se ultima ponderándose en los parámetros recogidos en el apartado tercero del art. 174, que atienden a:

Las particularidades medioambientales de cada región y al desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

Siempre que sea posible aislar comportamientos perjudiciales, se impone la prevención en origen y el principio contaminador-pagador; pero ello reclama, desde un primer momento, revelar la vinculación del territorio víctima del daño o deterioro ambiental con la fuente donde se genera.

Las ventajas y cargas que pudieran resultar de las actuaciones o ausencia de las mismas. La internalización de costes requiere un análisis del costo-beneficio, esencial en una interpretación justa que someta ambos sentidos. Desde la misma óptica que da lugar a la internalización del coste, observamos la necesidad de recompensar a los productores de externalidades medioambientales positivas⁵⁵¹.

⁵⁵¹ Por ejemplo propietarios de parajes forestales o poblaciones establecidas en espacios naturales protegidos. En el mismo sentido, PIGOU, A.C. indica que los efectos benéficos sobre el clima que produce el bosque, se extienden fuera de sus fronteras. «*Economics of Welfare*»; op.cit., pág. 53.

Los datos científicos y técnicos disponibles, imprescindibles para que el resultado de las actuaciones derive en la línea esperada y no se induzca al letargo a la innovación tecnológica con fines ambientales.

El último punto del art. 174 informa sobre los acuerdos de cooperación medioambiental en la esfera internacional, que destinados a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, puedan adoptar la Comunidad y los Estados miembros en el marco de sus respectivas competencias.

A modo de resumen, el panorama comunitario ambiental queda anclado sintéticamente en los siguientes puntos:

- **Primero**, necesidad de promover medidas internacionales que hagan frente a problemas medioambientales regionales y planetarios. Tal posición nace del reconocimiento del ambiente como problema global y común de la humanidad.
- **Segundo**, alto grado de protección, lo que se traduce en el amparo de los recursos ambientales frente a otros intereses.
- **Tercero**, las actuaciones de política comunitaria, en cualquiera de sus facetas, deben integrar y atender a las condiciones impuestas por la materia medioambiental. Para hacernos una idea de la importancia de tal posición, baste indicar que se trata del único caso donde se cede a favor de una disciplina concreta la facultad de afectar a todas y cada una de las actuaciones comunitarias.
- **En cuarto lugar**, la Comunidad Europea ejerce control respecto a las medidas que los Estados miembros adopten en pos de su propia salvaguardia (art. 95.10). Estas medidas, que por lo general arrastran enmascarado un componente de carácter económico, se originan desde la provisionalidad de contingencias particulares de cada Estado, por lo que le está vedada justificación económica. De la misma forma, se inhabilita la apelación a los mencionados problemas locales para excusar el compromiso de protección de los recursos naturales.

- **En quinto lugar**, a la financiación de las políticas comunitarias responde cada Estado a título particular, hecha la excepción, no obstante, de un volumen de costes desmesurados en las medidas a adoptar, en cuyo caso, parte de estos podrán financiarse a través de Fondos de Cohesión o con medidas de “gracia”, favorecedoras de las economías de los Países involucrados⁵⁵².
- **Sexto**, necesidad de dotar de un mayor grado de democratización en al proceso de toma de decisiones.
- **Séptimo**, incrementa el rigor respecto a la regulación de las disposiciones nacionales derogatorias de medidas de armonización comunitaria sobre el mercado interior, anexas a la faceta ambiental, y refuerzo notable del control ejercido por la Comisión.
- **En conclusión**, la política comunitaria después de Ámsterdam atiende a los siguientes emplazamientos para su implementación: noción de ambiente como bien común que pertenece a la humanidad, que necesita protección en todos los perfiles de actuación comunitaria y cuya financiación atiende a un carácter público del que responden los Estados miembros y, a continuación, la propia Comunidad.

552 El riesgo de uso de este tipo de fondos estriba en que su aplicación se destine a reparar los daños ambientales provocados por la financiación de infraestructuras a las que también financian.

III. EL SEXTO PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Mediante la Decisión 2179/98/CE, de 29 de septiembre de 1998 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOCE L 275, de 10 de octubre de 1998), se aprueba la Revisión del Quinto Programa de Acción Medioambiental y, de acuerdo con lo previsto en el último párrafo del artículo primero, la Comisión se compromete a elaborar un documento que aúne una valoración general del grado de cumplimiento del Quinto Programa con un conjunto de propuestas sobre las principales metas, objetivos y medidas a emprender con la entrada del nuevo siglo. En cumplimiento de este encargo, la Comisión presenta en el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999)⁵⁵³ una comunicación con el título «*El medio ambiente en Europa: Hacia donde encauzar el futuro. Evaluación global del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y desarrollo sostenible*»; [COM (1999) 543 final, de 21 de enero de 2001].

553 En la Cumbre de Helsinki se decide que todas las estrategias sectoriales deben estar definidas para la reunión de Gotemburgo (15 y 16 de junio de 2001), durante el semestre de presidencia sueca. La Cumbre de Helsinki decidió también pedir a la Comisión la preparación de un proyecto de estrategia europea de conjunto para un desarrollo sostenible, entendiéndose como tal la integración de todas las cuestiones ambientales en todos y cada uno de los aspectos de la sociedad, es decir, un desarrollo económico, social y ecológicamente sostenible. Esta estrategia se aprobó, efectivamente, en la reunión de Goteborg, y estableció respecto a la definición de objetivos que estos deberán ser «claros y estables (lo que) proporcionará considerables oportunidades económicas. Se podrá así impulsar un nuevo ciclo de innovación tecnológica y de inversión que genere crecimiento y empleo. El Consejo Europeo invita a los sectores industriales a que participen en el desarrollo y una mayor utilización de nuevas tecnologías favorables al medio ambiente en sectores tales como la energía y el transporte. En este sentido, el Consejo Europeo destaca la importancia de disociar el crecimiento económico y la utilización de los recursos» y estableció una nueva orientación en la definición de políticas, de manera que la estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible se asentara en estudios sobre «las repercusiones económicas, sociales y ambientales de todas las políticas de forma coordinada y tenerlas en cuenta a la hora de tomar decisiones. “Conseguir precios correctos” de modo que reflejen mejor los costes reales de las diferentes actividades para la sociedad proporcionaría un mayor incentivo para los consumidores y los productores en las decisiones cotidianas sobre los bienes y servicios que deben producirse o adquirirse». Véase, en las Conclusiones de la Presidencia de Gotemburgo, el capítulo II: Una estrategia para el desarrollo sostenible, en especial los puntos 21 y 22, págs. 5 y ss.

Este informe global, junto con una evaluación de la AEMA sobre el estado del medio ambiente comunitario⁵⁵⁴, traza un diagnóstico ambiguo sobre la eficacia de la política medioambiental de la UE, crítico con la deficiente aplicación por parte de los Estados miembros de las Directivas comunitarias en materia de medio ambiente y la escasa identificación de las partes interesadas con los objetivos medioambientales. En este contexto y con vistas al próximo programa medioambiental, se subraya la necesidad de que los Estados miembros apliquen mejor la legislación medioambiental existente, por lo que la Comisión anuncia que aumentará la presión sobre los mismos dando una mayor divulgación a los incumplimientos⁵⁵⁵.

La Comunicación de la Comisión se articula a través del examen de las prioridades ambientales y de la gestión de riesgos⁵⁵⁶. También se hace referencia a preocupaciones

554 Aunque en realidad se trata de la nueva versión del Informe Drobis de 1995, (ver: AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE: «*El medio ambiente en la Unión Europea. Informe para la revisión del V Programa de acción sobre el medio ambiente*»; ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (1995) al que anteriormente hemos aludido por Informe sobre el Estado del Medio ambiente (ver: «*Medio ambiente en Europa: segunda evaluación*»; ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (1998), nos estamos refiriendo al informe de la AEMA: «*El Medio ambiente en la Unión Europea en el umbral del siglo XXI*»; ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (1999).

555 La recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros (DOCE L 118, de 27 de abril de 2001), tiene como objetivos establecer los criterios mínimos aplicables para garantizar una mayor uniformidad en la observancia, aplicación y cumplimiento de la legislación comunitaria medioambiental y la realización, seguimiento y publicación conforme a la Directiva 90/313/CEE, de los resultados de las inspecciones realizadas en todos los Estados miembros.

556 A saber: medidas de urgencia relacionadas con el cambio climático en cumplimiento del Protocolo de Kioto (la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, ha sido ratificada por la Comunidad en virtud de la Decisión 94/69/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1993??? (DOCE L 33, de 7 de febrero de 1994) entrando en vigor el 21 de marzo de 1994). Con posterioridad, las Partes en la Convención decidieron, en la primera Conferencia de las Partes que se celebró en Berlín en marzo de 1995, negociar un protocolo que contenga medidas de reducción de las emisiones para el período posterior al año 2000. A raíz de la labor del grupo de trabajo ad hoc denominado "Mandato de Berlín", nace el menos ambicioso Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, respecto a los objetivos propuestos por la Comunidad de reducir las emisiones en un 15% antes de 2010. El Protocolo de Kioto, adoptado el 10 de diciembre de 1997 en esta ciudad y ratificado por la Comunidad Europea el 29 de abril de 1998 (??? doce), marca unos objetivos de obligado cumplimiento sobre las emisiones de gases efecto invernadero a cumplir por los países industrializados antes del año 2012, concretamente, en el periodo 2008-2012 la reducción debe significar al menos el 5% respecto a los niveles de emisión de 1990. El Anexo I del Protocolo contiene la cuantificación de los compromisos suscritos), calidad de la atmósfera y reducción del nivel de emisiones, protección de la naturaleza y biodiversidad, calidad y distribución del agua, medio ambiente urbano, zonas costeras y su relación con el turismo, problemáticas derivadas del ritmo de crecimiento de los residuos, de su control y reciclaje, y gestión de riesgos, en especial los relacionados con la industria, el medioambiente y la energía nuclear. Para mayor grado de detalle consúltese: MARTÍN MATEO, RAMÓN: "El Derecho Ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y prospectiva"; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2001).

ambientales actuales, entre las que destacan las sustancias químicas, los organismos modificados genéticamente, la erosión del suelo y la gestión eficaz de los recursos. En cuanto a la ampliación de la gama de instrumentos, se reitera la necesidad de seguir confiando en los instrumentos de mercado, muy especialmente con los impuestos medioambientales y los incentivos fiscales. En la misma dirección, la Comisión se pronuncia favorable a los sistemas de ecoauditorías, de etiqueta ecológica y al uso de instrumentos financieros con criterios ecológicos (Fondos Estructurales, programa LIFE, prestamos y subvenciones, etc.).

A modo de conclusión, la Comunicación reitera que la viabilidad del desarrollo sostenible requiere un mayor compromiso para la correcta integración de los aspectos ambientales en el resto de las políticas y una participación profunda de los ciudadanos e instituciones desde un modelo de responsabilidad compartida. También defiende los principios en los que se sustenta el V Programa, extrapolándolos, desde un mayor nivel de exigencia y ampliación, como puntos de partida válidos para el futuro programa ambiental.

A finales de enero de 2001 la Comisión Europea aprobó la propuesta del nuevo programa medioambiental, que recoge las prioridades de actuación y las directrices para la política ambiental de la Comunidad en los próximos cinco a diez años. El Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, «*Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*»⁵⁵⁷, se centra en cuatro importantes áreas de actuación: el cambio climático, la naturaleza y la biodiversidad, el medio ambiente y la salud y el uso sostenible de los recursos naturales y la gestión de residuos.

El nuevo modelo de política medioambiental de la Comunidad está actualmente en fase de adopción por el Consejo y el Parlamento Europeo, que por primera vez acometerán su aprobación mediante el procedimiento de Codecisión. En su elaboración se han seguido

⁵⁵⁷ «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio ambiente. *Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*. –VI Programa de medio ambiente » y «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente para 2001-2010»; [COM (2001) 31 final, de 24 de enero de 2001]. En lo sucesivo se citará como Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental o simplemente por Sexto Programa. Véase también la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitaria para el Medio Ambiente (DO L 242, de 10.09.2002).

las pautas marcadas por el quinto Programa de Acción Medioambiental de 1992 y su versión revisada de 1998. Como en programas precedentes, al cabo de 5 años la Comisión examinará los resultados obtenidos y, si resulta necesario, lo actualizará a la vista de la evolución y de nuevos datos que hayan podido surgir.

La Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el nuevo Programa Comunitario de Acción Medioambiental, se articula en un texto normativo de 11 artículos y una exposición de motivos. Los artículos dos y tres del texto presentado por la Comisión se encargan de establecer los planteamientos estratégicos que permitirán alcanzar los objetivos generales que dan carta de naturaleza a la finalidad para el cual ha sido diseñado el nuevo Programa. Los siguientes artículos establecen los campos prioritarios de actuación mencionados anteriormente. Mientras que el artículo número nueve concierne a la necesidad de instaurar la política medioambiental sobre conocimientos sólidos y en torno a una amplia participación, el artículo diez establece las formas de control y evaluación desde las que debe ser observado y sometido el Sexto Programa.

El Sexto Programa agrupa las metas a alcanzar en torno a la dimensión medioambiental que posee la noción de desarrollo sostenible; pero no olvida, que además de mejorar el medio ambiente, se persigue un aumento general de la calidad de vida de los europeos. En esta línea, se proponen acciones que impulsen el desarrollo de un mercado más ecológico, con las que se espera obtener una reacción empresarial de innovaciones

tecnológicas y de gestión, que a su vez estimularan el crecimiento, la competitividad, la rentabilidad y la creación de empleo⁵⁵⁸.

El nuevo Programa establece el marco estratégico e identifica las principales prioridades desde las que acometer las actuaciones medioambientales de la Comunidad durante la próxima década. Tales actuaciones deben desarrollarse en el establecimiento de medidas realistas y alcanzables y en una reglamentación efectiva, para lo que resulta imprescindible abrir un amplio diálogo desde el que, con base en evaluaciones económicas

558 En el Consejo Europeo de Gotemburgo se añade una dimensión medioambiental a la estrategia de Lisboa (Consejo Europeo de Lisboa celebrado del 23 al 24 de marzo de 2000), «*a saber, llegar a ser antes de 2010 la economía basada en el conocimiento más dinámica del mundo, con pleno empleo y un nivel más alto de cohesión social, y acordaremos medidas concretas relativas a las acciones prioritarias que debemos emprender para aplicar esta estrategia*» y se propone que en el Consejo Europeo de Laeken se lleve a cabo un balance sobre los logros conseguidos respecto a los objetivos estratégicos de Lisboa, requiriendo a la Comisión para que a través de un conjunto de indicadores estructurales presente un informe que evalúe los logros alcanzados, de una visión completa de la situación y para que oriente y garantice la coherencia de las decisiones a tomar en el Consejo Europeo de Barcelona (celebrado en los días 15 y 16 de marzo de 2002) (véase las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001, punto 21, pág. 8). En la Cumbre de Barcelona, una vez estudiado el documento presentado por la Comisión, se «*COMPARTE la opinión de la Comisión sobre la necesidad de pasar de la estrategia a la práctica; CONSIDERA que ese informe no tiene suficientemente en cuenta la dimensión medioambiental y ENFATIZA la necesidad de que en su próxima edición refleje más amplia y extensivamente los aspectos medioambientales para lograr un nuevo enfoque en las decisiones políticas con el que las tres dimensiones del desarrollo sostenible se expresen más equilibradamente con miras a su progresiva integración y de conformidad con el plan de trabajo*» (Véase en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona, el punto 41 de los apartados reservados al medio ambiente, pág. 65).

Las Conclusiones de la Presidencia de los distintos Consejos Europeo pueden encontrarse en el servidor institucional de la Comunidad <http://www.europa.eu.int>). El informe al que nos venimos refiriendo es la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera en Barcelona: «*La estrategia de Lisboa. Hacer realidad el cambio*»; [COM (2002) 14 final, de 15 de enero de 2002], aunque sobre el mismo tema resulta de especial interés el «*Documento de los servicios de la Comisión en apoyo del informe de la Comisión al Consejo Europeo de primavera en Barcelona. La estrategia de Lisboa. Hacer realidad el cambio*»; [SEC (2002) 29, de 15 de enero de 2002]. Respecto a los indicadores estructurales, se encuentran disponible en la dirección http://www.europa.eu.int/comm/press_room/presspacks/barcelona/pp_barcelona.en.htm, eso sí, en lenguas inglesa, francesa y alemana.

y científicas serias⁵⁵⁹, definir los objetivos y las posibles actuaciones políticas que permitan un mayor grado de compromiso entre las partes afectadas, la elección de los instrumentos más precisos en cada caso y el equilibrio correcto entre los niveles de responsabilidad: comunitario, nacional, regional y local.

En el sentido apuntado, el análisis de la relación existente entre el coste y la eficacia se convierte en un importante elemento de las propuestas ambientales consideradas en el Sexto Programa. Mediante el análisis económico se permitirá a los responsables de la elaboración de las políticas optimizar la relación entre el valor y el coste de las acciones a aplicar, de la misma manera que resultará fundamental a la hora de efectuar un control de los progresos realizados, cuestiones que la Comisión juzga cardinales en la ejecución y evaluación de las medidas que resulten del presente Programa⁵⁶⁰. También puede prestarse ayuda a la toma de decisiones políticas mediante una buena comprensión de las tendencias que siguen los diferentes problemas, de modo que puedan construirse hipótesis y modelos para probar la eficacia probable de las distintas medidas. El papel de la investigación debe contribuir en la elaboración de políticas ambientales basadas en información fiable, debe apoyar el desarrollo de tecnologías y prácticas de gestión innovadoras, es crucial para conseguir la aceptación de los interesados y evitar conflictos innecesarios con los socios comerciales europeos.

559 *«Esté diálogo deberá apoyarse en una evaluación económica y científica sólida, basada en información sobre el estado del medio ambiente y las presiones y fuerzas impulsoras de los problemas ambientales. En la medida posible este trabajo tiene que apoyarse en la preparación de modelos de evolución y herramientas de predicción. Para ello, se requerirá una mejora significativa de la calidad de la información económica y ambiental, y de las evaluaciones generales y de políticas concretas, en las que se basa actualmente la toma de decisiones».* Esta dinámica de actuación precisa la implantación de un sistema de información coherente y adecuado, que permita conseguir unos conocimientos sólidos sobre los actuales problemas de medio ambiente, que ayuden a comprender la compleja naturaleza de nuestras interacciones con el entorno y sus consecuencias, su distribución geográfica y las tendencias socioeconómicas, que a menudo son las principales fuerzas impulsoras de la degradación del medio. Del mismo modo, la Comisión se pronuncia a favor de desarrollar un sistema de información sobre la incorporación de la normativa de la Comunidad a la legislación nacional, sobre su grado de aplicación y sobre el nivel de eficacia alcanzado por las medidas. (Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental págs. 66 y 67).

560 La Comisión contará para la medición de los progresos con la asistencia de la AEMA. Las evaluaciones se efectuará a partir de los informes elaborados con los datos suministrados por los sistemas de información implantados, para lo que resultará crucial disponer de un conjunto amplio y coherente de indicadores que calculen el avance conseguidos respecto a los objetivos fijados, entre los que se incluyen indicadores del valor monetario de los efectos del deterioro ambiental. Sobre las actuaciones concretas que pretenden acometerse en la evaluación de los progresos, consúltese la pág. 70 del Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental.

La política comunitaria de medio ambiente seguirá asentándose en los principios orientadores ya establecidos y consagrados en los Tratados, a saber: el principio de cautela, de corrección de la contaminación a ser posible en la misma fuente, el principio contaminador pagador y el principio por el que se presta prioridad a la acción preventiva. También se otorgará especial dedicación al “principio de integración”, conforme al cual todas las políticas comunitarias deberán tener debidamente en cuenta las exigencias medioambientales de la Comunidad cuando se tomen decisiones políticas⁵⁶¹. Además, se proponen estudiar la aplicación general del “principio de sustitución”, mediante el que se daría prioridad a la sustitución de sustancias peligrosas por otras menos dañinas en función de la existencia de alternativas adecuadas, y la posibilidad de aplicar la “inversión de la carga de la prueba”, que haría recaer sobre los productores la responsabilidad de demostrar la inexistencia de riesgos inaceptables para el medio ambiente y la salud humana cuando se tratara de ciertas sustancias catalogadas como peligrosas. Por lo que atañe al perímetro competencial, los problemas medioambientales a los que pretende hacer frente el Sexto Programa tienen un punto de encuentro en su carácter transfronterizo, circunstancia que promete en niveles supranacionales una aplicación más efectiva, y es por ello que se recurre al ámbito de actuación comunitario en virtud del principio subsidiariedad⁵⁶².

El nuevo Programa Comunitario de Acción Medioambiental propuesto por la Comisión se limita en la mayor parte de las áreas a fijar objetivos generales en lugar de objetivos cuantificados. Explica los problemas, fija las metas y enumera las acciones que con carácter preferente deben acometerse en cada una de las cuatro áreas prioritarias de actuación. Por lo que se refiere a algunos problemas ambientales, se anuncian las denominadas estrategias temáticas, que combinarán diversas medidas para lograr objetivos ambientales de la forma más rentable. Además, se establecen cinco estrategias como claves para alcanzar el éxito.

561 Artículo 6 del TCE.

562 Punto sexto de la Exposición de Motivos del Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental, pág. 73.

A) Estrategias prioritarias para cumplir los objetivos medioambientales

1.- Aplicar la legislación

La legislación sobre medio ambiente tiene y seguirá desempeñando un papel importante en la estrategia comunitaria para alcanzar los objetivos en la materia, por lo que una de las prioridades estratégicas para los próximos diez años consistirá en solucionar las graves deficiencias que se observan en ciertas áreas a la hora de aplicar las normas.

La Comisión se propone controlar la aplicación del Derecho Comunitario, elaborar un cuadro de resultados actualizado regularmente y llevar los casos de incumplimiento e infracción de los gobiernos nacionales ante el TJCE. También se espera conseguir un mayor grado de transparencia que permita divulgar ampliamente la información⁵⁶³, de manera que contribuya a crear una presión popular a favor de respuestas rápidas administrativas y judiciales, con la que se consiga poner en evidencia a los que se retrasan en cumplir sus obligaciones o no asuman los compromisos acordados.

La táctica europea para combatir el delito ecológico, entendido como la negligencia grave o el incumplimiento intencionado de la legislación comunitaria, camina por dos vías de acción. En primer lugar, mediante el establecimiento de sanciones penales en casos de incumplimiento deliberado del Derecho Comunitario, con arreglo al primer pilar comunitario. En segundo lugar, se aproximaran las legislaciones de los Estados miembros y se incrementará la cooperación judicial respecto al delito ecológico organizado, conforme a las prescripciones dispuestas en el tercer pilar.

563 Con posterioridad a la aprobación de la Directiva 90/313/CEE, encuadrada dentro de las acciones acometidas durante el IV Programa Comunitario de Acción Medioambiental, la Comisión a cometido trabajos encaminados a revisar dicha Directiva en tres direcciones: corregir las carencias observadas en su aplicación práctica, ajustar la normativa comunitaria al Convenio de Aarhus con vistas a su ratificación (Véase la Propuesta de Decisión del Consejo sobre la firma por parte de la Comunidad Europea del Convenio CEPE/ONU sobre acceso a la información, participación pública y acceso a los procedimientos judiciales en cuestiones de medio ambiente???) y la Propuesta de la Comisión [COM (1998) 344 final???) y adaptar la Directiva a los avances de las tecnologías informáticas. Hablamos de ??? [COM (2000) 402, DE 29 DE JUNIO DE 2000] (DOCE C 337, de 28 de noviembre de 2000) y del informe [COM (2000) 402 final, de ¿???) destinado a subsanar algunas de las carencias observadas en las enmiendas interpuestas por el Parlamento Europeo.

Pese a que el Derecho de la comunidad se ocupa ampliamente de regular actividades o sustancias que pueden plantear riesgos para la salud humana y el medio ambiente, la normativa se ocupa en contadas ocasiones de regular las situaciones en que el daño ha sido causado. Esta situación ha llevado a la Comisión a proponer un régimen asentado sobre el principio quien contamina paga y el principio de acción preventiva, que declare legalmente responsables a las personas que inflijan un daño a la salud y a las propiedades ajenas, que contaminen ciertos lugares o que atenten contra la biodiversidad.⁵⁶⁴

A juicio de la Comisión, la reglamentación medioambiental, principalmente la relacionada con contaminación de las aguas y de la atmósfera, ha resultado decisiva en los éxitos de la política comunitaria de medio ambiente; aunque se reconoce que en la actualidad el margen para resolver estos problemas mediante un simple sistema de mando y control se ha visto limitado⁵⁶⁵.

Por este motivo, el Sexto Programa concede a las empresas mayor grado de protagonismo en la consecución de las metas medioambientales fijadas y se las insta a emprender el camino de la innovación, de la creación o introducción en nuevos mercados y el aumento de la competitividad; a partir de transformaciones empresariales que permitan corregir los niveles de contaminación y residuos, reflejo de ineficacias o de malas gestiones empresariales. Desde este nuevo escenario, y sin olvidar que el objeto de la legislación radica en fijar de manera rigurosa y adecuada los parámetros a alcanzar, la reglamentación

564 Véase al respecto el «*Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental*»; op. cit. y el «*Libro verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*»; [COM (2001) 366 final, de 18.07.2001].

565 Al respecto, el Sexto Programa concreta que las fuentes de contaminación ya no se concentran en instalaciones industriales aisladas sino que se han convertido en actividades económicas múltiples, (véase el Sexto Programa, pág. 66). Por ejemplo, el control reglamentario ha conseguido disminuir la contaminación de las aguas interiores procedentes de fuentes específicas, pero no puede decirse lo mismo de la contaminación procedente de fuentes difusas (principalmente la agricultura). Por otra parte, los problemas de contaminación atmosférica se sitúan, sin embargo, y pese a lo dicho, básicamente en determinadas zonas y ciudades a causa de la concentración de fuentes de contaminación (climatización de los edificios, transportes, industrias, etc), así como de condiciones climáticas y geográficas específicas. Es más, la Comunidad ha detectado 18 categorías de fuentes de gases con efecto invernadero que cubren el 96% del total de emisiones comunitarias, mediante un análisis de las fuentes clave de este tipo de gases (ver: «*Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 93/389/CEE del Consejo, modificada por la Decisión 1999/296/CE, relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad*»; [COM (2001) 708 final, de 30 de noviembre de 2001]).

puede aportar el estímulo necesario en el proceso de innovación⁵⁶⁶ empresarial, tanto desde el punto de vista del mercado como del medioambiental, y puede también, ofrecer incentivos positivos a las empresas cuya actuación sea adecuada, por ejemplo, a las que superen los estándares señalados en la norma. Con esta orientación se propone una normativa flexible, que participe y se adecue a la vasta diversidad económica y geográfica europea, tendente a regular resultados en lugar de ordenar los medios para alcanzar las metas establecidas y que reconozca la necesidad de establecer periodos transitorios de adaptación a la norma.

No obstante, se acepta que ciertos asuntos requieren más aún de medidas de extrema elasticidad, como por ejemplo compromisos o acuerdos voluntarios, e incluso de alternativas de “co-reglamentación”, que dejarían al consenso de las industrias afectadas la elección y definición de las medidas de ejecución que estimaran más convenientes, dentro de un marco regulador que establecería las políticas y objetivos de carácter general.

2.- Trabajar con el mercado

Respecto a los mecanismos de mercado que venían aplicándose, la Comisión reivindica los logros alcanzados con su uso y alienta para que con un mejor aprovechamiento futuro se obtengan resultados aún más eficaces. Al mismo tiempo, se muestra dispuesta a recurrir a la incorporación de una serie de nuevos instrumentos y medidas, siempre con base en el principio de repercutir las responsabilidades económicas y sociales sobre la parte que ha provocado la contaminación, a fin de incorporar las repercusiones positivas y negativas sobre el valor final de los productos y servicios; de tal forma, que se consiga influir sobre las decisiones que toman las empresas, los consumidores, los ciudadanos y los responsables de otras políticas.

El Sexto Programa opina que la situación ideal sería aquella en la que las empresas consideraran que conservar el medio ambiente es tan importante como conservar sus clientes. Desde esta hipótesis se propone cambiar el rumbo, y para conseguirlo, se es

⁵⁶⁶ La Comisión pone de manifiesto que las tecnologías medioambientales son capaces de conseguir un doble objetivo, incrementar el nivel medioambiental a la vez que reducen costes, «con lo que se fomenta el crecimiento económico permitiendo que la economía crezca más de prisa sin rebasarla capacidad de aguante medioambiental. (Para la Comisión, las nuevas tecnologías dirigidas al medioambiente representan) un puente natural entre nuestros objetivos económicos, sociales y medioambientales». Véase al respecto el «Informe de la Comisión. La tecnología medioambiental en pro del desarrollo sostenible», pág. 24; [COM (2002) 122 final, 13 de marzo de 2002].

consciente de la necesidad de lograr el compromiso empresarial, en especial de los grandes sectores económicos como la industria y los transportes, responsables de daños considerables al medio ambiente. La UE se ha comprometido a trabajar con las empresas para idear nuevas estrategias que les ayuden a reducir su impacto ambiental negativo, a ser más respetuosas con el medio ambiente y a incrementar su rendimiento ecológico. La Comisión considera que un “crecimiento ecológico” puede brindar grandes oportunidades a las empresas europeas, puesto que estimularía la competencia, aumentaría los márgenes de ganancias y contribuiría a la creación de empleo. En esta dinámica, ya se están consignando sistemas que ofrecen incentivos y recompensas⁵⁶⁷ para conseguir que más empresas incrementen y evalúen su rendimiento ecológico, investiguen e inviertan en tecnologías limpias o para que utilicen menos recursos. Así mismo, se fomentarán programas que las orienten en la comprensión de la normativa comunitaria y les recuerde que en caso de infracción pueden ser sancionadas.

Por lo que atañe a las subvenciones públicas, se deja meridianamente claro que les corresponde promocionar prácticas respetuosas con el medio ambiente y que en caso contrario deben desaparecer. En el marco de la PAC y de las subvenciones concedidas de acuerdo a los Fondos Estructurales y de Cohesión, este proceso ya se ha iniciado gracias a las modificaciones incorporadas por la Agenda 2000. La concesión de ayudas puede impulsar el desarrollo de productos y procesos de producción acordes con los objetivos medioambientales, no obstante, la Comisión no olvida que las nuevas directrices para la concesión de ayudas necesariamente deben conjugarse con los efectos sobre la competencia dentro del mercado interior.

En el campo prioritario de la gestión sostenible de recursos naturales, se propone la eliminación radical de aquellas subvenciones que fomenten un uso excesivo, mientras que dentro de la estrategia para hacer frente el cambio climático, se trataría de *«confeccionar un inventario y hacer una revisión de las subvenciones energéticas en los Estados miembros, lo cual incluirá un análisis de la compatibilidad con la consecución de los objetivos sobre el*

⁵⁶⁷ En la pág. 16 del Sexto Programa se cita como ejemplo de esta tipología de instrumentos de mercado *«el establecimiento de contratos agroambientales que ofrecen incentivos económicos a los agricultores que asumen compromisos medioambientales específicos»*.

cambio climático», iniciativa consecuente con la artificialidad del precio final del carbón que provocan las subvenciones y con el freno hacia fuentes energéticas menos contaminantes⁵⁶⁸.

Considerando que los contratos públicos representan aproximadamente del 14%⁵⁶⁹ del mercado de la UE, se va a pedir la contribución de los responsables de empresas y organizaciones, tanto públicas como privadas, para que interioricen la dimensión medioambiental entre las variables a considerar en sus decisiones de compra. En esta dirección, y para dar ejemplo, se pondrá en práctica una revisión de la adjudicación de contratos con criterios ecológicos en las instituciones comunitarias⁵⁷⁰.

El sector financiero puede favorecer también las actividades ecológicas por medio de sus políticas de crédito e inversión, por lo que se les va a pedir su incorporación a una iniciativa voluntaria de colaboración, que poco a poco y de manera sistemática, apoye la inclusión de datos sobre los costes sociales y medio ambientales en los informes financieros anuales de las empresas del sector. Para ello, la Comisión propone trabajar conjuntamente en la elaboración de criterios armonizados que delimiten las características precisas que debe observar una inversión para considerarse ecológica y aplicarlas a los productos y servicios que los clientes están recibiendo, como por ejemplo, en las ofertas de las que dispone el sector en fondos de inversión verdes. En esta labor, tanto el BEI con como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo pueden también influir decisivamente a través de la naturaleza y el volumen de los fondos que destinan a actividades que desarrollen adecuadas prácticas ecológicas⁵⁷¹.

568 Véanse los artículos 7.1 y 4.1 de la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente 2001-2010, págs. 87 y 83 del Sexto Programa, respectivamente.

569 Véase la pág. 19 del Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental.

570 Véase el art. 3.5 de la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente 2001-2010, pág. 81 del Sexto Programa y los documentos de la Comisión: «*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministros, de servicio y de obras*» y «*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía y de los transportes*»; [COM (2000) 275 final, de 3 de agosto de 2000] y [COM (2000) 276 final, de 31 de agosto de 2000], respectivamente.

571 Véase el art. 3.6 de la Propuesta de Decisión que nos ocupa, pág. 81 del Sexto Programa.

Tal y como venimos comprobando la Comisión desea acentuar la importancia de implicar a los ciudadanos y las empresas mediante fórmulas innovadoras de producción y consumo más respetuosas con el entorno. En este sentido, la Comisión está elaborando una política integrada y ecológica sobre los productos (PIP) con el objetivo de reducir el impacto ecológico y sanitario de los productos durante todo su ciclo de vida, conseguir una mejora de la eficacia en el uso de la energía y de los recursos utilizados y fomentar nuevas formas de producción y consumo⁵⁷².

La Comisión pretende aprovechar también las sinergias con la legislación existente y en especial con la Directiva sobre la prevención y el control integrados de la contaminación (IPPC). Se trata de un instrumento dinámico para el fomento y la difusión de la tecnología medioambiental que permite un aprovechamiento continuo de las mismas. Una vez que la Comisión concluya el intercambio general de información sobre las mejores técnicas disponibles⁵⁷³ que está organizando, los propietarios o directores de determinadas instalaciones industriales podrán solicitar un permiso cuyas condiciones de adjudicación se adaptarán en función de las tecnologías ambientales más innovadoras, convirtiendo de esta manera la prevención y control de la contaminación en un sistema dinámico y abierto⁵⁷⁴.

572 «Libro verde sobre la política de productos integrada»; [COM (2001) 68 final, de 7 de marzo de 2001].

573 La definición de la expresión mejor técnica disponible podemos encontrarla en el anexo I del Convenio de Helsinki, de 17 de marzo de 1992, sobre protección y uso de los recursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales, ratificado por Decisión del Consejo de la Comunidad Europea de 24 de julio de 1995 (DOCE L 186, de 5 de agosto de 1995) donde se la designa como «la última fase del desarrollo de procesos, equipos o métodos de explotación que indican que una medida es aplicable en la práctica para limitar las emisiones, los vertidos y los residuos». A continuación se enumeran los siguientes apartados dirigidos al ajuste práctico de tal calificación:

- a) «Otros procesos, equipos o métodos de explotación comparables que hayan sido ensayados con éxito recientemente.
- b) Los avances tecnológicos y la evolución del saber y los conocimientos científicos.
- c) La viabilidad económica de la tecnología.
- d) Los plazos de introducción, tanto en las nuevas instalaciones como en las ya existentes.
- e) La naturaleza y el volumen de los vertidos y efluentes.
- f) Las tecnologías de residuos escasos o nulos».

574 Véase la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo» (Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y control integrados de la contaminación (DOCE L 257, de 10 de octubre de 1996); [COM (2001) 581 final, de 23 de octubre de 2001].

Respecto a las⁵⁷⁵ medidas de carácter voluntario, se pretende estimular a las organizaciones de todos los sectores con el ánimo de fomentar un empleo más amplio del sistema comunitario EMAS. En esta dirección se están elaborando nuevas medidas destinadas a aumentar el porcentaje de entidades que publican informes rigurosos y verificados por auditores independientes, en los que se concreten resultados armonizados en materia de desarrollo sostenible y de rendimiento ecológicos.

Por lo que respecta al sistema de etiquetado ecológico de la Unión Europea, se estudian nuevas posibilidades de aplicación destinadas a conseguir una información que permita a los consumidores un conocimiento y elección de productos ecológicos más rápida y eficaz⁵⁷⁶. Ello podría conseguirse no sólo mediante los datos y anagramas suministrados en las propias etiquetas de los productos, sino en cualquier situación en que el mercado necesite distinguir entre productos más ecológicos y menos ecológicos (por ejemplo, contratos públicos, evaluaciones comparativas para inversiones en bienes de activo fijo, fondos ecológicos del sistema financiero y en todas aquellas declaraciones, requisitos e indicadores esenciales que los productos y servicios suministrados al mercado por los fabricantes deban proporcionar). También se examinan otras alternativas y procedimientos paralelos a fin de conseguir un impacto efectivo, como es el caso de las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO).

Hasta la fecha, la estrategia aplicada en relación con las empresas ha estado centrada fundamentalmente en establecer normas y metas y en velar por que se cumplieran. Los Estados miembros han ido completando cada vez más esas medidas con instrumentos de mercado tales como impuestos ambientales para gravar distintos productos con objeto de modificar las señales que envían los precios en el mercado y favorecer productos, procesos y servicios más respetuosos con el medio ambiente. Con esto también se conseguirá que los consumidores puedan disfrutar de estilos de vida más ecológicos y que su toma de decisiones se practique con el suficiente conocimiento de causa.

Varios Estados han realizado también reformas de la fiscalidad medioambiental, en

575 Reglamento (CE) 761/2001, que deroga al Reglamento (CEE) 1836/93.

576 El Reglamento 880/92 prevé su revisión en el transcurso de un máximo cinco años para incorporar medidas de mayor eficacia. La introducción de las modificaciones apuntadas por la Comisión ha dado lugar a su derogación por el nuevo Reglamento (CE) 1980/2000.

las que se combinan impuestos ecológicos nuevos o incrementados con reducciones fiscales sobre el trabajo para fomentar el empleo. En las situaciones adecuadas, los impuestos ambientales pueden ser enormemente eficaces desde el punto de vista tanto económico como del medio ambiente⁵⁷⁷, tal y como se ha demostrado la aplicación de tipos impositivos diferenciados sobre la gasolina con plomo y sin plomo. No obstante, en contraposición con otras estrategias la Comisión se muestra excesivamente prudente a la hora de proponer acciones más o menos concretas, limitándose a considerar las posibilidades que muestran la aplicación de impuestos en la adquisición de productos más ecológicos⁵⁷⁸.

3.- Informar a los ciudadanos

La Comunidad va a seguir favoreciendo las prácticas ambientales correctas y compartiendo ideas para aumentar el acceso de los ciudadanos a una información medioambiental clara y fidedigna. Se trata de conseguir que tanto la forma de vida como las decisiones de la ciudadanía europea se oriente a favor de la protección de su entorno y de la naturaleza que les rodea. Los ciudadanos, como consumidores, pueden contribuir a convencer a las empresas para que sean más respetuosas con el medio ambiente y para que desarrollen productos y servicios ecológicos innovadores.

En consecuencia, la Comisión pretende poner en práctica un número amplio de medidas entre las que sobresalen las siguientes acciones: se va a promocionar la educación ambiental y se va a animar a los Estados miembros a que incluyan temas medioambientales en los programas de estudios; también se promocionará el uso de Internet y de programas pedagógicos en la orientación hacia estilos de vida más ecológicos; se pedirá la colaboración de las autoridades públicas y de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) para

577 Véase la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Conjugar nuestras necesidades y nuestras responsabilidades: integración de las cuestiones medioambientales en la política económica*»; [COM (2000) 576 final, de 20 de septiembre de 2000] y las páginas 15 y 16 del Sexto Programa de Acción Ambiental.

578 La extrema vaguedad a la que hacemos referencia puede comprobarse en el punto 42 de los apartados reservados al medio ambiente, dentro de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona, (op. cit. pág. 70), donde se «*considera importante fomentar la utilización de medidas fiscales, que incluyan un marco comunitario adecuado y oportuno tiempo de fiscalidad de la energía, el cambio a una utilización más eficiente de la energía, una energía y transporte menos contaminantes y la innovación tecnológica*». Si bien no es precisamente este el escenario más adecuado para el desarrollo profundo de tales asuntos, si deja entrever el grado de ambigüedad comunitaria que exigen las cuestiones relacionadas con la fiscalidad, la energía y el medioambiente.

incrementar la oferta de información; se estudia intervenir decididamente para eliminar la publicidad engañosa y se va a prestar asistencia en la confección de instrumentos prácticos que permitan a los ciudadanos evaluar el rendimiento ecológico de productos y servicios alternativos, cuando procedan a realizar sus elecciones de compra.

4.- Explotar el suelo de forma más adecuada

En esta estrategia, la Comisión comienza su exposición aseverando que el modo en que se explota el suelo tiene un impacto ambiental enorme y perdurable, que puede provocar la desaparición de hábitat, la destrucción de paisajes o el aumento de la contaminación. Hasta el momento, a esta problemática se le ha intentado poner freno mediante la aplicación de la directiva comunitaria sobre EIA⁵⁷⁹, a la que ahora la Comisión le une la propuesta sobre evaluación ambiental estratégica⁵⁸⁰, ambas con la misión de evaluar el impacto de proyectos de infraestructuras sobre el medio ambiente, y que en el futuro, además, deberán contribuir también a la integración de las consideraciones medioambientales en las decisiones de planificación.

Respecto a otras actuaciones a emprender por la Comunidad dentro de los sectores de actividad conexos a la utilización del suelo, se considera la puesta en marcha de un impuesto que fomente la adquisición de productos más ecológicos, colaboraciones con el sector financiero para definir criterios con los que ajustar el perfil de las inversiones ecológicas, colaboración con las empresas para que realicen evaluaciones internas sobre su nivel de rentabilidad ecológica, sistemas de recompensa del rendimiento ecológico empresarial y

579 Directiva 97/11/CE tiene por misión completar el sistema de evaluación de impacto ambiental previsto en la Directiva 85/337/CEE. Es de aplicación a los planes, programas y sus posibles modificaciones que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente y que hallan sido preparados y aprobados por una autoridad competente. La evaluación ambiental será necesariamente obligatoria respecto a la ordenación del territorio urbano y rural, el uso del suelo, el transporte, la energía, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, la industria, las telecomunicaciones, la agricultura y la pesca, el turismo o que puedan afectar a los espacios protegidos por la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, de 22.07.1992), entre otras.

580 En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona, y en consideración a la importancia de actuarse a escala comunitaria para proteger los recursos del suelo, se invita a la Comisión a presentar una comunicación sobre la protección integrada de la calidad del suelo que sirva de base para una futura estrategia comunitaria sobre la materia (op. cit., punto 41, pág. 69).

planes de orientación que permita a la empresa un mayor nivel de comprensión de la norma europea.

Otras actuaciones a desarrollar con carácter específico para esta estrategia, consisten en favorecer un aumento de la calidad en las prácticas ecológicas entre los responsables de ordenación territorial local y regional, primordialmente en zonas urbanas⁵⁸¹ y costeras dada la especial vulnerabilidad demostrada, y la creación de un sitio en la Red para profesionales de la construcción y ciudadanos interesados, encaminada a compartir experiencias y promocionar una planificación urbana sostenible. Por último, a través de los programas agroambientales de las políticas regionales de la PAC se pretende facilitar la implantación de la red Natura 2000, ampliar la conservación de la biodiversidad y el paisaje, y en general, favorecer la gestión medioambiental del suelo.

5.- Integrar el medio ambiente en todas las políticas de la Comunidad

Como venimos comprobando, el Sexto Programa resalta la necesidad de continuar integrando las consideraciones ambientales en el centro del proceso de formulación de todas las políticas, como el transporte, la energía, la PAC, la pesca y la industria; principio claramente establecido por el Tratado de Ámsterdam como elemento fundamental del desarrollo sostenible⁵⁸².

Para cumplir este objetivo de manera satisfactoria, la Comisión recalca la necesidad de conocer mejor el origen de los problemas ecológicos y la forma en que interactúan entre sí, para lo que resulta imprescindible disponer de una sólida base científica y mecanismos de comprobación de los progresos realizados. Estos mecanismos están pensados para reconocer de forma inmediata si las políticas dispuestas están siendo suficientemente eficaces, a la vez

581 Tras la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea»; [COM (1998) 605 final, de 28 de octubre de 1998] se aprueba la Decisión 1411/2001//CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano (DOCE L 191, de 13 de julio de 2001), mediante la que se espera animar a las autoridades locales a responder a los problemas medioambientales y se presta apoyo financiero y técnico para establecer un marco de cooperación destinados a conseguir un modelo adecuado de desarrollo urbano sostenible. Esta iniciativa además se encuentra abierta a Malta y Chipre y a los países PECO.

582 Artículo 6 del TCE.

que ayudarán tanto a las instituciones como a los ciudadanos a evaluar el alcance los progresos obtenidos. Así mismo, la Comisión está dispuesta a presionar para que se sigan suscribiendo compromisos semejantes a la iniciativa abierta en la Cumbre de Cardiff⁵⁸³ y para que estos compromisos se traduzcan en hechos tangibles⁵⁸⁴. En el propio seno de la Comisión se van a establecer, en casos en los que resulte necesario, diversos instrumentos adicionales de integración, entre los que se menciona la realización de evaluaciones globales de los requisitos de protección medioambiental en todas y cada una de sus iniciativas.

Dentro de este proceso de integración y entre otras medidas, la Comisión propone ejecutar las siguientes acciones:

- Evaluar los resultados y la eficacia del sistema comunitario de etiqueta ecológica.

En aquellos casos en que su aplicación resulte adecuada, se propone la introducción de incentivos fiscales que permitan a los consumidores comparar el rendimiento ecológico de productos similares (como puede ser el caso de la eficacia energética) de forma más elocuente⁵⁸⁵.

583 En atención al principio de integración, el Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998 dio el visto bueno a la integración de los objetivos ambientales en todas las políticas comunitarias (el denominado proceso de integración de Cardiff introduce también otros intereses generales en las políticas sectoriales, como la promoción del empleo y el desarrollo regional), acción que se confirma en el Consejo Europeo de Viena celebrado en diciembre de 1998 y en el que se solicita a la Comisión que prepare para la Cumbre de Colonia un informe sobre la situación de la integración de las consideraciones medioambientales en las demás políticas, incluyendo la acción de la propia Comisión. Fruto de esta solicitud es el «*Documento de trabajo de la Comisión para el Consejo Europeo. Informe de Colonia sobre integración medioambiental. Integración de la política de medio ambiente*»; [SEC (99) 777], donde se recogen los esfuerzos de integración realizados por la Comisión y otros puntos relevantes como el cambio climático, la Agenda 2000, el empleo y diversos aspectos institucionales. Véase sobre el particular el segundo Informe de Cardiff [COM (2000) 26, de 26 de enero de 2000]; «*Reforma económica: Informe sobre el funcionamiento de los mercados comunitarios de productos y capitales*», elaborados a partir de la invitación del Consejo a la Comisión a elaborar infórmense anuales sobre aquellos ámbitos que tengan relación con los mercados de productos y capitales.

584 En esta dirección, la aprobación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DOCE L 197, de 21 de julio de 2001), representa una importante contribución para la efectiva consecución de la integración de las consideraciones medioambientales en todos los sectores.

585 La principal solución contemplada en este marco es una tributación diferencial de acuerdo con las prestaciones medioambientales de los productos. Un primer paso puede consistir en la aplicación de tipos de IVA reducidos a los productos que llevan la etiqueta ecológica europea. Esta posibilidad se estudiará en el marco de la nueva estrategia del IVA. Op. cit., [COM (2001) 68 final], pág. 11.

- Promover la introducción de la dimensión ambiental en los contratos de compra, de adjudicación de obras y de contratación de personal, y proceder de inmediato a la evaluación de este aspecto en todos los contratos celebrados por las instituciones comunitarias, para dar ejemplo⁵⁸⁶.
- Promover el intercambio de mejores prácticas políticas entre Estados miembros.
- Estudiar la posibilidad de llevar a cabo varias iniciativas de naturaleza voluntaria con el sector financiero, según lo expuesto en el apartado reservado a los instrumentos de mercado.
- Adoptar legislación sobre responsabilidad ambiental.
- Continuar elaborando indicadores que permitan seguir, medir e informar sobre la evolución del procedimiento de integración sectorial.
- Reforma el sistema de recogida de datos y elaborar informes con el objeto de proporcionar un panorama más completo del estado del medio ambiente europeo. Estos informes pasarían a formar parte de las publicaciones periódicas de la Comunidad e incorporarían un elenco de indicadores medioambientales que pusieran de manifiesto los resultados alcanzados.
- Por último, y por lo que concierne a la contabilidad medioambiental de las empresas, la base para su regulación se encuentra también en la consideración del principio de integración de las obligaciones medioambientales en otras políticas.

La ausencia de normas contables explícitas sobre contabilidad medioambiental crea una situación en la que los distintos usuarios de la información contable, entre otros, las autoridades normativas, inversores, analistas financieros y el público en general, pueden considerar que la información medioambiental facilitada

586 En la comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y el empleo se describen los puntos principales a seguir en la implantación de esta estrategia, con la que en líneas generales se pretende conseguir sinergias positivas entre las políticas de medio ambiente y empleo. Para más información sobre la interrelación entre ambas variables consúltese la «Comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y el empleo. Hacia una Europa sostenible»; [COM (1997) 592, de 18 de noviembre de 1997].

es inadecuada o poco fiable. Como respuesta a esta situación en 1999 la Comisión aprueba una Comunicación sobre el mercado único y el medio ambiente⁵⁸⁷ en la que, en conjunción con otras medidas, se establece la aprobación de una Recomendación sobre cuestiones medioambientales en la información financiera⁵⁸⁸.

B) Áreas de actuación prioritarias

Además de aplicar los anteriores planteamientos a todas las cuestiones medioambientales, se va a prestar especial atención a cuatro áreas de actuación prioritarias, tal y como proponen las conclusiones de la evaluación global y de los informes sobre el estado sobre el medio ambiente de la AEMA, mencionados en los comienzos de este título.

1.- El cambio climático

En el Sexto Programa se citan los informes de evaluación más recientes del Grupo Intergubernamental sobre el Cambio climático para aseverar que las actividades humanas están haciendo aumentar la temperatura media del planeta. Concretamente, la temperatura media europea ha subido en 0,8° C en los últimos 100 años y se espera un incremento para el año 2100 de entre 1 y 6° C, con las graves consecuencias que ello entraña. Se es plenamente consciente que el 5% de la población mundial vive en la Unión Europea y que genera aproximadamente el 15% de los gases de efecto invernadero emitidos en todo el mundo.

Por estos motivos, el problema del cambio climático ocupa un lugar destacado en el orden del día de la UE, el Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental lo señala como una de sus prioridades de acción y, en líneas generales, las actuaciones que pretende acometer la Comunidad para la limitación de las emisiones de gases con efecto invernadero interviene en la mayor parte de la vida economía y social y tanto en el plano nacional, europeo como mundial.

⁵⁸⁷ «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El mercado único y el medio ambiente»; [COM (1999) 263, de 8 de junio de 1999].

⁵⁸⁸ Recomendación de la Comisión (2001/453/CE), de 30 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento, la medición y la publicación de las cuestiones medioambientales en las cuentas anuales y en los informes anuales de las empresas (DOCE L 156 de 13 de junio de 2001).

Aunque el núcleo del nuevo Programa propuesto presenta como objetivo una reducción del 8% de las emisiones de gases de efecto invernadero⁵⁸⁹ de la Comunidad para el periodo 2008-2012, respecto a los niveles registrados durante 1990 (conforme al compromiso adquirido en el Protocolo de Kioto), la Comisión pretende conseguir recortes más exigentes en las emisiones globales a largo plazo, y estima que las emisiones mundiales de esos gases tendrán que disminuir aproximadamente un 70%, con similar año base de comparación. A más largo plazo aún, se espera conseguir reducciones en las emisiones globales en aproximadamente de un 20 a un 40% (la fecha estimada se fija en torno al año 2020), en comparación también con los niveles de 1990.

El ideal comunitario en esta área consiste en estabilizar las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero en un nivel que no provoque variaciones no naturales en el clima de la Tierra, aunque por otro lado, se acepta que incluso reduciendo con éxito el nivel de emisiones, el cambio climático, en mayor o menor medida será inevitable. La Comisión propone acometer las siguientes acciones⁵⁹⁰:

- En el plano internacional se intentará lograr un acuerdo mundial sobre el Protocolo de Kioto y su puesta en práctica.
- Crear un mercado de derechos de emisión para su implantación en la Unión Europea en el año 2005⁵⁹¹.
- Compatibilizar las subvenciones energéticas de los Estados miembros con los objetivos relativos al cambio climático.

589 «Los gases de efecto invernadero que plantean problemas son el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄), el óxido de nitrógeno (NO₂) y los gases fluorados (...) Además de esos gases, las sustancias que agotan la capa de ozono (como los CFC) son gases de efecto invernadero muy potentes. En la actualidad se está suprimiendo su utilización progresivamente, sobre la base del Protocolo de Montreal. Por consiguiente, la política sobre clima no se ocupa ya de esos gases». Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental, pág. 25. Los Estados miembros se comprometieron en el Protocolo de Kioto a reducir conjuntamente sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 8% entre los años 2008-2012.

590 La Comisión ya inició el Programa Europeo sobre el Cambio climático (PECC) («Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)»; [COM (2000) 88 final, 8 de marzo de 2000]) y, con base en los resultados que del mismo se extraigan, se formularán propuestas concretas en materia de política energética, de transportes, industria y agricultura.

591 Véase al respecto el «Libro verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea»; [COM (2000) 87 final, de 8 de marzo 2000].

- Establecer objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los principales sectores económicos.

El Programa señala la necesidad de que se produzcan cambios estructurales, especialmente en los sectores del transporte y la energía (el transporte por carretera y la producción de electricidad son los principales emisores de los gases de efecto invernadero), y reclama mayores esfuerzos en materia de eficiencia y ahorro energéticos. En el sector de los transportes las medidas pasan principalmente por promover una permuta en los medios de locomoción, de manera que ganen importancia el uso del transporte público y los transportes fluviales y ferroviarios. Respecto a los combustibles, el peso del cambio se deposita en la investigación de carburantes de sustitución y de motores más eficientes, con emisiones en carbono bajas y económicamente viables.

- Promover las fuentes de energía renovables, tales como la energía solar y la energía eólica, mediante una nueva directiva y con el adecuado apoyo dentro de un mercado liberalizado de la energía.
- Recurrir a instrumentos de mercado. Fundamentalmente se reitera el compromiso de la Comisión con la implantación de un impuesto medioambiental y energético y se invita a los Estados miembros a considerar seriamente el asunto.
- Ayudar a los Estados miembros para prepararse a las consecuencias que traerá con sigo el cambio climático.

Se propone una revisión de las políticas comunitarias que tenga en cuenta dos escenarios: en primer lugar la adaptación a condiciones meteorológicas extremas, de manera que influyan en la toma de decisiones sobre inversión en infraestructuras, y en segundo lugar el desarrollo de un plan encaminado a sensibilizar a la población y a las empresas.

- En el sector agrario se intentará reducir las emisiones de metano y de óxidos de nitrógeno y se explotará la captura de CO₂, en especial protegiendo los

bosques, puesto que actúan como sumideros al absorber el dióxido de carbono del aire.

- Otras acciones pasan por el perfeccionamiento de los servicios sanitarios y de urgencia, a la vista del aumento previsto en la frecuencia de enfermedades gástricas, pulmonares y de otras tipologías. También será necesario respaldar el ahorro de energía en los sistemas de calefacción y refrigeración, celebrar acuerdos con la industria en apoyo de la eficacia energética⁵⁹² y en la reducción de emisiones específicas, incluir al cambio climático en las políticas comunitarias de investigación y desarrollo tecnológico, entre otras acciones.

2.- La naturaleza y la biodiversidad

Puesto que Europa vive amenazas enormes para la supervivencia de muchas especies y de su hábitat, los objetivos y metas propuestos en el Programa se centran en proteger y restaurar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales y detener la pérdida de diversidad biológica, tanto en la Unión Europea como a escala mundial, así como, preservar los suelos contra el proceso de erosión y contra la contaminación.

Para su consecución, la estrategia comunitaria se apoya en las políticas e instrumentos existentes y propone diferentes vías de acción, entre las que destacan: la conclusión de la red Natura 2000, la ejecución de una serie de planes de acción por sectores en materia de biodiversidad, la intensificación de la legislación comunitaria en materia de protección de la calidad de las aguas y sus recursos, de la reducción de la contaminación atmosférica, de la evaluación de los impactos ambientales y de los futuros programas del uso del suelo, como piedras angulares de la estrategia comunitaria para salvar dichas amenazas.

Además, dentro de la PAC se muestran particularmente interesantes la adopción de medidas agroambientales y los nuevos planes de desarrollo rural, articulados ahora desde

⁵⁹² El plan de acción comunitario sobre eficacia energética concreta la cifra del 1% anual de incremento en el sector industrial. Sexto Programa, pág. 29. Sobre el particular consúltese especialmente la «Propuesta modificada de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa plurianual de fomento de la eficacia energética: SAVE (1998-2002)». [COM (1999) 211 final, de 21 de mayo de 1999].

una concepción medioambiental en respuesta a los planteamientos expuestos en la Agenda 2000⁵⁹³. También se anuncia nuevas iniciativas para proteger el entorno marino, entre las que merece la pena citar las recomendaciones para el desarrollo de la gestión integrada de las zonas costeras y la revisión de la Política Pesquera Común, dirigida a una mayor integración de los factores medioambientales. Del mismo modo se presentan propuestas para prevenir los accidentes en los sectores industrial y minero⁵⁹⁴ y para incrementar la coordinación en las actuaciones de los Estados miembros en respuesta a accidentes y catástrofes naturales.

3.- El medio ambiente y la salud

El efecto de la contaminación ambiental sobre la salud humana (alergias, esterilidad, cáncer y muerte prematura) es un hecho cada día más contrastado, razón por la que el Derecho Comunitario ha abordado en múltiples ocasiones este problema.

El objetivo de la Comunidad en esta área trata de obtener una calidad de medio ambiente que no representen riesgos significativos para la salud de las personas, entendiendo por salud un estado de bienestar físico, mental y social completo, y no la mera ausencia de enfermedad o dolencia. Para ello se pretende con carácter general: determinar los riesgos para la salud humana, teniendo en cuenta los grupos de población especialmente vulnerables como niños, ancianos, asmáticos, etc., y fijar en consecuencia la normativa; reexaminar y

⁵⁹³ La propuesta presentada por la Comisión: “Agenda 2000”, es el núcleo central en el que se apoya el paquete financiero del Acuerdo Interinstitucional de 1999. El refuerzo de las políticas comunitarias y dotar a la UE de un nuevo marco financiero para el periodo 2000-2006 que tenga en cuenta la perspectiva de la ampliación, constituye los objetivos principales de este programa de acción. La Comisión puso en marcha el proyecto Agenda 2000 principalmente como respuesta a la petición del Consejo Europeo de Madrid (1995), en la que se pedía un análisis minucioso del sistema de financiación y una propuesta para el futuro marco financiero de una Unión ampliada. Durante los últimos años el programa se ha concretado legislativamente en las siguientes líneas de actuación: continuación de las reformas agrícolas, incremento de la eficacia de los Fondos Estructurales y de Cohesión, refuerzo de la estrategia preadhesión de los países candidatos y adopción de un nuevo marco financiero para el periodo 2000-2006.

«Agenda 2000. Volumen 1: Por una Unión más fuerte y más amplia»; [COM (1997) 2000, final, de 15 de julio de 1997].

«Agenda 2000. Volumen 2: El reto de la ampliación»; [COM (1997) 2000 final, de 15 de julio de 1997].

⁵⁹⁴ La Directiva Seveso II (Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves y que sustituye a la Directiva 82/501/CEE, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales (DOCE L 10, de 14 de enero de 1997 y DOCE L 73, de 12 de marzo de 1982, respectivamente) es una buena base para gestionar los riesgos industriales a juicio de la Comisión, por lo que se trataría de ampliarla a nuevas actividades como los oleoductos y los residuos mineros.

actualizar periódicamente las normas adoptadas a la luz de los nuevos conocimientos científicos y del progreso técnico y definir y desarrollar un sistema de indicadores medioambientales de la salud; reducir al mínimo posible los niveles de exposición a ciertas emisiones o agentes; incorporar las diferentes prioridades de actuación en los ámbitos del medio ambiente y de la salud a las políticas y normas sectoriales sobre el aire, el agua, los desechos y el suelo; continuar aplicando y desarrollando la nueva PIP; reducir el riesgo que plantea el uso de plaguicidas y de otras sustancias químicas mediante el refuerzo del sistema de control de riesgos y, dado que a relación entre salud y medio ambiente suele ser compleja, se prefiere actuar aplicando una estrategia de cautela⁵⁹⁵ y de prevención de los riesgos que se sospechen potencialmente graves.

Los puntos clave de la agenda sobre el ambiente y la salud en los próximos años giraran en torno a las siguientes cuestiones: revisiones profundas en el sistema comunitario de gestión de los riesgos de las sustancias químicas⁵⁹⁶; de igual modo, se dedicará especial atención en la implantación de una estrategia específica para reducir los riesgos de los pesticidas⁵⁹⁷; la aplicación de la Directiva Marco para una política en el ámbito del agua⁵⁹⁸ y

595 Sobre el particular consúltese el documento de la Comisión «*Comunicación sobre el principio de precaución*»; [COM (2000) 1 final, de 2 de febrero de 2000].

596 Tal como se indica en el «*Libro Blanco. Estrategia para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos*»; [COM (2001) 88 final, de 27 de febrero de 2001], la Comunidad pretende evaluar, siguiendo un planteamiento minucioso, con hitos y plazos claros, todos los productos químicos producidos en cantidades significativas. También se considerarán otras sustancias de menor producción pero que, no obstante, suscitan especial preocupación.

597 Los objetivos comunitarios en este asunto implican una reducción global del riesgo asociado al uso de plaguicidas mediante la adopción de un código de buenas prácticas; la revisión de la Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios (DOCE L 230, de 19 de agosto de 1991), destinada a mejorar el mecanismo global del sistema de autorización, en particular mediante la introducción de evaluaciones comparativas; la coordinación con la política de aguas y la introducción de una estrategia temática sobre el uso sostenible de los plaguicidas.

Dentro de dicha estrategia destacan entre otras dos iniciativas. En primer lugar se fomentará la introducción de incentivos fiscales para reducir el uso de los plaguicidas más peligrosos (por ejemplo, con un impuesto sobre los plaguicidas y con la armonización de los tipos de IVA hacia porcentajes impositivos superiores) y en segundo lugar, se procederá a relacionar la concesión de los Fondos de Desarrollo Rural con la adopción del código de buenas prácticas en el uso de los pesticidas, no sólo en el interior de la Comunidad, sino también en los países en vías de desarrollo y especialmente en los países candidatos a la adhesión.

de otra legislación vigente, concentrará los esfuerzos en la protección de la calidad del agua europea⁵⁹⁹; con similar énfasis se procederá en la aplicación de las medidas comunitarias contra el problema de ruido, una vez que el Consejo y el Parlamento Europeo adopten la Directiva Marco sobre Ruido⁶⁰⁰ y una estrategia específica sobre la calidad del aire revisará la eficacia de las normas existentes⁶⁰¹ y determinará las lagunas y las prioridades de las nuevas medidas.

Además de llevar a examen la eficacia, el control, los indicadores y la información pública de los programas establecidos por los Estados miembros en virtud de la normativa comunitaria sobre calidad del aire, la Comisión desea establecer una estrategia temática sobre la contaminación atmosférica (se trata del programa lanzado por la Comisión “Aire puro para Europa” (CAFE) pretende que, prestando especial atención a los grupos vulnerables, informe sobre los siguientes parámetros: prospección de las lagunas y

598 Los Estados miembros han adoptado numerosas directivas en la década de los ochenta y principios de la década de los noventa basadas en los valores límites de emisión, con el fin de establecer niveles de calidad del agua (agua potable, aguas de baño, aguas piscícolas, aguas para cultivos, etc.). Desde 1995 la Comunidad comenzó a adoptar un enfoque más global de la gestión de los recursos hídricos, enfoque del que derivó la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DOCE L 327, de 22 de diciembre de 2000), que tiene como objetivo promover el uso sostenible de los recursos hídricos y garantizar la coherencia de la política en la materia..

599 En el espacio hídrico se desea alcanzar ciertos niveles de calidad que eliminen riesgos inaceptables para la salud de las personas y el medio ambiente y se proyecta poner a punto iniciativas que hagan sostenible a largo plazo el ritmo de explotación de este recurso. La Comisión alerta sobre la necesidad de velar por el cumplimiento de la legislación vigente si se desea alcanzar tales metas y propone revisar e integrar en otras políticas (PAC y la Política de Desarrollo Regional) las diversas directivas sobre la protección de las aguas.

600 El núcleo de la estrategia comunitaria ha consistido durante mucho tiempo en la adopción de normas sobre niveles mínimos de ruido procedentes de determinados motores (cortadoras de césped, ciclomotores y más recientemente aviones e instrumentos usados fuera de los edificios). Una nueva normativa propuesta por la Comisión (consúltese la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación y gestión del ruido ambiental»; [COM (2000) 468 final, de 26.07.2000]) obligará a las autoridades públicas a elaborar mapas de ruido y a fijar objetivos en materia de niveles sonoros cuando adopten decisiones de planificación. La reducción de la contaminación acústica a niveles aceptables es cuantificada por la Comisión con base en la siguiente previsión: lograr una disminución del número de personas expuestas de forma regular y prolongada a valores acústicos elevados en un 10% de aquí al 2010 y en un 20% hasta el año 2020. Los cálculos realizados estiman que la exposición al ruido de los ciudadanos de la Unión durante el 2000 se eleva a 100 millones de personas (Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental, pág. 52). Véase también la «La política futura de lucha contra el ruido. Libro Verde de la Comisión»; [COM (1996) 540 final, de 4 de noviembre de 1996].

601 Cabe señalar como principal exponente la Directiva 96/62/CE del Consejo de 27 de septiembre de 1996 sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (DOCE L 296, de 21 de noviembre de 1996).

prioridades de acción complementarias; actualización, si resulta preciso, de las normas de calidad del aire actuales y de los umbrales de emisión nacionales; mejora de los sistemas de recogida de información, ajuste y previsión y por último, proceder a la realización de estudios de investigación que permitan establecer prioridades.

4.- El uso sostenible de los recursos naturales

Los recursos del planeta, naturales y renovables (el suelo, el agua, el aire, la madera, la biodiversidad y las poblaciones de peces, etc.)⁶⁰² y no renovables⁶⁰³ (los metales, los minerales y los hidrocarburos, etc.) se ven sometidos a fuertes presiones que atienden principalmente a dos causas: los modelos actuales de desarrollo económico y el incremento de la población mundial. El Sexto Programa se apoya en indicadores de presión medioambientales de diversas fuentes para presentar un panorama donde se demuestra que,

602 Con el fin de luchar contra la amenaza de desaparición que pesa sobre muchas especies, la legislación comunitaria contempla diversas disposiciones concretas sobre protección de la vida salvaje. Más recientemente, la Comunidad ha publicado planes de acción a favor de la biodiversidad en los ámbitos de los recursos naturales, la agricultura, la pesca la cooperación para el desarrollo y la cooperación económica. Véase al respecto la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al parlamento Europeo: Plan de acción sobre biodiversidad para la conservación de los recursos naturales»; [COM (2001) 162 final, de 27 de marzo de 2001], donde se trata específicamente la conservación de los recursos naturales y destaca entre sus objetivos: conservación de la fauna y la flora silvestres, detener la pérdida de biodiversidad en relación con la gestión de los recursos hídricos, el suelo, los bosques y los humedales, frenar la pérdida de biodiversidad en todo el territorio europeo y preservar la diversidad ecológica a escala planetaria.

603 Desde la perspectiva de la Comisión, la decisión sobre el volumen de recursos no renovables limitados que deben consumirse en la actualidad y el montante de los mismos que deben reservarse para las generaciones futuras, dispone a inclinaciones de naturaleza moral. En este sentido, el problema se desplaza a otros ámbitos de resolución puesto que *«esta cuestión no es estrictamente de naturaleza medioambiental y es preferible tratarla dentro de una estrategia global de desarrollo sostenible»*. Se acepta que la Comunidad no dispone de una política coherente para disociar de manera general el uso de los recursos del crecimiento económico, a pesar de que las políticas que afectan a esta cuestión son diversas. Por ello, la Comunicación de la Comisión a la que nos venimos refiriendo cree prioritario madurar una estrategia temática que organice un marco desde el que, con base en un sistema de recogida de datos, puedan establecerse los criterios y fijar las prioridades que permitan identificar si los daños causados en el uso de un recurso son irreversibles a largo plazo o si pueden hallarse sustitutos válidos para las generaciones futuras. Dentro de esta estrategia cabe mencionar las siguientes acciones: investigación y desarrollo tecnológico de productos y procesos de fabricación que consuman menos recursos, implantación de mejores prácticas empresariales, eliminación de subsidios que fomentan el uso excesivo de recursos e integración de los argumentos para un uso racional de los recursos en la PIP, en el plan de etiquetado ecológico, en las políticas ecológicas de contratación pública y en un futuro sistema de presentación de informes sobre el medio ambiente. (Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental, págs. 54 y 55).

tanto la capacidad de carga y reciclaje del planeta como el potencial de recursos que nos ofrece, mengua en varios frentes⁶⁰⁴.

Hasta hace relativamente pocos años, las regulaciones ambientales de los países desarrollados habían puesto el énfasis de la lucha contra los problemas que generaban los residuos únicamente en la fase industrial, dejando en el olvido, a excepción hecha de los problemas de salubridad, los residuos procedentes de otras etapas del ciclo de vida de los productos. Con este proceder, el problema de los residuos de las ciudades ha recaído íntegramente sobre los municipios (y sobre los hogares particulares), que paulatinamente han quedado desbordados a medida que los volúmenes de residuos y los costes de recogida y reciclaje de unas políticas medioambientales, cada vez más ambiciosas y restrictivas, aumentaban. La gestión de los problemas generados por los residuos se han puesto en manos de unas entidades que en la mayoría de los casos no poseía ni las infraestructuras ni los medio económicos con los que hacerles frente, generando subidas sostenidas de los impuestos municipales, a la vez que insuficientes, para que los presupuestos municipales puedan afrontar con éxito una gestión eficaz y eficiente de los mismos.

Con carácter general, el nuevo Programa se inclina por favorecer un cambio hacia pautas de consumo menos materialista y un uso de recursos renovables⁶⁰⁵ y no renovables de mayor sostenibilidad y eficacia⁶⁰⁶, reclama la disociación de la generación de residuos del crecimiento económico y se planea lograr una fuerte reducción de su volumen⁶⁰⁷.

604 Sobre el particular consúltese la tabla dispuesta en la pág. 54 del Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental.

605 La Comisión se plantea un posible ajuste al alza de la carga fiscal que grava el uso de recursos naturales y la creación de un impuesto sobre las materias primas. También se barajan la implantación de otros instrumentos de carácter económico (como el ya mencionado comercio de los derechos de emisión), dirigidos a estimular el compromiso empresarial con tecnologías, productos y servicios que acentúen el valor de un uso eficaz de los recursos (pág. 55 del Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental).

606 A estos efectos, se destaca el aumento general de la productividad económica que tendría como consecuencia la mejora de la eficacia de uso de los recursos, produciéndose al unísono, un fortalecimiento de la competitividad y la innovación.

607 En el plazo que media hasta los años 2020 y 2050, se propone reducir la cantidad de residuos destinados a la eliminación definitiva en un 20 y en un 50%, respectivamente. Respecto al volumen de residuos peligrosos, las reducciones contemplan similares porcentajes, si bien se considera como fechas tope para su consecución los años 2010 y 2020, respectivamente. En ambos casos, las estimaciones giran en torno a los valores recogidos para el año 2000 (Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental, pág. 61).

a) Los antecedentes de la legislación comunitaria sobre medio ambiente

Los problemas asociados al inexorable crecimiento de los residuos⁶⁰⁸ ha sido uno de los asuntos que mayores dificultades ha encontrado dentro de la política medioambiental de la Comunidad. Los cambios en las formas de consumo europeas han propiciado que los residuos se conviertan en un considerable problema para la salud de las personas, para el medioambiente y un problema económico de primer orden.

La Directiva 75/442/CEE fue concebida para actuar directamente sobre tres aspectos esenciales, a saber:

- La armonización de las legislaciones,
- la regulación de la gestión⁶⁰⁹ de residuos y de las empresas ocupadas en estas actividades (recogida, transporte, tratamiento, almacenamiento, depósito y recuperación) y
- disponiendo un sistema de financiación de acuerdo al principio quien contamina paga; conforme al cual, los coste de eliminación⁶¹⁰, no cubiertos por la propia explotación de los residuos, recaen: bien, sobre *«el poseedor que remitiere los residuos a un recolector o a una empresa establecida en el artículo 8»*, o bien, *«y/o los poseedores anteriores o el productor del producto generador de los residuos»*⁶¹¹.

608 El artículo primero de la Directiva 75/442/CEE define residuo como *«cualquier substancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor»*. Por su lado, la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos, concreta la definición aportando en su Anexo I una clasificación de los residuos establecida por categorías.

609 El artículo primero de la Directiva 91/156/CEE, considera que el concepto “gestión” incorpora los procesos de recogida, transporte, valorización y eliminación de los residuos, además de las labores de vigilancia de los lugares de descarga de los residuos.

610 Ha de entenderse por “eliminación”, cualquiera de las operaciones enumeradas en el Anexo II A de la Directiva 91/156/CEE.

611 Artículo décimo primero de la Directiva 75/442/CEE.

El abanico de instrumentos que es posible usar para estimular el incremento de responsabilidad por parte de los productores⁶¹² es muy amplio y, a modo de ejemplo, pueden citarse: prohibiciones y restricciones de productos, sustancias, materiales o procesos productivos; estándares sobre contenidos mínimos de materiales reciclables o sobre cuotas mínimas de residuos retornados a los procesos productivos; sistemas de mercado como los modelos de depósito/reembolso, retorno obligatorio de productos, de envases y embalajes y de residuos y de gestión medioambiental de los mismos; informativos o fiscales, como los impuestos, tasas o cánones derivados del uso de ciertos materiales o sustancias o del grado de contaminación causado.

La Directiva deja en manos de los Estados miembros la consecución de los objetivos perseguidos⁶¹³, por lo que será labor de las legislaciones estatales articular las medidas necesarias destinadas a fomentar la reducción, el reciclaje⁶¹⁴ y la transformación de los residuos, así como, promoverán el reciclaje y reutilización como nuevos productos, materias primas y/o fuentes de energía. En este sentido, y por lo que respecta tanto a la prevención, reducción y nocividad de los residuos, la Directiva 91/156/CEE añade que deberán realizarse

612 Por ejemplo la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil (DOCE L 269, de 21 de octubre de 2000), que establece la instauración de un sistema de recogida de los vehículos al final de su vida útil a cargo del productor. Con la misma finalidad, la Directiva 2002/96/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) (DO L 37, de 13.02.2003) pretende el establecimiento por parte de los Estados miembros de un sistema de recogida selectiva de estos residuos para su posterior tratamiento, valorización y eliminación, que será financiado por los fabricantes. De esta manera la Comisión pretende crear un incentivo económico, mediante la creación de un mercado, que origine la adaptación de estos dispositivos a las exigencias de un sistema eficaz de gestión de residuos.

613 Véase el artículo tercero de la Directiva 75/442/CEE.

614 Cuando coloquialmente hablamos de reciclar, nos estamos refiriendo a un proceso que consta de varias etapas. El artículo primero de la Directiva 75/442/CEE distingue, dentro de la gestión de residuos, las fases de recogida (no obstante, la Directiva 91/156/CEE incorpora al concepto de "recogida" las operaciones consistentes en recoger, clasificar y/o agrupar residuos para su transporte), clasificación, transporte, tratamiento, almacenamiento y depósito, además de las operaciones de recuperación, reutilización o reciclaje, necesarias para su transformación en nuevos materiales susceptibles de ser utilizados o vendidos como nuevos productos o materias primas.

mediante el desarrollo de tecnologías limpias y mediante técnicas de comercialización que limiten: el uso de recursos naturales, la cantidad de residuos y su toxicidad⁶¹⁵.

Los principios rectores de la política comunitaria global de gestión integrada de residuos, podría resumirse brevemente indicando que se trata de lograr el desarrollo sostenible con un alto grado de protección ambiental, que se pretende enfocar el problema de forma integral, pero concretando acciones parciales para cada problemática, que la prevención destaca como prioridad en la jerarquía de actividades de gestión⁶¹⁶, que resulta de vital importancia planificar desde todos los niveles de competencia, incluidos el local y regional, y que los agentes económicos deben hacerse cargo de la parte que les corresponde de responsabilidad, en atención a los principios de responsabilidad compartida y quien contamina paga⁶¹⁷.

En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona⁶¹⁸ se insta a la Comisión a presentar un libro blanco sobre la política integrada de productos, la estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos y la estrategia temática sobre el reciclaje de residuos.

615 La producción legal de la Comunidad en la materia discurre, entre otros, entre los siguientes actos legislativos: Directiva 75/439/CEE, relativa a los aceites usados (modificada por la Directiva 87/101/CEE), Directiva 86/278/CEE, relativa a los lodos de depuradora, Directiva 91/157/CEE, relativa a las pilas y a los acumuladores, Directiva 91/689/CEE, relativa a los residuos peligrosos, Reglamento (CEE) 259/93, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea, Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, Directiva 96/59/CE, relativa a la eliminación de policlorobifenilos y policloroterfenilos, Directiva 99/31/CE, relativa al vertido de residuos, Directiva 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil, Directiva 2000/76/CE, relativa a la incineración de residuos, y con el Reglamento 2150/2002/CE, relativo a las estadísticas sobre residuos. Además, con la intención de alcanzar el adecuado equilibrio en la gestión de recursos, productos y residuos, la UE pretende establecer una estrategia europea en materia de recursos mediante la coordinación de las estrategias para la prevención y el reciclado de residuos, de uso sostenible de los recursos naturales y de la política de productos integrada.

616 La Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión sobre la revisión de la estrategia comunitaria para la gestión de residuos y el proyecto de resolución del Consejo sobre la política de gestión de residuos [COM (96) 399] (DO C 362 de, 02.12.1996)., fija, en su punto 4 a), la siguiente jerarquización de opciones: prevención, reutilización, reciclado, valorización energética y eliminación en vertedero. Posteriormente, sería incorporada a la estrategia de gestión de residuos establecida hasta el año 2000 por el “Quinto Programa de Acción Medioambiental” y a la legislación española a través de los arts. 1 y 6 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos.

617 Para mayor detalle véase la Resolución del Consejo, de 24 de febrero de 1997, sobre una estrategia comunitaria de gestión de residuos (DO C, 76 de 11.03.1997).

618 Op. cit., pág. 70.

La ejecución que incumbe a esta última estrategia incluye las siguientes actuaciones:

- **Fijar la prelación de reconversión de residuos.** Tal decisión debería fijarse con base en los criterios sobre las prioridades fijadas en materia de gestión de residuos y en los resultados que arrojen los estudios sobre reciclaje, que integran en su análisis las variables: beneficio neto para el medio ambiente y simplicidad-coste del reciclado de los residuos.
- **Desarrollar políticas y medidas que garanticen la recogida y el reciclado.** Se pretende proceder al identificado y catalogación de sustancias peligrosas y de los flujos prioritarios de residuos y a la imposición sobre los agentes productores de la responsabilidad de la recogida, tratamiento y reciclado de los residuos que generan. También se desea implantar un sistema de seguimiento que permitan evaluar y comparar los avances realizados por los Estados miembros.
- **Concreción de políticas e instrumentos.** Se dedicarán esfuerzos especiales al crecimiento del reciclaje y deberán alcanzarse objetivos en la prevención de la generación de residuos mediante, entre otras estrategias, la PIP, varias veces mencionada, y el desarrollo y auspicio de los mercados de materiales reciclados.

Con las orientaciones señaladas, el Sexto Programa Medioambiental de la Comunidad incorpora entre sus estrategias temáticas la utilización sostenible de los recursos naturales y de la gestión de residuos. El objetivo de esta estrategia persigue, a través de la disociación del binomio crecimiento económico y consumo de recursos⁶¹⁹, minimizar el uso de recursos renovables y no renovables hasta alcanzar un nivel tolerable para el medio ambiente; por lo tanto, el conjunto de acciones propuestas están dirigidas a incrementar la productividad de los recursos y a reducir la producción de residuos⁶²⁰. Las acciones ha

619 No obstante, es obvio que la factibilidad económica del circuito de reciclaje descansa en que los consumidores demanden productos o materias primas con alto grado de materiales reciclados, incremento de la demanda que se encontraría en armonía con la reducción de recursos deseada.

620 Por lo que se refiere a los residuos, los objetivos se cuantifican de la siguiente manera: reducción de la cantidad final de residuos (peligrosos y no peligrosos) en un 20% de aquí a 2010 y en un 50% para 2050. [COM (2001) 31 final, pág. 57].

emprender consistirá en conceder prioridad a la prevención, seguidamente se fomentará la reintroducción de la mayor parte de los residuos posibles en el ciclo económico y, únicamente como último recurso, se procederá a su depósito en vertederos. En esta línea, se persigue que los residuos que continúen generándose presente riesgos⁶²¹ limitados para la salud y el medio ambiente y que las partidas de residuos que aún deban ser eliminadas se reduzcan al nivel más ínfimo posible, asegurándose su destrucción con el mayor grado de seguridad. En todo caso, los residuos deberán ser tratados lo más cerca posible del lugar donde se generen.

b) El caso de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos

Consciente del problema que representa para Europa la basura electrónica⁶²², la UE aprobó dos directivas independientes encaminadas a alcanzar, sobre la base de las políticas y acciones presentadas en los párrafos anteriores, los objetivos que sobre la materia persigue la Comunidad desde la aprobación de la Directiva 75/442/CEE. Concretamente, aprobar una legislación tendente a fomentar la recogida selectiva y la valoración económica de este tipo de residuos⁶²³, en la que fijara como objetivo a corto plazo (antes del 31 de diciembre de 2006), desarrollar un mercado de recogida y tratamiento que lograra retirar selectivamente cuatro kilos de RAEE procedentes de hogares particulares por habitante y año⁶²⁴. Nos referimos a las Directivas 2002/96/CE⁶²⁵ (Directiva RAEE⁶²⁶) y Directiva 2002/95/CE⁶²⁷, en vigor desde el pasado 13 de febrero de 2003.

621 Existen un conjunto de sustancias y compuestos muy peligrosos, como ciertos metales pesados, algunas sustancias halogenadas y retardadores de llama o materiales ignífugos, que finalmente quedarán liberados en la atmósfera, en el agua, o en el suelo.

622 En la actualidad se producen en Europa aproximadamente 6 millones de toneladas anuales de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), que representan un 4% de los residuos urbanos y las previsiones indican el aumento de su volumen en el futuro próximo entre un 3 y un 5% anual.

623 En este contexto, tanto organizaciones ecologistas como administraciones estatales y locales (Australia, Dinamarca, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá, etc.) han apostado por un modelo (“basura cero”) que enfrente el problema de los residuos desde su origen. Se trata de una visión integral del problema, motivo por el que se desplazan las iniciativas hacia el mismo momento del diseño de los productos, en el sentido de alargar su vida útil y de incorporar materiales con alta capacidad de reincorporación al proceso productivo.

624 Véase el art. 5.5 de la Directiva RAEE.

625 Directiva 2002/96/CE y la Directiva 2003/108/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de diciembre de 2003, por la que se modifica la Directiva 2002/96/CE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) (DO L 345, de 31.12.2003).

Tanto en el preámbulo de la Directiva RAEE como en el RD 208/2005⁶²⁸ se indica que, será el productor el que debe hacerse cargo de los costes de gestión, incluida la recogida de las instalaciones de almacenamiento temporal de entes locales y distribuidores de los RAEE puestos en el mercado desde el 13 de agosto de 2005, en virtud del principio quien contamina paga.

Para conseguir la viabilidad de este modelo de desarrollo sostenible resulta necesario incorporar la extensión de la responsabilidad del productor⁶²⁹, acontecimiento que, indudablemente, y habida cuenta de la internalización de costes coherente con el principio quien contamina paga, repercutirá sobre la elección de materiales y procesos de fabricación y sobre el uso funcionamiento y retirada al final de la vida útil de los productos; en definitiva, fomentará que los fabricantes elaboren diseños más ecológicos y sostenibles para sus artículos⁶³⁰. Se trata, pues, de trasladar la responsabilidad y los costos ambientales que apareja la gestión de residuos desde el sector público, la ciudadanía y el contribuyente, al sector privado; consiguiendo a largo plazo un modelo sostenible de producción y consumo.

Siguiendo la estrategia de la UE en materia de residuos, los objetivos de la Directiva RAEE persiguen consolidar un marco estable y coherente que permita alcanzar altos grados de protección sanitaria y medioambiental. Para ello, la Directiva establece la responsabilidad, con arreglo al principio quien contamina paga, de todos los agentes económicos (fabricantes, importadores, distribuidores y consumidores) sobre la prevención, valorización y eliminación de RAEE, diseñando un mercado que asegure la gestión

626 Entendemos por RAEE, conforme al artículo primero de la Directiva 75/442/CEE.

627 Directiva 2002/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos. Con algunas excepciones, la Directiva persigue la sustitución de ciertas sustancias de los AEE que se encuentran bajo el ámbito de aplicación de la Directiva RAEE.

628 El Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos, incorpora al cuerpo legislativo nacional las Directivas 2002/95/CE y 2002/96/CE. Como no podía ser de otra forma, el RD 208/2005 se ajusta en lo esencial a dichas Directivas.

629 Este principio incorpora grados de responsabilidad para los productores por todos los impactos ambientales de sus productos, por lo que queda englobados tanto lo que se produzcan “río arriba (elección de materiales y procesos de fabricación) como los de “río abajo” (las consecuencias del uso y desecho de los productos).

630 Sobre el modelo en cuestión puede consultarse el informe de WALTER, M.: «Basta Basura»; en: <http://www.greenpeace.org.ar/media/informes/3589.pdf>. Greenpeace Argentina (2003).

ambiental de los productos y fomente el desarrollo de bienes con un mayor compromiso medioambiental dentro un sistema económico más eficaz y eficiente.

No obstante, conseguir la viabilidad práctica y económica del sistema regulado requiere la cooperación de todos los agentes económicos involucrados: consumidores/usuarios, administraciones públicas, distribuidores, productores y organizaciones encargadas de la gestión de residuos. En concreto, las limitaciones o trabas legales al traslado de los residuos dentro de los Estados miembros, o entre éstos, y la descoordinación y/o generación de una normativa dispersa, respecto a la aprobación, gestión, estándares, control y estructuras de recogida y tratamiento del nuevo mercado de las entidades locales, autonómicas y estatales, confluiría en una estructura de mercado y en un conjunto de soluciones empresariales fuera del ámbito global europeo y daría paso a costes administrativos innecesarios y, en general, al incremento del coste final de la gestión. En esta línea, nos parece indispensable incorporar garantías que impida subvenciones discriminatorias entre empresas, productos o categorías de productos. Por lo que respecta a los instrumentos de control del fraude, se nos antojan laxos y ambiguos. Modular sanciones verdaderamente disuasorias y abrir los canales de denuncia de irregularidades a todas las partes interesadas, incluidos los consumidores, facilitaría el control de las actividades y evitaría la picaresca.

La entrada en vigor del Real Decreto en el año 2005 obvia un problema de logística y enfrente a la Administración a un enorme reto. Debe reconocerse que la gran mayoría de los entes locales de nuestro país no están preparados ni disponen de la infraestructura necesaria para acometer el proceso de recogida selectiva y el posterior almacenamiento temporal exigido por la norma. Las condiciones tampoco parece halagüeñas respecto a la estructura industrial de nuestro país en lo que se refiere a plantas de tratamiento, la situación en algunos casos concretos es también bastante limitada. No puede olvidarse que países como Alemania, puntero en este tipo de servicios, postergó la entrada en vigor de la Directiva⁶³¹.

631 En el seno europeo, Alemania destaca por poseer la estructura más desarrollada en el tratamiento de los residuos y, sin embargo, ha pospuesto la entrada en vigor de la legislación que transpone la Directiva RAEE y la Directiva 2002/95 a Marzo de 2006.

C) La ampliación y la dimensión internacional

Si bien la situación de los PECO en el ámbito medioambiental está muy deteriorada, estos países al mismo tiempo cuentan con grandes espacios no contaminados de amplia biodiversidad. La ampliación de la Unión Europea a estos Estados constituye un reto en el plano medioambiental de una magnitud difícilmente comparable a las anteriores adhesiones⁶³², por lo que la Comunidad ya ha emprendido un amplio diálogo con las administraciones, empresas y ONG de los países candidatos sobre desarrollo sostenible.

De esta manera, el Sexto Programa resultará de aplicación a los países candidatos a la adhesión, que deberán incorporar también el acervo comunitario medioambiental en su legislación. Así mismo, se espera la colaboración de los Estados miembros a través de programas bilaterales y la Comisión favorecerá la participación de los países candidatos en el programa LIFE y PHARE, además de las ayudas comunitarias a la preadhesión proyectadas en torno al Instrumento Estructural de Preadhesión (ISPA), que concierne a los sectores del medio ambiente y el transporte.

Otra de las características que presenta la nueva propuesta sobre política medioambiental gira en torno a la promoción de la participación y el diálogo con los ciudadanos y con las partes implicadas en la determinación de las estrategias sobre medio ambiente. Las ONG⁶³³ que actúan en el ámbito de la protección del medio ambiente han demostrado que pueden contribuir a los objetivos de la política medioambiental de la Comunidad, en la medida en que: conocen las preocupaciones medioambientales de la sociedad, son esenciales para coordinar y canalizar hacia la Comisión información y opiniones acerca de las perspectivas nacientes, participan de forma activa en medidas

632 Cuando en los próximos años se produzca la adhesión de los países candidatos a la Unión Europea, esta contará en torno a 170 millones de habitantes más y su superficie experimentará un aumento del orden del 58% (Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental, pág. 61).

633 A estos efectos, sólo se tendrán en cuenta las ONG y redes de ONG que actúen en el ámbito europeo (incluyendo a los países candidatos a la próxima adhesión), considerando como tales aquellas que realicen actuaciones en al menos tres países (aunque se considera la posibilidad de aceptar excepciones), sus actividades den cumplimiento a los principios rectores del Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental y se ajusten a los ámbitos prioritarios determinados en la Decisión 446/2002/CE, entre otros requisitos. Arts. 2, 3 y 5 de la Decisión 466/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 1 de marzo de 2002 por la que se aprueba un Programa de acción comunitario de fomento de las organizaciones no gubernamentales dedicadas principalmente a la protección del medio ambiente (DOCE L 75/1, de 16 de marzo de 2002).

concretas de protección del medio ambiente y en actividades destinadas a aumentar la toma de conciencia de cara a un desarrollo sostenible, aportan el equilibrio necesario entre los intereses de los distintos agentes que actúan en el ámbito del medio ambiente (empresas, sindicatos y los grupos de consumidores) y enfrentan los problemas transfronterizos que no reciben una atención suficiente por parte de las autoridades estatales, regionales y locales⁶³⁴. Con el fin de posibilitar la participación de las ONG están previstas partidas de apoyo financiero por parte de la Comunidad⁶³⁵.

El TCE establece el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente entre los objetivos de la política medioambiental de la Comunidad. A tal efecto, el Tratado prevé la cooperación de la Comunidad con los países terceros y las organizaciones internacionales competentes. Así, la Comunidad forma parte de los convenios internacionales que tienen por objetivo la protección del medio ambiente desde los años setenta.

En la actualidad tiene suscritos más de una treintena de convenios y acuerdos en materia medioambiental y participa activamente en las negociaciones previas a la adopción de estos instrumentos, en el marco de sus competencias. La Comunidad también participa, normalmente como observador, en las actividades y negociaciones de organismos o programas internacionales, en particular bajo los auspicios de la ONU.

La integración de las inquietudes y de los objetivos ambientales en las políticas exteriores de la UE es otra de las áreas prioritarias donde se han centrado importantes esfuerzos. La Comunidad ha elaborado un programa dirigido a varios frentes: en primer lugar se pretende trabajar con los países vecinos para aumentar la sensibilización pública y política a la problemática medioambiental e impulsar medidas de protección⁶³⁶, respecto a los foros internacionales, se propone velar por efectiva aplicación de los acuerdos internacionales en la materia y presionar para que se formulen y ejecuten medidas más

634 Y así se las reconoce en Exposición de Motivos de la Decisión 446/2002/CE.

635 El punto once de la Exposición de Motivos de la Decisión 446/2002/CE establece, para su posterior desarrollo y hasta el fin de la duración del Programa en el año 2006, una dotación financiera con arreglo al punto 33 del Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999.

636 Destaca entre las acciones a acometer el establecimiento del concepto de desarrollo sostenible dentro de los objetivos a conseguir en el proyecto de Zona Euromediterránea de Libre Comercio (ZELC). Véase la pág. 63 del Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental.

ambiciosas de protección medioambiental internacional y por último, se espera incluir el aspecto ambiental en todas los parámetros de las relaciones exteriores de la Unión Europea⁶³⁷.

637 Tales objetivos requieren ciertas medidas de presión como la incorporación de métodos y criterios de evaluación de carácter económico, social y medioambiental, respecto a los efectos que los acuerdos comerciales (multilaterales, bilaterales y regionales) posean sobre el desarrollo sostenible. En el mismo sentido se presenta la adopción de prácticas ambientales adecuadas, en relación con la inversión extranjera, y en general con los flujos de inversión internacionales, los créditos a la exportación y en las políticas de desarrollo y de cooperación exterior.

CAPÍTULO QUINTO.
**LAS INICIATIVAS ECOLÓGICAS DE LA
UNIÓN EUROPEA PARA EL CO₂ Y LA
ENERGÍA**

V. LAS INICIATIVAS ECOLÓGICAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL CO₂ Y LA ENERGÍA

I. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

A) Cuestiones preliminares

Desde que algunos investigadores presentaron hace ya décadas la preocupante hipótesis de que existía un fenómeno planetario de calentamiento global antropogénico designado descriptivamente como “efecto invernadero”⁶³⁸, las polémicas sobre su existencia arreciaron.

Con el paso del tiempo, sin embargo, fue constituyéndose un consenso creciente

638 El efecto invernadero es un fenómeno natural de nuestro planeta que permite la existencia de la vida. La capa de gases que forman la atmósfera tolera la entrada de algunos rayos solares que calientan la Tierra, la que a su vez, una vez caliente, emite también calor que la atmósfera impide que escape al espacio devolviéndolo a la superficie terrestre. Este proceso hace posible que el planeta mantenga una temperatura media conveniente para el desarrollo de los sistemas biológicos que conocemos. El problema estriba en que la actividad del hombre (por ejemplo la quema de carbón, petróleo, gas natural, los procesos industriales, la cría extensiva de ganado, el cultivo de arroz, la deforestación, etc.) está incrementando el volumen de dióxido de carbono, metano, óxido nitroso y otros gases de efecto invernadero. El resultado de estas actividades humanas podría materializarse en un aumento de la temperatura de la Tierra. El conjunto de consecuencias y la medida en que esta elevación térmica puede afectarnos constituye una incógnita que escapa a un pronóstico con alto grado de fiabilidad.

sobre semejante fenómeno y, cuando se realiza la Conferencia Mundial de Clima en Kioto en 1997, prácticamente todos los climatólogos están de acuerdo en su existencia. Con una excepción: el equipo de especialistas que representa a EE.UU. niega esa hipótesis. Los estudios realizados por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (PICC)⁶³⁹ demuestran que, desde los inicios del siglo XIX y debido a la aceleración en la temperatura de la atmósfera, la Tierra se ha recalentado por término medio entre 0,3 y 0,6° C, el espesor de los bancos de hielo se ha reducido en torno a un 40% y el nivel de los océanos ascendió entre 10 y 25 cm.

El problema del cambio climático mundial generado por las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las actividades del hombre, constituye un desafío medioambiental al que la humanidad tiene que enfrentarse en un escenario planetario. Esta peculiaridad por si misma justifica la necesidad de idear soluciones que impliquen a todos los países del mundo, posiblemente mediante complejos procesos de negociación en los que entrarán en juego los intereses individuales y colectivos de múltiples instituciones y cuyos resultados son difíciles de predecir.

B) La CMNUCC

La alerta ante la evolución del clima se declara por primera vez a finales de los años sesenta con el inicio de un proceso político que arranca concretamente en 1972 con la Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente Humano⁶⁴⁰, que emprendería las acciones necesarias para mejorar la comprensión de las causas naturales y artificiales de un posible cambio climático⁶⁴¹, entre ellas, el establecimiento del Programa Mundial de Investigación

639 El PICC es un organismo internacional creado en 1998 por la Organización Mundial de Meteorología y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el que participan científicos de todo el mundo (<http://www.ipcc.ch/>).

640 También denominada como Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, puede encontrarse en: <http://www.eres.org.uy/di0672.htm#Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano>.

641 El artículo 1.2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entiende por “cambio climático” «*un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables*».

Atmosférica y Medio Ambiente⁶⁴², el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁶⁴³ (PNUMA) y la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima convocada en 1979⁶⁴⁴. En 1983, se constituyó la CMMAD conocida como Comisión Brundtland⁶⁴⁵. Dicho informe subraya la necesidad de iniciar las negociaciones para un tratado mundial sobre el clima, investigar los orígenes y efectos de un cambio climático, vigilar científicamente el clima y establecer políticas internacionales para la reducción de las emisiones atmosféricas de gases de efecto invernadero. Otro de los hitos importantes fue la creación en 1988 del PICC, agencia especializada de la ONU cuyo principal cometido consiste en realizar evaluaciones periódicas del conocimiento sobre el cambio climático y sus consecuencias⁶⁴⁶. A finales de 1990 tuvo lugar la celebración de la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, reunión clave para que la ONU iniciara el proceso de negociación que condujese a la elaboración de un tratado internacional sobre el clima⁶⁴⁷.

642 El Programa de Investigación de la Atmósfera y el Medio Ambiente coordina y fomenta la investigación sobre la estructura y composición de la atmósfera, sobre la física y química de las nubes y la investigación de la modificación artificial del tiempo, y la investigación de la meteorología tropical y de la predicción meteorológica.

643 Se trata del principal organismo de la ONU encargado de las cuestiones medioambientales. Principalmente, el mandato que se le tiene encomendado es el de evaluar y determinar el estado del medio ambiente mundial, de definir cuales son los problemas que requieren de la cooperación internacional, de proporcionar asistencia para la elaboración de legislación ambiental internacional y de integrar la cuestión ambiental en las políticas y programas de la ONU. Para lograr estas tareas intenta fomentar el consenso entre los estados nacionales, la industria, la comunidad científica y los grupos no gubernamentales.

644 Donde por primera vez se consideró a nivel internacional el cambio climático como una amenaza real a nivel planetaria. La Conferencia adoptó una declaración que exhortaba a los gobiernos a prevenir y evitar los posibles cambios en el clima provocados por el hombre.

645 La definición de desarrollo sostenible como *«aquel que atiende las necesidades del presente sin poner en peligro la posibilidad de que las futuras generaciones puedan atender las suyas»* procede del Informe realizado en 1987 por encargo de la ONU a la CMMAD, más conocido por informe Brundtland. Dicho concepto es aceptado por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Europea celebrada en Dublín en junio de 1990.

646 La Organización Meteorológica Mundial y el PNUMA crearon el PICC (IPCC, por sus siglas en inglés) para que recopilara estudios que permitiera entender los riesgos que sobre la humanidad acarrea el cambio climático. Hasta el momento el PICC ha publicado tres Informes de Evaluación, en 1990, en 1996 y en 2001, que al igual que el PICC, están dotados del máximo reconocimiento mundial. Estos informes constituyen compilaciones de los trabajos e investigaciones de la comunidad científica internacional sobre los sistemas climáticos y pretenden ser una herramienta que ayude a los diversos órganos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en su toma de decisiones sobre la materia.

647 Véase: LÓPEZ GORDO, M.G. y LÓPEZ GORDO, J.F.: “Normativa sobre el registro contable de los derechos de emisión”; op. cit., apartado segundo.

La respuesta internacional ante el reto del cambio climático se ha materializado principalmente en dos instrumentos jurídicos, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁶⁴⁸ (CMNUCC), adoptada en 1992 y que entró en vigor en 1994, y el Protocolo de Kioto, Protocolo que desarrolla y dota de contenido concreto las prescripciones genéricas de la Convención. La Convención, ratificada por 186 países, tiene como objetivo último lograr una estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera con el fin de impedir perturbaciones peligrosas de carácter antropogénico en el sistema climático⁶⁴⁹. El Protocolo de Kioto, adoptado en 1997, establece, por primera vez, objetivos de reducción de emisiones netas de GEI para los principales países desarrollados y con economías en transición. La CMNUCC fue suscrita por 155 países y tiene como objetivo principal conseguir la estabilización de la concentración de GEI en la atmósfera a un nivel que evite peligrosas interferencias antropogénicas en el sistema climático.

1.- El artículo dos, tres y cuatro de la CMNUCC

El artículo 2 de la CMNUCC establece que el objetivo último de la Convención es *«lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible»*.

De esta forma, la Convención no entra a concretar los niveles de concentración que pueden considerarse deseables en la atmósfera; sino que, únicamente, decide estabilizar las emisiones de GEI a los niveles de 1990 para el año 2000. La forma dada a los acuerdos

648 El 21 de diciembre de 1990, la Resolución 45/212 de ONU creaba un Comité Intergubernamental de Negociación con el mandato de elaborar una Convención Marco sobre el Cambio Climático. La Convención se celebraría en Río de Janeiro, Brasil, durante la celebración de la Primera Cumbre de la Tierra, y de ella emergieron una serie de instrumentos como: Declaración de Río, el Programa 21, la Convención sobre Biodiversidad o la Convención de Lucha contra la Desertización. Fue aprobada por la UE mediante la Decisión 94/69/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la celebración de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (DO L 33 de 07.02.1994).

649 El artículo 1.3 de la CMNUCC define el “sistema climático” como *«la totalidad de la atmósfera, la hidrosfera, la biosfera y la geosfera, y sus interacciones»*.

refleja el deseo de las Partes⁶⁵⁰ de constituir un proceso consultivo multilateral que elimine en la medida de lo posible la confrontación. Se trata de fomentar un sistema de negociación consultivo y de cooperación voluntaria que relegue a un segundo plano la obediencia a los acuerdos internacionales adoptados.

En lo que atañe al artículo número tres, las Partes, respecto a las medidas que adopten para lograr los objetivos de la Convención, deberán guiarse por unos principios que dejan la iniciativa en manos de los países desarrollados, proponen que las medidas y las decisiones adoptadas sean subjetivas, eficaces, tanto desde un punto de vista económico como medio ambiental, estén basadas en el modelo de desarrollo sostenible y no supongan limitaciones al comercio internacional. Estos principios pueden concretarse de la siguiente forma:

- Deberán proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Dicha responsabilidad será realizada bajo el principio de equidad, y en consecuencia, corresponderá a los países desarrollados tomar la iniciativa en virtud de su mayor capacidad.
- En este sentido, se tomarán en cuenta las circunstancias concretas de los países en desarrollo, tanto desde un punto de vista de los factores adversos del cambio climático como de la incidencia económica que las medidas a adoptar supongan sobre los mismos.
- Las medidas y políticas deberán ser eficaces tanto desde un punto de vista medioambiental como económico y podrán realizarse mediante mecanismos de cooperación entre las Partes. No obstante, la falta de certidumbre científica sobre las repercusiones graves del cambio climático no será justificante para aplazar la aplicación de los instrumentos de prevención y reducción pertinentes.
- Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo. Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano deberían ser apropiadas para las condiciones

650 Véase el punto 4.- siguiente.

específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, tomando en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático.

- La puesta en práctica de los acuerdos adoptados para combatir el cambio climático no podrán suponer, ni unilateralmente ni de manera conjunta, restricciones al desarrollo económico; sino por el contrario deberán promocionar un sistema económico internacional que favorezca de forma especial a los países en vías de desarrollo.

En el artículo número cuarto, la CMNUCC establece unos compromisos aplicables a todas las Partes. Se trata de una estructura general que sirve de guía en el establecimiento de vínculos intergubernamentales encaminados a resolver el desafío del cambio climático. Con carácter general los gobiernos se comprometen a:

- Recoger y compartir información sobre las emisiones de GEI, sobre sus políticas nacionales y sobre las prácticas óptimas de reducción implementadas. Las autoridades nacionales se encuentran expresamente obligadas a elaborar y publicar periódicamente los inventarios nacionales⁶⁵¹ de emisiones antropogénicas de todos los GEI no controlados por el Protocolo de Montreal⁶⁵².
- Empezar estrategias nacionales que mitiguen el problema de las emisiones de GEI y que fomenten la adaptación a sus consecuencias. Estas estrategias

651 Los inventarios nacionales recogerán, a tenor del artículo 12.1 a), «*las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías comparables que promoverá y aprobará la Conferencia de las Partes*». Véase también al respecto los artículos quinto y séptimo del Protocolo de Kioto.

652 En la Primera Reunión de las Partes del Protocolo Montreal, celebrada en Helsinki en 1989, se declara la intención de eliminar las sustancias destructoras del ozono hacia el año 2000, y se organizó un grupo de trabajo para crear un mecanismo financiero para ayudar a los países en desarrollo. Las Comisiones presentaron un informe sobre estos asuntos en agosto de 1989, donde se identifican más sustancias destructoras y pone de manifiesto la necesidad de transmitir tecnología y ayuda financiera a los países en desarrollo para la puesta en aplicación de las reducciones. En las siguientes reuniones se decide que los cinco CFC y tres halones, inicialmente incluidos en el Protocolo, fueran eliminados antes del 2000 y que otros CFC halogenados y el tetracloruro de carbono se eliminen antes de 2000. El metilcloroformo se controlará y eliminará hacia el año 2005. Los HCFC, sustitutos de los CFC, que también destruyen el ozono, se eliminarán a fines del año 2030. Por último, se acuerda que el consumo de bromuro de metilo se congelaría hacia 1995.

también deberán contemplar medidas que apoyen financiera y tecnológicamente a los países en desarrollo.

- Cooperar para reducir y adaptarse a los efectos del cambio climático. En este sentido, deberán comunicar a la Conferencia de las Partes (CP)⁶⁵³ información sobre el estado de cumplimiento de la Convención.

El resto de los compromisos aceptados por todas las Partes poseen un carácter genérico. Entre ellos podemos destacar la promoción del desarrollo; la aplicación y difusión de tecnologías y prácticas que reduzcan las emisiones de GEI; la defensa y promoción sostenible de los sumideros⁶⁵⁴ de carbono; la integración de los aspectos relativos al cambio climático dentro del resto de políticas gubernamentales y la promoción del intercambio de información, de la investigación, de la educación y de la sensibilización pública respecto al cambio climático.

2.- El Anexo I y el Anexo II de la CMNUCC

El Anexo I de la CMNUCC contiene la lista de los países desarrollados y demás Partes incluidas (países miembros de la OCDE, la UE y los países que están en proceso de transición a economías de mercado) que acordaron limitar sus emisiones de gases que provocan el efecto invernadero.

Además de los compromisos genéricos descritos anteriormente, el apartado segundo del artículo cuarto establece los compromisos específicos a asumir por los países desarrollados y demás Partes incluidas en dicho Anexo.

⁶⁵³ Significa Conferencia de las Partes (COP, por su sigla en inglés). Es la instancia máxima del CMNUCC y se reúne una vez al año para revisar los avances del convenio. La palabra “conferencia” alude tanto al sentido de “reunión” como de “asociación”, ya que la CP es el órgano principal de la CMNUCC, habilitado para tomar todas las decisiones que sean necesarias para el buen funcionamiento del CMNUCC y del Protocolo de Kioto. Véase el artículo 7 de la CMNUCC.

⁶⁵⁴ El concepto de “sumidero” queda recogido en el artículo 1.8 de la CMNUCC que lo define como «cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero de la atmósfera». Los sumideros más comunes son los océanos, el suelo, los bosques y la vegetación en general.

- En primer lugar, deberán demostrar que están tomando la iniciativa respecto a la limitación de emisiones y a la protección y mejora de los sumideros de GEI a largo plazo y de forma acorde con la Convención.
- La CMNUCC no detalla un calendario preciso respecto a la limitación de las emisiones de GEI, pero establece que las Partes del Anexo I deben volver individualmente a los niveles de emisión que tenían cada uno de los gases en 1990, antes del año 2000. No obstante, ofrece a los países en proceso de transición económica mayor grado de flexibilidad para alcanzar el objetivo.
- En tercer lugar, es responsabilidad de las Partes del Anexo I la coordinación con el resto de las Partes para ejecutar el diseño, aplicación y revisión de los instrumentos económicos y administrativos dirigidos a conseguir el objetivo de la Convención. Del mismo modo, les concierne el control de las políticas que incentiven actividades con niveles de emisión anormalmente elevados.

La CMNUCC establece compromisos adicionales a cargo de los países desarrollados enumerados en el Anexo II (países miembros de la OCDE, de la Comunidad Europea y la propia Comunidad). Tales compromisos adicionales se recogen en los apartados 3, 4 y 5 del artículo cuarto de la Convención y son los siguientes:

- Suministrar recursos financieros nuevos y adicionales para el cumplimiento de las obligaciones de la Convención por parte de los países en desarrollo.
- Prestar ayuda a los países en desarrollo, especialmente a aquellos más sensibles a los efectos negativos del cambio climático, para hacer frente a sus costes de adaptación.
- Facilitar la transferencia o el acceso a tecnologías y conocimientos técnicos medioambientales apropiadas a los países en desarrollo, para que puedan aplicar las disposiciones de la Convención.

Como hemos tenido la oportunidad de comprobar a lo largo de los puntos anteriores, los países en vías de desarrollo quedan sujetos a un mínimo de obligaciones, mientras que el conjunto de responsabilidades necesarias para la puesta en práctica del régimen acordado por la Convención recae esencialmente sobre los países desarrollados; siendo en

principio los primeros los directamente beneficiados. El Convenio establece verdaderamente un trasvase de fondos financieros, conocimientos y técnicas entre ambas partes, cuyo fin último pretende la estabilización, adaptación y, en la medida de lo posible, la erradicación del cambio climático y de sus efectos adversos por un lado, y por el otro, el desarrollo sostenible de los países menos avanzados.

C) El Protocolo de Kioto

Aunque la CMNUCC logró dar un importante toque de atención a la opinión pública mundial sobre los problemas relacionados con el cambio climático, no consiguió el objetivo de estabilización de las concentraciones de GEI, en especial las concernientes a las emisiones de dióxido de carbono. Tal es así, que los países adoptantes de la CMNUCC reconocen que la Convención no es suficiente para ofrecer las soluciones que el reto del cambio climático plantea. De esta forma, en la CP1⁶⁵⁵ las Partes deciden iniciar conversaciones encaminadas a adoptar compromisos firmes, significativos y cuantificables de reducción de GEI para los países desarrollados en un horizonte temporal posterior al año 2000. Estas nuevas rondas de negociaciones darían como resultado, durante la CP3 que tuvo lugar en Kioto el 11 de diciembre de 1997, la adopción de un instrumento legal y jurídicamente vinculante conocido como “Protocolo de Kioto”, que dota de contenido concreto las prescripciones genéricas del Convenio⁶⁵⁶.

Como ya se ha comentado, el cambio climático es uno de los problemas más graves y más extensamente debatidos en todo el mundo. Los estudios indican que la actividad humana, y en especial las emisiones de GEI, está afectando al clima mundial⁶⁵⁷. En este

655 El Protocolo, menos ambicioso que el objetivo de la Comunidad Europea de reducir las emisiones en un 15% antes del año 2010, es fruto de la intensa labor realizada por el grupo de trabajo ad hoc denominado “Mandado de Berlín” por el que también se conoce a la CP1, celebrada en Berlín en marzo-abril de 1995.

656 Las reglas de funcionamiento de los protocolos se recogen en el artículo 17 de la CMNUCC.

657 «El Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental» (pág. 25 y ss.) cita los informes de evaluación más recientes del PICC para aseverar que: las actividades humanas están haciendo aumentar la temperatura media del planeta.

contexto, el Protocolo de Kioto⁶⁵⁸ está considerado a nivel internacional como uno de los instrumentos más importantes para la prevención del recalentamiento del planeta.

1.- Políticas y medidas adoptadas en el Protocolo

El artículo 2.1 a) del Protocolo propone un conjunto de políticas y medidas a cada una de las Partes incluidas en el Anexo I, al objeto de promover el desarrollo sostenible y facilitar la consecución de los compromisos cuantificados de reducción y limitación de las emisiones⁶⁵⁹:

- *«i) fomento de la eficiencia energética en los sectores pertinentes de la economía nacional;*
- *ii) protección y mejora de los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, teniendo en cuenta sus compromisos en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes sobre el medio ambiente; promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación;*
- *iii) promoción de modalidades agrícolas sostenibles a la luz de las consideraciones del cambio climático;*
- *iv) investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales;*
- *v) reducción progresiva o eliminación gradual de las deficiencias del mercado, los incentivos fiscales, las exenciones tributarias y arancelarias y las subvenciones que sean contrarios al objetivo de la Convención en todos los sectores emisores de gases de efecto invernadero y aplicación de instrumentos de mercado;*

658 El Protocolo de Kioto puede obtenerse de la CMNUCC en: <http://www.unfccc.de/portfranc/>.

659 En el Protocolo de Kioto se consideran todas las fuentes de emisión: transporte, agricultura, industria, sector residencial, así como, los sumideros de carbono. Para cada fuente de emisión deben articularse diferentes medidas como política forestal, aislamientos térmicos en viviendas, política en transportes, fomento de energías renovables, políticas de reducción de demanda energética, etc. En el caso del sector industrial también se articulan unos mecanismos que faciliten el cumplimiento.

- vi) *fomento de reformas apropiadas en los sectores pertinentes con el fin de promover unas políticas y medidas que limiten o reduzcan las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal;*
- vii) *medidas para limitar y/o reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en el sector del transporte;*
- viii) *limitación y/o reducción de las emisiones de metano mediante su recuperación y utilización en la gestión de los desechos así como en la producción, el transporte y la distribución de energía».*

2.- Compromisos cuantificados recogidos en el Protocolo

Según el artículo 3.1 del Protocolo las Partes incluidas en el Anexo I de la CMNUCC asumen el compromiso de reducir, individual o conjuntamente⁶⁶⁰, durante el quinquenio 2008-2012, al menos un 5,2% de sus emisiones antropógenas de los seis gases objeto de control⁶⁶¹, tomando los niveles de 1990 como base de referencia⁶⁶² y so pena de fuertes multas.

EL Protocolo permitirá controlar las emisiones⁶⁶³ de seis gases de efecto invernadero⁶⁶⁴ recogidos en su Anexo A y que son los siguientes: dióxido de carbono

660 Por lo que respecta al cumplimiento de los compromisos recogidos en el artículo 3.1, el artículo 4 del Protocolo permite que un grupo de países del Anexo I de la Convención que puedan cumplir con los mismos de manera conjunta. Esta modalidad ha sido elegida por los Estados miembros y por la propia Comunidad Europea para cumplir con sus obligaciones.

661 A cada Parte incluida en el Anexo I, y para el primer período de compromiso, la cuantificación de las reducciones o limitaciones de emisiones correspondientes a los gases enumerados en el Anexo A del Protocolo se corresponderá con los porcentajes consignados en el Anexo B del Protocolo de Kioto. El Protocolo no obliga en una primera fase a los países en desarrollo, dadas sus reducidas emisiones por habitante.

662 Las metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero se fijan correlativamente a las emisiones de un año determinado que se toma como base. En el Protocolo de Kioto, 1990 constituye el año base para la mayor parte de los países y la mayoría de los GEI. No obstante, a los países con economías en transición les está permitido optar por otro año base y, a todos los países, se les permite utilizar 1995 como año base para los gases fluorados (HFCs, PFCs y SF₆). Consúltese al respecto el artículo tres, apartados 5, 7 y 8 del Protocolo de Kioto.

663 Se entiende por emisiones «la liberación de gases de efecto invernadero o sus precursores en la atmósfera en un área y un período de tiempo especificados». Artículo 1.4 de la CMNUCC.

(CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O) de los países industrializados, y de tres gases industriales fluorados: hidrofluorocarbonos (HFC_s), perfluorocarbonos (PFC_s) y hexafluoruro de azufre (SF₆).

La UE es responsable de aproximadamente el 24%⁶⁶⁵ de las emisiones de los seis gases y se ha obligado a una reducción conjunta de un 8%⁶⁶⁶ (EE.UU. un 7% y un 6% para Japón; Ucrania, la Federación Rusa y Nueva Zelanda se comprometen a mantener sus emisiones de 1990). El objetivo de la UE de los quince no se aplica a los diez Estados miembros de reciente incorporación. En virtud del Protocolo, la mayoría de dichos países tienen sus propios objetivos de reducción de un 8% (República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, República Eslovaca y Eslovenia) o de un 6% (Hungría y Polonia) en relación con un año de referencia determinado (1990 o anterior); mientras que Chipre y Malta no tienen objetivos.

3.- Entrada en vigor del Protocolo

El artículo 25 del Protocolo de Kioto establece que éste «*entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión no menos de 55 Partes en la Convención, entre las que se cuenten Partes del Anexo I, cuyas emisiones totales representen, por lo menos, el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del Anexo I correspondiente a 1990*».

664 Según el artículo 1.5 de la CMNUCC los “gases de efecto invernadero” son «*aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja*».

665 Una aproximación a la distribución de las emisiones de dióxido de carbono en la UE podría ser la siguiente. En valores absolutos, el consumo de petróleo representa por sí solo el 50% de las emisiones de CO₂, el gas natural el 22% y el carbón el 28%. En términos de sectores de consumo, la producción de electricidad y de vapor es responsable del 30% de las emisiones de CO₂, el transporte del 28%, los hogares del 14%, la industria del 16% y el terciario del 5%. Se estima que los incrementos previstos de las emisiones de CO₂ serán atribuibles en un 90% al sector del transporte.

666 Todos los países de la UE de los quince se han fijado asimismo un objetivo consensuado y legalmente vinculante de limitación o reducción de sus propias emisiones con el fin de garantizar el cumplimiento del objetivo global de reducción ante el Protocolo de Kioto del 8%, lo que comúnmente se denomina “burbuja europea”.

El miércoles 16 de febrero de 2005 entró en vigor oficialmente el Protocolo de Kioto, tras la incorporación de Rusia⁶⁶⁷ y la no ratificación por Estados Unidos, Australia y los principales países productores de petróleo. La aprobación del Protocolo finalmente ha sido posible gracias a su ratificación por 141 países, de ellos 30 industrializados, que emiten en conjunto un volumen superior al 61% de las emisiones mundiales del año base.

4.- Etapa Post-kioto

Ante la envergadura de las repercusiones ambientales, económicas y sociales que la futura puesta en práctica del Protocolo pudiera acarrear a los países desarrollados, resultaba esencial elaborar un conjunto de reglas complementarias que logran el consenso necesario para su ejecución. Hasta la fecha, los testigos más importantes del proceso negociador llevado a cabo pueden resumirse tal y como a continuación se expone:

- **CP4 (1998, Buenos Aires).** Mediante la Decisión 1/CP4, se establece la llamada “Agenda de Buenos Aires”, que recoge un plan de acción para los asuntos que deben ser consensuados y establece el año 2000 como fecha tope para acordarlos.
- **CP5 (1999, Bonn).** La UE anticipa su decisión de ratificar el Protocolo en el año 2002. Se mantienen las negociaciones sobre los aspectos clave de la Agenda de Buenos Aires.
- **CP6 (2000, La Haya).** No se produce anuencia entre las Partes y la Conferencia se clausura posponiendo los asuntos principales de la agenda de Buenos Aires para próximas reuniones.
- **CP6 Bis (2001, Bonn; reinicio de la CP6).** Se alcanza un Acuerdo Político sobre aspectos sustanciales de la negociación internacional mediante el denominado “Acuerdo de Bonn” (países en desarrollo, cuestiones financieras,

667 El Secretario General de la ONU (Kofi Annan) anunció que el Protocolo de Kioto, el primer tratado ecológico global, entrará en vigor el 16 de febrero de 2005, después de que el representante permanente de Rusia ante la ONU (Andrey Denisov) entregara (a 19/11/2004) oficialmente los documentos de ratificación del Protocolo al propio Annan. La ratificación de Moscú, con el 17,4% de las emisiones de dichos gases, permite superar el mínimo establecido y obliga a Rusia a mantener sus emisiones de gases de efecto invernadero de 1990 sin cambios en el periodo 2008-2012. Véase el diario El País de fecha 19 de noviembre de 2004.

principios y líneas generales de utilización de los “Mecanismos de Flexibilidad”⁶⁶⁸, sumideros de carbono y régimen de cumplimiento, etc.). Los elementos principales de la Agenda de Buenos Aires son acordados y recogidos en la Decisión 5/CP6.

- **CP7 (2001, Marrakech).** Se logra trasladar a decisiones legales, jurídicamente vinculantes (“Acuerdos de Marrakech”), el Acuerdo Político adoptado en Bonn, permitiendo que los países, Partes de la Convención, puedan iniciar sus respectivos procesos de ratificación. Por lo que respecta a los Mecanismos de Flexibilidad, se toman cuatro decisiones importantes. La primera, recoge el ámbito de actuación y los principios generales por los que deben regirse (Decisión 15/CP7), mientras que las tres restantes, concretan las reglas de funcionamiento de los MAC, MDL y Comercio de Emisiones⁶⁶⁹ (Decisiones 16/CP7, 17/CP7 y 18/CP7, respectivamente).
- **CP8, (2002, Nueva Delhi).** Suele considerarse como una reunión de transición, a la espera de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto. Se aprueba la llamada “Declaración de Delhi” sobre Cambio Climático y Desarrollo Sostenible.
- **CP9, (2003, Milán).** Se avanza en tareas previas a la entrada en vigor del Protocolo, tales como la inclusión de las actividades de forestación en los Mecanismos de Desarrollo Limpio y las prioridades para los Fondos establecidos bajo el Acuerdo de Bonn.
- **CP10, (2004, Buenos Aires).** Se logra alcanzar acuerdos muy modestos, a juicio del Secretario General de Cambio Climático español⁶⁷⁰. Los acuerdos obtenidos pueden tildarse de mínimos, auspiciados por la posición inamovible de los países en vías de desarrollo de asumir compromisos reductores.
- **CP11, (2005, Montreal).** Se acuerdan los procedimientos operativos para la aplicación del Protocolo de Kioto, entre los que destaca el régimen de

668 Véase el siguiente apartado D).

669 Véase el siguiente apartado D).

670 En el diario El País de 20 de diciembre de 2004.

cumplimiento. Este acuerdo, introduce la creación de un Comité para el establecimiento de las sanciones correspondientes al incumplimiento de los compromisos suscritos. También es importante destacar que fueron aprobadas las Decisiones pertinentes a la puesta en marcha definitiva del Mecanismo de Acción Conjunta y se contempla, por primera vez, la posibilidad de que los países en desarrollo, con carácter voluntario, puedan adquirir compromiso de mitigación de sus emisiones⁶⁷¹.

5.- Régimen de cumplimiento

El artículo 18 deja abierto el régimen de cumplimiento del Protocolo, a establecer mediante unos procedimientos y mecanismos apropiados y eficaces que aborden posibles situaciones de incumplimiento de las disposiciones adoptadas.

El Acuerdo de Bonn fija las consecuencias que procede aplicar en los casos en que las Partes incumplan sus obligaciones de reducción de las emisiones, en cuyo caso, correspondería a la Parte incumplidora ejecutar las siguientes acciones: elaborar un plan de acción de cumplimiento, establecer una tasa de restauración de 1,3 veces la cantidad que excede a las emisiones acordadas para el primer periodo de compromiso (2008-2012) y podría restringírsele el acceso al mercado de emisiones recogido en el artículo 17 del Protocolo. Además, determina la composición del Comité de Incumplimiento, integrada por dos facciones, una coercitiva y otra facilitadora. Posteriormente, en la CP7 se profundizaría en los mandatos del Comité de Incumplimiento, en cuestiones de acceso a la información y de procedimiento de acciones legales a emprender por las Partes.

D) Los Mecanismos de Flexibilidad contemplados por Kioto

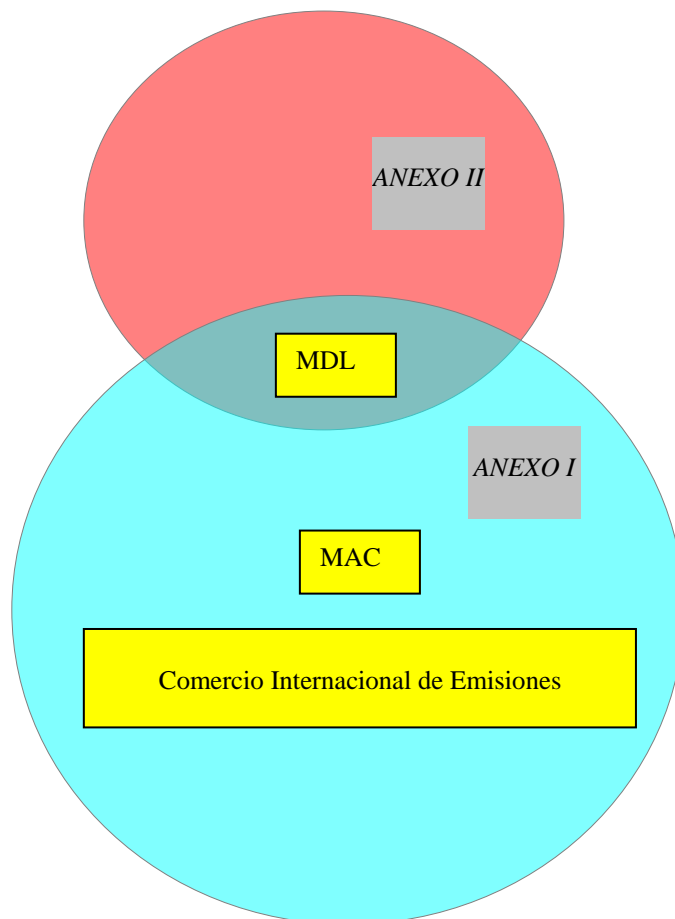
Dos de los mecanismos flexibles contemplados en el Protocolo, el MAC y el MDL, permiten a los países industrializados invertir en proyectos de reducción de emisiones en

671 Véase la Página del Ministerio de Medio Ambiente: http://www.mma.es/oecc/pdf/not_resultados_cop_motreal.pdf.

terceros países y aprovechar los créditos generados para cumplir con los acuerdos estipulados en el marco del Protocolo. Ambos tipos de proyectos permitirán la transferencia de tecnologías limpias a los países en los que se lleven a cabo, lo que también les ayudará a alcanzar sus objetivos en materia de desarrollo sostenible. Los proyectos que pueden ser formalizados entre las Partes amparados en estos mecanismos pueden ser:

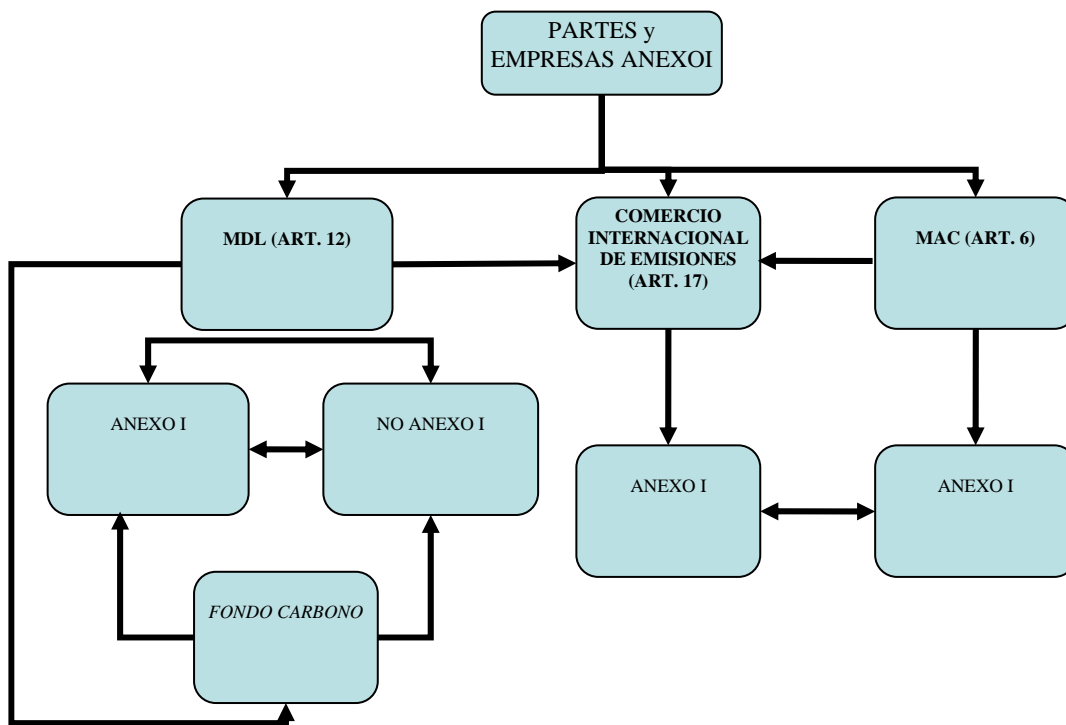
- Proyectos de suministro energético. Energías renovables (eólica), biomasa, cogeneración, mejora de la eficiencia energética mediante el reemplazo del equipo existente, minimización de las pérdidas en el transporte y en la distribución y cambio en el tipo de combustible.
- Proyectos de demanda energética. Reemplazo de equipos y mejora de la eficiencia energética del equipo de producción existente.
- Proyectos relativos al transporte. Maquinaria de transporte más eficiente, cambios de medio (de tren a avión), cambios de combustible.
- Proyectos de gestión de residuos. Captura de las emisiones de metano procedentes de los residuos y utilización de las emisiones de los residuos y de los lixiviados.
- Proyectos forestales. Repoblación, repoblación forestal.

Figura IV: Relaciones entre las Partes respecto a los Mecanismos de Flexibilidad



Fuente: Elaboración propia

Gráfico II: Relaciones entre las Partes y los Mecanismos de Flexibilidad



Fuente: Elaboración propia

1.- Mecanismos de Desarrollo limpio (MDL)

Está contemplado en el artículo 12 del Protocolo y ha sido objeto de regulación para su definición y adaptación en sucesivas CP. Consiste en la inversión, por parte de los países desarrollados (Anexo I: países desarrollados y con economías de transición) en aquellos países en vías de desarrollo que no tienen límites cuantitativos, sobre proyectos de reducción de emisiones GEI o de fijación de carbono, a cambio de lo cual recibirán certificaciones de emisiones que podrán utilizar en el cumplimiento de sus obligaciones de reducción. Dichas certificaciones serán equivalente a la diferencia final entre las emisiones reales y las que se producirían en ausencia de estos proyectos. Se trata de cumplir con los objetivos perseguidos de manera global, de tal forma que la Parte inversora conseguirá alcanzar sus metas de reducción de forma más productiva, mientras que la Parte receptora se beneficia recibiendo transferencia de tecnologías de desarrollo limpio y de capital. Por tanto, los MDL cumplen un cuádruple objetivo:

- Ayuda a los países inversores a cumplir con sus obligaciones.
- Los países en desarrollo reciben inversiones que apoyarán su desarrollo económico y social.
- El desarrollo promocionado es sostenible.
- Se contribuye a alcanzar el objetivo de la Convención y del Protocolo de estabilizar las emisiones de GEI.

Para acceder a este incentivo se requiere que ambas Partes hayan ratificado el Protocolo, que participen voluntariamente en las metas de reducción, que los proyectos presenten beneficios reales, medibles y duraderos a largo plazo respecto a la mitigación del cambio climático y que la organización administrativa fije una autoridad nacional del país receptor que valide los proyectos y, en particular para la parte inversora, que se constituya un sistema nacional de evaluación de emisiones, un inventario anual, un registro de derechos de emisión y un sistema de contabilización adecuado.

La Junta Ejecutiva para el MDL es el órgano de la ONU encargado de evaluar y analizar el funcionamiento del proyecto y le corresponderá, en último término, la aprobación de la concesión de los créditos. Para llegar hasta este punto, los promotores del proyecto deberán presentar un documento a la autoridad nacional para su aprobación donde se recojan todos los aspectos técnicos y ambientales. También será obligación de los promotores contratar a una entidad auditora acreditada por la ONU, requisito anterior al registro del proyecto como MDL por la ONU. Con posterioridad a su puesta en marcha deberá realizarse un seguimiento que cuantifique las reducciones, o en su caso, absorciones reales de GEI, que también deberá ser verificado y certificado por una entidad acreditada. No obstante, los MDL a pequeña escala se beneficiarán de un procedimiento abreviado y menos costoso.

Otra de las manifestaciones de los proyectos MDL se produce a través de los Fondos del Carbono. El Banco Mundial ha puesto en marcha y gestiona varios Fondos, entre ellos, el Fondo de Desarrollo Comunitario del Carbono, creado el 15 de julio de 2003 por el Banco Mundial. Este formato del MDL permite igualmente la obtención de certificados de reducción de emisiones (a modo de dividendo) a cambio de realizar las inversiones de

gobiernos y empresas privadas mediante participaciones y aportaciones que el Banco Mundial destina a una inversión limpia de reducción o absorción de GEI en un país en vías de desarrollo. Se está a la espera de conocer todas las condiciones concretas de funcionamiento de estos Fondos.

No obstante, se alzan voces críticas sobre el papel que los MDL pueden desempeñar verdaderamente dentro del engranaje general del mercado internacional del carbono. Las advertencias hacen hincapié en la posibilidad de que el instrumento se convierta en una forma de eludir a un bajo coste las reducciones en los países desarrollados y que únicamente promueva un nuevo valor basado en altos volúmenes de créditos baratos que negociar en el sistema financiero internacional. Las razones que se ofrecen se fundamentan en que muchos de los proyectos propuestos hubieran sido en cualquier caso viables, independientemente de los recursos generados por la venta de certificados de reducción, es decir, no representan inversiones adicionales con las que reducir las emisiones de los países en desarrollo a la vez que desalientan reducciones en los países desarrollados. En cualquier caso, la materialización de los riesgos apuntados entraría en franco enfrentamiento con el espíritu que sustenta el Protocolo, dado que la articulación de complejos procesos de medición persigue, precisamente, la seguridad de que se trata de reducciones adicionales a las que se darían en caso de que el programa MDL no se hubiera puesto en marcha.

Por lo que respecta a la inclusión dentro de la modalidad de MDL de proyectos relacionados con el cambio de uso de la tierra y silvicultura, la Decisión 17/CP.7 los limita únicamente a la forestación y reforestación.

2.- Mecanismos de Aplicación Conjunta (MAC)

El artículo 6 del Protocolo recoge la posibilidad de que las Partes del Anexo I (países con objetivos cuantitativos de reducción) puedan transferir o adquirir entre sí unidades de reducción de emisiones resultantes de proyectos de reducción en fuentes⁶⁷² de cualquier sector económico o derivados del incremento de la absorción de sumideros. El negocio realizado entre las partes consiste en propiciar el ahorro de costos para la parte inversora a cambio de una transferencia de tecnología e inversión. La ejecución del mecanismo queda

⁶⁷² El artículo 1.9 de la CMNUCC define como fuente «cualquier proceso o actividad que libera un gas de invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de invernadero en la atmósfera».

sujeto con carácter general al cumplimiento por las Partes interesadas de las obligaciones contraídas en el protocolo y, en particular, que los proyectos sean aprobados por ambas partes y que la adquisición de unidades de reducción sea suplementaria a las medidas nacionales adoptadas a efectos de cumplir los compromisos suscritos.

Además, la Decisión 16/CP7 decide que los proyectos iniciados desde el año 2000 serán admitidos como MAC, siempre que cumplan con las directrices del artículo 6 del Protocolo; pero relega la expedición de certificados que acrediten las reducciones para periodos posteriores al año 2008.

3.- Comercio Internacional de Emisiones

El Protocolo en su artículo 17 se limita a dar las pautas generales y básicas de este mecanismo de flexibilización, sobre todo en los temas relacionados con la verificación, presentación de informes y rendición de cuentas. En cualquier caso, el comercio de emisiones es un instrumento ambiental que persigue asegurar un nivel de contaminación predeterminado mediante la asignación de una cuota total de derechos de emisión, reflejo del límite máximo de emisiones autorizadas por el sistema. Las Partes del Anexo I tendrán la posibilidad de enajenar derechos de emisión en función de las reducciones realizadas a otras Partes, también del Anexo I, a las que les resulte más difícil o muy gravoso las reducciones necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados. Las operaciones efectuadas por este mecanismo resultan, igualmente, suplementarias a las acciones directas de reducción de emisiones comprometidas por las Partes.

Los ataques dirigidos contra la puesta en práctica de este instrumento ambiental se centran fundamentalmente en los posibles orígenes de estos certificados. En algunos casos (se apunta directamente a Rusia, Ucrania y Kazajstán), la contracción de las economías nacionales desde 1990 hará posible negociar “aire caliente”; certificados que no están forjados en el ahorro y la eficacia energética del sector económico, sino por el contrario, de emisiones que nunca se hubieran producido por la inexistencia en la actualidad de esas fuentes de emisión. Por tanto, se estarían recibiendo fondos por la venta de una quimera, de créditos de papel, sin fundamento alguno en los principios que rigen Kioto, de reducciones de “vapores inflamados” procedentes de “chimeneas mitológicas”.

4.- Sumideros de Carbono

Aunque no es específicamente un mecanismo de flexibilidad, el artículo 3.3 del Protocolo considera como una alternativa más las variaciones netas derivadas de la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero que se deban a la actividad humana directamente relacionada con el cambio del uso de la tierra y la silvicultura, limitada a la forestación, reforestación y deforestación desde 1990, a los efectos de cumplir los compromisos de cada Parte incluida en el Anexo I. Por su parte, el artículo 3.4 hace referencia a otras actividades humanas adicionales relacionadas con la gestión forestal, agrícola o reforestación⁶⁷³.

Este mecanismo está relacionado directamente con administración sostenible de los bosques⁶⁷⁴, adecuada relación forestación-reforestación. Sin embargo, en la actualidad, el mecanismo tiene un impacto limitado en su capacidad para generar unidades de absorción de emisiones, y está sujeto a mayores incertidumbres de tipo técnico para establecer su medición y cuantificación en cuanto a las reducciones reales que se consigan a través de los proyectos que se desarrollen en este sentido, así como normativas, ya que aún no se han establecido las respectivas metodologías por parte de las autoridades para su necesaria aplicación.

En cualquier caso, las captaciones de CO₂ derivadas del manejo forestal vienen limitadas por los topes específicos para cada parte insertos en los Acuerdos de Marrakech (Decisión 11/CP7). El resto de actividades adicionales se contabilizan “neto-neto”, a través de la siguiente expresión: $E_{\text{contabilizables}} = E_{\text{pc}} - (5 \times E_{\text{ab}})$, donde E_{pc} recoge las emisiones o absorciones netas durante el periodo de compromiso (2008-2012) y E_{ab} las absorciones o emisiones netas en el año base.

El artículo 6 del Protocolo recoge la posibilidad de utilizar los MAC para ciertas actividades: forestación, reforestación, gestión de tierras agrícolas, gestión de bosques, gestión de pastos y restablecimiento de la vegetación. Sin embargo, el artículo 12 no incluye los Sumideros como actividades posibles a realizar con los MDL, por lo que ha sido

⁶⁷³ Para el significado exacto de estos términos puede consultarse la Decisión 17/CP7.

⁶⁷⁴ La captura de carbono por los bosques consiste en utilizar estos ecosistemas para la transformación del dióxido de carbono en oxígeno mediante el proceso natural de la fotosíntesis.

necesario esperar a la CP6 Bis para que fueran incluidas, únicamente, las actividades de forestación y reforestación durante el primer período de compromiso.

Tampoco este instrumento está exento de controversia. Los Sumideros de Carbono constituyen otra de las áreas generadoras de conflicto a nivel internacional, puesto que no favorecen la transferencia tecnológica, son temporales y reversibles por naturaleza y aún están vigentes las dudas científicas sobre la fijación o eliminación de las emisiones por los sumideros. Además, se teme que los Sumideros de Carbono, por un lado, se conviertan en la práctica en una nueva forma de colonialismo que desplace a las sociedades indígenas a favor de una multiplicidad de pequeños cultivos en manos de multinacionales⁶⁷⁵ con el auspicio de los MDL, y por el otro, se advierte por asociaciones ecologistas el peligro que entraña la transformación transgénica⁶⁷⁶ de los árboles para potenciar su efecto sumidero de carbono⁶⁷⁷.

En la CP9 se adoptaron las definiciones, modalidades y procedimientos para la inclusión de forestación y reforestación bajo la modalidad de MDL. Partiendo de que los proyectos basados en Sumideros se diferencian del resto de actividades no forestales en su posible no permanencia⁶⁷⁸, se intenta dar una solución imponiendo al proyecto desde su inicio la elección entre dos modalidades:

- Unidades de Absorción temporales (UDAt), que caducarán al final del periodo de compromiso siguiente al que fueron generadas.
- Unidades de Absorción de larga duración (UDAld), que tendrán una duración igual al periodo de acreditación del proyecto y tendrán que ser sometidas a

⁶⁷⁵ En una declaración realizada el 5 de noviembre de 2001, los representantes indígenas asistentes a la CP7 denunciaban sus temores en los siguientes términos: “La inclusión de sumideros en el MDL constituirá una peligrosa herramienta de expropiación de nuestras tierras y territorios, culminando en una nueva forma de colonialismo”.

⁶⁷⁶ Una de las grandes desavenencias que nos dejó la CP9 fue la conformidad dada a la inserción de árboles genéticamente modificados para actuar con sumideros de carbono en el marco del MDL.

⁶⁷⁷ La asociación Amigos de la Tierra ha pedido a la UE excluir permanentemente los créditos de los sumideros del sistema de Comercio de Emisiones, que se prohíba el uso de sumideros dentro de los MDL para los Estados miembros y que elimine el uso de árboles genéticamente modificados como parte de su estrategia de mitigación de carbono. Para más información sobre estos puntos de vista puede acudir a la página de la Red: <http://www.wrm.org.uy> perteneciente al Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales.

⁶⁷⁸ Por ejemplo, el carbón secuestrado por un bosque puede ser reemitido a la atmósfera por un incendio.

seguimiento cada cinco años. De tal forma que, si se verifica que la cantidad de UDAl es inferior a anteriores exámenes, procederá cancelar un número de unidades similar a la cantidad de carbono liberado.

Por lo que respecta a los impactos socioeconómicos y ambientales, se permite a la parte inversora que realice las evaluaciones necesarias para sopesar los riesgos derivados del uso del mecanismo.

5.- Reglas de funcionamiento comercial de los Mecanismos de Flexibilidad

Partiendo de la base de que las emisiones de GEI constituyen un problema a escala planetaria, la articulación de los tres mecanismos está ideada para dotar al sistema global configurado por Kioto de la flexibilidad suficiente para lograr las reducciones necesarias en los sitios donde los costes resulten inferiores. Bajo este régimen, los países y Partes del Anexo I, o aquellas personas jurídicas a las que éstos hayan autorizado, pueden intercambiar en el mercado los distintos tipos de unidades contables reconocidos por el Protocolo de Kioto, es decir: Unidades de Reducción de Emisiones (URE⁶⁷⁹), fruto de proyectos derivados de los MAC, Reducciones Certificadas de Emisiones (RCE), generadas por proyectos derivados de los MDL, Unidades de Absorción⁶⁸⁰ (UDA), procedentes de actividades en sumideros y Unidades de Cantidad Atribuida (UCA), inicialmente asignadas⁶⁸¹ a cada Parte.

Las “reglas de funcionamiento comercial” entre las Partes obedecen a las siguientes pautas de comportamiento recogidas en el artículo tres apartados 10, 11, 12 y 13.

679 Véase el Anexo de la Decisión 16/CP7 para conocer la exacta definición de los conceptos URE, RCE, UDA y UCA.

680 Equivalente a una tonelada de CO₂ retirada de la atmósfera.

681 Nos referimos a asignación como el volumen total de GEI que le está permitido emitir a una Parte o país durante un plazo de tiempo especificado por el Protocolo, expresadas en dióxido de carbono equivalente. Por tanto, constituyen el presupuesto nacional de emisiones que el gobierno correspondiente puede repartir, a tenor de un plan nacional de asignación, entre los sectores, industrias, empresas, instalaciones y fuentes instalados en su territorio en un determinado periodo de tiempo. Su cálculo se establece restando o sumando (según los acuerdos adoptados) el porcentaje de reducción acordado a las emisiones del país en el año base y que está recogido en el Anexo B del Protocolo. Véase la Decisión 19/CP7

- Toda URE, o toda UCA, que adquiera una Parte de otra Parte con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6 (MAC) o el artículo 17 (comercio de emisiones) se sumará a las UCA de la Parte adquirente y se restará de las UCA de la Parte que transfiere.
- Toda RCE que adquiera una Parte de otra Parte con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12 (MDL) se agregará a las UCA de la Parte compradora.
- Si en uno de los períodos de compromiso las emisiones de una Parte incluida en el Anexo I son inferiores a las UCA que le han sido asignadas, la diferencia se agregará, a petición de esa Parte, a las UCA a esa Parte para futuros períodos de compromiso.

Por su parte, la Decisión 17/CP7 limita al 1% de las emisiones del año base multiplicadas por 5 (dado que los periodos de cumplimiento se establecen de cinco en cinco años) el incremento de UCA derivados de MDL relacionados con actividades admisibles de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura.

Para evitar que las Partes vendan en exceso los diferentes tipos de unidades, y se vean imposibilitados para cumplir los compromisos de Kioto, cada una de las Partes del Anexo I tiene la obligación de crear lo que se conoce como “Reserva del Período de Compromiso”, que consiste en mantener un nivel mínimo de unidades de emisión que quedan excluidas del Comercio de Emisiones. La reserva para el período de compromiso consistirá en haberes de URE, RCE, UCA y/o UDA correspondientes al pertinente período de compromiso que no hayan sido canceladas. La cantidad mínima de la reserva a mantener en el registro nacional se calculará en el 90% de la cantidad atribuida de la Parte⁶⁸² o, en caso de ser menor, como el total de emisiones registradas en su inventario de emisiones más reciente multiplicado por 5. Si la cantidad calculada conforme a estos procedimientos resulta mayor a las UCA que están en la cuenta del registro, a la Parte con compromiso de reducción le estará prohibida la venta de unidades hasta que restaure el nivel requerido en un plazo no superior a 30 días⁶⁸³.

682 Conforme al artículo tercero del Protocolo de Kioto.

683 Véase la Decisión 18/CP7. No obstante, las limitaciones de transferencias de las URE no están afectadas a limitaciones siempre y cuando se cumplan los requisitos de verificación de del comité de supervisión relacionados en el artículo sexto.

Por su parte, la Decisión 19/CP7 establece, conforme al artículo tercero, la contabilidad del proceso de evaluación del cumplimiento del periodo de compromiso para las Partes. Las Partes podrán seguir adquiriendo y transfiriendo URE, RCE, UCA y UDA hasta el final del periodo adicional para cumplir los compromisos. Dicho periodo se extiende en cien días desde que las Partes se reúnan para finalizar el proceso de examen a realizar por los expertos⁶⁸⁴.

Se efectuarán las siguientes adiciones y sustracciones a la cantidad atribuida, respectivamente:

- Las adquisiciones y las transferencias de URE.
- Las adquisiciones netas de RCE efectuadas por la Parte, en caso de que haya adquirido más RCE que transferido.
- Las adquisiciones y las transferencias de UCA.
- Las adquisiciones y las transferencias de UDA.
- La expedición y la cancelación de UDA.
- El arrastre por la Parte de URE, CRE y/o UCA del anterior período de compromiso y otras cancelaciones de URE, CRE, UCA y/o UDA efectuadas por la Parte y/o la cancelación por la Parte de URE, CRE, UCA y/o UDA cuando el Comité de Cumplimiento haya determinado que la Parte no cumplió su compromiso en el anterior período de compromiso.

La Decisión 19/CP7 también ofrece la posibilidad de incorporar un posible exceso de unidades y reducciones al siguiente periodo de compromiso, pero en los siguientes términos:

- Las RCE hasta un máximo del 2,5% de la cantidad atribuida a la Parte para el primer periodo de compromiso.
- Las UCA

684 Según la decisión 24/CP7.

- Las URE que no provengan de UDA, hasta un máximo del 2,5% de la cantidad atribuida para el primer periodo de compromiso.
- Las UDA no podrán ser arrastradas al periodo de compromiso siguiente.

Con el fin de fomentar la ayuda a los países en desarrollo, que son más vulnerables al cambio climático, a sufragar los costes de la adaptación; se ha establecido que las RCE que se expidan para actividades encuadradas dentro de los MDL se graven con un impuesto del 2%, el cual se dirigirá a un fondo creado para este fin. Adicionalmente a este impuesto, se recaudará una tasa que cubra los gastos administrativos generales para esta tipología de proyectos⁶⁸⁵. Además, correrá por cuenta de las Partes del Anexo I y de los participantes en los MAC los gastos administrativos concretos devengados por proyecto⁶⁸⁶.

685 Decisión 17/CP7.

686 Decisión 16/CP7.

II. LA FISCALIDAD ECOLÓGICA DE LA COMUNIDAD PARA EL CO₂ Y LA ENERGÍA

La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero por un lado y de la Energía Atómica por el otro, responde a la inquietud que desde siempre los países comunitarios han sentido por asegurarse el abastecimiento de materias primas y de fuentes de energía. El Tratado de la CEE (1957) no establece ninguna política comunitaria de la energía, por lo que las iniciativas de la Comunidad en este sector han debido establecerse mediante mecanismos de cooperación entre Estados miembros, y en los principios y objetivos generales de los Tratados y de las políticas sectoriales comunitarias (mercado interior, medio ambiente, competencia, etc.)⁶⁸⁷. Esta necesidad inicial ha ido evolucionando hacia un trabajo de gestión y aprovechamiento eficaz de los recursos, dentro del marco medioambiental que presenta el problema del cambio climático⁶⁸⁸.

Las emisiones a la atmósfera de dióxido y monóxido de carbono, de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno han provocado los conocidos problemas de lluvia ácida, efecto invernadero y calentamiento global del planeta con sus correspondientes alteraciones

687 Los fundamentos jurídicos e institucionales debemos buscarlos en:

Tratado CECA para las cuestiones relacionadas con el carbón y el acero, art. 3 (objetivos generales) y arts. 57 a 64 (producción y precios).

Tratado EURATOM para la energía nuclear, arts. 40 a 76 (inversiones, empresas comunes y abastecimiento) y arts. 92 a 100 (mercado común nuclear).

Tratado CEE para los hidrocarburos y las energías renovables, art. 99 (sobre dificultades de abastecimiento) y al socorrido art. 308.

La implementación de un mercado único de la energía llega de la mano del Tratado de Ámsterdam, a conseguir mediante la armonización de las legislaciones de los Estados miembros y la coordinación y unificación progresiva de las diversas políticas energéticas nacionales.

688 En estos términos se expresa el Dictamen del Comité Económico y Social sobre «energía y medioambiente», aprobado el 4 de julio de 1991 (DO C 269, de 14.10.1991).

climáticas, situaciones que han conseguido la movilización de la Comunidad⁶⁸⁹ para limitar el montante de las descargas y la calidad de las mismas⁶⁹⁰, proponiendo una importante cantidad de medidas, entre las que se encuentran las de carácter tributario⁶⁹¹.

El abanico de posibilidades para reducir las emisiones cubre, desde la prohibición total de uso de ciertos combustibles sólidos, pasando por el uso moderado y eficaz de los mismos, hasta la investigación y desarrollo de fuentes energéticas alternativas de escasa o nula incidencia en la atmósfera⁶⁹². La introducción de un tributo que recaiga sobre materias energéticas dañinas en el sentido señalado, es aceptada como una de las posibilidades más eficaces, sobre todo desde una perspectiva incentivadora. Por ello, las medidas comunitarias en el campo de la fiscalidad de la energía con acento en la protección del medio ambiente (o más ampliamente, en el de la fiscalidad ecológica), donde encontramos presente al sector energético, se han ido desarrollando desde la Resolución del Consejo, de 17 de septiembre

689 Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo que bajo el título: «*Proyecto de resolución del Consejo relativa al “efecto invernadero y la Comunidad”*», realiza un detallado estudio de la situación y donde se acogen las conclusiones de los principales eventos internacionales hasta la fecha [COM (1988) 656 final, de 16.01.1989]. La Comunicación será aprobada posteriormente mediante Resolución del Consejo de 21 de junio de 1989, relativa al efecto invernadero y la Comunidad (DO C 183, 20.07.1989).

690 Basta examinar el documento de la Comisión: «*Informe de la Comisión con arreglo a lo dispuesto en la Decisión 93/389/CEE del Consejo. Primera evaluación de los programas nacionales existentes de conformidad con el mecanismo de seguimiento de las emisiones comunitarias de CO₂ y de otros gases con efecto de invernadero*»; [COM (1994) 67 final, de 10.03.1994]; para comprobar el compromiso de la Comisión Europea respecto al establecimiento de un impuesto especial y armonizado sobre las emisiones de CO₂ y el consumo de energía en la Comunidad. Dicho documento fue emitido conforme a lo dispuesto en la Decisión 93/389/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1993, relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO₂ y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad (DO L 167, de 09.07.1993).

691 Tanto en el ámbito político europeo como en el internacional, se acepta plenamente por todos la insuficiente eficacia de las políticas tradicionales, de naturaleza reglamentaria, si no se acompañan del empleo de instrumentos económicos y fiscales específicos.

692 Desde un punto de vista estrictamente científico, no está ni mucho menos clara la repercusión que sobre el efecto invernadero tiene las diferentes energías de origen fósil. Parece comprobado que a largo plazo el CO₂ resulta el gas más dañino; pero el metano -fruto de la combustión del gas natural-, es más perjudicial a corto. De ser cierto, un impuesto como el propuesto que no contemple el metano favorecerá el consumo de gas natural, produciendo un efecto contrario al deseado.

La proyección sobre el consumo de energía procedente de centrales nucleares será favorable, dado que no influye al efecto invernadero, sin embargo, presenta el inconveniente del almacenamiento de residuos nucleares.

Las energías alternativas todavía se encuentran en etapas de experimentación primaria, por lo que no es viable la sustitución de energías contaminantes a corto plazo. Si bien la implantación del impuesto fomentará un proceso de evolución técnica más rápido. Ver: MAGADÁN DIAZ, M. Y RIVAS GARCÍA, J.I.: “La imposición de las emisiones de dióxido de carbono en el marco comunitario”; *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales y del Instituto Universitario de Administración y Dirección de Empresas*, nº 35 (1995), págs. 45 y ss.

de 1974, relativa a la nueva estrategia de política energética para la Comunidad⁶⁹³ dentro de la política comunitaria de la energía y que con posterioridad ha ido ampliándose a través de diferentes normas de derecho derivado⁶⁹⁴.

Recapitulando las propuestas comunitarias concernientes a la limitación de las emisiones de CO₂ relacionadas directamente con la fiscalidad, las mismas se sitúan en el Consejo de Ministros de la Energía y Medio Ambiente de 29 de octubre de 1990, en el que la Comunidad se compromete, dentro del marco de los compromisos alcanzados en el Protocolo de Kioto, a estabilizar las emisiones conjuntas previstas para el año 2000 en los niveles de 1990.

Una vez considerado por el Consejo que el cambio climático es consecuencia de la actividad humana, que sólo puede combatirse eficazmente en un marco global lo más amplio posible, y que urge la toma de medidas que acompañen a una verdadera integración de las políticas medioambiental y económica, a la consecución del objetivo de desarrollo sostenible, a la aplicación del principio quien contamina paga y a la normativa medioambiental de ordenación y control; el Consejo apunta la conveniencia de que tales medidas se articulen mediante la adopción de instrumentos económicos y fiscales, al objeto de influir «en los motivos y comportamientos de productores y consumidores, excluir los procesos y los productos que contaminen, así como favorecer el recurso a tecnologías y procesos que permitan la conservación de los recursos»⁶⁹⁵.

Además, para la consecución de la meta propuesta (denominada “objetivo dióxido de carbono”), se decide coordinar los instrumentos de regulación directa, los programas de

693 (DO C 153, de 09.07.1975)

En el mismo sentido véanse la Resolución del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa al programa de acción comunitaria en el ámbito del uso racional de la energía y la Resolución del Consejo, de 13 de febrero de 1975, relativa a los medios que deben aplicarse para alcanzar los objetivos de la política energética comunitaria. Todas ellas publicadas en el mismo DO.

694 Directa 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales (DO L 188, de 16.07.1984) y la Directiva 88/609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1988, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, que marcan la normativa a desarrollar por los Estados miembros en el ámbito (DO L 336, de 07.12.1988), por poner sólo algunos ejemplos.

695 Publicado en el Boletín CE, nº 10, 1990, págs. 44 y 45.

investigación y desarrollo de energías renovables y sobre tecnología y eficacia energética, y se produce también la revisión de la fiscalidad del transporte y de los combustibles fósiles.

Como resultado de estos compromisos, los trabajos de la Comisión se ven intensificados, entre ellos cabe señalar como más interesante, la Comunicación de la Comisión presentada al Consejo de 14 de octubre de 1991⁶⁹⁶, en la que, además de repasar las medidas vigentes, se proponen otras para el futuro. Los componentes de la estrategia comunitaria propuesta por la Comisión se articulan en torno a tres pilares básicos:

- Medidas reglamentarias: orientas principalmente al incremento de la eficacia energética.
- Refuerzo de la actividad comunitaria: consideración de las características regionales en programas estatales.
- Medidas fiscales⁶⁹⁷.

El 5 de noviembre de 1991, el Comité de Política Económica (CPE) presenta un informe a la Comisión y al Consejo donde apoya la estrategia global propuesta, y reconoce la ventaja de las medidas de orden fiscal, recordado al mismo tiempo que no debe perderse de vista la competitividad internacional de las empresas europeas.

Concretamente respecto a las medidas fiscales, la Comisión se muestra partidaria de la introducción de tributos, frente a la ineficacia en múltiples casos de la reglamentación administrativa. En este sentido, la Comisión se pronuncia a favor de un impuesto que grave a los distintos usuarios de la energía, con la intención de incidir sobre los hábitos de uso y consumo. Del mismo modo, y a fin de evitar distorsiones en el mercado interior y en la competencia, el tributo debe configurarse desde la esfera de competencias y a escala comunitaria⁶⁹⁸. El interés que demuestra la Comisión por un futuro tributo de objetivos

⁶⁹⁶ «Comunicación de la Comisión al Consejo: Una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de anhídrido carbónico y mejorar la eficacia energética»; [SEC (91) 1744 final, de 14 .10.1991].

⁶⁹⁷ Para un repaso sobre la clasificaciones y evaluación de los instrumentos de política ambiental puede acudir a: RODRÍGUEZ ARIZA, L., FERNÁNDEZ PAVÉS, M., LÓPEZ GORDO, M. y LOPEZ GORDO, J.: “El mercado Europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 232 (2004), págs. 89-97.

⁶⁹⁸ Las notas que sobre dicho impuesto se realizan, coincidirán con la Propuesta de Directiva del Impuesto sobre el CO₂ y Energía, de la que hablaremos posteriormente.

ecológicos en el sector energético, se ve certificado al solicitar la postura del Consejo y al asumir voluntariamente los trabajos encaminados a presentar las oportunas propuestas legislativas.

El Consejo de Medio Ambiente y Energía celebrado el 13 de diciembre de 1991, pide a la Comisión la presentación de propuestas formales relativas a medidas tributarias para abrir definitivamente el debate sobre el sistema de gravamen más adecuado. El día dos de junio de 1992 es adoptada por la Comisión y transmitida al Consejo, la Propuesta que más adelante se analiza, y los días cinco y dieciséis del mismo mes, se da inicio al Procedimiento de Consulta por el que debe ser tramitada, remitiéndola al Parlamento Europeo y al CES⁶⁹⁹, que dictarán opinión el 2 de marzo de 1995 y el 24 febrero de 1993, respectivamente⁷⁰⁰. Llegado el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la Comunidad, celebrado en Alemania en diciembre de 1994, se descarta la aplicación inmediata del impuesto, dejando a la libertad de los Estados miembros el diseño e implantación de instrumentos fiscales nacionales de naturaleza medioambiental.

A) Un Impuesto comunitario sobre las emisiones de CO₂ y la energía

El legislador comunitario, dentro del marco de la política climática iniciada en la década de los setenta, puede plantarse diversas opciones a la hora de elegir una forma concreta de establecer un gravamen ecológico como el señalado⁷⁰¹. El sector energético es un terreno propicio para introducir tributos de naturaleza medioambiental, concretamente, y

699 Este procedimiento exige la consulta obligada tanto al Parlamento Europeo como al CES, y a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, también lo será al CR.

700 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre energía». (DO C 108, de 19.04.1993).

701 La AEMA contempla tres variantes a adoptar en la concreción de un tributo ambiental, aunque apostilla la dificultad de encontrarlas de manera independiente, observándose en la practica una mezcla de las mismas, a saber: en forma de tasas, cuyo objetivo es cubrir los costes que implican los servicios ambientales y los controles de la contaminación, y en forma de impuesto, al que a su vez se le reconoce dos posibilidades que atienden a su faceta incentivadora de comportamientos ambientales correctos, o bien de finalidad fiscal, si únicamente persiguen el incremento de la recaudación. “El tributo ambiental. Aplicación estratégica y optimización de la empresa”; *Revista de Economía Social y de Empresa*, nº 25 (1997), págs. 53 y ss.

respecto a limitaciones en las emisiones de dióxido de carbono, sea mediante la reducción de las sustancias que lo liberan en la combustión o por vía sustitución, reemplazando la fuente energética por otras fuentes menos dañinas. En ambos casos, el gravamen puede recaer antes o con posterioridad al momento en que el producto energético realice la emisión contaminante, inclinándose la Comunidad por realizarlo en el primero de los casos, es decir, gravar el contenido en carbono presente en la materia energética mediante un impuesto especial y armonizado sobre las emisiones de dióxido de carbono y el consumo de energía. Con ello, e independientemente de las consideraciones pragmáticas de tal decisión a efectos técnicos y funcionales, a efectos fiscales, la dificultad para considerar la emisión contaminante como índice de capacidad económica queda salvada⁷⁰².

Los debates a los que da lugar esta situación se establecen desde la contraposición de intereses de los agentes productores, que verán elevados los costes de producción con la consiguiente disminución de competitividad respecto a los países no comunitarios, y la postura de las organizaciones ecologistas, muy favorables a la introducción de un impuesto, aunque no encuentran una postura de unanimidad respecto a la forma en que debe articularse⁷⁰³.

Por otro lado encontramos las posturas antagónicas, hasta el punto que a continuación comprobaremos, de los países comunitarios (fundamentalmente eje norte-sur). En esencia, la dificultad para alcanzar un acuerdo estriba en que los países del centro y norte de Europa (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Holanda) desean imponer, desde la uniformidad comunitaria, una tributación a los niveles de emisión de CO₂ (en las discusiones se llegó a sugerir el establecimiento de dos velocidades, similar a la fórmula usada en política monetaria); mientras que Estados como España⁷⁰⁴, Grecia o Portugal, con un nivel de

702 Para VAQUERO GARCÍA, A. la acción de arrojar ciertas sustancias a la atmósfera no puede considerar un hecho que refleje capacidad económica, por lo que rechaza abiertamente la posibilidad de que un tributo pueda gravar directamente las propias emisiones contaminantes. «Fiscalidad y medio ambiente»; op. cit., pág. 227.

703 No puede olvidarse la influencia que las asociaciones ecologistas desarrollan sobre la opinión pública, receptiva, por lo general, a sus posiciones. La industria, por su parte, dispone de los suficientes resortes para que la implantación de un mecanismo de tal magnitud, sin alcanzar cierto consenso, resulte cuando menos arriesgado. ROZAS VALDÉS, J.A.: “La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”; *Noticias de la Unión europea*, op. cit., pags. 112 y ss.

704 Decisión del Consejo 94/69. Supone una grata satisfacción para el Gobierno español, dado que el compromiso comunitario apareja la estabilización de tales gases con carácter global y no particular para cada país.

emisiones no deseables inferiores, ven perjudicada con esta fórmula su proyección económica futura, puesto que se limita su capacidad de consumo energético⁷⁰⁵. Para estos últimos, el punto de encuentro entre ambas posiciones se lograría si la carga impositiva global que se pretende alcanzar, respetara las condiciones de desarrollo de cada Estado miembro y se reforzaran las medidas presupuestarias de compensación (incluso se ha propuesto la creación de un mercado de permisos nacionales de contaminación)⁷⁰⁶.

La AEMA cita los siguientes obstáculos a la implantación del Impuesto, a los que califica como políticos:

- Repercusiones en la competitividad y el empleo en algunos sectores y regiones.
- Ddisminución en cantidad y calidad los recursos naturales, que limita la prosperidad a largo plazo y el bienestar de las generaciones futuras.
- Incidencia negativa en la población de renta baja.
- Conflicto entre los impuestos nacionales y la reglamentación de la Comunidad.
- Necesidad de que las medidas fiscales resulten aprobadas por el principio de unanimidad.
- Percepción de que los impuestos tienen que ser elevados para que resulten eficaces.
- Conflicto entre el cambio de comportamiento provocado por la consecución del objetivo ambiental del gravamen y el sostenimiento de los ingresos.
- Existencia de subvenciones y normativa con repercusiones medioambientales perniciosas.

705 Léase a AGUILAR FERNÁNDEZ, S.: “Análisis comparado de las políticas medioambientales en España y Alemania. Reflexiones sobre el futuro de la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea”; *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Working Paper*, nº 40 (1993), págs. 17 y ss.

706 “El tributo ambiental. Aplicación estratégica y optimización de la empresa”; *Revista de Economía Social y de Empresa*, op. cit., pág. 57.

Y propone, por tanto, para su corrección, la eliminación de subvenciones y disposiciones perjudiciales con el medio natural, la articulación detallada de los impuestos y de las medidas de depuración, el uso de impuestos ambientales e introducción de la recaudación obtenida dentro de paquetes de políticas y reformas fiscales verdes, la aplicación progresiva, la realización de consultas y el asesoramiento y suministro de información adecuada y suficiente.

En segundo lugar, y desde un punto de vista económico, la adopción de medidas fiscales de signo medioambiental planea sobre el buen funcionamiento del mercado interior de bienes y servicios (especialmente un impuesto sobre el CO₂ provocaría la ruptura de las pautas establecidas para las distintas orientaciones estatales de política energética, produciendo distorsiones en la competencia entre los Estados miembros y poniendo en peligro la seguridad del abastecimiento energético⁷⁰⁷) como un serio lastre, si no se realiza de manera coordinada, alterando seriamente su equilibrio.

En tercer lugar, no cabe duda que se produciría una alteración de precios, consumo y sistemas de producción, arrastrando a su vez al sistema financiero y, en definitiva, al conjunto del sistema económico, que se vería comprometido con esta decisión. Es precisamente este uno de los argumentos que, en su día, se expuso para censurar la Propuesta de la Comisión sobre la introducción en la Comunidad de un tributo que gravara las emisiones de CO₂ y la energía, la inexistencia de un análisis sobre la ineludible integración que debe concurrir con todas las políticas de la Comunidad (en especial la energética, agrícola o de transportes) que debería mostrar una valoración integral y en detalle de sus efectos.

También desde un punto de vista económico se argumenta la pérdida de competitividad frente a otras potencias internacionales (en particular la economía norteamericana que *a priori* ya imputa un coste energético inferior, y Japón; ambas naciones

707 Véase la Resolución del Comité Consultivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CC.CECA) relativa a la «Comunicación de la Comisión al Consejo sobre una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de anhídrido carbónico y mejorar la eficacia energética (Impuesto CO₂/energía)». (DO C 127, de 19.05.1992).

son contrarias a establecer medidas de tipo impositivo) con la consiguiente alteración del mercado mundial⁷⁰⁸.

Estas razones también son expuestas por los medios de expresión industriales, cuando se insiste en que esta tipología de medidas medioambientales deben incorporarse en un plano mundial, y no exclusivamente europeo (concretamente en el entorno de países de la OCDE), y que tales medidas requieren un planteamiento estratégico que englobe a la totalidad de las actividades humanas que influyen en el clima y no sólo al CO₂.

En los últimos años se viene reflexionando sobre estos argumentos de los que se extrae una visión positiva, en referencia a los efectos beneficiosos que una revolución medioambiental puede producir sobre el crecimiento económico y el empleo, siempre que se logre la expansión de los instrumentos económicos y administrativos de protección ambiental a todo el planeta⁷⁰⁹. La anticipación de la economía europea a esta “revolución”, incorporando en sus estructuras productivas, de costes y, en general, de una concienciación de la empresa hacia el desarrollo sostenible, conlleva una ventaja competitiva de partida sin precedentes; por no hablar de las posibilidades de un sector medioambiental especializado en sistemas productivos, técnica y servicios medioambientales⁷¹⁰. Por ejemplo, en la producción de instrumentos contra la contaminación, en la restauración de deterioros medioambientales o en la enorme expansión que podría esperarse de la industria de reciclado de residuos.

708 La Resolución CC.CECA de 19.05.1992 ofrece en su punto tercero los siguientes porcentajes de producción de CO₂ mundial. Europa sólo produce alrededor del 13 % del total mundial de CO₂; el resto se reparte del siguiente modo: Estados Unidos un 23 %, Japón 5 %, Europa central y oriental 25 %, resto del mundo 34 %. Los índices actuales no han variado sensiblemente respecto a los expuestos. A lo largo del documento se expresa la oposición de los Estados Unidos y de Japón a las medidas de tipo impositivo y se afirma que la respuesta de los Estados Unidos al desafío del cambio climático es clara respecto al uso e investigación en tecnologías limpias del carbón. La Resolución menciona otro punto importante en el devenir de las emisiones futuras, al afirmar que resulta evidente que el aumento de las emisiones de gas carbónico procederá fundamentalmente de los países en vías de desarrollo y de los países de Europa central y oriental, para los que sería utópico pretender en la actualidad y durante un largo periodo de tiempo medidas de esta naturaleza.

709 Bastantes autores han expuesto esta idea, entre ellos BECKERMAN, W. en “La deseabilidad del crecimiento económico”; *Revista de Economía Española*, Vol. 1, nº 1 (1971).

710 En el mismo sentido: ROZAS VALDÉS, J.A.: “La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”; op. cit., pág. 114.

En la Resolución del CC.CECA aprobada el 3 de abril de 1992, se advierte a escala general de los siguientes puntos problemáticos de la Propuesta de la Comisión⁷¹¹:

- En primer lugar, se destaca «*la inevitable pérdida de competitividad y, en consecuencia, de empleos*» que para las economías de la Comunidad tendría el cambio de ubicación de las empresas hacia países en que no existieran gravámenes semejantes. En este sentido, se conjetura que tales desplazamientos se producirían a favor de naciones con exigua normativa ambiental, provocando a su vez un efecto contrario al deseado, es decir, un aumento del efecto invernadero.
- Además, induciría a una parálisis en las inversiones destinadas a alcanzar un uso más limpio y más eficaz de los combustibles⁷¹².
- Por estos y otros motivos, el Comité consultivo (en el terreno que le atañe) considera que la lucha contra la contaminación deberá proseguirse a través de las siguientes medidas: mejora de la eficacia energética, protección de los bosques en general, compensaciones económicas para los países en vías de desarrollo que acepten conservar sus bosques, y desarrollo rápido de las nuevas aplicaciones de la tecnología limpia, en especial las referentes al carbón.

711 En el ámbito de actuación del Comité Consultivo de la CECA se plantean las siguientes cuestiones:

- Que, además de la fuerte competencia mundial del sector, la siderurgia comunitaria está sometida a cargas suplementarias, como la exacción de la CECA.
- Que los programas de investigación sobre el uso limpio del carbón en la siderurgia y en las centrales eléctricas, deben recibir los apoyos financieros necesarios para lograr la mejora medioambiental y una mayor eficacia energética.
- Que debido a las importantes reducciones en la producción de carbón de la Comunidad en los últimos 30 años, el carbón es la única fuente de energía que contribuye a la disminución de las emisiones de CO₂, y que en aras de mantener la competitividad se seguirán tomando medidas en relación con el aprovechamiento energético, con lo que las emisiones de CO₂ de la siderurgia seguirán disminuyendo sustancialmente durante el próximo decenio.

Véanse los puntos 4, 13 y 11 de la Resolución CC.CECA de 19.05.1992.

712 En este caso el Comité Consultivo se refiere a los combustibles sólidos. Se estima que el incremento de precio que debería soportar el carbón con el nuevo impuesto se sitúa en un 58%, frente al 6% de otros combustibles, lo que acarrearía el definitivo abandono de esta fuente energética, y con ello, una amenaza de inmenso calado a la viabilidad de la siderurgia comunitaria. Punto sexto de la Resolución CC.CECA de 19.05.1992.

- Por último, deseamos anticipar ahora, que la Resolución en estudio también señala los serios problemas que pueden plantearse en el establecimiento de la neutralidad de la que hace gala el impuesto, y tendremos oportunidad de exponer más adelante⁷¹³.

En esta misma línea de oposición, se argumenta que el carácter indirecto que se pretende para el impuesto provocaría un desequilibrio a favor de los Estados productores, al originarse un efecto traslación inmediato de la carga impositiva a los consumidores finales. Por este motivo, procedería exigir mayor rigurosidad en los sistemas de exenciones, circulación intracomunitaria de recursos y repercusión del impuesto, con los posibles efectos que sobre el mercado interior produciría la introducción de estas medidas.

No debe perderse de vista que todos los instrumentos fiscales que pretendan aplicarse, y en particular los de naturaleza indirecta, precisan para lograr cierto grado de eficacia ambiental que exista posibilidad de cambio en los agentes económicos, es decir, innovaciones científicas y/o fuentes alternativas de energía, ambas con posibilidades reales de uso técnico y económico (dirección, por otro lado, de importantes esfuerzos comunitarios), y de los incentivos apropiados para que estos movimientos se produzcan. Pero no es menos cierto que la implantación de un tributo como el sugerido por la Comisión, produce un efecto sustitución en el consumo, en las tecnologías y en los modos de producción y, con ello, un incremento de la investigación, el desarrollo y la innovación.

B) Propuesta de Directiva sobre el CO₂ y la energía de 1992

La Propuesta de Directiva presentada por la Comisión el 30 de junio de 1992 con el título «*Propuesta de Directiva del Consejo por la que se crea un Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y la energía*»⁷¹⁴, recoge los pareceres que al respecto mantiene la Comisión y que ya hemos expuesto anteriormente. El objetivo del proyecto consiste en gravar en función de los contenidos en CO₂ y del valor energético generado por

713 Véanse los puntos 5, 8, 10 y 14 de la Resolución CC.CECA de 19.05.1992.

714 [COM (1992) 226 final, de 30.06.1992] publicada en el DO C 196, de 03.08.1992. En la misma se invoca de forma conjunta a los artículos 99 y 130 S del Acta Única Europea para su establecimiento.

ciertos productos que se citan en el documento, mediante un impuesto específico⁷¹⁵ y, con ello, limitar la contribución del gas al efecto invernadero y fomentar el consumo racional de la energía.

Con esta forma de operar, quedan fuera del supuesto de hecho del impuesto la energía eólica y la energía solar, que si bien son mencionadas en la Exposición de Motivos de la Propuesta, no se recogen expresamente como supuestos de no sujeción en el Texto Articulado. De la misma manera y con carácter general, el impuesto no gravaría las materias primas y las energías renovables.

El tributo, que vendría a añadirse a los impuestos especiales existentes en el ámbito europeo, se crearía mediante la normativa armonizadora que fija la Propuesta de Directiva (art. 1.1 de la Propuesta de Directiva de 1992), correspondiendo a los Estados miembros la toma de decisiones respecto a su recaudación y supervisión, así como, las posibilidades de reciprocidad ante una medida semejante adoptada por otros Estados de la OCDE⁷¹⁶.

También se habilita la posibilidad de que los Estados suspendan transitoriamente la aplicación del impuesto (posibilidad que merece el calificativo de *exención de carácter temporal*), en aquellos casos excepcionales que estén debidamente fundamentados en motivos económicos o de emisión de dióxido de carbono (situación particular del Estado miembro respecto a las cantidades o calidades de las emisiones comunitarias de CO₂ y de otros gases de efecto invernadero y a la posible evolución positiva de tales emisiones a nivel particular), previa aceptación unánime del Consejo (art. 9.4).

715 Las premisas del empuje comunitario a la imposición sobre el carbono deben buscarse, dentro del perímetro comunitario, en el proyecto holandés de 1989 y fuera del mismo, en el impuesto sobre las emisiones sobre el dióxido de carbono de Suecia. Ver: CARBAJO VASCO, D.: “Los impuestos ecológicos en la Comunidad Económica Europea”; op. cit., pág. 42.

716 La Exposición de Motivos de la Propuesta de Directiva de 1992 deja el camino abierto al reconocimiento de tributos de análoga naturaleza en otras naciones (Estados Unidos, Japón y otros países industrializados, principalmente), a través de mecanismos de cooperación internacional en la lucha comunitaria contra el efecto invernadero. Tales intenciones encuentran apoyo concreto en el apartado quinto del art. 130 R del Acta Única Europea, como ya hemos tenido la oportunidad de comprobar.

1.- Análisis de los elementos tributarios: naturaleza jurídica de la Propuesta de Directiva

a) Características generales y nacimiento del gravamen

La mal llamada ecotasa⁷¹⁷ se equipara en su naturaleza jurídica con uno de nuestros Impuestos Especiales, puesto que incide sobre la fabricación, extracción o importación de ciertos combustibles, carburantes y energía eléctrica, aceptándose para este impuesto sobre consumos específicos los calificativos de indirecto, real, objetivo y no progresivo⁷¹⁸; sin que pueda considerarse, por lo demás, ninguna de las características de la tasa o de la contribución especial, dado que la configuración de su hecho imponible no aporta ningún factor de relevancia o incidencia administrativa.

La creación de este tributo tiene como objetivo la reducción de emisiones de dióxido de carbono y el fomento de un uso más racional de la energía, lo que le otorga su carácter *extrafiscal*. No obstante, se prevé que la imposición a establecer aporte un volumen de ingresos a las arcas públicas nada desdeñable, y es por ello que en la Exposición de Motivos de la Propuesta se solicita de los Estados miembros que acompañen su implantación con incentivos fiscales, deducciones de impuestos u otras medidas, como la reducción de la imposición directa, indirecta o de las cotizaciones sociales, con la intención de asegurar la neutralidad fiscal de la nueva imposición⁷¹⁹.

Se le atribuye naturaleza de impuesto *indirecto* tanto desde un aspecto jurídico como económico, pues si económicamente grava el consumo de estos bienes, jurídicamente se alcanza mediante la repercusión de la cuota que realiza el sujeto pasivo sobre los adquirentes de los suministros energéticos. La Propuesta de Directiva obliga a las empresas

717 Véase el Capítulo I para delimitar con precisión la figura de los tributos con finalidad ecológica. En cualquier caso, la propuesta realizada por la Comisión mediante el documento [COM (1992) 226], obedece en su configuración a la naturaleza que otorga nuestro Derecho positivo al impuesto, y así se recoge en la traducción oficial.

718 Ver: HERRERA MOLINA, P.M. y SERRANO ANTÓN, F. en: “Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía)”; op. cit., pág. 481.

719 El principio de neutralidad aparece en el art. 15 de la Propuesta en estudio de forma escasamente vinculante, al disponer que los Estados deberán comunicar a la Comisión las medidas que se dispongan a adoptar y facilitar información anual sobre los resultados alcanzados.

suministradores de energía a incluir en factura el importe del impuesto devengado, y en general, la Comunidad desea que quede constancia en las guías de circulación de los productos, en los registros de los depósitos fiscales y en las propias facturas eléctricas, de la realidad de la traslación del recargo, o lo que es lo mismo, de la realidad del pago del impuesto (arts. 7.3 y 4). Por lo que toca del resto de las características, se comprobará si el gravamen se ajusta a las mismas a medida que se avance en su análisis.

Respecto al *ámbito espacial* del Impuesto, y siguiendo el orden expuesto en la Propuesta de Directiva, aparece en el artículo segundo recogida su aplicabilidad en el territorio comunitario con algunas excepciones (Ceuta y Melilla en España, quedando a opción del ejecutivo la posible inclusión de forma total o parcial de Canarias, -art. 5.2-) y de manera muy similar al sistema establecido en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos. De esta manera, se aborda la realización del hecho imponible en el país comunitario en el que el mismo se produzca. Respecto al *ámbito temporal*, nos remitimos a lo expuesto en relación con las *exenciones de carácter temporal*.

Por su parte, los artículos tercero y cuarto se encargan de confeccionar el elemento objetivo del *hecho imponible* que consiste en la extracción, fabricación e importación de los productos mencionados en el art. 3⁷²⁰ (sobreentendiendo siempre la no intermediación de un régimen suspensivo), dentro del espacio comunitario delimitado por el artículo segundo, y de nuevo, de forma similar a la configuración dispuesta para los Impuestos Especiales⁷²¹. La sujeción del hecho imponible a la realización de unas determinadas actividades, independientemente de las particularidades que ostente el actor, le confiere la naturaleza de *real*.

720 A saber:

- Hullas, lignitos, turbas y sus derivados;
- gas natural;
- hidrocarburos;
- alcoholes etílicos y metílicos obtenidos por destilación de energías fósiles;
- la electricidad y el calor producidos a partir de instalaciones hidroeléctricas de una capacidad superior a 10 megavatios, o de centrales nucleares.

721 De esta forma, la imposición sobre el nivel de emisiones queda descartada, habida cuenta de los costes económicos y complejidad técnica que incorpora un control adecuado sobre un amplio y heterogéneo abanico de industrias.

El artículo tres contempla además, siguiendo la nomenclatura del Arancel Aduanero Común, dos grupos de productos: los combustibles o carburantes para motores, por un lado, y la energía eléctrica y el calor generado por instalaciones hidroeléctricas de capacidad superior a 10 megavatios o que sean generados a partir de ciertos materiales. El mismo precepto distingue, con motivo de la escasa peligrosidad ambiental, dos excepciones totales de carácter objetivo que muy bien pueden considerarse como verdaderos supuestos de *no sujeción*; la primera está condicionada a que la producción de electricidad se genere en centrales hidroeléctricas de capacidad inferior a 10 megavatios, y la segunda acoge a la leña para calefacción, el carbón vegetal, otros productos obtenidos de la destilación o transformación de la madera, así como a los productos de origen agrícola o vegetal y a los aceites que de ellos puedan obtenerse.

Por su parte, el artículo cuarto contempla también una serie de supuestos de no sujeción, en tanto en cuanto los productos gravados se obtengan de manera accesoria de mezclas, o provengan del autoconsumo necesario para la producción de los mismos. También se consideran como supuestos de no sujeción las pérdidas producidas en el régimen suspensivo, de manera fortuita o por fuerza mayor, y las mermas generadas en todo el proceso productivo hasta el momento de su consumo efectivo⁷²².

El *devengo* del Impuesto se produce, a tenor del punto primero del artículo quinto, en el momento de la “puesta a consumo” de los bienes objeto de gravamen, o en el momento en que se produce la comprobación de pérdidas. Por «*puesta a consumo*» debe entenderse la extracción, fabricación o importación de los productos, siempre y cuando no se acojan a un régimen suspensivo (primer párrafo del art. 5.1). Las condiciones en que debe aplicarse la exacción y el tipo de gravamen, serán las vigentes a la fecha del devengo en cada Estado miembro (art. 5.2).

722 HERRERA MOLINA, P.M. y SERRANO ANTÓN, F. consideran que algunos supuestos de no sujeción exoneran a determinados hechos porque ya han sido gravados, liberando al “legislador” comunitario de establecer una situación de doble imposición, por lo que en realidad nos encontraríamos ante verdaderos exenciones técnicas en sentido estricto (*exenciones objetivas*). En: “Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía)”; op. cit., págs. 485 y ss. Para más referencias nos referimos a los arts. 3 y 4 que por razones cualitativas (productos cuya combustión provoca emisiones de CO₂ despreciables o representan una alternativa más limpia) y cuantitativas (en consideración a la tributación que ya incorporan ciertos productos). ROZAS VALDÉS, J.A. (“La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”; op. cit., pág. 120) observa también razones de política industrial, referentes a la protección de la siderurgia europea.

La Propuesta de Directiva, en su artículo sexto, se limita a fijar como *sujetos pasivos* a aquellas personas que efectúen el hecho imponible; mientras que el art. 7 se remite a la Directiva 92/12/CEE para determinar las particularidades concernientes al régimen general, tenencia, circulación y controles a los que deberán ajustarse los productos objeto de Impuestos Especiales, disposición que resulta a la postre mucho más esmerada en su construcción.

El precepto diseña la gestión del tributo de acuerdo a los procedimientos vigentes y haciendo uso de las modalidades existentes en el interior de cada Estado, es decir, el “legislador” comunitario cede la gestión interna y reserva a la Comunidad su control (art. 5). De esta manera, el nacimiento de la obligación tributaria se produce con la salida de los productos del régimen suspensivo, al fabricar, extraer o importar los bienes gravados; simplificando la operatividad mediante el mecanismo de gravamen en destino, gracias a la remisión que el artículo séptimo de la Propuesta realiza a la Directiva 92/12/CEE, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales⁷²³.

Se hace notar el mayor interés comunitario dispuesto (lógico, si recordamos que se atribuye a su específica competencia) en velar por la efectividad del pago, mientras que, sin embargo, la redacción del artículo sexto es altamente imprecisa⁷²⁴. La expresión «*el impuesto (...) será devengado por las personas que efectúen una operación imponible*», abre a la ambigüedad cuestiones de calado en un impuesto que posee un fuerte componente

723 Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales (DO L 76, de 23.03.1992). Para mayor detalle sobre esta directiva, consúltese a: SOLANA VILLAMOR, F: “La armonización de los elementos estructurales de los Impuestos Especiales. Comentario de la Directiva 12/1992/ (I)” y “La armonización de los elementos estructurales de los Impuestos Especiales. Comentario de la Directiva 12/1992/ (II)”; *Carta Tributaria*, nº 160 y 161 (1992), respectivamente, y ALONSO GONZÁLEZ, L.M.: “Devengo y régimen suspensivo de los Impuestos Especiales”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 89 (1996), págs. 49 y ss. La Directiva, dirigida específicamente a los Impuestos Especiales, supone por parte española la promulgación de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre de Impuestos Especiales, en respuesta a las exigencias comunitarias de armonización en la imposición indirecta. La nueva Ley contiene numerosas novedades, pero conserva su configuración como impuestos sobre consumos específicos superpuestos al IVA y mantiene su naturaleza de impuesto indirecto, de carácter monofásico, que incide sobre el consumidor mediante el mecanismo de traslación jurídica de la cuota a ejecutar por el contribuyente del impuesto. Un análisis de la Ley de Impuestos Especiales puede encontrarse en: ALONSO GONZÁLEZ, L.M.: “Comentarios a la nueva Ley de Impuestos Especiales”; *Revista Española de Derecho Financiero*, op. cit.

724 Ver: ROZAS VALDÉS, J.A.: “La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”; op. cit.

subjetivo; no solamente por hallarse presentes figuras como contribuyentes, sustitutos o repercutidos, sino porque otros elementos tributarios apoyan su aplicabilidad en las peculiaridades y decisiones personales de los implicados.

b) Cuantificación del gravamen

En lo que concierne a la forma general de *cuantificar* el gravamen, la *base imponible* se encuentra dividida en dos partes promediadas al 50%: una correspondiente a la energía, en función de la capacidad calorífica de los productos relacionados en el artículo tres, y otra que incumbe a las emisiones de CO₂⁷²⁵. Si bien el sistema presenta dos excepciones (o regímenes especiales) referidas a los hidrocarburos y a la energía eléctrica.

Los hidrocarburos se asemejan en su cuantificación a la práctica seguida en los Impuestos Especiales, es decir, la medición se realiza en función directa a su cantidad (litros para productos como la gasolina o el queroseno, y kilogramos/masa para fuel oil y gases del petróleo, por ejemplo), con lo que rompe el principio de protección medioambiental que se pretende gravar y que se acierta a vislumbrar en la cuantificación general al realizarse, como decíamos (emisiones de CO₂), huyendo de cantidades físicas inapropiadas (o por supuesto monetarias). Con esta forma de proceder, se permite que el Impuesto se convierta en un mero recargo más sobre el consumo de combustible.

En el segundo caso, la energía eléctrica, se grava el consumo de energía y se simplifica el procedimiento, al ponderarse utilizando la magnitud megavatios/hora.

El impuesto verde distingue dos *tipos de gravamen*, según se trate de la modalidad general o especial; el régimen general es aplicable a los combustibles y carburantes (exceptuando los que se utilizan en la producción de energía eléctrica y los hidrocarburos), y

⁷²⁵ La medición se realiza en este caso valorando la cantidad de dióxido de carbono emitido en un proceso de combustión enriquecido en oxígeno. Artículo octavo.

representa 2`81 €⁷²⁶ por tonelada de dióxido de carbono emitido por combustión en presencia de un exceso de oxígeno, y 0,21 €por gigajulio de valor energético.

La Propuesta de Directiva permite la adopción de una modalidad simplificada, dada la dificultad que muestran las energías fósiles sólidas (hullas, lignitos, turbas) a la hora de cuantificar con cierto grado de precisión la capacidad contaminante y energética que presentan. Por este motivo, ya indicado por otro lado en la Exposición de Motivos, el artículo 9 presenta *«un gravamen por tramos del 5 por 100 de carbono transformable en dióxido de carbono por combustión en presencia de exceso de oxígeno y de 1,5 gigajulios de valor energético contenidos en los productos brutos por tonelada de energía fósil sólida o gas de petróleo líquido o por 1.000 m³ de gas no licuado»*.

El tipo de gravamen de los regímenes especiales establece para los hidrocarburos un tipo único para cada modalidad, que abarca tanto a la imposición sobre el dióxido de carbono como a la energía. La energía eléctrica por su parte, únicamente distingue la imposición sobre la energía, aplicando al dióxido de carbono emitido por los combustibles necesarios para su producción los tipos del régimen general. En el gravamen que recae sobre la electricidad se distingue, a su vez, si esta se ha producido en centrales hidroeléctricas de potencia inferior a 10 megavatios, en cuyo caso se aplica 0,76 €por Mw.h, o por el contrario procede de sistemas que usan combustibles o su potencia supera este límite, en cuyos casos se grava el componente energético a razón de 2,1 €por Mw.h.

Realizando un proceso de simplificación, respecto a las materias energéticas objeto de imposición, los tipos quedarían agrupados conforme al siguiente cuadro:

726 Unidad de Cuenta y de Cambio de la Unión Europea (ECU) (por sus siglas en ingles: European Currency Unit) creada en 1979 como parte del Sistema Monetario Europeo. Estuvo en vigor hasta el 1 de enero de 1999, según lo acordado en el Tratado de Maastricht. Durante la Cumbre que el Consejo de Europa celebró en Madrid en diciembre de 1995, y debido a que el nombre de ECU no era del agrado de todos los socios europeos (por su resonancia francesa), se decide que la nueva moneda única se denomine Euro (€), gracias a una sugerencia del Presidente AZNAR.

Puesto que la paridad entre ECU y Euro es de 1:1, en lo sucesivo, reemplazaremos la antigua moneda comunitaria usada por la Comisión en el documento de referencia, por la nueva moneda europea.

Cuadro I: Tipos de Gravamen del Impuesto Europeo sobre el CO₂ y la Energía; [COM (1992) 226].

FUENTE ENERGÉTICA									
Base Imponible	Energía Fósil (Hulla, lignito, turba, gas natural, alcoholes etílicos y metílicos, etc)	Electricidad (<10 Mw ⁷²⁷)	Electricidad (>10Mw) y Otros Insumos	Gasolinas	Gasóleos calefacción	Queroseno y similares	Fuel oil	Coque de Petróleo	Gases de petróleo licuados
50% CO ₂	2,81 €/Tm CO ₂	-	-						
50% Energía	0,21 €/Gigajulio	0,76 €/Mw.h	2,1 €/Mw.h	13,46 €/1000 l ⁷²⁸	15,42Ecu/1000 l	14,40 €/1000 l	17,21 €/1000 l	15,36 €/1000 kilogramos/masa	0,39 €/Gigajulio
Total gravamen	17,75 €/TEP ⁷²⁹	0,76 €/Mwh	2,1 €/Mw.h						

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada en el documento [COM (1992) 226]

En el futuro, la Comisión deberá revisar los tipos de gravamen a la finalización de cada uno de los seis períodos de seis meses previstos en la Propuesta, y una vez transcurridos doce meses desde su aplicación efectiva, de forma que resulten incrementados en un tercio de su valor inicial (art. 9.3 de la Propuesta). Con ello, la Comisión pretende conjugar la protección de los sectores económicos implicados (el sector industrial principalmente se vería seriamente perjudicado con la introducción repentina de nuevos gravámenes) con la eficacia incentivadora del impuesto⁷³⁰. No obstante, los Estados miembros son libres de introducir tipos superiores a los propuestos (art. 9.1.c de la Propuesta).

727 Megavatios.

728 Litros.

729 Tonelada Equivalente de Petróleo. Según los cálculos de la Comisión vendría a suponer un impuesto de 3 dólares por barril, según el tipo medio de cambio €/dólar de 1991.

730 El aumento paulatino de los tipos obedece al deseo comunitario de fijar las emisiones de dióxido de carbono previstas para el año 2000 en los niveles de la década anterior (1990). Para ello, se siguen las recomendaciones de PIGOU, más concretamente la solución aportada por BAUMOL y OATES, sabida la imposibilidad de cifrar la cantidad a pagar por el daño ambiental provocado. Véase el capítulo I del presente trabajo.

c) Beneficios fiscales establecidos

El artículo 8.5 de la Propuesta se ocupa de las *exenciones subjetivas*, incluidas en la propuesta de 1995 en el artículo 9, y que coinciden en general con las recogidas en el artículo 23 de la Directiva 92/12/CEE; dispuestas en atención de los beneficios fiscales concedidos a los destinatarios de los productos, en este caso por razones de Derecho internacional. El resto de las exenciones atienden a circunstancias particulares que puedan presentar las empresas de la Comunidad, por motivo de elevados costes de implantación del tributo o por los esfuerzos económicos dirigidos al medio ambiente.

Estos esfuerzos económicos realizados por las empresas se ven recompensados por los artículos décimo, undécimo y duodécimo, en los que se articula una exención total y limitada en el tiempo del impuesto devengado (o devolución del mismo), en caso de producirse disminuciones en el consumo de energía o en las emisiones de CO₂, que se corresponde con la finalidad de proteger la naturaleza y de preservar la competitividad respecto a países extracomunitarios que no hubieran establecido un gravamen parecido⁷³¹. La exención podría sustituirse por una devolución equivalente al impuesto soportado, procedimiento que disminuiría el coste económico que supondría para la actividad en cuestión.

Además, para aquellas empresas con un elevado consumo de energía que vean lesionados sus intereses por el incremento de las importaciones realizadas de países no comunitarios en los que no existan gravámenes afines al impuesto ecológico, se prevé (como alternativa a la exención total) una *deducción* por tramos de la cuota del impuesto devengado o de la devolución equivalente. Esta deducción se activaría cuando el coste total del consumo energético (donde se incluyen todos los tributos a excepción del IVA) alcanzara al menos el 8% del valor añadido de los productos generados por la misma.

El proceso de cálculo parece en principio complejo, pero en realidad se trata de una deducción progresiva por escalones a aplicar sobre la cuota íntegra; a cada unidad porcentual que supone el coste energético sobre el valor añadido de los productos generados, se le

⁷³¹ Nos encontramos en palabras de HERRERA MOLINA, P.M. y SERRANO ANTÓN, F. (“Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía)”); op. cit., pág. 488) ante una aplicación del principio “quien protege el medio ambiente desgrava”.

asigna un porcentaje de cuota, al que a su vez le corresponde un porcentaje de deducción (si esta procede en función de la escala, puesto que los primeros 8 puntos de la escala no tendrían derecho a deducción)⁷³². Para la efectividad de tales medidas, el artículo 10 exige la solicitud previa de los Estados y la aprobación de la Comisión de los proyectos presentados.

La segunda reducción, establecida en el artículo undécimo de la Propuesta, gira en torno a las inversiones realizadas a favor de consumos energéticos más eficaces, o dirigidas a reducción de emisiones contaminantes. El precepto prevé la posibilidad de trasladar a ejercicios posteriores el volumen de inversión restante con derecho a «una deducción tributaria o un derecho equivalente», en aquellos casos en los que se produzca una insuficiencia de cuota. Para finalizar, se anuncia una revisión trienal de las modalidades de exención, devolución y de incentivos fiscales del Impuesto, con la que se persigue la adaptación del tributo a nuevas realidades económicas y sociales.

Esta cantidad de beneficios fiscales, por no hablar de su ambigüedad, pueden hacer dudar del carácter objetivo del tributo, puesto que después de lo comentado, hemos podido comprobar que el Impuesto sí parece tener en cuenta las circunstancias particulares de los sujetos pasivos, siempre y cuando, evidentemente, puedan o deseen acogerse a los beneficios comentados.

Por lo demás, únicamente recordar que para que esta Propuesta de Directiva fuera aprobada, necesitaba de la unanimidad en el voto del Consejo, dado su carácter fiscal y las notables repercusiones que pudiera proyectar sobre el mercado interior y sobre la economía en general una decisión de este calado; exigencia, que como ya sabemos, limitaba en extremo la posibilidad de acercar posturas que concluyeran con su aprobación⁷³³.

732 Para mayor grado de detalle puede consultarse el ejemplo propuesto en la Exposición de Motivos de la Propuesta.

733 En cualquier caso, autores como CARBAJO VASCO, D. (en: “Los impuestos ecológicos en la Comunidad Económica Europea”; op. cit., pág. 45) consideran, en atención de su finalidad extrafiscal, la posibilidad de ratificación mediante el sistema de mayoría cualificada bajo la tutela del art. 100 A. El citado precepto, como ya indicamos en su momento, excluye expresamente las medidas de carácter fiscal, y más allá de la acertada argumentación de HERRERA MOLINA, P.M. y SERRANO ANTÓN, F. (“Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía”); op. cit., pág. 478) cuando se refieren a que los propósitos incentivadores del gravamen no corrigen ni alteran su naturaleza tributaria “pues la denominada “extrafiscalidad” no excluye la naturaleza tributaria (“fiscal”) del respectivo gravamen”.

C) Propuesta de Directiva de 1995: las cuestiones a debate

1.- Planteamientos que suscitó la Propuesta de 1992

Una vez publicado el Proyecto de Directiva de 1992, se abre una etapa de debate sobre la idoneidad del instrumento en la lucha contra la contaminación provocada por las emisiones de dióxido de carbono y sobre las posibilidades de implementación; en la sesión de 14 de diciembre de 1992, el Consejo tomó nota del informe presentado por la Comisión, y emplazó a la misma para que le remita un nuevo informe en el que se diera curso a una evaluación sobre las consecuencias económicas que acarrearía el establecimiento del Impuesto. Dicho informe fue presentado por la Comisión el 23 de octubre de 1992 con el nombre de: «*Informe sobre la Energía: consecuencias del Tributo propuesto sobre el carbono y la energía*»⁷³⁴.

El documento de la Comisión lleva a cabo un análisis sectorial de los efectos que el impuesto produciría y expone, respecto a los sectores con fuertes demandas energéticas (y en consecuencia con alta inelasticidad en la demanda) como las centrales de producción de energía o el sector de transportes, que se espera de ellos una respuesta mediocre, incluso se estima un continuo crecimiento de las descargas de CO₂ a la atmósfera en años sucesivos. Por el contrario, el pronóstico para las economías familiares y para los servicios refleja una disminución en el consumo, en mayor medida provocado por la contracción en la demanda, lo cual induciría a la estabilización de las emisiones.

El nuevo tributo demuestra mayores resultados a largo plazo, según se desprende de la proyección realizada con un horizonte temporal situado entre los años 2000 y 2005,

Puede argumentarse además, en atención al riesgo de conflicto por razón de proporcionar bases jurídicas diferentes cuando afectara a una acción referida al medio ambiente y al mismo tiempo vinculada a otras políticas o acciones, cuyas particularidades exijan procedimientos de votación distintos, en especial la unanimidad (véase el capítulo primero), que también se incluyen aquellas que afecten significativamente a la estructura del abastecimiento energético y a la elección entre diferentes fuentes de energía por parte de un Estado Miembro. Por ello presumimos que el art. 130 S.2 se refiere a medidas fiscales de cierta trascendencia (sería impensable desde nuestro punto de vista que no incluyeran la propuesta para reducir las emisiones de dióxido de carbono), mientras que a las restantes les sería de aplicación el art. 130 S.1.

⁷³⁴ «*Informe sobre la Energía: consecuencias del Tributo propuesto sobre el carbono y la energía*»; [SEC (1992) 1996, de 23.10.1992], publicado por el Directorio General para la Energía de la Comisión, en el Suplemento la energía en Europa, febrero de 1993.

generando cambios en el mercado, en la estructura de costes empresariales, y en el fomento en el uso e investigación de nuevas tecnologías; todos estos cambios están relacionados, evidentemente, con la búsqueda de fuentes energéticas y procesos productivos alternativos de menor impacto ambiental⁷³⁵. El informe, no obstante, no se pronuncia sobre efectos colaterales como la incidencia sobre el nivel de precios, el cumplimiento por parte de las autoridades estatales del compromiso de neutralidad fiscal, etc; elementos de suma trascendencia, si se desea evaluar seriamente el aporte que el instrumento fiscal pueda añadir al concepto de desarrollo sostenible, es decir: competitividad, empleo, producción, rentabilidad.

En esta dinámica, al Impuesto se le acusa principalmente de que su pretendida neutralidad, tal y como es planteada por la Comisión, encontraría dificultades prácticas muy serias en orden a la más que posible tendencia al aumento de las diferencias entre la fiscalidad de los distintos países miembros. Si además se tienen en cuenta las exenciones previstas, el Impuesto perjudicará en mayor medida a los consumidores de la Comunidad con ingresos modestos y a la competitividad general de las empresas⁷³⁶. Esta disminución suplementaria de competitividad ha sido uno de los motivos prioritarios de las reticencias dentro del Consejo a la implantación de un tributo ecológico comunitario; circunstancia que propició que algunos de los países miembros sugirieran que el debate sobre la conveniencia del establecimiento de un tributo medioambiental debía realizarse en el seno de la OCDE, comprometiendo a otras potencias económicas (léase Estados Unidos y Japón, sin olvidar los países PECO, así como a muchos países asiáticos de reciente industrialización, cuyas emisiones de CO₂ muestran un considerable aumento) para que fueran partes integrantes del mismo y, con ello, eliminar de la ecuación la variable competitividad. Por otro lado, las exenciones en el pago dispuestas para los grandes consumidores de energía, con el fin de evitar distorsiones en la competencia (en relación como se dijo a la proporción de valor añadido que aporten), impiden la consecución de los objetivos medioambientales para los que había sido diseñado.

735 Un resumen de las magnitudes y estadísticas referentes a las emisiones de CO₂ en la Comunidad Europea, así como de su proyección, puede encontrarse en: VAQUERO GARCÍA, A.: «Fiscalidad y medio ambiente»; op. cit., pág. 239.

736 Véase el punto octavo de la Resolución de la CC.CECA.

2.- Los cambios de la nueva Propuesta de Directiva modificada

En esta línea transcurrieron los diferentes acontecimientos entre 1993 y 1995 entorno al Impuesto: Consejos Europeos, reuniones de los Ministros de Medio Ambiente comunitarios, notas de prensa y declaraciones de ámbitos muy diversos (Estados comunitarios, organizaciones civiles y empresariales, países y organizaciones exportadores de petróleo y un largo etc.). Los debates que han ido produciéndose dentro del Parlamento Europeo y del Consejo llevan a dos consideraciones prioritarias: en primer lugar, la dificultad de conseguir la unanimidad para el establecimiento del Impuesto a escala comunitaria y, en segundo, la urgencia de tomar medidas en pos de la reducción de las emisiones de dióxido de carbono, que puedan apoyar la consecución del compromiso contraído en la conferencia de Río de Janeiro por la Comunidad.

Inmersos en esta situación, la Comisión Europea presenta el 10 de mayo de 1.995 una nueva Propuesta de Directiva⁷³⁷, en la que rompiendo con la anterior Propuesta, se expone la imposibilidad de cumplir a corto plazo el objetivo de reducción de emisiones previsto para 1.992, y con la que se pretende aportar un nuevo enfoque que contenga mayores grados de flexibilidad y adaptabilidad. En esta dinámica de conciliación, se crea un período transitorio de cuatro años (de 1 de enero de 1.996 a 31 de diciembre de 1.999) para establecer o modificar el ordenamiento jurídico de los Estados que deseen el establecimiento del tributo, implantando el nuevo impuesto armonizado de la Comunidad al final del período mencionado.

⁷³⁷ «Propuesta modificada de Directiva del Consejo por la que se crea un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre la energía»; [COM (1995) 172 final, de 10.05.1995].

La Propuesta modificada será transmitida al Consejo y al Parlamento Europeo el 16 de mayo de 1.995, y el CES emitirá un dictamen sobre la misma el 28 de marzo de 1.996⁷³⁸, solicitando de la Comisión que retire la Propuesta de Directiva y redacte un nuevo informe de Propuesta de Directiva marco, que no contenga propuestas respecto a la estructura del impuesto sobre CO₂/energía y que, ante la posibilidad de introducción de un nuevo impuesto por parte de un grupo de Estados miembros, garantice la compatibilidad de las iniciativas con la legislación de la Unión Europea en materia de competencia y de impuestos sobre el consumo y, por tanto, sea conforme con el mercado interior. El mismo año, el Consejo invitará a la Comisión a presentar una nueva propuesta inspirada en el sistema existente de impuestos sobre consumos específicos que graban los hidrocarburos⁷³⁹.

738 Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Consejo por la que se crea un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre la energía», (DO C 174, de 17.06.1996). Precisamente uno de los puntos sobre el que el CES fundamenta su petición de retirada de la Propuesta, descansa en las dificultades añadidas que el nuevo Impuesto acarrearía a la actuación de los Estados que efectivamente estuvieran dispuestos a adoptar este tipo de medida. No obstante, el CES recomienda «una actuación coordinada por parte de los Estados miembros que estén dispuestos a introducir un impuesto sobre CO₂/energía sobre la base de la propuesta de Directiva de la Comisión», pero en ningún caso se muestra partidario de excluir a las instancias comunitarias mediante un acuerdo interestatal análogo al Acuerdo de Schengen. Véanse los puntos 1.1, 1.3 y 1.4 del Dictamen CES. El Dictamen fue aprobado en sesión plenaria por 94 votos a favor, 32 en contra y 21 abstenciones. El anexo del Dictamen recoge una enmienda de mayor dureza con la Propuesta de la Comisión, que aún siendo rechazada obtuvo más del 25% de los votos emitidos.

739 Similar invitación fue realizada por el CES en el Dictamen en análisis, con el objetivo de incentivar la reducción de CO₂ y del consumo de energía y en la que se pide a la Comisión que presente una Propuesta de Recomendación que incluya el siguiente detalle:

- Medidas fiscales y financieras de apoyo;
- compromisos contraídos voluntariamente por las empresas;
- acciones de presión por parte de la Unión Europea para que la Organización Mundial del Comercio (OMC) adopte directrices que garanticen la eficacia de las medidas a escala internacional;
- medidas en favor de la conservación y el uso racional de la energía;
- fomento de las fuentes de energía renovables;
- concesión de incentivos para reducir las pérdidas energéticas en el proceso de transformación de la energía.

Del análisis comparativo entre ambas Propuestas merece la pena destacar, de inicio, dos consideraciones; en primer lugar, la supresión del mecanismo de reciprocidad con otros países de la OCDE, marcando de esta manera una relativa independencia comunitaria frente a otros organismos internacionales; y en segundo lugar, de nuevo el régimen normativo se configura similar al de los Impuestos Especiales, eliminándose el texto del artículo segundo de la Propuesta de 1992, en el que se citaban los elementos espaciales mediante continuas remisiones a la Directiva 92/12/CEE, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de Impuestos Especiales (concretamente el art. 6 de la nueva Propuesta).

Dado que el tributo muestra un carácter facultativo respecto a la posibilidad de implantación durante el período transitorio, se elimina en consecuencia el artículo 9.4, por cuanto contenía posibilidades temporales de suspensión para aquellos países que alegaran situaciones económicas excepcionales que aconsejaran su no aplicación. En la misma línea, según nuestro parecer, no aparecen reflejados en la Propuesta de 1.995 los sujetos pasivos (art. 6 de la Propuesta de Directiva anterior), que se dejan a la libre elección de los Estados, en virtud de obtener el objetivo perseguido de la manera más acertada posible y en congruencia con las situaciones que los sectores económicos implicados atraviesen⁷⁴⁰.

La Propuesta de 1995 también elimina los comentarios que el artículo 7, apartados tres y cuatro, realizaba a la forma de cumplimentar las facturas por los suministradores de energía y electricidad, ofreciendo más flexibilidad para que los Estados legislen la manera

Como vemos, el CES considera que el objetivo de estabilización de las emisiones de CO₂ sólo podrá lograrse con un completo paquete de medidas. Presenta especial importancia para este organismo la adopción de medidas destinadas al sector de los transportes, en la medida que contribuyan a reducir los consumos medios de los vehículos (incluyendo medidas fiscales), y en el área de los aislamientos térmicos de los edificios. Además, cree necesario *«completar y acompañar los actuales instrumentos de política medioambiental (con inclusión de disposiciones reglamentarias y en materia de responsabilidad) con una intensificación de los esfuerzos en los sectores de la investigación y la tecnología y con una serie de instrumentos fiscales que posean un valor educativo y de control potencialmente elevado en materia de medio ambiente. La aplicación de las medidas fiscales implica, además de la creación de nuevos instrumentos, el control de los efectos en el medio ambiente de las disposiciones fiscales actualmente en vigor. Los compromisos voluntariamente contraídos, y que también pueden prestarse a negociaciones con las autoridades nacionales, deberían representar una importante contribución»*. Medidas que en la actualidad ya han sido establecidas o que se encuentran en una avanzada fase de estudio o/y aprobación.

Véanse las observaciones generales de la Decisión del CES en estudio.

⁷⁴⁰ De la misma manera se expresa SOLANA VILLAMOR, F: “La armonización de los elementos estructurales de los Impuestos Especiales. Comentario de la Directiva 12/1992/ (I)”, op. cit., pág. 8.

más acorde de hacerlo, puesto que aún no se ha ultimado si el tributo gravará al consumidor final, al extractor de la materia, al fabricante o al importador.

Los tipos impositivos de la nueva Propuesta se alteran sustancialmente, en lo que concierne a las cuantías, al aumentar las mismas sobremanera. Se establecen dos tipos de carácter general y otros especiales para la energía eléctrica y los hidrocarburos. El tipo general, calculado en € se divide como es sabido en dos partes. La primera de 9,37 €/Tm CO₂, es decir, por tonelada de dióxido de carbono emitido en presencia de exceso de oxígeno; la segunda responde a 0,7 €por gigajulio de valor energético.

En el régimen especial se establece en 7 €por megavatio/hora, a no ser que haya sido producida en centrales hidroeléctricas, en cuyo caso será de 2,53 €por unidad de medida. En el caso de los hidrocarburos, también se fija un tipo único que atiende en su cálculo, de manera similar a la electricidad, a la medida de volumen de producto obtenido.

En la intención de que los Estados miembros puedan simplificar el gravamen de algunos productos (hullas, lignitos, turbas y gas natural), la Propuesta estipula una serie de tramos de imposición en atención a los contenidos en carbono y energía; aunque no se concreta la manera de realizarla. Retornando a la Propuesta de 1992, estos tramos deberían divergir a razón de un 5% de contenido en carbono transformable en dióxido de carbono, y de 1,5 gigajulios/tonelada o 1.000 m³ de gas no licuado.

La Exposición de Motivos de la Propuesta modificada de Directiva califica como “tipos-objetivo” a unos tipos de gravamen en torno a los que deberán girar los tipos definitivos, a modo de tipos de referencia. Dado el conocimiento de la diversidad de situaciones existentes en la Comunidad, su destino consistirá en servir de referencia a los Estados, en la búsqueda de convergencia al final del período transitorio al que antes nos hemos referido.

Por lo que respecta a la nueva configuración del régimen de exenciones y beneficios fiscales, debemos apuntar hacia el nuevo artículo 9.2, donde se recogen los incentivos ordenados en deferencia a aquellos *significativos* esfuerzos empresariales dispuestos a reducir potentes consumos energéticos, tal y como recogía también la Propuesta precedente.

No obstante, cambian los requisitos de comunicación de los acuerdos adoptados por la Comisión, que serán realizados con posterioridad a su consecución.

El apartado tercero del artículo nueve, recoge las reducciones concernientes a los gastos en nuevas energías menos dañinas, o para reducir emisiones contaminantes. A diferencia de la Propuesta de 1992, en la que se remitía a la Comisión para fijar el porcentaje de reducción; el importe de la reducción puede alcanzar ahora el 100% del montante invertido, durante todo el período transitorio, pero no a la revisión trienal establecida primitivamente.

El nuevo artículo 12 de la Propuesta estipulaba la obligación de presentar el 31 de diciembre de 1998 un informe sobre la aplicación de la Directiva, en el que la Comisión expondría los progresos en la ejecución de los fines ecológicos que proyectaba la Propuesta programada, así como, una propuesta sobre los tipos armonizados comunitarios a implantar. Como ya sabemos, con la llegada del año 2000 expira el período transitorio durante el que los Estados miembros se encontraban facultados para adoptar medidas fiscales nacionales, momento en el que se impondría el concierto de los tipos impositivos armonizados en toda la Unión Europea, una vez que el Consejo les diera curso mediante su aprobación por unanimidad. Por último, el artículo 13 hace mención a la fecha de entrada en vigor de la Directiva, que en caso de haber sido aprobada, debería haberse producido el uno de enero de 1996.

D) Corolario: las cuestiones a debate

La nueva Propuesta de la Comisión suscita reacciones encontradas, tal y como sucedió con la anterior Propuesta de Directiva de 1992. Una evaluación de los aspectos más destacados, a la vez que más conflictivos, de las Propuestas de la Comisión, podría responder al siguiente esquema:

- **Consecución del objetivo medioambiental.** Aún después de analizados los estudios macroeconómicos presentados por la Comisión, existen serias dudas sobre la promoción real que el impuesto pueda tener en el objetivo político

medioambiental de estabilización de las emisiones de CO₂⁷⁴¹. No obstante, cualquier estudio apriorístico presenta en la mayoría de los casos argumentos suficientes para defender numerosas posturas.

- **Problemas de carácter técnico-económico.** Estos problemas vienen referidos, en primer lugar, al elevado montante económico que acarrearía la comprobación empírica de las emisiones de dióxido de carbono y del valor energético real obtenido; cuestiones que empujan necesariamente a considerar favorablemente la orientación del Impuesto hacia una imposición directa sobre el producto, con base en la estimación de las emisiones y del valor energético.

Por otra parte, la introducción del Impuesto no plantea problemas técnicos añadidos, ni de solapamiento en los costes de gestión a los sistemas tributarios vigentes, versados en la administración de impuestos especiales sobre hidrocarburos sobre los que se apoya la Propuesta⁷⁴².

- **Problemas relacionados con el abastecimiento energético de la Comunidad.** Debido a los posibles efectos negativos que el modelo de imposición propuesto produciría a medio y largo plazo sobre la estructura del abastecimiento energético, se considera más acertado reducir a un porcentaje inferior al 50% la fracción del Impuesto correspondiente a las emisiones de CO₂, e incorporar a gravamen, en la base imponible del tributo, las emisiones de metano producidas por el gas natural. También se acusa de querer encubrir con la creación de un impuesto de las características señaladas, una pretendida reestructuración global del abastecimiento energético comunitario.

La argumentación de sus detractores descansa en que el encarecimiento de la energía reorientaría la estrategia de abastecimiento hacia las denominadas energías respetuosas con el medio ambiente, en especial el

741 Véase al respecto la opinión de ROZAS VALDÉS, J.A.: “La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”; op. cit., pag. 121.

742 Puede encontrarse la defensa de esta posición en: ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.: «Los tributos y la protección del medio ambiente», ed. Marcial Pons. Madrid. (1.995), pág. 119 y 120.

gas, sin que se haya tenido en cuenta que las emisiones de metano que libera su combustión poseen un potencial efecto de invernadero que se está subestimando. En esta misma línea, se argumenta un esperado incremento general de las necesidades energéticas en los próximos años a escala mundial, circunstancia que hará imprescindible el uso, del modo más respetuoso posible con el medio ambiente, de todas las fuentes de energía (incluidos los yacimientos de carbón y el desarrollo sostenible de la industria siderúrgica europea); motivos por los cuales la estrategia europea de abastecimiento energético no puede caminar en esta dirección, si no se desea un futuro abastecimiento deficiente por motivos estructurales.

- **Carácter represivo de la medida.** También se ha argumentado el carácter penalizador, que no preventivo, de la medida, y su hipotético ataque al principio quien contamina paga.

Si bien se puede contra-argumentar que el hecho gravado es completamente lícito y que en el mismo se muestra capacidad económica (ateniéndonos a una lógica construcción entre el objeto impositivo y su base imponible); por otro lado, el sujeto pasivo de la imposición no soportará la carga fiscal, puesto que la misma se hará recaer sobre el consumidor final (cuando menos en gran medida), habida cuenta de la dificultad de sustitución de los productos energéticos por otros más ecológicos y más baratos⁷⁴³.

- **Problemas de relevo en las fuentes de energía.** El problema de sustitución al que aludimos arriba, limita excesivamente las alternativas de consumo energético. En realidad, no existen opciones serias en el corto y medio plazo al consumo de carburantes o de energía eléctrica, por ejemplo; por lo que la rigidez de su demanda dirige inexorablemente a un aumento de los precios y de las recaudaciones públicas⁷⁴⁴.

743 Véase a VAQUERO GARCÍA, A.: «Fiscalidad y medio ambiente»; op. cit., pág. 251.

744 En este sentido, PÉREZ ARRAIZ, J: “La Propuesta de Directiva de la Comisión Europea para un Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre la energía”; *Impuestos*, nº 15 y 16 (1996), pág. 138.

No obstante, el propio encarecimiento de la energía haría descender el umbral de rentabilidad para las energías renovables, e incentivaría a escala mundial las innovaciones competitivas en los sectores de la energía y del medio ambiente, al tiempo que se inducirían efectos positivos en el empleo. Por otro lado, la capacidad de adaptación de las economías nacionales, de los sectores económicos, de las regiones, de las empresas y de los consumidores a estos cambios medioambientales y económicos provocados por el Impuesto a debate, podría también apoyarse con programas de ayuda específicos (THERMIE, JOULE, ALTENER y SAVE) dirigidos a fomentar procesos inversionistas en la utilización racional y aceleración del desarrollo de la energía y uso de energías renovables, dentro de un marco general comunitario⁷⁴⁵.

Otra de las soluciones aportadas consiste en discriminar mediante unos tipos de gravamen distintos, atendiendo, tal y como propone el Impuesto, al contenido en carbono y al valor energético de todas las fuentes energéticas y no únicamente a los hidrocarburos; de esta manera, se estimularía sobremanera el uso de fuentes alternativas más ecológicas⁷⁴⁶.



Carácter regresivo. Pese a las afirmaciones contrarias de la mayor parte de los gobiernos europeos, se teme que la creación del Impuesto sirva de pretexto para operar un incremento de la carga fiscal de los ciudadanos. También se presagia, dada la naturaleza indirecta del Impuesto sobre el CO₂ y la energía, tensiones en el nivel general de precios y un peso desproporcionado sobre las rentas familiares más modestas. En la misma línea, se añaden las repercusiones negativas sobre el empleo.

745 La idea que esgrime en este caso el CES consiste en incorporar el impuesto, junto con las medidas nacionales específicas, a la estrategia comunitaria sobre un uso eficaz de la energía y sobre la estabilización de las emisiones de CO₂. Véase el punto 4.1.6 del Dictamen CES.

746 En esta dirección, el CES propuso en su día una estructura de tipos impositivos que favoreciera la utilización de energías renovables en la imposición sobre la electricidad, y que al mismo tiempo no fomentara efectos estructurales positivos en beneficio de la energía nuclear. Véase el punto 4.4.1.1 del dictamen CES y a PÉREZ ARRAIZ, J: “La Propuesta de Directiva de la Comisión Europea para un Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre la energía”; op. cit., pág. 139.

A pesar de ello, y sin que pueda olvidarse que efectivamente la imposición indirecta refuerza en varios frentes las tendencias inflacionistas, los efectos negativos pueden encontrar solución mediante la aplicación de la recaudación adicional procedente del Impuesto, a la reducción de la presión fiscal de otros impuestos y exacciones, en especial los gravámenes que inciden sobre las rentas del trabajo. De esta manera, sería posible conseguir promover un efecto adicional de eliminación de las externalidades negativas del mercado de trabajo, induciendo un nivel más elevado de empleo que, a su vez, se haría acompañar de una reducción en el consumo de energía y de contaminación medioambiental.

Dado que se desconoce exactamente el grado de sustitución de las fuentes de energía, las repercusiones sobre las familias más humildes podrían contrarrestarse con la introducción de elementos de subjetividad en la imposición indirecta, y de otros mecanismos que igualmente compensaran las cargas extraordinarias para los hogares y los pequeños consumidores⁷⁴⁷. Otros ámbitos que podría verse afectados excesivamente son las industrias y la economía de las regiones europeas más débiles, aunque se apunta hacia los recursos de los Fondos Estructurales, incluido el Fondo de Cohesión, para contrarrestar los efectos particularmente negativos en las regiones de los objetivos n° 1 y 2.

En definitiva, un reequilibrio adecuado del sistema fiscal podría hacer viable que el mantenimiento del poder adquisitivo de los trabajadores

⁷⁴⁷ En el sentido en discusión, SÁNCHEZ PEDROCHE, J.A. (en: “La tributación ambiental. ¿Sólo un tema de moda?”; op. cit., pág. 847) opina que un impuesto sobre la energía “no sería negativo sobre el aumento de los precios y, por tanto, de la inflación (...) la experiencia demuestra que al existir una relación estrecha entre política salarial y el impuesto que se gira sobre las contribuciones de los trabajadores, las negociaciones sobre la renta salarial suelen negociarse teniendo como referencia el valor neto de aquélla y no el bruto”. Después de estas reflexiones parece acertado considerar que una intervención en el grado de imposición de los impuestos directos ofrecerían una conducta más ortodoxa en el control del nivel de precios. Respecto a la disminución de las cotizaciones sociales como contrapartida a las variaciones al alza de los tipos generales de los impuestos que recaen sobre el petróleo, y sin considerar la ponderación de otras variables, véase el análisis llevado a cabo por ANTÓN VALERO, V. (en: “Impacto inflacionista derivado de la sustitución de cotizaciones sociales por impuestos especiales”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1.998) muestra tensiones inflacionistas adicionales sobre la economía.

permaneciera estable, al tiempo que sería posible una reorientación hacia producciones menos contaminantes.

- **Problemas de competitividad internacional.** Incremento de la carga fiscal de las empresas, que traería consigo un empeoramiento de la competitividad de la industria europea a escala mundial y un aumento del desempleo.

La Exposición de Motivos de la Directiva propuesta y el propio artículo 12 de la misma, recogen explícitamente la postura de la Comisión respecto a que la introducción del Impuesto no debe perjudicar, en ningún caso, la estructura competitiva de las empresas comunitarias, y la necesidad de que tanto la Unión Europea como los Estados miembros velen por la neutralidad que se pretende conseguir. En esta dirección, las exenciones y deducciones fiscales previstas en el modelo presentado por la Comisión deberían, cuando menos parcialmente, salvar los inconvenientes que puedan originarse en el contexto de la competencia internacional para las empresas con elevado consumo de energía.

Además, a cualquier empresa que invierta en tecnologías destinadas a alcanzar las metas perseguidas por el Impuesto (con independencia de que el grado de menoscabo inferido por la presión fiscal de las medidas adoptadas fuese mínimo), le correspondería poder beneficiarse con reducciones fiscales proporcionales al volumen de capital invertido⁷⁴⁸. También podría someterse a estudio, la conjugación de los beneficios fiscales ofertados a las inversiones medioambientales, con un porcentaje de prima adicional, condicionada al nivel de eficacia energética y a las reducciones de gases efecto invernadero reales alcanzadas por la inversión. Es más, a nuestro juicio, las bonificaciones deberían contemplar, además, que las inversiones realizadas demuestren una total integración con los objetivos empresariales de rentabilidad, es decir, que aumentaran directamente la competitividad del tejido empresarial europeo.

748 Véanse los puntos 4.3.5 y 4.3.6 del Dictamen CES.

➤ **Desarrollo sostenible: repercusiones negativas sobre el sistema económico y afectación de los ingresos.** Además de las consabidas posibilidades de perjuicio económico, otra de las críticas efectuadas a la Comisión se dirige hacia la dudosa asignación de los ingresos recaudados por el Impuesto a la conservación y mejora medioambiental.

Sin que sea este el momento de entrar a cuestionar la validez de la afectación de los ingresos tributarios a un fin específico, si pudiera argumentarse que los defensores de la afectación de los ingresos generados por la extrafiscalidad medioambiental pueden, si bien de manera indirecta, ver recompensada la explotación y el daño causado a la naturaleza mediante la actuación del concepto de desarrollo sostenible.

De acuerdo con la neutralidad fiscal perseguida para el Impuesto, debería prevenirse la utilización de una parte de la recaudación del Impuesto sobre CO₂ y la energía con destino a reducciones y exenciones fiscales, las cuales introducirían mejoras en el ahorro y fomentarían el proceso inversionista; desplazando la carga impositiva directa del factor trabajo, tal y como se indicó con anterioridad, a las fuentes energéticas de mayor impacto ambiental y hacia el consumo poco racional de la energía, sin que con ello se produzcan perjuicios sobre el factor capital. De esta manera, y una vez aplicados con éxito los mecanismos dirigidos al mantenimiento y desarrollo de la competitividad y del fomento de mercados adyacentes al medio ambiente y al uso de la energía; podría conseguirse el doble objetivo deseado: mejorar y dinamizar el sistema económico, al mismo tiempo que se impulsa la defensa y la mejora del medio ambiente.

III. LA ARMONIZACIÓN DE LA IMPOSICIÓN ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA: UNA PERSPECTIVA MEDIOAMBIENTAL

El acercamiento de las normativas fiscales en materia de imposición indirecta se recoge ya en el artículo 99 del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957⁷⁴⁹, donde se hace referencia expresa a la armonización⁷⁵⁰ de las legislaciones de los Estados miembros respecto a los impuestos sobre el volumen de los negocios, impuestos especiales y otros impuestos indirectos. No obstante, la armonización fiscal no encuentra acomodo ni en los objetivos enunciados en el preámbulo del Tratado, ni en las actividades a desarrollar descritas en el artículo tercero para conseguir los objetivos marcados en el artículo segundo, ni entre estos mismos objetivos; sino que por el contrario, lejos de constituir un resultado en si mismo, se instituye como instrumento de consecución de los fines establecidos⁷⁵¹, «*en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y funcionamiento del Mercado Interior*»⁷⁵². Por tanto, la armonización de la imposición

749 «El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de los negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos». A su vez el artículo 95 dice: «Ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos, cualquiera que sea su naturaleza, superiores a los que graven directa o indirectamente los productos nacionales similares».

750 No corresponde aquí profundizar en torno a los aspectos técnicos, procedimentales y de interpretación del concepto de armonización fiscal; aunque si deseamos dejar constancia de la existencia de acepciones diversas desde las que es posible su interpretación. En la práctica, el proceso de armonización se ha situado entre el establecimiento de procesos de consulta y de acuerdos flexibles entre los Estados miembros (coordinación) y la fijación mediante las Decisiones del Consejo de bases y tipos uniformes para toda la Comunidad (estandarización).

751 En torno a la instrumentalización de la armonización para el logro de los objetivos comunitarios véase a: GARCIA NOVOA, C.: “Los instrumentos jurídicos para la armonización y uniformidad fiscal comunitaria y su incidencia en el ordenamiento interno español”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 115/116 (1994).

752 Art. 99 del Tratado de Roma.

indirecta se proyecta sobre las barreras que obstaculizan o condicionan los objetivos de la Comunidad⁷⁵³.

La correcta comprensión del proceso armonizador en el ámbito comunitario obliga a realizar una reseña sobre el “Informe Neumark”⁷⁵⁴, de fechas 7 y 8 de julio de 1962, por cuanto es considerado el primer documento comunitario sobre la armonización fiscal en lo que todavía era la CEE. El Informe aboga por eliminar los efectos perniciosos que los sistemas fiscales y las políticas financieras nacionales infieren al Mercado Interior; realiza un examen de las diferencias existentes en los niveles de carga impositiva, y de la genealogía de los tributos establecidos en los Estados miembros, y propone un plan de acción que, en un primer momento, concierne a los impuestos indirectos⁷⁵⁵. Las prioridades al respecto se inician con la implantación y armonización del IVA; posteriormente, se daría paso a la instauración de un estándar común en la imposición sobre consumos específicos, que prometiera la viabilidad futura de una armonización sobre el hecho imponible, sujetos pasivos, base imponible y tipos de gravamen⁷⁵⁶.

Desde un enfoque tributario, la protección de la atmósfera europea puede, esencialmente, acometerse desde impuestos generales sobre el consumo (IVA), a través del gravamen de productos específicos (Impuestos Especiales sobre Fabricación) o mediante la creación de un tributo esencialmente ambiental. La decisión europea al respecto residió en marginar la primera opción y auspiciar las dos últimas alternativas, aunque, como hemos tenido la oportunidad de comprobar, la instauración de una figura tributaria netamente medioambiental no consiguió abrirse camino.

753 Sobre el particular consúltese a: DE LA HUCHA CELADOR, F.: “La armonización de la imposición indirecta”, en AA.VV.: «*Sistema fiscal español y armonización europea*»; Ed. Marcial Pons. Madrid (1995), pág. 14.

754 Debe su nombre al presidente del Comité Fiscal y Financiero de aquellos momentos. La versión en castellano puede buscarse en la *Revista de Documentación Económica*, nº 53 de 1965.

755 Sobre las propuestas realizadas en cada una de las fases armonizadoras del Informe Neumark puede acudir a: ALVAREZ, S. y ARIZAGA, C.: “Libertad de movimientos de capitales y Unión Monetaria: implicaciones para la armonización de la fiscalidad directa de los países comunitarios”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 144 (1997).

756 Para mayor información, consúltese a: MATA SIERRA, M.T.: «*La armonización fiscal en la Comunidad Europea*»; ed. Lex Nova. Valladolid (1996), págs. 48 y 49.

En lo que concierne al Impuesto sobre el Valor Añadido, pensamos que en ningún momento se planteó seriamente que el IVA pudiera introducir una vertiente no fiscal –una vertiente medioambiental- (por ejemplo, en el uso de tipos reducidos que ayudaran a proteger el medio ambiente), en la medida en que el Impuesto posee una vocación claramente recaudatoria. La mayor parte de los Estados miembros se han mostrado reacios a aceptar cambios dirigidos a la armonización de tipos y estructuras, o la redistribución de los ingresos tributarios, por miedo a sufrir pérdidas de recaudación fiscal⁷⁵⁷.

A) La imposición sobre consumos específicos en la Unión Europea: energía y medio ambiente

Tenaz en la defensa de los instrumentos fiscales como vehículo de mejora de la relación coste-eficacia de las políticas medioambientales comunitarias; la Comisión, una vez bloqueadas en el Consejo sus propuestas de Impuesto sobre el Dióxido de Carbono y la Energía, redacta una Comunicación destinada a facilitar a los Estados miembros la aplicación eficiente de impuestos y gravámenes ambientales⁷⁵⁸, y a garantizar una ordenación acertada dentro del marco legal comunitario que sustenta al Mercado Único⁷⁵⁹. No obstante, el mismo año, verá la luz una Propuesta de Directiva armonizadora, con clara vocación ambiental, dirigida a reestructurar el marco comunitario de los productos energéticos.

La imposición sobre consumos específicos relacionados con la energía, es decir, los gravámenes de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre carburantes, combustibles y

757 Tampoco puede olvidarse que el presupuesto de la UE se nutre con recursos propios procedentes especialmente del IVA.

758 Siguiendo a VAQUERO GARCÍA, A., procede indicar que la Comunicación está destinada a corregir las distorsiones de naturaleza tributaria que pudieran afectar al mercado interior, motivo por el que quizá “esta forma de proceder tendría que haberse realizado mucho antes, para clarificar la naturaleza, estructura y funciones de las figuras que se introdujeran y no a posteriori” (en: «Fiscalidad y medio ambiente»; op. cit., pág. 257). Efectivamente, hubiera sido lo deseable; aunque, igualmente, debe tenerse en cuenta que el Mercado Único declarado por el Acta Única no se iniciaría hasta 1993 y que las intenciones de la Comisión, respecto a la imposición de la energía, aspiraban a aglutinar desde un impuesto comunitario una parte importante de los esfuerzos europeos de reducción de las emisiones atmosféricas, lo cual traería de *facto* la eliminación de buena parte de los problemas de armonización.

759 Véase el Prefacio de la «Comunicación de la Comisión: Impuestos y Gravámenes ambientales en el Mercado Único»; op. cit.

sobre la energía eléctrica, se articula mediante la Directiva 92/12/CEE, ya mencionada, y las Directivas 92/81/CEE y 92/82/CEE relativas a la armonización de las estructuras y tipos del Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos⁷⁶⁰. Sobre esta cuestión, la Comisión⁷⁶¹ ha venido trabajando sobre cuatro líneas de acción interrelacionadas con el medio ambiente: segregación tributaria en los usos de gasolinas con o sin plomo; tributación de los biocarburantes, respecto a los puntos tangenciales con la energía y el medio ambiente; ciertos aspectos de la imposición sobre consumos específicos de los residuos automovilísticos, del transporte y de los carburantes de la aviación, y por último, actualización de las imposiciones sobre consumos energéticos.

1.- Discriminación tributaria en los usos de gasolinas con o sin plomo

La Directiva 92/82/CEE incorpora una disociación entre la gasolina con o sin plomo, imputando un gravamen inferior a esta última en reconocimiento a su menor poder contaminante, que como es sabido consiste en la menor emisión de monóxido de carbono (CO). El artículo cuarto de la Directiva 92/82/CEE establece 50 € menos por cada 1.000 litros para la versión menos contaminante, frente al tipo mínimo de 337 € de la gasolina con

⁷⁶⁰ Directiva 92/81/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos (DO L 316, de 31.10.1992) y Directiva 92/82/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre los hidrocarburos (DO L 316, de 31.10.1992).

⁷⁶¹ Las propuestas originarias de la Comisión sobre los impuestos especiales de los hidrocarburos en el contexto del Mercado Único («Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aproximación de los tipos impositivos del Impuesto Especial sobre los aceites minerales»; [COM (1987) 327 final, de 21.08.1987]. (DO C 262 de 01.01.1987) defendían la armonización total sobre la base de tipos medios (para la gasolina y el gas licuado del petróleo, la media aritmética; para el gasóleo, una media ponderada). Incluso, en el documento [COM (1989) 260 final, de 14.06.1989] («Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Plena realización del mercado interior y aproximación de los impuestos indirectos») se propugnaba la aplicación de tipos únicos, o de abanicos de tipos, para los hidrocarburos, entendiendo que esta fórmula ocasionaba menores distorsiones en la competencia. A la postre, la Directiva 92/82/CEE establecería los siguientes tipos mínimos (en €):

- Gasolina con plomo: 337 €/1000 l.
- Gasolina sin plomo: 287 €/1000 l, (en cualquier caso, el tipo de impuesto siempre debería ser inferior al de la gasolina con plomo).
- Gasóleo: 245 €/1000 l, con tipos reducidos para el gasóleo para calefacción.
- Fuelóleo (diésel): 13 €/1000 Kg.
- Gasolina licuada del petróleo y metano usados para propulsión: 100 €/1000 Kg; en otros casos, 36 €/1000 kg, ó 0 €.
- Queroseno usado como carburante: 245 €/1000 l; en otros casos, 18 €/1000 l, ó 0 €.

plomo (ecus en aquellos momentos).

Posteriormente, la Decisión del Consejo 97/425/CE⁷⁶² amplió su aplicación hasta finales de 1999, quedando definitivamente prohibida la comercialización de gasolina con plomo por la Directiva 98/70/CEE⁷⁶³ desde primeros del año 2000; aunque la misma Directiva establecía un periodo transitorio hasta el 1 de enero de 2005, previa aportación por parte del Estado miembro de suficientes justificaciones socioeconómicas, medioambientales y relacionadas con la salud de las personas, para que fuera aprobada su aplicación por la Comisión⁷⁶⁴.

2.- Tributación de las energías renovables

Debe reconocerse que el desarrollo y fomento de las energías renovables⁷⁶⁵ ha sido un fin perseguido incesablemente por la política energética de la UE⁷⁶⁶ por muchas razones, entre las que merece la pena destacar la seguridad y diversificación del suministro de energía, la protección del medio ambiente y la cohesión económica y social. Las medidas

762 Decisión 97/425/CE del Consejo, de 30 de junio de 1997, por la que se autoriza a los Estados miembros a aplicar y a continuar aplicando a determinados hidrocarburos, cuando se utilicen para fines específicos, las exenciones o reducciones de tipos del impuesto especial vigentes, de conformidad con el procedimiento previsto en la Directiva 92/81/CEE (DO L 182, de 10.07.1997).

763 Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo (DO L 350, de 28.12.1998).

764 En España, el Real Decreto 403/2000, de 24 de marzo, por el que se prohíbe la comercialización de gasolinas con plomo (BOE 88, de 12 de abril de 2000), transpone parcialmente al cuerpo legislativo nacional la Directiva 98/70/CE. En su artículo único se recoge la prohibición de comercializar gasolinas con plomo, a excepción hecha, de las ventas dirigidas a vehículos antiguos de carácter especial y por un volumen inferior al 0'5% de las ventas nacionales de gasolinas.

765 El artículo segundo de la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad. (DO L 283, de 27.10.2001) define las energías renovables como *«las fuentes de energía renovables no fósiles (energía eólica, solar, geotérmica, del oleaje, maremotriz e hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás)»*.

766 Prueba de ello son las siguientes resoluciones del Consejo: Resolución del Consejo, de 26 de noviembre de 1986, relativa a una orientación comunitaria de desarrollo de las fuentes nuevas y renovables de energía (DOCE C 316, de 09.12.1986), Resolución sobre un plan de acción de la Comunidad en el ámbito de las fuentes de energía renovables (DOCE C 211, de 22.07.1996), Resolución del Consejo de 27 de junio de 1997 sobre fuentes de energía renovables (DOCE C 210, de 11.07.1997) o la Resolución del Consejo de 8 de julio de 1998 sobre fuentes de energía renovables (DOCE C 198, de 24.07.1998).

que debían adoptarse en el ámbito comunitario fueron recogidas en el Libro Verde⁷⁶⁷ de las fuentes de energía renovables, para que, posteriormente, el Libro Blanco⁷⁶⁸ por el que se establece una estrategia y un plan de acción comunitarios en materia de energías renovables, propusiera alcanzar, antes del año 2010, un objetivo cuantificable del 12% de energía renovables en los consumos europeos.

El Libro Verde sobre la seguridad europea del abastecimiento energético⁷⁶⁹ apoya el establecimiento de exenciones o reducciones de impuestos a las energías renovables, y se queja, por otro lado, del trato desigual que se les dispensa según los Estados miembros; a su juicio, esta falta de armonización es considerada perjudicial, por cuanto emite un mensaje incoherente y contradictorio. Si se desea cumplir con el ambicioso objetivo de consumir un 12% de energía nuevas y renovables, será preciso realizar un esfuerzo continuado en el tiempo para que consigan un nivel de competitividad suficiente.

Este es el caso, por ejemplo, de los biocarburantes, a los cuales se les aplican los impuestos especiales sobre un precio que es tres veces mayor que el de los carburantes tradicionales, con lo que se les desplaza inevitablemente del mercado; no obstante, la propuesta de la Comisión dirigida a posibilitar la aplicación de tipos reducidos a los biocarburantes o biocombustibles, se integró en el artículo 16 de la Directiva sobre fiscalidad energética, como en siguientes apartados tendremos la oportunidad de comprobar.

En definitiva, los objetivos comunitarios pasan por limitar la dependencia energética y apoyar las reducciones de dióxido de carbono, por lo que se insta a los Estados miembros, en la medida de sus respectivos potenciales, a favorecer las siguientes líneas de acción:

- Introducción en el mercado eléctrico no discriminatoria.
- Establecimiento de medidas fiscales y financieras

767 «Comunicación de la Comisión –Energía para el futuro: fuentes de energía renovables-. Libro Verde para una estrategia comunitaria»; [COM (96) 576 final].

768 «Comunicación de la Comisión. -Energía para el futuro: fuentes de energía renovables-. Libro Blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios»; [COM (97) 599 final].

769 «Libro verde. Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético»; [COM (2000) 769 final, de 29.11.2000], págs. de especial interés 64 y 97.

- Impulso de la bioenergía para el transporte, la producción de calor y la electricidad.
- Desarrollo de iniciativas específicas para incrementar la cuota de mercado de los biocarburantes, biogás, y biomasa sólida.
- Fomentar las energías renovables, especialmente la solar, en el sector de la construcción.

Una de las disposiciones más importantes adoptadas para el lanzamiento y estabilización del mercado de las energías renovables, se significa en la Directiva 2001/77/CE, mediante la que se pretende promocionar la energía eléctrica proveniente de fuentes de energía renovables⁷⁷⁰ hasta alcanzar un mínimo del 22%⁷⁷¹ dentro del mercado interior de la electricidad. La Directiva forma parte importante del paquete de medidas articuladas para cumplir con los compromisos del Protocolo de Kioto, y pretende constituirse en el marco de referencia de la energía eléctrica en Europa.

Para la consecución de los objetivos marcados por la Directiva, los Estados miembros podrán valerse de un amplio conjunto de instrumentos de apoyo a las energías renovables. Se citan sistemas de apoyo directo a los precios, de ayuda a la inversión, certificados verdes, exenciones o desgravaciones fiscales y devoluciones de impuestos, cuya aplicabilidad deberá ser evaluada por la Comisión en el marco de lo dispuesto en los

770 La definición que el artículo segundo de la Directiva 2001/77/CE dispensa a la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables es la siguiente: «*la electricidad generada por centrales que utilicen exclusivamente fuentes de energía renovables, así como la parte de la electricidad generada a partir de dichas fuentes en centrales híbridas que también utilicen fuentes de energía convencionales, con inclusión de la electricidad renovable utilizada para llenar los sistemas de almacenamiento y con exclusión de la electricidad generada como resultado de dichos sistemas*». El mismo artículo declara de aplicación las definiciones contenidas en la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (DO L 27 de 30.01.1997).

771 Mínimo que se encuentra presente en los objetivos indicativos nacionales del art. 3 de la Directiva 2001/77/CE, como meta global a conseguir por la Comunidad dentro del objetivo conjunto del 12% de energías renovables, ambos, también recogidos en el Libro Blanco sobre las energías renovables.

Los valores de referencia para los objetivos indicativos nacionales respecto a la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovable, conforme al art. 3.2, se encuentra en el Anexo de la Directiva. En el caso español, la cuota a conseguir para el año 2010 es del 29,4%.

artículos 87 y 88 del Tratado sobre las ayudas directas e indirectas estatales en el mercado interior⁷⁷².

El potencial de la cogeneración⁷⁷³ con vistas al ahorro energético, está siendo promocionado desde hace pocos años en la Comunidad. En la Directiva 2004/8/CE⁷⁷⁴ se propone la creación de un marco para el fomento y desarrollo de la cogeneración de alta eficiencia de calor y electricidad, basado en la demanda de calor útil en el ahorro de la energía primaria; con el fin de economizar energía y luchar contra el cambio climático, la Directiva facilita la instalación y la puesta en marcha de centrales eléctricas de cogeneración, dispone un sistema que garantiza el origen de la electricidad e incorpora métodos de cálculo para la electricidad generada por cogeneración y para la determinación de su eficiencia.

Para conseguir los objetivos perseguidos por la Directiva, y de forma similar a la Directiva 2001/77/CE, se proponen un conjunto de mecanismos a implementar por los Estados miembros que incluyen ayudas a la inversión, exenciones o reducciones fiscales, certificados ecológicos y planes de ayuda directa a los precios. Hasta la entrada en vigor de un marco comunitario armonizado, la Comisión se mostrará vigilante con los planes

772 Con independencia de aspectos puntuales en los que el Tratado disponga otra cosa, «*serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones*» (art. 87.1 del Tratado).

773 La cogeneración es una técnica de gran eficacia para producir, en un único proceso, electricidad y calor. Su principales ventajas pueden resumirse de la siguiente forma:

- Su alta eficacia se deriva de unos consumos inferiores de combustible y menores emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero.
- Posee una tasa de pérdidas en la red eléctrica inferior, debido a que las instalaciones suelen estar más cerca del punto de consumo.
- Su tecnología es accesible, por lo que la competencia en la producción de energía eléctrica se incrementará con la entrada en el mercado de nuevos productores.
- En consecuencia, la posibilidad de creación de empresas de mediano tamaño y de empleo debe tenerse muy en cuenta.

774 Directiva 2004/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE. (DO L 52, de 21.02.2004).

nacionales de ayudas, en servicio al funcionamiento correcto del mercado interior y de la competencia⁷⁷⁵.

a) El caso de los biocarburantes

La derogada Directiva 92/81/CEE instauraba dos posibilidades para permitir la aplicación por los Estados miembros de medidas de reducción o exención de los impuestos especiales para los biocarburantes; la primera, prevista en el art. 8.2, concedía la facultad a los Estados miembros de aprovechar las exenciones de los hidrocarburos, utilizados bajo control fiscal, «*en el campo de los proyectos piloto para el desarrollo tecnológico de productos menos contaminantes*», en particular, por lo que respecta a los combustibles obtenidos a partir de recursos renovables. En segundo lugar, el apartado cuarto del art. 8 de la Directiva establece que «*el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá autorizar a un Estado miembro a introducir otras exenciones o reducciones por motivos de políticas específicas*».

La Comisión presentó una Propuesta en 1992⁷⁷⁶ en la que se deseaba beneficiar la utilización de biocarburantes⁷⁷⁷ por razón de sus virtudes medioambientales; la Propuesta apreciaba la necesidad de que los Estados miembros quedaran obligados a no gravar los

⁷⁷⁵ La Comisión tiene encomendada, por el art. 88.1 del Tratado, la misión de examinar «*los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común*».

En el caso de que la Comisión compruebe que cierta ayuda estatal no es compatible con el mercado común «*o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine*» (art. 88.2).

⁷⁷⁶ «*Propuesta de Directiva del Consejo relativa al tipo del impuesto especial sobre combustibles de origen agrícola para motores*»; [COM (1992) 36 final]. (DO C 73, de 24.03.1992).

⁷⁷⁷ El artículo segundo de la Directiva 2003/30/CE (Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte -DO L 123, de 17.05.2003- considera biocarburante: «*el combustible líquido o gaseoso para transporte producido a partir de la biomasa*» y por biomasa: «*la fracción biodegradable de los productos, desechos y residuos procedentes de la agricultura (incluidas las sustancias de origen vegetal y de origen animal), de la silvicultura y de las industrias conexas, así como la fracción biodegradable de los residuos industriales y municipales*». Considera, igualmente, como «*otros combustibles renovables*» aquellos «*distintos de los biocarburantes, que procedan de fuentes de energía renovables, tal como las define la Directiva 2001/77/CE, y se utilicen en el transporte*».

En general, el apartado segundo del art. 2 reconoce como biocarburantes, al menos, los siguientes productos: bioetanol, biodiésel, biogás, biometanol, biodimetiléter, bioETBE, bioMTBE, biocarburantes sintéticos, biohidrógeno, y aceite vegetal puro.

productos energéticos que en ella se recogían⁷⁷⁸, por encima del 10% de la carga impositiva aplicable al carburante convencional sustituido. El beneficio fiscal estipulado alcanzaba el 90% del gravamen aplicable, que oscilaría entre el 0 y 10% del inicial. Con posterioridad sería modificada mediante el documento COM (1994) 147⁷⁷⁹, en el sentido de introducir un incremento gradual de la fiscalidad máxima aplicables a los biocarburantes, hasta alcanzar, en el plazo de diez años, el 50% del nivel de imposición del carburante sustituido. Finalmente será retirada por la Comisión en 1998.

El paralelismo con la propuesta para la creación de un Impuesto ecológico sobre el CO₂ y la Energía, resulta “sorprendente”, por lo que nos remitimos a lo expuesto con anterioridad sobre el mismo⁷⁸⁰. No obstante, si debe mencionarse, al margen de la reseña anterior, que el marco fiscal considerado fomentaba la producción agrícola (concretamente de vegetales no aptos para el consumo humano) de ciertos países comunitarios (como Francia); por lo que dicha situación albergaba una discriminación para otros Estados miembros no productores de este tipo de plantas, con la consiguiente desavenencia en el Consejo.

Dentro del mismo ámbito político dirigido al fomento de las energías renovables, en particular de los biocarburantes, en el marco de los compromisos en materia de reducción de los gases de efecto invernadero y de la importancia capital que significa garantizar el suministro energético de la Unión; la Comisión Europea lanzó una nueva Propuesta⁷⁸¹, dirigida a diferenciar adecuadamente los tipos de los impuestos especiales y a explotar un conjunto de alternativas, que permitiría el desarrollo de los sectores productores de las

778 Supongamos que el biocarburante era bioetanol o etanol, entonces no podría soportar más que el 10% de la carga fiscal de la gasolina sin plomo. Si consideramos, en aquellos momentos, un impuesto para la gasolina sin plomo de 0,3035 €/l, el biocarburante únicamente podría estar gravado en 0,0304 €/l.

779 «Propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa al tipo del impuesto especial sobre combustibles de origen agrícola para motores»; [COM (1994) 147 final, de 1 de julio de 1994]. (DO C 209, de 29.07.1994).

780 Una evolución más pormenorizada de esta etapa puede encontrarse en: CORNEJO PÉREZ, A.: “La nueva Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos”; op. cit., págs. 114-117.

781 «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/81/CEE en lo que se refiere a la posibilidad de aplicar un tipo reducido de impuestos especiales a determinados hidrocarburos que contienen biocarburantes y a los biocarburantes»; [COM (2001) 547 final, de 07.11.2001]. (DO 103 E, de 30.04.2002).

sustancias básicas de los biocarburantes⁷⁸², reduciendo el exceso de coste en su producción frente a los combustibles fósiles. Por tanto, La Propuesta de la Comisión trata de fomentar el uso de combustibles alternativos para el transporte, lo cual supone la inmediata regulación de un trato fiscal favorable para los biocombustibles.

El Parlamento Europeo aprobó una serie de enmiendas en su primera lectura⁷⁸³ sobre las que la Comisión se pronunció mediante el documento COM (2002) 508⁷⁸⁴. La nueva Propuesta de Directiva quedó configurada dentro de un plan de acción, encaminado a sustituir el 20% de los combustibles convencionales (gasoil y gasolina) consumidos en el sector del transporte por carretera, por carburantes alternativos, en un lapso temporal que abarcaría hasta el año 2020.

Para la consecución de este objetivo, la Propuesta establece un porcentaje mínimo y creciente de biocombustibles comercializados en los mercados de carburantes, que alcance el 2% para el año 2005 y el 5, 75% en el 2010; mediante la posibilidad de aplicar un paquete de medidas, entre las que figuran la reducción del impuesto sobre hidrocarburos para aquellos biocarburantes (puros o mezclados) destinados a la calefacción o a el transporte⁷⁸⁵, ayudas

782 Al unísono de los incentivos fiscales dirigidos a los carburantes de origen agrícola, se establecen otros incentivos a las peculiaridades que presenta la producción de las materias primas de las que se derivan, en el intento de elevar su escasa rentabilidad económica. La reforma de la Política Agraria Común establece un conjunto de ayudas a los cultivos energéticos, siempre que se garantice que serán utilizados como combustible alternativo; en concreto, se introdujo una ayuda especial para estos cultivos que consiste en una prima de 45 €por hectárea, con un límite presupuestario que garantiza una superficie máxima de 1,5 millones de hectáreas. En esta dirección se aprueba el Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 y (CE) n° 2529/2001. (DO L 270, de 21.10.2003) y el Reglamento (CE) n° 2237/2003 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2003, por el que se establecen normas detalladas de aplicación de determinados regímenes de ayuda previstos en el Título IV del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores. (DO L 339, de 24.12.2003).

783 «Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de biocarburantes en el transporte COM (2001) 547». [A5-0244/2002, de 20 de junio de 2002].

784 «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de biocarburantes en el transporte»; [COM (2002) 508 final, de 12.09.2002]. (DO C 331, de 31.12.2002).

785 Muchos Estados miembros están recurriendo a las exenciones fiscales para los combustibles facilitadas por la Directiva 2003/96/CE, relativa a la imposición de los productos energéticos, como veremos a continuación.

financieras a la industria transformadora, o el establecimiento obligatorio para las compañías petroleras, de un porcentaje de biocarburantes en los combustibles que sacan a la venta en los mercados nacionales⁷⁸⁶.

Las enmiendas introducidas por el Parlamento Europeo en segunda lectura⁷⁸⁷ se dirigen esencialmente a favorecer el uso de biocarburantes en los medios de transporte públicos⁷⁸⁸; a que los productos constituidos por aceites vegetales puros se reconozcan expresamente como biocarburantes en la Directiva; a promover que los Estados miembros fomenten el uso de biocarburantes con mejor balance ambiental global y con más rentabilidad; a favorecer una política informativa sobre la disponibilidad de los biocarburantes; a que los Estados miembros incluyan en su informe anual a la Comisión datos sobre las medidas adoptadas para garantizar la sustitución del gasóleo o de la gasolina y sobre el logro de los objetivos de la Directiva (valores de referencia: 2 % en 2005 y 5,75 % en 2010)⁷⁸⁹; a que se evalúen las posibilidades nacionales de producción de biocarburante a partir de la biomasa, y a que se indiquen los recursos nacionales destinados a la producción de biomasa para usos energéticos distintos del transporte.

Finalmente, el 18 de noviembre de 2002, el Consejo adoptó una Posición Común para la aprobación de la Directiva 2003/30CE. Las modificaciones introducidas por el Consejo configurarían definitivamente la Directiva, y entre ellas, destacamos el desarrollo del ámbito de aplicación de la Directiva, que ahora abarca no sólo los biocarburantes sino también otros carburantes renovables para el transporte; se clarifica y amplía la lista de productos considerados como biocarburantes y se establecen los porcentajes de bioalcohol que deben incluirse en los aditivos del petróleo, para que éstos puedan ser considerados

786 No debe perderse de vista que las compañías petroleras imponen ciertos topes a su oferta de combustibles, lo que se traduce, evidentemente, en una limitación artificial de la demanda. En fechas recientes han sido varios los Estados miembros que han comenzado a utilizar esta posibilidad.

787 «Recomendación para la segunda lectura respecto de la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de biocarburantes en el transporte»; [A5-0057/2003, de 24 de febrero de 2003].

788 En el año 2005, la Comisión presentó una «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la promoción de vehículos limpios de transporte por carretera»; [COM (2005) 634, de 21.12.2005]. En ella se incluyen los vehículos que utilizan mezclas con elevado contenido de biocarburantes.

789 Requisito también recogido en el art. 88.3 del Tratado: «La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones».

como biocombustibles, y se introduce el carácter voluntario de los objetivos a alcanzar en las dos fases sucesivas que se han comentado (años 2005 y 2010), a través de la introducción de una disposición por la que algunos Estados miembros podrán establecer objetivos diferenciados (inferiores) a los que figuran en la Directiva.

El objetivo marcado para el año 2005, no se logró. La Comisión estima que con los objetivos establecidos por los Estados miembros se alcanzó el umbral del 1,4 % de cuota para los biocarburantes. La Comisión ha iniciado procedimientos de infracción en siete casos en los que los Estados miembros adoptaron objetivos demasiado bajos sin la debida justificación. Se espera un informe de la Comisión con vistas a una revisión de la Directiva sobre biocarburantes para el año 2006; en él se tratarían, entre otras cuestiones, el establecimiento de nuevos objetivos nacionales para la cuota de mercado de los biocarburantes, el porcentaje de biocarburantes que deben incorporar los combustibles que se sacan a la venta en los mercados nacionales y su uso dentro de una producción sostenible⁷⁹⁰.

3.- Otras áreas de actuación

La Comisión, consciente de las dificultades halladas en el camino de la reducción de gases de efecto invernadero a través de la tributación energética⁷⁹¹, decidió encaminarse en la elaboración de acciones más concretas en el ámbito de la imposición sobre consumos específicos, y a derivar hacia otros instrumentos, como la creación de mercados, la responsabilidad de hacer frente a la contaminación atmosférica, al cambio climático, a los compromisos suscritos en Kioto y, en general, a los problemas medioambientales⁷⁹².

790 Sobre el futuro de los biocombustibles en Europa consúltese la «Comunicación de la Comisión. Estrategia de la UE para los biocarburantes»; [COM (2006) 34 final, de 08.02.2006], en especial la pág. 8 y ss.

791 Al respecto puede consultarse: FERNÁNDEZ PAVÉS, M.A. y LÓPEZ GORDO, JF.: “¿Es posible un Impuesto europeo (CO₂ y Energía) para frenar el efecto invernadero?»; *Noticias de la Unión Europea*, en prensa (2006).

792 Por ejemplo, la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil (DO L 269, de 21.10.2000), que establece la instauración de un sistema de recogida de los vehículos cuando se convierten en residuos a cargo del productor.

Quizás, las iniciativas concernientes a los residuos automovilísticos, al transporte⁷⁹³ y a los carburantes para la aviación, puedan considerarse los movimientos puntuales más importantes de la Unión en esta área.

En lo que atañe a los residuos automovilísticos, deben señalarse las propuestas de la Comisión dirigidas a involucrar a la industria automovilística en la recogida y tratamiento de los residuos de sus productos. Se estudia la posibilidad de que la financiación de las tareas correspondientes, se sufrague desde los ingresos obtenidos mediante la articulación de tributos que recaigan sobre la producción y el tratamiento de vehículos; no obstante, los problemas a su implantación presentados por la industria son, en muchos casos, similares a los tratados con anterioridad para la implantación de un Impuesto sobre el CO₂ y la Energía, por lo que aún está en debate.

Las normas fiscales relacionadas con el transporte están especialmente diseminadas en la legislación europea. Sin ánimos de ser exhaustivos, la Directiva 1999/62/CE⁷⁹⁴ enumera las condiciones que los Estados miembros deben cumplir para mantener o introducir peajes o tasas que graven el transporte de mercancías por carretera en el interior de las fronteras comunitarias, entre las que se encuentra la posibilidad de alterar los importes de los peajes atendiendo a las características y el volumen de las emisiones de los vehículos.

793 Desde un punto de vista medioambiental, conviene recordar que los transportes son responsables del 28% de las emisiones totales de CO₂. El transporte por carretera por sí solo, representa actualmente el 84% del total de las emisiones de CO₂ imputables al sector, correspondiendo más de la mitad de esta última cifra a los turismos. «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la fiscalidad de los turismos en la Unión Europea. Opciones a escala nacional y comunitaria»; [COM (2002) 431 final, de 06.09.2002], pág. 3.

794 Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (DO L 187, de 20.07.1999), se aplica a los impuestos sobre vehículos, a los peajes y a las tasas establecidas sobre los vehículos destinados al transporte de mercancías por carretera, con un peso total máximo autorizado igual o superior a 12 toneladas.

Por su parte, la Directiva 1999/96/CE⁷⁹⁵ autoriza también a los Estados miembros a establecer incentivos fiscales, que impulsen la comercialización de los vehículos que cumplan los estándares y requisitos adoptados a nivel comunitario (concretamente, los vehículos a motor que cumplan lo establecido en las tablas dispuestas en la Directiva 88/77/CEE y en la actualización de la Directiva 1999/96/CE), con independencia de la voluntad de cada país de incluir las emisiones contaminantes en el cálculo de los impuestos de circulación sobre los vehículos de motor⁷⁹⁶.

Actualmente se estudian algunas ideas para reformar la fiscalidad de los coches; la reforma estaría orientada a suprimir a medio plazo los impuestos de matriculación y fomentar por el contrario los impuestos anuales de circulación, los impuestos específicos sobre los carburantes y las tasas medioambientales. Respecto a las emisiones de CO₂ en los turismos nuevos, se es partidario de estrechar la relación entre estas y el nivel de imposición de los impuestos de matriculación y los impuestos anuales de circulación. En opinión del Parlamento Europeo, se dan las circunstancias oportunas para proceder a esta reforma fiscal, y ello es debido a dos causas principalmente: en primer lugar, por el compromiso de la UE a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y, en segundo lugar, porque es necesario eliminar a los obstáculos que presentan el traslado de vehículos entre Estados

795 La Directiva 1999/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de motores diésel destinados a la propulsión de vehículos, y contra la emisión de gases contaminantes procedentes de motores de encendido por chispa alimentados con gas natural o gas licuado del petróleo destinados a la propulsión de vehículos y por la que se modifica la Directiva 88/77/CEE del Consejo (DO L 44, de 16.02.2000), introduce, además:

- Nuevos valores objetivo de emisión más severos para la homologación de vehículos y motores que responden a la definición de vehículos ecológicos avanzados.
- Un marco más amplio para la aplicación de incentivos fiscales al objeto de fomentar la utilización de vehículos que respondan a la descripción de "vehículo ecológico avanzado".
- Una modificación de los procedimientos de homologación de dichos vehículos.

796 En opinión de la Comisión, este tipo de imposiciones debe establecer una relación mas directa entre el nivel de presión fiscal y el nivel de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos, al considerarse que la diferenciación impositiva en esta área constituye un importante parámetro para mejorar la eficiencia en el consumo de combustible. Por tanto, se aboga por sustituir los impuestos actuales por otros completamente basados en las emisiones de dióxido de carbono o, por lo menos, introducir elementos en los impuestos de matriculación y de circulación que los hagan sensibles a dichas emisiones atmosféricas. «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Aplicación de la estrategia comunitaria de reducción de las emisiones de CO₂ de los vehículos automóviles. Tercer informe anual sobre la eficacia de la estrategia. (Año objeto del informe: 2001)»; [COM (2002) 693 final, de 09.12.2002], págs. 19 y ss. También puede consultarse una versión más actual de estas ideas en el «LIBRO VERDE sobre la eficiencia energética o cómo hacer más con menos»; [COM (2005) 265 final, de 22.6.2005].

miembros, cuyo origen reside todavía en la discrepancia entre las legislaciones fiscales y en la inflexibilidad de las prácticas administrativas⁷⁹⁷.

El establecimiento de un impuesto ecológico sobre el carburante utilizado por los aviones es una posibilidad que ha sido muy tenida en cuenta por la Comisión. En el documento COM (2000)110 final sobre la imposición de los combustibles de la aviación⁷⁹⁸, se recomienda⁷⁹⁹, principalmente por razones de naturaleza económica, la no introducción a nivel comunitario de la imposición del combustible de aviación para vuelos intracomunitarios. No obstante, los beneficios medioambientales deberían ser tenidos en cuenta si la imposición se realizara sobre el queroseno y para todas las operaciones efectuadas en los aeropuertos de la Comunidad, para vuelos nacionales o, previo acuerdo bilateral, en los desplazamientos intracomunitarios⁸⁰⁰.

Puesto que existen pocas perspectivas de cambio a escala internacional para la fiscalidad del queroseno, en Europa, un impuesto medioambiental podría considerarse a través de alguno de los siguientes enfoques⁸⁰¹:

- Un impuesto añadido al precio del billete del pasajero.

797 Según el Informe del Parlamento Europeo: «Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la fiscalidad de los turismos en la Unión Europea COM (2002) 431»; [A5-0265/2003, de 10 de julio de 2003].

798 «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y social, al Comité de las Regiones. Imposición del combustible de aviación»; [COM (2000) 110 final, de 02.03.2000].

799 La Comisión esboza un estudio (En concreto: Análisis de la imposición del combustible de aviación, Resource Analysis, Delft 1998, encargado a organismos independientes), en el que se pone a examen, desde la imposición exclusiva de los vuelos nacionales hasta la imposición de la totalidad de los vuelos mundiales, con tres niveles alternativos de imposición (bajo, medio y alto), lo que se corresponde con quince posibles opciones impositivas. También se puede consultar un estudio anterior de la Comisión de conclusiones similares: «Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo efectuado en virtud del apartado 6 del artículo 8 de la Directiva 92/81/CEE y relativo a las exenciones y reducciones por motivos vinculados a políticas específicas previstas en el apartado 4 del artículo 8 de la Directiva 92/81 y a la exención obligatoria de los hidrocarburos suministrados para su utilización como carburante en la navegación aérea, con exclusión de la navegación aérea de recreo privada, y las exenciones o reducciones facultativas para la navegación por vías navegables interiores, salvo la de recreo, previstas en la letra b) de los apartados 1 y 2 del artículo 8 de la citada Directiva»; [COM (96) 549 final, de 14.11.1996].

800 [COM (96) 549 final, de 14.11.1996], págs. 5 y 6.

801 «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al comité económico y social y al Comité de las Regiones. Transporte aéreo y medio ambiente: retos del desarrollo sostenible»; [COM (1999) 640 final, de 01.12.1999.], pág. 15 y ss.

- Un impuesto basado en la distancia de vuelo y en las características de motor del avión.
- Un canon asociado con las tasas de los aeropuertos.

La Comisión, una vez analizados varios instrumentos ambientales económicamente rentables, estima que integrar el sector de la aviación en el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la UE, resulta la solución más eficaz desde un punto de vista medioambiental, puesto que se conseguiría una reducción considerable a un coste asumible de las emisiones contaminantes. Apoya esta tesis, principalmente, en que el elevado número de participantes reduciría al mínimo los costes para los agentes económicos, y en que el Mercado de Derechos de Emisión Europeo es compatible con el marco jurídico internacional aplicable a la aviación y, en consecuencia, una ampliación al ámbito internacional es perfectamente viable⁸⁰².

B) Actualización de las imposiciones sobre consumos energéticos

1.- Propuesta de Directiva para los productos energéticos y la electricidad

No debe extrañarnos que, en un primer momento, la prioridad sobre la armonización de la imposición indirecta recaiga sobre los impuestos al consumo, especialmente sobre la imposición general sobre el volumen de ventas, conocida la sensibilidad sobre la estabilidad de los fondos comunitarios que provienen de la recaudación del IVA, y por el deseo de facilitar la libertad de libre comercio y la competencia dentro de las fronteras comunitarias⁸⁰³.

802 Según la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones. Reducción del impacto de la aviación sobre el cambio climático»; [COM (2005) 459 final, de 27.09.2005], en especial las págs. 7-9.

803 Siguiendo a MATA SIERRA, M.T., la armonización de la fiscalidad indirecta encuentra su razón de ser en los principios de no discriminación y libre circulación de mercancías en el ámbito comunitario. En: "Perspectivas de la armonización de la fiscalidad directa ante la Unión Europea", en AA.VV.: «Sistema fiscal español y armonización europea»; ed. Marcial Pons. Madrid (1995), págs. 179 y 180.

Una vez firmada el Acta Única⁸⁰⁴, resultaba necesario acometer la modificación de los sistemas energéticos tradicionales de los países europeos, propios de los monopolios estatales, a la búsqueda de un mercado europeo abierto y competitivo, y de facilitar la observancia de los compromisos internacionales de reducción de emisiones de CO₂ contraídos en Kioto⁸⁰⁵.

Siguiendo las actuaciones dirigidas a conseguir la armonización fiscal del sector energético, la Comisión Europea presentó una Propuesta de Directiva del Consejo destinada a la organización del marco comunitario de la imposición de productos energéticos⁸⁰⁶ que hiciera posible la reestructuración de los sistemas fiscales nacionales; la iniciativa pretende, además, mejorar el funcionamiento del mercado interior, introducir gradualmente el principio quien contamina paga, beneficiar actuaciones favorables al medio ambiente, considerando concretamente las referidas a la estabilización de las emisiones de CO₂ en el año 2000 al nivel de 1990, y fomentar el empleo en Europa, según indica la Exposición de Motivos⁸⁰⁷.

La Propuesta se apoya en el sistema vigente de imposición de los hidrocarburos, para extenderlo al resto de productos energéticos, particularmente a aquellos sustitutivos, como el carbón, coque, lignito, betunes y otros productos derivados, el gas natural y la electricidad.

804 Con la firma del Acta Única Europea en 1986 se inicia una nueva etapa que culmina el 1 de enero de 1993 con la realización de un mercado interior europeo de libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales. De esta manera, se abandonando definitivamente el Área de Libre Comercio y Unión Aduanera presente hasta el momento, situación que exigía eliminar las trabas tributarias indirectas que afectan especialmente al libre comercio internacional. En este sentido: GARCÍA MARGALLO Y MARFIL, J.M.: “Servicios Financieros en Europa. Régimen Fiscal”, en (<http://www.europasf.org/regimen.asp>).

805 La fiscalidad de los impuestos especiales puede constituir una herramienta eficaz para conseguir los objetivos de las políticas energéticas y de medio ambiente de la Comunidad. Objetivos como la internalización de los costes asociados a la degradación ambiental, y la aplicación del principio quien contamina paga mediante la adopción de medidas fiscales, constituyen una poderosa aportación para la consecución de las metas fijadas en el Protocolo de Kioto, según el «Libro verde. Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético»; [COM (2000) 769 final, de 29.11.2000], pág. 61 y ss.

806 «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el marco comunitario de imposición de los productos energéticos»; [COM (1997) 30 final, de 12 de marzo de 1997]. (DO C 139 de 6 de mayo de 1997).

807 Con la nueva propuesta, se pretende atender el requerimiento del Consejo de presentar propuestas alternativas al Impuesto sobre el CO₂ y la Energía en el ámbito de la imposición de los productos energéticos, y a la obligación de actualizar los tipos mínimos de los impuestos especiales sobre los hidrocarburos presentes en la Directiva 92/82/CEE.

En este último caso, la imposición resulta inherente a la electricidad y no a la energía utilizada en su producción⁸⁰⁸.

Para ello, la Comisión establece unos tipos de gravamen mínimos para los carburantes de automoción y combustibles para la calefacción⁸⁰⁹, sensiblemente superiores a los vigentes en aquel momento⁸¹⁰, y establece una evolución al alza de los mismos entre el año 1988 y el 2002. No obstante, se desea que los Estados miembros reduzcan sus exacciones obligatorias sobre la mano de obra, al objeto de mantener constante la presión fiscal global⁸¹¹. A partir del 1 de enero de 1998, la Propuesta de Directiva presenta, para las siguientes fuentes energéticas, la aplicación de los coeficientes impositivos que aparecen en el cuadro adyacente⁸¹².

808 El Impuesto sobre la Electricidad lo hallamos localizado dentro de los Impuestos Especiales de Fabricación, pero a diferencia de los restantes, a la fecha no se encontraba armonizado conforme a las directivas comunitarias; aunque las bases de su regulación, propias de los Impuestos Especiales de Fabricación, como decimos, si lo estuvieran. La Propuesta salva un estado de doble imposición al dejar exentos los productos utilizados en la fabricación de electricidad (principalmente hidrocarburos), pues “lo que, como regla general, no resultaría procedente hacer es gravar la fabricación del hidrocarburo y, además, la electricidad que con el mismo se genere”. LÓPEZ ESPADAFOR, C.M.: “Los Impuestos Especiales de Fabricación y la estructuración de la imposición sobre la energía en la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 195 (2001), pág. 39.

809 A los productos energéticos enumerados en el artículo dos se les asigna un tipo de imposición mínimo específico, mientras que aquellos otros, susceptibles de gravamen sin fijación de tipo de imposición alguno, deberán someterse, como mínimo, a los tipos fijados para un producto de características equivalentes. Véase el artículo cuarto de la Propuesta de Directiva: [COM (1997) 30 final, de 12 de marzo de 1997]

810 Los tipos mínimos establecidos por la Directiva 92/82/CEE e indicados con anterioridad.

811 Artículo primero del documento [COM (1997) 30 final].

812 Arts. 6, 7, 8 y 9 de la Propuesta en estudio.

Cuadro II: Tipos de Gravamen Aplicables a Partir del 01.01.1998; [COM (1997) 30].

		FUENTE ENERGÉTICA								
TIPO DE GRAVAMEN	Electricidad y Calor generado durante su producción 1 € ⁸¹⁴ /Mwh	FINALIDAD	Gasolina ⁸¹³	Gasóleo	Queroseno	Gas licuado del petróleo	Gas natural	Productos Energéticos Sólidos	Fuelóleo pesado (código NC 2710 00 74)	Fuelóleo pesado (no código NC 2710)
		Carburantes de Automoción	417 €/1000 l	310 €/1000 l	310 €/1000 l	141 €/1000 Kg	2,9 €/Gigajulio	-	-	-
		Carburantes de Automoción (industria y comercio ⁸¹⁵)	-	32 €/1000 l	30 €/1000 l	41 €/1000 Kg	0,3 €/Gigajulio	-	-	-
		Combustibles para calefacción	-	21 €/1000 l	7 €/1000 l	10 €/1000 Kg	0,2 €/Gigajulio	0,2 €/Gigajulio	18 €/1 000 Kg	22 €/1 000 Kg

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada en el documento [COM (1997) 30, final].

Por su parte, el artículo décimo expone el procedimiento para modificar los tipos de imposición mínimos y establece, hasta que la unanimidad del Consejo adopte dichos tipos,

813 Para la gasolina con plomo, los tipos aplicados por los Estados miembros serán siempre superiores a los señalados. Artículo sexto de la Propuesta [COM (1997) 30 final].

814 De nuevo, el valor monetario aparece reflejado en la moneda oficial de aquellos momentos, el ECU. No obstante, procedemos de forma análoga que en el Impuesto sobre el CO₂ y la Energía, realizando su actualización a euros.

815 Sin ánimo de ser exhaustivos, el art. 7.2 de la Propuesta de Directiva cita las siguientes actividades:

- Labores agrarias.
- Plantas y maquinaria utilizadas en el sector de la construcción.
- Transporte de viajeros, siempre que la fuente de propulsión sea el gas licuado de petróleo o el gas natural.

que los Estados miembros tendrán por objetivo establecer desde el día uno de enero de 2002 los importes que aparecen en el Anexo I, y que a continuación detallamos. En cualquier caso, los niveles de imposición fijados en el Anexo I, reemplazarán a los fijados en el articulado de la Propuesta el día uno de enero del año 2000.

**Cuadro III: Tipos de Gravamen Aplicables a Partir del 01.01.2002;
[COM (1997) 30].**

		FUENTE ENERGÉTICA								
TIPO DE GRAVAMEN	Electricidad y Calor generado durante su producción	FINALIDAD	Gasolina	Gasóleo	Queroseno	Gas licuado del petróleo	Gas natural	Productos Energéticos Sólidos	Fuelóleo pesado (código NC 2710 00 74)	Fuelóleo pesado (no código NC 2710)
			3 € ⁸¹⁶ /Mwh	Carburantes de Automoción	500 €/1000 l	392 €/1000 l	392 €/1000 l	224 €/1000 Kg	4,5 €/Gigajulio	-
		Carburantes de Automoción (industria y comercio)	-	41 €/1000 l	39 €/1000 l	53 €/1000 Kg	1,1 €/Gigajulio	-	-	-
		Combustibles para calefacción	-	26 €/1000 l	25 €/1000 l	34 €/1000 Kg	0,7 €/Gigajulio	0,7 €/Gigajulio	28 €/1 000 Kg	34 €/1 000 Kg

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada en el documento [COM (1997) 30, final].

Los Estados miembros quedan obligados a informar a la Comisión sobre los niveles de imposición aplicados. En este sentido, la Propuesta de Directiva no exonera a los Estados miembros de la posibilidad de que puedan considerarse como ayudas de estado las exenciones fiscales, reducciones impositivas, diferenciación de tipos y devoluciones de

⁸¹⁶ De nuevo, el valor monetario aparece reflejado en la moneda oficial de aquellos momentos, el ECU. No obstante, procedemos de forma análoga que en el Impuesto sobre el CO₂ y la Energía, realizando su actualización a euros.

impuestos aplicadas por los mismos conforme a las previsiones de la norma⁸¹⁷. De la misma forma, la obligación de información se extiende a las medidas adoptadas por los Estados miembros para garantizar la neutralidad fiscal (art. 22).

De forma análoga a como sucedía en el Impuesto sobre el CO₂ y la Energía, el art. 13 de la Propuesta menciona como exenciones generales, las utilizaciones exentas de los productos sujetos a impuestos especiales recogidas por la Directiva 92/12/CEE, a las que el articulado siguiente añade un conjunto de exenciones totales o parciales, reducciones de los tipos mínimos establecidos y reembolsos íntegros o de un porcentaje del impuesto abonado; cuyas razones de existencia son también similares a los expuestas en el Impuesto medioambiental y que, de forma sintetizada, pueden concretarse en: circunstancias y efectos particulares que puedan presentar empresas o sectores de la Comunidad, por motivo de los elevados costes de implantación del tributo, por los esfuerzos económicos dirigidos al medio ambiente, al amparo del impulso de las energías renovables y por razón de políticas nacionales específicas.

Pese a no tratarse de un nuevo impuesto, los propósitos de la Comisión reflejados en la Propuesta de Directiva armonizadora de la imposición energética, corrieron igual fortuna que las iniciativas anteriores⁸¹⁸. Basta echar un vistazo a las conclusiones de la Exposición de Motivos, para corroborar que la Comisión es consciente de los problemas que plantea una subida general de la energía para las economías comunitarias, y aún así, argumenta los beneficios generales que la aprobación de una medida como la diseñada proporcionaría a la

817 Expresamente, en el art. 23.

818 En palabras de VAQUERO GARCÍA, A.: (en, “Propuestas comunitarias sobre la fiscalidad de la energía”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2000), pág. 98.) “la fiscalidad energética para la protección del medio ambiente se mueve en proyectos y proposiciones, más o menos ambiciosos, que demuestran una predisposición de la Comunidad Europea a la adopción de medidas concretas, pero que invariablemente choca con una fuerte oposición por parte de algunos Estados miembros a su efectiva implantación. La constante repetición de este proceso –propuesta y consiguiente rechazo, aunque solo sea por parte de algunos países- determina que nunca se logren avances sustanciales, de modo que los resultados concretos conseguidos hasta el momento son prácticamente inapreciables”. Efectivamente, los esfuerzos de la Comisión chocan de nuevo con la oposición de algunos países miembros y de los representantes institucionales de los sectores económicos afectados.

Un resumen de las posiciones defendidas por la Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empresarios Europeos (UNICE) puede encontrarse en: BARREIRO FERNÁNDEZ, I.: “La propuesta de directiva relativa a la imposición sobre productos energéticos: Las dificultades para su aprobación”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 189 (2000), págs. 82-83. La Propuesta fue paralizada por países como España, Portugal o Grecia.

Europa comunitaria. Tanto las reglas de funcionamiento que permitirían alcanzar los objetivos perseguidos, como las críticas suscitadas, son tratadas de forma global, coincidentes con los corolarios relatados en este trabajo para el Impuesto sobre el CO₂ y la Energía. No obstante, deseamos considerar algunas cuestiones.

La armonización propuesta por esta tercera “entrega” de la Comisión, descansa a nuestro juicio sobre tres pilares básicos: elevar los tipos mínimos de los impuestos sobre los hidrocarburos, extender el sistema comunitario vigente de Impuestos Especiales que gravan el consumo de la energía al gas natural, al carbón y a la electricidad, y conservar la carga impositiva global reduciendo para ello la fiscalidad del trabajo. Pues bien, las discusiones que se plantearon en el seno comunitario, obedecen a la reducción de la competitividad que traerá la elevación de los precios, consabida la inelasticidad de la demanda de combustibles y carburantes; polémica que, a nuestro parecer, no encontró una posición de peso suficiente que contra argumentara con el principio de neutralidad fiscal, por lo menos, con el convencimiento que otorga la voluntad política de acometerlo⁸¹⁹. Además, parece indiscutible que para evitar distorsiones en el mercado que afectan a las decisiones de

819 En cualquier caso, la importante cantidad de recursos sempiternos que ingresan en las distintas arcas públicas, constituye una razón más que suficiente para relegar a un segundo plano cualquier finalidad extrafiscal.

En la Exposición de Motivos de la Ley de Impuestos Especiales encontramos la justificación extrafiscal argumentada de la siguiente manera: «*Esta modificación afecta a los impuestos especiales de fabricación que constituyen junto con el Impuesto sobre el Valor añadido, las figuras básicas de la imposición indirecta y se configuran como impuestos sobre consumos específicos, gravando el consumo de unos determinados bienes, además de lo que lo hace el IVA en su condición de impuesto general. Este doble gravamen se justifica en razón a que el consumo de los bienes que son objeto de estos impuestos genera unos costes sociales, no tenidos en cuenta a la hora de fijar sus precios privados, que deben ser sufragados por los consumidores con una imposición específica que grave selectivamente estos consumos, cumpliendo, además de su función recaudatoria, una finalidad extrafiscal como instrumento de las políticas sanitarias, energéticas, de transportes, de medio ambiente, etc.*». A la misma responde ALONSO GONZÁLEZ, L.M de forma parca pero directa: “La invocación de fines extrafiscales como un argumento justificativo más de estos gravámenes, alegación que parece ya poco convincente y más bien innecesaria, sobre todo, teniendo en cuenta el alto potencial recaudatorio de los Impuestos Especiales en su conjunto”, con la que no podemos menos que estar de acuerdo. “Comentarios A la nueva Ley de Impuestos Especiales”; op. cit., pág. 24.

consumidores y empresas, resulta preciso consolidar un mercado interior uniforme respecto a la imposición de los productos energéticos⁸²⁰.

Desde una vertiente medioambiental se suele argumentar, igual que sucedía en el Impuesto sobre el CO₂ y la Energía, que no se estimulan diferencias impositivas entre productos con mayores o menores bondades medioambientales; si bien es cierto que, el documento presentado por la Comisión, dota de los suficientes grados de flexibilidad a los Estados miembros, para que realicen ciertos ajustes que desemboquen en políticas ambientales de mayor calado, por ejemplo, mediante exenciones o reducciones de los tipos impositivos de ciertos productos energéticos, o usos que refuercen las políticas nacionales de estabilización de emisiones de dióxido de carbono⁸²¹.

Efectivamente, el Principio de Subsidiariedad se encuentra presente en toda la Propuesta y, a través del mismo, se manifiesta un cambio de estrategia de la Comisión; ahora se opta por tutelar las iniciativas de los Estados miembros, orientando sobre las posibilidades que presentan las exacciones medioambientales estatales, sin que se incurra en transgresiones del ordenamiento comunitario, en un intento de evadir el cortafuego de la unanimidad. El marco diseñado deja en manos de los Estados miembros la aplicación de sus propias políticas, particularmente en materia medioambiental.

820 En este punto reconocemos una de las críticas realizadas a la implantación de un tributo ecológico específico sobre el consumo energético. Efectivamente, la creación de un entorno armonizado previo al establecimiento de dicho tributo nos parece una medida razonable, puesto que “las divergencias agudas en un elemento tributario de tan profunda repercusión económica echarían por tierra buena parte de los logros alcanzados en el acercamiento de las legislaciones internas sobre impuestos especiales, y supondría un serio obstáculo al desenvolvimiento fluido del mercado interior. Carecería de sentido dar entrada a nuevos impuestos especiales sin armonizar, cuando se ha exigido la homologación, nada fácil, de la tributación precedente sobre consumos específicos”. ROZAS VALDÉS, J.A.: “La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”; op. cit., págs. 114-115.

821 Al respecto, VAQUERO GARCÍA, A. opina de la siguiente forma: “se reproducen los problemas de falta de incentivo propiamente ecológico, lo que unido a la poca elasticidad de la demanda de combustibles y carburantes, sólo provocará una subida en el precio de los mismos, con escasa concienciación ambiental en un sector, ya de por sí bastante afectado por circunstancia económica del mercado; a ello se añade la influencia de esta medida en otras variables, cuales son el fomento del empleo y la rebaja en las cotizaciones sociales, que se hacen depender excesivamente de las recaudaciones obtenidas por la subida de los Impuestos Especiales”. En: “Propuestas comunitarias sobre la fiscalidad de la energía”; op. cit., pág. 97. Por su parte, HERRERA MOLINA, P.M. considera que “la Comisión ha intentado reforzar los objetivos ecológicos de los impuestos especiales mediante (la Propuesta de Directiva en estudio) (...). Con ella se pretende ampliar el ámbito de los productos gravados incluyendo otras fuentes de energía (...) y permitir una mayor diferenciación del gravamen en función de criterios ambientales”. En: «Derecho Tributario ambiental», op. cit., pág. 323.

En definitiva, esta tercera “entrega” de la Comisión no hace más que corroborar la imposibilidad de enfrentar (por lo menos en una medida apreciable) los compromisos medioambientales de la Comunidad, relacionados con el cambio climático desde la vertiente tributaria; la inseguridad respecto a las consecuencias económicas que producirían las medidas propuestas por la Comisión, aún ejecutándose escrupulosamente el principio de neutralidad fiscal, son un fiel reflejo de la diversidad de conclusiones que los estudios empíricos sobre el efecto de doble dividendo han arrojado⁸²². Es por todo lo comentado que no podemos extrañarnos, en lo que se refiere a la aplicación de instrumentos económicos y fiscales en la política energética europea, que la única iniciativa factible residiera, desde el origen de los compromisos, en la construcción de un mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero⁸²³.

2.- La Directiva 2003/96/CE

El 20 de marzo de 2003, el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE sienta las bases de un acuerdo sobre una Directiva⁸²⁴, destinada a la imposición de productos energéticos que, “por ironías del destino, en lugar del Ecofin, fue el Consejo en su formación de Ministros de Medio Ambiente”⁸²⁵ a la que le dio su aprobación definitiva⁸²⁶, después de

822 Sobre algunos de estos estudios y otros relacionados con los problemas de regresividad que presenta la imposición indirecta en general, y los impuestos energéticos en particular, consúltese a: ROZAS VALDÉS, J.A.: “Impuestos, energía y Derecho comunitario”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2000), págs. 79-80.

823 Una opinión similar expone ROZAS VALDÉS, J.A. en: “Impuestos, energía y Derecho comunitario”; op. cit., pág. 79.

824 Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

825 CORNEJO PÉREZ, A.: “La nueva Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos”, op. cit., págs. 100-101.

826 La Propuesta de la Comisión [COM (97) 30] fue enmendada y finalmente aceptada por el Parlamento Europeo el 13 de abril de 1999. El Parlamento aprobó en total 27 enmiendas, centradas todas ellas en dos aspectos: 1) los tipos mínimos: el Parlamento incrementó los propuestos por la Comisión, y además exigió que se reajustasen al alza cada año con arreglo a un índice integrado por la tasa de inflación anual de la UE más dos puntos porcentuales; y 2) el número de excepciones y exenciones: el Parlamento redujo ambas. Una vez aprobada por el Parlamento europeo, el Consejo de la Unión Europea tardó cuatro años en llegar a un acuerdo, en muchos aspectos distante de la propuesta original, motivo por el que el Parlamento decidió solicitar una nueva consulta que se materializó en el «Informe sobre el proyecto de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad»; [A5-0302/2003, de 11 de septiembre de 2003].

que transcurriera una larga década desde la primera propuesta presentada por la Comisión para un Impuesto sobre el CO₂ y la Energía⁸²⁷.

La Directiva, siguiendo la línea de la Propuesta [COM (97) 30] en la que tiene origen, fija unos niveles de imposición mínimos⁸²⁸ para los productos ya armonizados por la Directiva 92/82/CEE; a los que se añade, por motivaciones económicas relacionadas con el buen funcionamiento del mercado interior⁸²⁹, una imposición mínima a la electricidad y a otros productos energéticos distintos de los hidrocarburos (carbón y gas natural) no armonizados hasta estos momentos⁸³⁰. Los niveles de imposición mínima deberán respetarse de forma global, de tal forma que será posible mantener el abanico de exacciones indirectas que suelen recaer sobre los productos gravados, a excepción del IVA, o proceder a su acumulación en un único gravamen, decisión que se deja al arbitrio de cada Estado⁸³¹.

a) Supuestos de no sujeción

El ámbito de aplicación de la disposición se encuentra pormenorizado mediante la definición de «*productos energéticos*» en el punto primero del art. 2, para indicar, de manera

827 Un repaso de los diferentes acontecimientos y ruedas de negociaciones previos a la aprobación definitiva de la Directiva 2003/96/CE, puede consultarse en: LUCHENA MOZO, G.M.: “Fiscalidad de la energía”; op. cit. págs. 45 y ss.

828 El art. 4 define “nivel de imposición” como «*la carga total que representa la acumulación de todos los impuestos indirectos (a excepción del IVA) calculada directa o indirectamente sobre la cantidad de productos energéticos o de electricidad en el momento de su puesta a consumo*», que, en ningún caso, podrá ser inferior a los prescritos por la Directiva.

829 Véase el segundo y tercer considerando de la Directiva 2003/96/CE; en éste último se añaden, de forma genérica, otros «*objetivos de otras políticas comunitarias*». No obstante, a continuación los considerandos número seis y número siete, exteriorizan la obligación de incluir las consideraciones ambientales en todas las políticas comunitarias, conforme al art. 6 del Tratado, y la conveniencia de instrumentalizar la imposición sobre la energía en aras de alcanzar los compromisos suscritos por la UE en Kioto.

830 La Directiva se cuida de agrupar bajo la denominación de productos energéticos a la electricidad, separando en todo momento ambas categorías. Tal es así, que el art. 1 posee la siguiente redacción: «*Los Estados miembros someterán a impuestos los productos energéticos y la electricidad de conformidad con la presente Directiva*». Por su parte, el art. 2 define en su punto primero los productos energéticos, para indicar, de manera separada en su punto segundo, que lo dispuesto también será de aplicación a la electricidad.

831 La Directiva se encarga de reestructurar el marco regulador de los impuestos especiales sobre el consumo, que pueden definirse por su naturaleza indirecta, real, objetiva, no periódica y extrafiscal. Para un mayor grado de detalle puede consultarse a: CASANA MERINO, F.: “La Directiva 2003/96/CE del Consejo sobre la imposición de los productos energéticos y su incidencia en el ordenamiento interno”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004), págs. 24-25.

separada en su punto segundo, que lo dispuesto en la Directiva también será de aplicación a la electricidad⁸³². Por su parte, el apartado cuarto deja fuera del ámbito de aplicación a «*la imposición fiscal de la producción de calor y la imposición de los productos de los códigos NC 4401 y 4402*⁸³³» y declara no sujetos los siguientes usos de los productos energéticos y de la electricidad: «*Los productos energéticos que no se utilicen como carburante de automoción ni como combustible para calefacción, los productos energéticos de doble uso*⁸³⁴, (...) *la electricidad utilizada principalmente a efectos de reducción química y procesos electrolíticos y metalúrgicos, la electricidad cuando represente más del 50 % del coste de un producto*⁸³⁵ (...) *procesos mineralógicos*»⁸³⁶.

b) Actualización de los niveles mínimos de imposición

Los niveles mínimos de imposición adoptados por la Directiva de 27 de octubre de 2003 son los que se acompañan en los siguientes cuadros, y atienden en su estructura a la naturaleza de la fuente energética y al destino de su consumo.

832 Respecto a las disposiciones generales definitorias del hecho imponible, el art. 21 se remite a lo dispuesto en la Directiva 92/12/CEE, quedando configurado como la producción, fabricación e importación de productos energéticos, a los que el punto segundo del mismo artículo añade la extracción.

833 En general, el carbón vegetal y la leña.

834 Se considera doble uso por la Directiva, cuando un producto energético se utiliza indistintamente como combustible para calefacción como para otros fines diferentes al de carburante de automoción. Concretamente, «*el uso de los productos energéticos con fines de reducción química y en los procesos electrolíticos y metalúrgicos*» son considerados supuestos de doble uso.

835 Debe entenderse por coste del producto, por término medio, las compras totales de bienes y servicios más el coste y consumos de la mano de obra y del capital fijo, respectivamente, en el que incurre el concepto de “unidad productiva” interpretado por la Directiva. Por su parte, el coste de la electricidad se corresponde con el valor de adquisición o coste de producción.

836 Como ya se ha comentado, una de las justificaciones para la reestructuración de la imposición energética en la UE es la reducción de gases de efecto invernadero necesaria para cumplir con los objetivos del Protocolo de Kioto. En este contexto, CORNEJO PÉREZ, A. (“La nueva Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos”; op. cit., pág. 107), considera que la expulsión mediante los mecanismos de no sujeción o de limitación del ámbito de imposición regulado por la Directiva “tienen una extraordinaria importancia práctica, ya que determinan que el impuesto energético armonizado no se aplica precisamente a las industrias más contaminantes”.

Cuadro IV: Niveles mínimos de imposición aplicables a los carburantes de automoción

FUENTE ENERGÉTICA	TIPO DE GRAVAMEN	
	1 de enero de 2004	1 de enero de 2010
Gasolina con plomo	421 €/1000 l	421 €/1000 l
Gasolina sin plomo	359 €/1000 l	359 €/1000 l
Gasóleo	302 €/1000 l	330 €/1000 l
Queroseno	302 €/1000 l	330 €/1000 l
GLP	125 €/1000 Kg	125 €/1000 Kg
Gas natural	2,6 €/Gigajulio	2,6 €/Gigajulio

Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo I de la Directiva 2003/96/CE.

Como puede apreciarse, para los carburantes de automoción se establecen tipos de gravamen mínimos en dos etapas, mientras que los usos de carácter industrial o profesional⁸³⁷, representados en el siguiente cuadro, entraran en vigor el 1 de enero de 2004 en una única etapa. El último cuadro recoge la diferencia de destino de los combustibles para calefacción y electricidad, estableciéndose una única etapa de imposición⁸³⁸.

Cuadro V: Niveles mínimos de imposición aplicables a los carburantes de automoción, utilizados para los fines establecidos en el apartado 2 del art. 8⁸³⁹

FUENTE ENERGÉTICA	TIPO DE GRAVAMEN
Gasóleo	21 €/1000 l
Queroseno	21 €/1000 l
GLP	41 €/1000 Kg
Gas natural	0,3 €/Gigajulio

Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo I de la Directiva 2003/96/CE.

837 Siguiendo el art. 11 de la Directiva, debe entenderse por «utilización con fines profesionales» aquellos usos realizados por una entidad empresarial que, de forma autónoma, lleve a cabo el suministro de mercancías y servicios, independientemente del resultado de dicha actividad económica. El propio artículo reconoce como actividades económicas «las de fabricación, comercio o prestación de servicios, incluidas las actividades extractivas y agrícolas y el ejercicio de profesiones liberales o asimiladas», y condiciona el concepto de «entidad empresarial», entendiendo que «no podrá ser considerada como menor que una parte de una empresa o una entidad jurídica que constituya, desde el punto de vista de la organización, una empresa autónoma, es decir, una entidad capaz de funcionar por sus propios medios». De esta forma quedan excluidos los organismos de Derecho público en el marco de la función pública que les sea propia.

838 Véanse el apartado primero de los arts. 7, 8, 9 y 10 de la Directiva.

839 Concretamente, las siguientes actividades industriales y profesionales:

«a) para labores agrarias, hortícolas, piscícolas y en silvicultura;

b) para motores estacionarios;

c) respecto de plantas y maquinaria utilizadas en construcción, ingeniería civil y obras públicas;

d) para vehículos destinados a ser utilizados fuera de la vía pública o que no han recibido autorización para ser utilizados principalmente en la vía pública».

Según se desprende de las tablas, la cuantificación de la prestación se realiza aplicando un tipo impositivo al hecho imponible (productos extraídos, fabricados, producidos o importados), considerado a través de cierta cantidad de una unidad física, fijada según la naturaleza del producto gravado (1000 litros, por ejemplo).

Cuadro VI: Niveles mínimos de imposición aplicables a los combustibles para calefacción y a la electricidad

FUENTE ENERGÉTICA	TIPO DE GRAVAMEN	
	Utilización con fines profesionales	Utilización sin fines profesionales
Gasóleo	21 €/1000 l	21 €/1000 l
Fuelóleo	15 €/1000 Kg	15 €/1000 Kg
Queroseno	0 €/1000 l	0 €/1000 l
GLP	0 €/1000 Kg	0 €/1000 Kg
Gas natural	0,15 €/Gigajulio	0,3 €/Gigajulio
Carbón y coque	0,15 €/Gigajulio	0,3 €/Gigajulio
Electricidad	0,5 €/Mwh	1,0 €/Mwh

Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo I de la Directiva 2003/96/CE.

Recordemos que la Directiva 92/82/CEE emplaza a una revisión bianual de los tipos impositivos, revisiones que no han sido llevadas a cabo por el Consejo, de forma que nos encontramos ante la primera actualización de tipos de gravamen en más de diez años. Con todo, los tipos expuestos no recogen tan siquiera el diferencial de inflación acumulado hasta la fecha; aunque la realidad es que, buena parte de los Estados miembros, situaban sus niveles de gravamen estatales por encima de estos límites inferiores⁸⁴⁰.

En cualquier caso, resulta chocante que tanto el considerando de la Directiva número cuatro como el número cinco expresen, acertadamente, que diferencias significativas entre las imposiciones a la energía nacionales, puedan ir en detrimento del buen funcionamiento del mercado interior y que, por tanto, «*el establecimiento de unos niveles mínimos adecuados comunitarios de imposición puede hacer que se reduzcan las diferencias actuales en los niveles nacionales de imposición*», respectivamente.

840 Al respecto, CORNEJO PÉREZ, A.: “La nueva Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos”; op. cit., pág. 101, considera que “supone de facto una reducción en términos reales de esos niveles mínimos de imposición. (...) Ello ha permitido que, por ejemplo, a septiembre de 2003, Grecia tuviera un tipo impositivo vigente sobre el gasóleo de automoción igual al mínimo de 1992 (24,5 céntimos de € por litro)”.

En el mismo sentido, pero considerando un enfoque medioambiental, los precios de la energía se constituyen como elementos fundamentales de diversas políticas comunitarias, entre ellas la de medio ambiente⁸⁴¹. Está absolutamente verificado por la ciencia económica la necesidad de fijar unos tipos impositivos correctos, para que los tributos resulten plenamente operativos en sus objetivos medioambientales⁸⁴². Mediante la aplicación del principio quien contamina paga, el precio de los productos integrará los costes medioambientales, eliminando, mediante el proceso de internalización, esta carencia del mercado y optimizando el rendimiento ecológico de los productos⁸⁴³.

c) Diferenciaciones en los tipos impositivos

Los Estados miembros tendrán la posibilidad de establecer diferencias de tributación en los productos, conforme al art. 5 de la Directiva, que impone para su correcta aplicación el respeto de los niveles mínimos, el oportuno control fiscal y, por su puesto, la necesaria compatibilidad con la legislación comunitaria; sin que resulte preciso, por otro lado, obtener la aprobación del Consejo. Las oportunidades brindadas por la Directiva son las siguientes:

- *«cuando los tipos impositivos diferenciados estén directamente vinculados a la calidad del producto»*, que muy bien podrían establecerse por motivos ambientales relacionados con las emisiones atmosféricas o con la eficacia energética.
- *«cuando los tipos impositivos diferenciados dependan de los niveles cuantitativos de consumo de electricidad y de productos energéticos utilizados para calefacción»*. Esta diferenciación obedece, a nuestro parecer,

841 Así es reconocido por la propia Directiva en los considerandos doce y trece.

842 Esta es también la opinión de la Comisión en la «Comunicación de la Comisión: Impuestos y Gravámenes ambientales en el Mercado Único»; op. cit., pág. 1.

843 Para mayor detalle, nos remitimos a la primera parte del presente trabajo.

al interés por gravar con tipos más elevados consumos considerados excesivos; por tanto, se trataría de un incentivo al ahorro de la energía⁸⁴⁴.

- *«para los siguientes usos: el transporte público local de viajeros (incluido el taxi), la recogida de residuos, las fuerzas armadas y la administración pública, las personas minusválidas y las ambulancias,*
- *la utilización entre profesional y no profesional de los productos energéticos y de la electricidad»*, tal como aparece en el Cuadro VI.

Por su parte, el art. 8 recoge otro tipo de diferenciación a establecer por los Estados miembros, en función de los fines industriales y profesionales de los carburantes de automoción, que recoge el Cuadro V. No obstante, el art. 15.3 autoriza una contingencia añadida, al incorporar la posibilidad de asignar un tipo de imposición nulo hasta el 1 de enero de 2008, fecha en la que podrá ser anulada por el Consejo, a los productos energéticos y a la electricidad utilizada en labores agrarias, hortícolas, piscícolas y en silvicultura.

Para finalizar este apartado, es necesario realizar una referencia al consumo de gasóleo con fines profesionales (gasóleo profesional); la Directiva no recoge, al margen de las diferenciaciones de tipos comentadas por motivos empresariales, otras posibilidades de rebaja del gravamen por debajo de los mínimos establecidos⁸⁴⁵.

844 Es conveniente resaltar la dificultad que CORNEJO PÉREZ, A., en “La nueva Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos”; op. cit., pág. 104 observa para la puesta en práctica de este sistema, puesto que a diferencia de la electricidad, donde existe un contador para cada consumidor, el consumo de otros productos energéticos en un lapso temporal determinado es desconocido. Añade que resultaría necesario ajustar la tarifa según el tipo de consumidor (doméstico o industrial) y la elaboración de una base imponible por tramos sobre la que aplicar la diferenciación de tipos. Además, desde nuestro punto de vista, la elaboración de dichos tramos debería reconocer las circunstancias particulares de los consumidores y/o articular otras medidas compensatorias a modo de exenciones y bonificaciones.

845 En realidad existe una excepción ordenada en el art. 7.4. Dicha singularidad incumbe al Reino Unido, puesto que se constituye como único caso en el que se cumple con los requisitos del art. 7.4. Independientemente de los motivos argumentados por la delegación del Reino Unido, posiblemente defendibles en extremo, este ejemplo puede ofrecernos una idea del carácter de “Directiva a la Carta” ante la que nos encontramos.

d) Exenciones

d.1) Exenciones obligatorias a establecer por los Estados

Añadidas a las disposiciones generales en torno a los usos exentos de los productos sujetos a impuestos especiales, recogidas en la Directiva 92/12/CEE; el art. 14 de la Directiva señala los siguientes productos, declarándolos exentos del impuesto:

- *«a) los productos energéticos y la electricidad utilizados para producir electricidad y la electricidad utilizada para mantener la capacidad de producir electricidad».* En línea con lo comentado sobre este tipo de exenciones técnicas, nos remitimos a lo dicho en la Propuesta de Directiva para la reestructura del marco comunitario de imposición de los productos energéticos, sobre el requerimiento de coherencia en la imposición. Pero el propio artículo habilita a los Estados miembros que lo deseen a no aplicar la exención por motivos de política medioambiental, en cuyo caso, los tipos establecido para los productos energéticos o la propia electricidad, en principio exentos, podrán en buena lógica ser inferiores a los mínimos establecidos; en la misma línea, el cálculo del tipo de imposición mínimo de la electricidad no considerará los tipos discrecionales aplicados.

- *«b) los productos energéticos suministrados para su utilización como carburante en la navegación aérea distinta de la navegación aérea de recreo privada».* Al margen de la capacidad contaminante de estos productos energéticos, la lógica parece indicar que les corresponde contribuir como al resto de carburantes; no obstante, el Consejo consideró las posiciones de algunos países respecto a los perjuicios competitivos que les ocasionaría e, incorporó simultáneamente, la posibilidad de liberar de la exención a los Estados que así lo desearan, con la única limitación de los suministros de queroseno de aviación⁸⁴⁶.

⁸⁴⁶ Países como Estados Unidos, India o Japón gravan el combustible de los vuelos nacionales, aunque en la UE sólo Estados como los Países Bajos han decidido hacerlo. En la actualidad, conforme a la legislación comunitaria vigente y sujeto a acuerdo mutuo, también es posible introducir impuestos al combustible para los vuelos entre dos Estados miembros.

- *«c) los productos energéticos suministrados para ser utilizados como carburante en la navegación en aguas comunitarias (incluida la pesca), con exclusión de los utilizados en embarcaciones privadas de recreo y la electricidad producida a bordo de las embarcaciones».*

d.2) Exenciones de instauración voluntaria por los Estados miembros

Dejando a un lado las exenciones obligatorias, encontramos otras cuyo establecimiento queda a la potestad de cada Estado miembro; concretamente, el repertorio de exenciones totales o parciales o reducciones de los niveles de imposición, siempre bajo control fiscal, que incorpora el art. 15, implican a:

- *«a) los productos gravables utilizados bajo control fiscal en el ámbito de proyectos piloto para el desarrollo tecnológico de productos más respetuosos del medio ambiente o por lo que respecta a los combustibles obtenidos a partir de recursos renovables;*
- *b) la electricidad», cuando tenga su origen en fuentes renovables o poco dañinas para el medio ambiente⁸⁴⁷.*
- *«c) los productos energéticos y la electricidad utilizados para la generación combinada de calor y electricidad» y «d) la electricidad producida por la generación combinada de calor y electricidad, siempre que los generadores combinados sean respetuosos con el medio ambiente⁸⁴⁸».*

847 Energía solar, eólica, generada por el oleaje, de origen mareomotriz o geotérmico, energía hidráulica procedente de instalaciones hidroeléctricas, energía generada mediante biomasa o con productos elaborados a partir de la misma, energía procedente del gas metano emitido por minas abandonada y, por último, la generada por pilas de combustible. A tenor del art. 16.1, biomasa es *«la fracción biodegradable de los productos, desechos y residuos procedentes de la agricultura (incluidas las sustancias de origen vegetal y animal), de la silvicultura y de las industrias conexas, así como la fracción biodegradable de los residuos industriales y urbanos».*

En paralelo a la revisión de las políticas comunitarias del sector de la energía, la UE desarrolla los programas sobre la energía renovable, entre las que se encuentra la estrategia sobre la biomasa. En concreto, la Comisión ha presentado un programa activo de medidas específica a seguir respecto a la bioamasa en su documento: *«Comunicación de la Comisión. Plan de acción sobre la biomasa»*; [COM (2005) 628 final, de 07.12.2005].

848 La definición de producción en régimen de cogeneración respetuosa con el medio ambiente (o de alto rendimiento) se dejó en manos de los Estados miembros hasta el momento en que el Consejo apruebe una definición común. En la actualidad, dicha definición se puede encontrar en la Directiva 2004/8/CE.

- *«e) los productos energéticos y la electricidad utilizados para el transporte de pasajeros y mercancías por ferrocarril, metro, tranvía y trolebús; f) los productos energéticos suministrados para ser utilizados como carburantes para la navegación por vías navegables interiores (incluida la pesca) distinta de la navegación de recreo privada y la electricidad producida a bordo de las embarcaciones; g) el gas natural en los Estados miembros cuya cuota de gas natural en energía final haya sido inferior al 15 % en el año 2000;⁸⁴⁹ (...) h) la electricidad, el gas natural, el carbón y los combustibles sólidos utilizados para uso doméstico y por organizaciones reconocidas como caritativas por el Estado miembro de que se trate»; «i) gas natural y GPL utilizados como carburante; j) los carburantes de automoción utilizados en el sector de la fabricación, el desarrollo, la realización de pruebas y el mantenimiento de aeronaves y buques; k) los carburantes de automoción utilizados para las operaciones de dragado en vías navegables y puertos» y «l) los productos incluidos en el código NC 2705⁸⁵⁰ utilizados para calefacción».*

Además, el apartado segundo habilita a los Estados miembros para que permitan devolver, total o parcialmente a los productores, el impuesto pagado por los consumidores de energía eléctrica, siempre y cuando, la misma tenga su origen en fuentes renovables o poco dañinas para el medio ambiente. En lo que atañe a la posibilidad concretada en el art. 15.3 de aplicar un tipo de imposición cero, nos remitimos a lo dicho en el apartado dedicado a la diferenciación de tipos impositivos.

d.3) Exenciones para los biocarburantes

El artículo 16 de la Directiva queda reservado a la posibilidad de aplicar exenciones o tipos reducidos a los productos energéticos, bajo control fiscal, conocidos como

849 Desde la entrada en vigor de la Directiva se abrirá un lapso temporal no superior a una década, o hasta que el consumo de gas natural nacional se situé en una cuota de mercado del 25%, para la aplicación de las exenciones o reducciones totales o parciales. En el momento en que dicha cuota alcance el 20% será obligatorio establecer un tipo de imposición nacional que, aumentando de forma paulatina cada año, consiga equipararse con la imposición mínima al final del periodo considerado.

850 Gas de hulla, gas de agua, gas pobre y otros gases semejantes.

biocarburantes o biocombustibles⁸⁵¹. De inicio, el precepto impone una limitación al uso de los beneficios fiscales que a continuación se prescriben para los productos señalados como biocarburantes, en el sentido de evitar la extensión a los carburantes o combustibles no ecológicos con los que se encuentran combinados. Tal es así, que la reducción del impuesto resultante, nunca podrá ser superior al importe que se derivaría si los productos considerados medioambientales no se beneficiaran de reducción alguna.

Por tanto, los niveles de imposición aplicables a estos productos, o a los productos energéticos que los contienen, podrán ser inferiores a los establecidos con carácter general. Sin embargo, las reducciones aplicadas, no podrán en ningún caso elevarse sobre los costes de fabricación de los productos ecológicos, prevención que incorpora el apartado número tres. El control se realizará a través del ajuste de las reducciones, en función de las variaciones sufridas por los precios de las materias primas de los que se derivan los biocarburantes o biocombustibles.

d.4) Exenciones voluntarias: motivos medioambientales y de elevados consumos

Por su parte, el art. 17 de la Directiva propone un conjunto de reducciones impositivas, e incluso exenciones de hecho, destinadas únicamente a la electricidad y a los consumos energéticos empleados para calefacción o con fines industriales y profesionales en motores estacionarios, en plantas y maquinarias utilizadas en construcción, ingeniería civil y obras públicas⁸⁵². Si así lo estiman conveniente las autoridades nacionales y, teniendo en

851 La norma desea beneficiar por razones medioambientales a los productos que, dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, estén constituidos o contengan alguno de los siguientes productos:

- *«los productos incluidos en los códigos NC 1507 a 1518»* (aceites vegetales, en general),
- *«los productos incluidos en los códigos NC 3824 90 55 y 3824 90 80 a 3824 90 99 para sus componentes obtenidos a partir de biomasa,*
- *los productos incluidos en los códigos NC 2207 20 00 y 2905 11 00 que no sean de origen sintético»,* (bioetanol y biometanol, respectivamente),
- *«los productos obtenidos a partir de biomasa, comprendidos los productos incluidos en los códigos NC 4401 y 4402»* (leña y carbón vegetal, en general).
- Similar tratamiento se dispensará cuando los productos en cuestión contengan agua (códigos NC 2201 y 2851 00 10).

852 El artículo en estudio se refiere, concretamente, a los apartados b) y c) del art. 8.2 de la Directiva.

cuenta que las empresas deben respetar por término medio los niveles mínimos de imposición de la Directiva, las reducciones impositivas se dirigirán:

➤ «a) a favor de empresas de elevado consumo energético⁸⁵³»,

que tengan suscritos acuerdos voluntarios o se encuentre dentro del ámbito de aplicación de algún sistema de permisos negociables, o a través de otros instrumentos de defensa medioambiental análogos⁸⁵⁴, en los términos siguientes:

➤ «b) cuando se celebren acuerdos con empresas o asociaciones de empresas, o se apliquen regímenes de permisos negociables o medidas equivalentes, siempre que conduzcan a alcanzar objetivos de protección medioambiental o a mejorar la eficiencia energética».

En el supuesto de concurrir ambos extremos, será posible aplicar una tributación con tipo cero. Sin embargo, las empresas en las que no pueda apreciarse un elevado consumo energético, conforme al apartado a) del art. 17.1; podrán también beneficiarse de una reducción en el nivel de imposición de hasta⁸⁵⁵ un 50% de los tipos mínimos, siempre y cuando, cumplan la segunda condición que acabamos de reproducir.

La opción de beneficiar fiscalmente a empresas con elevados consumos energéticos, es decir, empresas con elevadas tasas de polución, desde un punto estrictamente medioambiental resulta poco defendible. Recordemos que la política medioambiental debe estar presente en todas las políticas comunitarias, y que uno de los principios a seguir por las

853 Lo serán aquellas entidades empresariales que, bien adquieran electricidad y/o productos energéticos por valor igual o superior al 3,0% del valor de su producción, o bien, que el impuesto energético nacional devengado represente al menos el 0,5 % del valor añadido. De la misma manera, se definen los conceptos de «compras de productos energéticos y electricidad», «valor de producción» y «valor añadido» y se otorga margen a los Estados miembros para restringir el significado de los conceptos empleados, entre ellos a las definiciones de «valor de venta, proceso y sector». Por último, se otorga un periodo transitorio, hasta el 1 de enero de 2007, para que los Estados que ya aplican este tipo de medidas, pero con criterios distintos a los anteriores, se ajusten al sentido de la terminología usada. Véase el art. 17.1.

854 El apartado cuarto añade otro requisito. Los instrumentos medioambientales deberán lograr unos objetivos medioambientales o unas mayores tasas de eficiencia energética que puedan, al menos, ser equiparables a las obtenidas si se hubieran aplicado los tipos mínimos comunitarios.

855 El art. 17.3 se expresa con la contracción “al”, es decir, «un nivel de imposición reducido al 50 %». Entendemos que resulta ilógico que la Directiva no permita reducciones inferiores a los Estados miembros, por lo que interpretamos un máximo de reducción del 50%.

actuaciones de la Comunidad exigiría elevar los pagos tributarios a quien más contamina. Por otro lado, a juicio del Parlamento Europeo, el umbral prescrito para la definición de empresa de elevado consumo energético parece bastante bajo⁸⁵⁶. A favor de la manera en la que se articula la exención, debe mencionarse que los niveles de imposición mínimos son de aplicación, a modo de promedio, a las empresas de elevados consumos energéticos; y que la imposición a tipo cero es viable únicamente cuando las empresas formen parte de acuerdos, o aplican regímenes de permisos negociables con similares efectos medioambientales.

d.5) Exenciones derivadas de políticas específicas y periodos transitorios de adaptación

El artículo 18 encierra un inventario de los periodos transitorios concedidos a los Estados miembros, para facilitarles el cumplimiento de los mandatos dispuestos por la Directiva. Con carácter general, la autorización se extiende hasta el 31 de diciembre de 2006, o hasta las fechas indicadas en el Anexo II, el cual recoge para cada Estado, los niveles impositivos reducidos y las exenciones a las que nos referimos.

Como hemos tenido la oportunidad de comprobar, los tipos reales de impuestos sobre consumos específicos difieren sustancialmente entre los Estados miembros; esta situación se ve agudizada, por las excepciones nacionales concedidas por el Consejo para la introducción de exenciones o reducciones por razones políticas específicas a favor, por ejemplo, de productos ecológicos o de sectores económicos (agricultura, transporte público, transporte por carretera, etc.). La fragmentación de los niveles impositivos europeos por este motivo, se encontraba presente en el art. 8 de la Directiva 92/81/CEE, y ahora se estipula en el art. 19 del nuevo régimen comunitario en similares términos; de manera que, a propuesta de la Comisión y con la autorización unánime del Consejo, cualquier Estado miembro queda autorizado para eximir de gravamen o reducir la imposición de los productos energéticos y de la electricidad (que no gozaran ya de dichos favores en otros artículos de la Directiva), en el marco de sus políticas específicas.

856 Documento [A5-0302/2003, de 11 de septiembre de 2003], op. cit., pág. 12,

e) Potestades y obligaciones de los Estados

Una vez que la Directiva estructura las características generales del régimen de tributación de los productos energéticos, en especial a través de los niveles de imposición mínimos; abre el campo de actuación a la discrecionalidad de los Estados miembros, confiriéndoles el desarrollo posterior de la norma adaptada a sus idiosincrasias nacionales. Efectivamente, haciendo un ejercicio de abstracción general del texto de la Directiva, es posible inferir la naturaleza del sistema impositivo en ella presente, como propia de los impuestos estatales armonizados; puesto que se señala expresamente a los Estados miembros como los sujetos competentes, tanto para impulsar y desarrollar el marco comunitario prescrito, como para cumplir con las obligaciones dimanantes de la norma, dentro del respeto al correcto funcionamiento del mercado interior y a la competencia⁸⁵⁷.

Las medidas nacionales adoptadas por los Estados miembros en el ámbito de sus competencias deberán ser comunicadas a la Comisión; no obstante, las notificaciones realizadas sobre la adopción de exenciones fiscales, reducciones impositivas, diferenciación de tipos y devoluciones de impuestos, no eximirán en ningún caso de la posibilidad de su consideración como ayudas de Estado.

En este contexto y con carácter general⁸⁵⁸, se deberá suministrar información anual sobre los niveles de imposición aplicados y, en el momento en que se produzca, sobre los cambios introducidos en las legislaciones estatales respecto al ámbito regulado por la Directiva. En la actualidad, el Reglamento 2073/2004⁸⁵⁹ recopila las disposiciones destinadas a facilitar la cooperación y el intercambio de información entre las distintas Administraciones nacionales, y con la propia Comisión en materia de Impuestos Especiales.

857 “Por tanto, el ejercicio de las competencias normativas, dentro del marco establecido en la Directiva, corresponde a los Estados, y no a otros niveles del poder tributario” (CASANA MERINO, F.: “La Directiva 2003/96/CE del Consejo sobre la imposición de los productos energéticos y su incidencia en el ordenamiento interno”; op. cit., pág. 24), en clara referencia a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales.

858 Véase del art. 25 al art. 28 de la Directiva.

859 Reglamento (CE) 2073/2004 del Consejo, de 16 de noviembre de 2004, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales. (DO L 359 de 04.12.2004).

C) Conclusiones. La unanimidad del Consejo o la “terquedad” de los hechos

Una vez señalado el amplio abanico competencial del que disfrutaban los Estados miembros de la Unión Europea, respecto a la posibilidad de configurar elementos de profundo calado para la estructura final de la imposición en estudio, como son las exenciones fiscales, reducciones impositivas, diferenciación de tipos, devoluciones de impuestos, períodos y disposiciones transitorias; no debe sorprendernos la coexistencia de sistemas impositivos nacionales sobre los productos energéticos y la electricidad, en los que atestiguar la presencia de un mínimo común denominador distinto al de la heterogeneidad amparada por la Directiva, no resulte tarea fácil.

En lo que concierne al correcto funcionamiento del mercado interior, la opinión generalizada, también recogida en los Tratados, radica en la necesidad de conseguir un grado de armonización de los impuestos indirectos, entre ellos, de los consumos específicos, que los hagan eficientes y que reflejen completamente las necesidades de las empresas y los consumidores de la UE; por tanto, la existencia de múltiples excepciones no parece el camino más conveniente, cuando lo que se ambiciona es un escenario que asegure la coherencia completa entre los sistemas impositivos indirectos y la Unión Aduanera, tanto en relación con la frontera exterior como con la supresión de las fronteras internas de la UE. En consecuencia, resulta difícil aceptar por completo, las disculpas a la escasa armonización que incorpora la Directiva reestructuradora de la tributación de los productos energéticos, comprometidas con el peligro de crear distorsiones de tipo económico, concretamente, por motivos de competitividad de las industrias nacionales afectadas por la misma.

Por lo que respecta a las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y con los compromisos suscritos por la Comunidad en Kioto, se advierte, en primer lugar, un nivel de imposición mínimo insuficiente para que el instrumento tributario, en su faceta disuasoria de conductas poco favorables con el medio ambiente, transmita una “señal-precio” que resulte efectiva. En segundo lugar, y respecto a la evolución de los niveles de imposición, el marco comunitario para la imposición de los productos energéticos y de la electricidad elaborado por la Propuesta de Directiva, aún sin unos tipos mínimos de gravamen altos, proponía la

obligatoriedad de la neutralidad fiscal, mientras que la Directiva decide abandonarlo a la voluntad política de los Estados miembros.

En este contexto, entendemos que se ha dejado escapar una ocasión para gestionar un triple dividendo, que operaría de la siguiente forma: la reestructuración y modernización de los sistemas fiscales, orientados en el principio quien contamina paga y bajo la premisa de la neutralidad impositiva, desplazaría las presiones recaudatorias del mercado de trabajo hacia el ámbito medioambiental, consiguiendo, al unísono, eliminar en parte los efectos perniciosos de la competencia fiscal entre los Estados miembros y favorecer el medio ambiente. Esta manera de actuar proporcionaría a la UE lo que ha convenido en denominarse doble dividendo:

- **Desde la óptica ambiental:** se favorece el control de las emisiones a la atmósfera y se promocionan conductas de mayor compromiso ambiental.
- **Desde un punto de vista económico:** se produce un efecto de traslación, en el sostenimiento del gasto público, desde los ingresos obtenidos por las rentas del trabajo hacia los ingresos procedentes de la imposición ecológica, en nuestro caso, la imposición medioambiental de la energía.

La consecución de dicho doble dividendo se convertiría en triple, por el mero hecho de reestructurar los sistemas fiscales nacionales en la dirección señalada; dando paso a una estructura comunitaria compleja pero armonizada, rectora, en sí misma, del principio de competencia básico para el buen funcionamiento del Mercado Interior de la UE. A este dividendo estructural europeo se le unen nuevos pluses locales, referidos por un lado al crédito comprometido por la UE en el marco del Protocolo de Kioto, y por el otro, con el modelo económico de desarrollo sostenible que impregna los preceptos comunitarios y al que deben ajustarse las políticas comunitarias. Por todo lo cual, en teoría, sólo puede observarse un saldo satisfactorio.

Creemos reconocer un consenso respecto a que la mayor barrera a la que se enfrentan los combustibles de origen vegetal (y en general las fuentes alternativas de energía) son los altos costes de producción. Por tanto, aumentar la competitividad de estos productos energéticos para que puedan considerarse una alternativa real frente a los combustibles de origen fósil gira, ineludiblemente, por eliminar o recortar la presión fiscal que recae sobre los

mismos, habida cuenta que el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos representa más de la mitad del precio a satisfacer por los consumidores.

Pero, una vez expuesto el problema, corresponde considerar si no se trata, en realidad, de parte de la solución. Resulta inexcusable reconocer la voluntad de los poderes públicos a la hora de contribuir al desarrollo de estas fuentes de energía, como se ha comentado, en pos de la seguridad del abastecimiento energético de la Comunidad y del cumplimiento de los compromisos internacionales medioambientales que la EU abandera. Aunque, por otro lado, no son menos ciertas las reticencias estatales a la hora de dar cumplimiento efectivo a dichas estrategias. El epicentro común, en buena parte de los argumentos manejados para no acometer la implantación de sistemas fiscales coherentes con la realidad medioambiental demanda, suele encontrarse en los compromisos adquiridos en las diversas partidas de los presupuestos generales de los Estados.

En consecuencia, el proceso resulta extremadamente lento y exiguos los avances alcanzados, prefiriendo la Comunidad desarrollar otros sistemas que comprometan en menor medida, o incluso añadan nuevos ingresos, a los niveles de recaudación de los impuestos sobre la energía. Si añadimos a lo declarado otras razones expuestas en el presente trabajo, no es de extrañar que se de prioridad a ciertos instrumentos de protección ambiental y de naturaleza económica, en los que actualmente descansan las esperanzas europeas de progresar en el logro de los objetivos comentados.

Por todo ello, la pretensión comunitaria de acometer, también desde las políticas financieras y tributarias, la protección del medio ambiente en general, y de apoyar en lo particular el cumplimiento de los objetivos suscritos en el Protocolo de kioto, por lo que respecta a la imposición de la energía; se ha convertido a la postre en una auténtica quimera. La Directiva 2003/96/CE acaba con toda esperanza de establecer un impuesto único sobre el CO₂ y la Energía, o de conquistar una verdadera reestructuración impositiva conciliadora de la compleja miscelánea europea; a la postre, la Directiva no hace otra cosa si-no anexar, en una única, norma dicha variedad, apta para la unánime apetencia del Consejo. Amasar los ingredientes de la defensa ambiental, en el perímetro de un marco coherente, estructurado y único, acorde con la problemática general de cada país, empero propulsor de políticas comunes, se ha instituido en un reto imposible de asumir por los intereses particulares

inherentes a la Unión. Pero, es que, posiblemente, la convergencia hacia metas comunes de tan hondo calado solicite, la constitución de un escenario alternativo.

IV. EL PROGRAMA EUROPEO PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO

La UE viene desempeñando un papel de liderazgo internacional en la lucha contra el cambio climático, como se ha demostrado en las negociaciones de la CMNUCC y en el fuerte apoyo dispensado al planteamiento multilateral por el que se ha optado como, la mejor manera de hacer frente a las amenazas ambientales mundiales⁸⁶⁰.

Por su contenido, el Protocolo de Kioto se enmarca dentro de la política de medio ambiente de la UE. El fundamento jurídico que hace posible la ratificación debe buscarse conjuntamente en el apartado 4 del artículo 174 del Tratado constitutivo, que confiere explícitamente a la Comunidad Europea competencias al respecto, y en la primera frase del apartado segundo y el primer párrafo del apartado tercero del artículo 300, que establecen las normas procedimentales correspondientes⁸⁶¹.

En el contexto de la política de seguridad del abastecimiento del mercado energético europeo, encontramos también la exigencia de la lucha contra el cambio climático y la búsqueda del desarrollo sostenible (artículos 2 y 6 del Tratado). Este plurifacético escenario implica, necesariamente, la adopción de medidas significativas de restricción de la demanda, coherentes con la lucha contra el cambio climático, los compromisos internacionales

860 El cambio climático está parcialmente comprendido entre las competencias de la Comunidad Europea, como puede comprobarse en el Anexo III de la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo»; [COM (2001) 579 final, de 23.10.2001, pág. 14].

861 Véase: [COM (2001) 579, pág. 3]

contraídos en Kioto⁸⁶², la necesidad de reducir la dependencia energética, y con las iniciativas en materia fiscal, de ayudas estatales y de política de la demanda de la UE.

Según las proyecciones efectuadas por los Estados miembros y por la propia Comisión, el escenario tendencial para las emisiones de GEI de la UE en el primer periodo de compromiso, indican un crecimiento de un 85% con respecto a 1990. Con las políticas y medidas que en la actualidad se están implementando o se encuentran en fase previa, se prevé que las emisiones de GEI logren estabilizarse en los niveles de 1990. Los instrumentos a utilizar presentan, desde un criterio de coste-eficacia potencial de reducción de emisiones, un coste marginal inferior a 20 €/Tonelada de CO₂ equivalente, lo que podría repercutir en un ahorro de costes para las industrias participantes en el Mercado Europeo de Derechos de Emisión (MEDE) entorno a un 25%.

La estrategia de la UE para alcanzar los objetivos suscritos en Kioto se establecen esencialmente sobre dos pilares: acciones reductoras de emisiones en el marco del PECC y el MEDE. Aparte del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión, la UE ha adoptado, o bien se encuentran en fase de evaluación del potencial de reducción de emisiones y de la relación coste-beneficio, otras políticas y medidas que incluyen:

- El fomento de la electricidad procedente de fuentes renovables de energía.
- Mejoras en la eficiencia energética de grandes instalaciones industriales.
- Mejoras del rendimiento energético de los edificios.
- Fomento de la generación combinada de calor y electricidad (cogeneración).
- Fomento de aparatos con un buen rendimiento energético.
- Promoción de los biocarburantes en el transporte.
- Acuerdos con la industria automovilística para reducir las emisiones de dióxido de carbono de los nuevos vehículos de pasajeros.

862 La ratificación del Protocolo se realiza por parte de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo. (DO L 130 de 15.05.2002).

- Desarrollo de la tributación ambiental.
- Esquemas de gestión y auditoría energética.
- Y recuperación de metano en vertederos.

Por lo que respecta a los costes totales de cumplimiento del Protocolo para Europa, los estudios económicos realizados proporcionan un amplio grado de incertidumbre. Las estimaciones reflejan una horquilla que podría situarse entre 0`06% y el 0`03% del producto interior bruto para el 2010, dependiendo de la prioridad que se ofrezca a políticas con una buena relación coste-eficacia. No obstante, los Acuerdos de Bonn y Marrakech no se incluyen en los análisis, por lo que podrían generarse unos costes de cumplimiento inferiores, derivados de la aplicación de los mecanismos de flexibilidad⁸⁶³.

A) La propuesta de un régimen comunitario de derechos de emisión

A través del documento [COM (2001) 581]⁸⁶⁴ la Comisión Europea presenta una propuesta destinada a cumplir con las obligaciones derivadas de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto. El objeto de la propuesta se vincula a la necesidad comunitaria de reducir las emisiones de GEI de manera eficaz en cuanto a costes y eficiencia económica (art. 1). Para ello, se pretende implantar un régimen comunitario de comercio de derechos de emisión, cuyo fundamento jurídico se instala en el apartado 1 del artículo 175 del Tratado, a través del establecimiento de un marco reglamentario para las emisiones directas de los GEI contemplados por dicho Protocolo⁸⁶⁵.

863 Puede encontrarse más información sobre el PECC y otros temas conexos en la página del ministerio de Medio Ambiente en la Red: <http://www.mma.es>

864 «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica Directiva IPPC (Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación» (DO C 75 de 26 de marzo de 2002). La Propuesta define el comercio de derechos de emisión a establecer como «...un instrumento de protección del medio ambiente y, en segundo lugar, uno de los instrumentos políticos que menos dañarán la competitividad»; [COM (2001) 581 final, de 23.10.2001, pág. 2].

865 Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo [COM (2001) 579].

En lo esencial, la propuesta se articula siguiendo las consideraciones genéricas realizadas para este instrumento⁸⁶⁶. La Comunidad delega en los Estados miembros la concesión de permisos de emisión de GEI⁸⁶⁷, requerido por todas las instalaciones⁸⁶⁸ cubiertas por el régimen y que ostentan un carácter privativo. Los permisos serán expedidos por la autoridad competente, de conformidad con el procedimiento contemplado en los artículos 5 y 6 (art. 4). De similar manera se procede respecto a los “derechos de emisión”, en este caso transferibles (ajustados a las emisiones reales y expresadas en toneladas métricas (Tm) equivalentes de dióxido de carbono), por los que su titular estará facultado para emitir una cuota correspondiente en un periodo determinado.

La implantación del régimen constará de dos fases comprendidas entre 2005 y 2007, la primera, y sucesivos periodos quinquenales que comenzarán el 1 de enero de 2008 (arts. 10.1 y 11.2).

Para cada uno de los períodos contemplados por la Propuesta de Directiva y los consiguientes ciclos del segundo período, los *«Estados miembros elaboraran un plan nacional de asignación al objeto de determinar la cantidad total de derechos de emisión que prevé asignar durante dicho período y el procedimiento de asignación. El plan se basará en criterio objetivos y transparentes, incluidos los enumerados en el Anexo III»*, y bajo los

866 Concretamente, la elaboración de la Propuesta ha tenido en cuenta la experiencia del sistema de seguimiento de derechos de emisión (ATS) del régimen de comercio de azufre de EE.UU., la elaboración de directrices sobre inventarios nacionales con arreglo al Protocolo de Kioto y el planteamiento adoptado en el ámbito de la legislación comunitaria respecto al Impuesto sobre el Valor Añadido: Reglamento (CEE) nº 218/92 del Consejo, de 27 de enero de 1992, sobre Cooperación Administrativa en materia de Impuestos Indirectos (IVA), (DO L 24, de 01.02.1992). Por parte de la industria afectada y a raíz de la publicación en marzo del 2000 del *«Libro Verde sobre el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea»*; op. cit., fueron recibidas una amplia gama de comentarios y consultas de diversas organizaciones sectoriales que la Comisión también ha tenido presentes a la hora de elaborar la Propuesta.

867 Nos estamos refiriendo a los seis gases enumerados en el Anexo II de la Propuesta, a la que se remite el art. 3 C para su concreción. Aunque en principio el régimen comunitario propuesto cubre las emisiones de todos los gases de efecto invernadero considerados por el Protocolo de Kioto (véase la lista del Anexo II), en previsión del nivel de incertidumbre que presenta el seguimiento, información y comprobación de las emisiones distintas a las de CO₂, la posibilidad de potenciales impactos locales, así como de la relación con otras políticas y medidas comunitarias, es por lo que las emisiones de estos gases no se incluyen en la primera fase del régimen [COM (2001) 581, pág. 10].

No obstante, y a tenor del art. 26.1, con anterioridad al 31 de diciembre de 2004 la Comisión podrá presentar una propuesta para modificar el Anexo I, al efecto de incluir nuevas actividades y emisiones de otros GEI.

868 El ámbito de aplicación de la medida, alcanza a las emisiones *«...a partir de las actividades enumeradas en el Anexo I de los gases de efecto invernadero especificados en relación con dichas actividades»* y sin perjuicio de los requisitos relacionados con la eficacia energética recogidos en la Directiva IPPC (art. 2).

requisitos, revisiones y plazos contemplados por el artículo 9⁸⁶⁹. Esto es, en cada uno de los ciclos de cinco años por los que se prolonga este periodo definitivo, se permitirá a los Estados miembros examinar la cantidad total de derechos a emitir y la asignación particular a las instalaciones de su territorio (art. 11.2). Está prevista la reducción del número de derechos de emisión al ritmo que cada Estado miembro considere más conveniente, pero con la vista puesta en compromisos futuros más ambiciosos.

Según el artículo 11.3, las decisiones tomadas de conformidad con los apartados 1 o 2 del art. 11 deberán ser conformes a los requisitos del Tratado, en particular a las de sus artículos 87 y 88 acerca de las normas de competencia sobre acuerdos entre empresas y abuso de posición dominante. Al decidir la asignación, los Estados miembros tendrán en cuenta la necesidad de dar acceso a los derechos de emisión a empresas que aún no operan en el mercado. Durante la fase inicial de tres años o las posteriores de cinco años, las empresas sabrán exactamente cuántos derechos de emisión estarán disponibles.

Cada año, las empresas presentarán para su cancelación un número de derechos de emisión que cubra sus emisiones reales durante el año natural anterior (art. 12.3); en caso de no presentar suficientes derechos, se les obligará al pago de multas por exceso de emisiones, cuyo valor será la mayor de estas dos cantidades: 100 euros o el doble del precio medio de mercado entre el 1 de enero y 31 de marzo (que se corresponde con el período de presentación de los derechos de emisión válidos para el ejercicio anterior), por tonelada de dióxido de carbono emitido (art. 16.3). No obstante, en la fase anterior al compromiso del Protocolo de Kioto, la partida fija de la sanción se reduce a 50 euros.

También se propone que los derechos de emisión no tengan validez una vez acabado el período inicial de tres años, o los subsiguientes de cinco, para los que hayan sido expedidos. La Propuesta autoriza, por tanto, la acumulación sin restricciones de los derechos de emisión de un año para otro, ya sea durante el período inicial de tres años o los sucesivos de cinco. Una vez transcurrido el periodo para el que han sido validados, se procederá a su

869 El método de armonización previsto por la Comisión para las asignaciones se realizará mediante el procedimiento relativo a la Decisión del Consejo 1999/468/CE, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, arts. 5, 7 y 8, (DO L 184 de 17.07.1999), según disponen los arts. 10.2 y 23.2 de la Propuesta de Directiva.

cancelación, pudiendo los Estados expedir derechos de emisión para el nuevo período que sustituyan a los anteriores (art. 13).

Asimismo, los Estados miembros dispondrán los mecanismos adecuados de seguimiento y notificación de las emisiones, de conformidad con el artículo 23.2, y bajo las directrices recogidas en el Anexo IV (art. 14). Para ello, el art. 15 exige la verificación satisfactoria por los Estados de los «...informes presentados por lo explotadores (...) de acuerdo con los criterios establecidos en el Anexo V y por que la autoridad competente sea informada al respecto»; procediendo, en caso negativo, a denegar otras transferencias de derechos de emisión. También será labor de los Estados la creación de un inventario electrónico, en el que constará la expedición, titularidad, transferencia y cancelación de los derechos de emisión (art. 19). El diseño propuesto para el régimen se adecua a futuras interrelaciones con otros sistemas de negociación de derechos sobre emisiones, y con otros instrumentos de mercado, tanto a nivel internacional como nacional (art. 24).

Sin perjuicio de la posibilidad de revisión del Anexo I al que anteriormente hacíamos referencia, la Comisión podrá elaborar y presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva, con anterioridad al 30 de junio de 2006. En dicho informe se examinarán, una vez registrados los progresos realizados el seguimiento de GEI, y teniendo en cuenta la evolución del panorama internacional, entre otros asuntos: la posibilidad de ampliación del Anexo I, a partir de la eficacia económica del régimen; el método de armonización más adecuado para establecer las asignaciones; la relación establecida con políticas, medidas y mecanismos de imposición que observan similares objetivos, etc.⁸⁷⁰ (art. 26).

⁸⁷⁰ Por ejemplo, una instalación cubierta por el régimen de comercio de derechos de emisión podría presentar límites a sus emisiones directas de dióxido de carbono y de otros GEI impuestos por la Directiva IPPC (pág. 26). La Directiva IPPC también requiere que se regule el uso eficiente de la energía (electricidad, vapor, agua caliente, refrigeración, etc.), disponiendo para ello unos requisitos de eficacia común. Sin embargo, la Propuesta que estamos analizando deja a los Estados miembros decidir, siempre que se cumplan ciertos requisitos, la severidad de los esfuerzos en la disminución de CO₂.

1.- Evolución jurídica del mercado europeo de emisiones (MEDE)

Sobre la base de los trabajos realizados para elaborar el «*Libro Verde sobre el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea*», la Comisión presentó en el Consejo de Ministros de la UE de octubre de 2001 el documento [COM (2001) 581]. La Propuesta de Directiva sería remitida al Parlamento Europeo y al Consejo el 23 de octubre de 2001, de acuerdo al procedimiento de codecisión previsto en el apartado 1 del artículo 175 del Tratado CE.

La evolución jurídica que aconteció seguidamente se corresponde con los siguientes pasos: Dictamen del Comité de las Regiones en fecha 14 de marzo de 2002⁸⁷¹, Dictamen del Comité Económico y Social el 29 de mayo de 2002⁸⁷² y Dictamen, en primera lectura, del Parlamento Europeo el 10 de octubre de 2002. Como consecuencia de este último, y de acuerdo al artículo 250, apartado segundo, del Tratado CE, la Comisión procedió a la modificación de su propuesta original mediante el documento [COM (2002) 680 final]⁸⁷³, que fue remitida al Parlamento Europeo y al Consejo el 27 de noviembre de 2002. Si bien el Consejo alcanzó por unanimidad un acuerdo político para una Posición Común el día 9 de diciembre, la adopción oficial de la Posición Común del Consejo tuvo lugar el 18 de marzo de 2003⁸⁷⁴.

Después de dos años e intensas negociaciones, se aprobarían las Directivas que establecen un marco comunitario para el comercio de derechos de emisión. En primer lugar

871 (DO C 192 de 12.08.2002).

872 (DO C 221 de 17.09.2002).

873 «*Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo*». [COM (2002) 680 final, de 27.11.2002].

874 Posición Común (CE) 28/2003, aprobada por el Consejo de 18 de marzo de 2003 con vistas a la adopción de la Directiva 2003/.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de ..., por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. (DO C 125 de 27 de mayo de 2003).

la Directiva 2003/87⁸⁷⁵ y, posteriormente, a través de la Propuesta de la Comisión⁸⁷⁶ [COM (2003) 403] y previo Dictamen del Comité Económico y Social⁸⁷⁷, la Directiva 2004/101⁸⁷⁸.

2.- El Acuerdo de Reparto de la Carga

El mercado que pretende configurar la Propuesta de Directiva establece unas emisiones comunitarias conjuntas prefijadas en el Protocolo de Kioto, pero que deberán repartirse los Estados en atención al comercio realizado por sus instalaciones. En la adjudicación de derechos de emisión a las instalaciones sitas en cada uno de los territorios nacionales, se procederá de acuerdo a lo dispuesto en la normativa comunitaria y de conformidad con los compromisos efectuados en el “Acuerdo de Reparto de la Carga” (ARC), tal como figura en las Conclusiones del Consejo de 16 de junio de 1998.

En virtud del Protocolo (art. 4), y una vez ratificado tanto por la Comunidad como por cada uno de sus Estados miembros; la UE está autorizada a cumplir con los compromisos de forma conjunta, circunstancia que no eximirá del cumplimiento particular en el supuesto de que las emisiones globales comunitarias superen el techo prefijado⁸⁷⁹.

En la reunión de Ministros de medio ambiente celebrada los días 15 y 16 de junio de 1998, el Consejo europeo llegó a un acuerdo respecto a la contribución de los distintos Estados en el compromiso global de reducción de un 8%, al que comúnmente se denomina ARC. El Acuerdo se refleja en las conclusiones del día 16, con vistas a su incorporación en

875 Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. (DO L 275 de 25.10.2003).

876 «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto»; [COM (2003) 403 final, de 23.07.2003].

877 (DO C 80 de 30 de marzo de 2004).

878 Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad con respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto. (DO L 338 de 13.11.2004).

879 Artículo 24 del Protocolo de Kioto.

la Decisión del Consejo sobre la aprobación del Protocolo por parte de la Comunidad⁸⁸⁰. Las negociaciones previas pusieron sobre la mesa varias propuestas con porcentajes de reducción globales más ambiciosos. Sin embargo, a medida que las negociaciones avanzaban, y entorno a un consenso político orientado a conceder un menor compromiso de reducción a países con menor nivel de renta, los quince miembros acordaron alcanzar un volumen de emisiones conjunto del 92% respecto a 1990, permitiendo incrementos de emisiones para países como España (115%), Portugal (127%) o Grecia (125%), y reducciones superiores para países como Alemania o Dinamarca (79%) y Reino Unido (87,5%).

Al margen de que el Protocolo fuese ratificado o no, la UE se había comprometido por su cuenta a reducir las emisiones de CO₂ a través de distintas actuaciones, entre ellas, de una Directiva que regulará el comercio de emisiones⁸⁸¹; así que, una vez fijadas las posiciones nacionales respecto a la reducción conjunta comprometida, el funcionamiento del mercado en lo que concierne a los Estados miembros, debería atender a las siguientes pautas de comportamiento:

- Cuando los derechos se intercambien entre instalaciones del mismo Estado miembro, no se producirá alteración en el número de Tm a emitir por el mismo.
- Sin embargo, la compra-venta de derechos de emisión por instalaciones pertenecientes a diferentes Estados dará lugar al reajuste en el número de Tm equivalente de CO₂; recogándose dicho ajuste en los inventarios nacionales. De esta manera, el libre juego del mercado puede limitar considerablemente las emisiones de unos Estados frente a otros, eso sí, a cambio de la contraprestación pertinente y/o gracias a la innovación tecnológica.
- Por otra parte, la compra de un permiso de otro Estado miembro dará derecho a una tonelada adicional equivalente de CO₂ en el Estado en que esté situada la instalación compradora.

880 DECISIÓN 2002/358.

881 Véase el documento: [COM (2001) 579, pág. 3].

En definitiva, la Comunidad Europea acuerda emitir un número de Tm de CO₂ similar al previsto en el Protocolo de Kioto, pero ajustando las emisiones de los diferentes Estados al comercio de derechos desplegado por las empresas conforme a los puntos anteriores. Los riesgos de incumplimiento del Protocolo se minimizan mientras que las reglas de funcionamiento general, y las particulares elaboradas por cada Estado, resulten lo suficientemente estrictas para que las empresas participantes (o instalaciones) emitan de manera proporcional a los derechos poseídos⁸⁸².

3.- Modificaciones interpuestas a la Propuesta

Respecto a las 18 modificaciones que, bien en su totalidad, en parte o en principio, aceptó la Comisión de las 73 enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo en primera lectura, y que son recogidas por la Posición Común del Consejo, destacan las siguientes:

- Que se explicita la idea de que todos los sectores de la economía, y no únicamente los sectores industriales y de la energía, deben contribuir también a la reducción de las emisiones de GEI.
- Que la estrategia sobre el cambio climático debe basarse en el equilibrio entre la medida que nos ocupa y otro tipo de mecanismos comunitarios, nacionales e internacionales.
- Se consagra el acceso público a la información mediante la introducción de la expresión “mantener el acceso público y, en su caso, la confidencialidad”. De esta manera, se espera el establecimiento de disposiciones que regulen dicho acceso público con arreglo a las decisiones internacionales sobre inventarios, en orden a garantizar la transparencia respecto a la titularidad de los derechos de emisión. En la misma dirección, se deberá mencionar la cifra de derechos de emisión que se prevé asignar a cada instalación por los diferentes planes nacionales, antes de que se adopte la decisión sobre la asignación.
- Se suprime el requisito de que las multas deben ser dos veces el precio medio de mercado, si es superior a 100 euros.

882 Consúltese: [COM (2001) 581, pág. 5].

El Consejo introduce en la Posición Común, entre otras, las siguientes modificaciones interpuestas por el Parlamento Europeo, que no habían sido aceptadas por la Comisión, así como otras a propia iniciativa:

- La Comisión se ha mostrado siempre reacia a introducir en el primer periodo el método de asignación mediante subasta, y deseaba considerar la experiencia adquirida antes de elegir el método de asignación a aplicar en el segundo periodo. El Consejo, para el periodo de cinco años que comenzará el 1 de enero de 2008, determina que los Estados miembros asignen gratuitamente el 90% de los derechos, frente al 85% pretendido por el Parlamento Europeo
- Se posibilita, con ciertas limitaciones y requisitos, la introducción unilateral por parte de los Estados miembros de otros sectores y a otros GEI. Las limitaciones tienen que ver con las posibles incidencias sobre el mercado interior, probables distorsiones en la competencia, repercusiones ambientales negativas sobre el propio régimen y sobre el sistema de seguimiento y notificación y, por último, también se presentan dudas en cuanto al nivel de precisión que puede alcanzarse en el seguimiento de las emisiones.
- Endurecimiento de los mecanismos y requisitos para la exclusión temporal de algunas instalaciones del sistema fijado. No obstante, y puesto que el comercio de derechos de emisión de GEI y la imposición de la energía resultan y deben considerarse instrumentos complementarios, los instrumentos fiscales pueden considerarse uno de los motivos de exclusión temporal del régimen.
- Respaldo al Parlamento Europeo en su postura de relacionar al régimen comunitario únicamente con regímenes de terceros países que hayan ratificado el Protocolo de Kioto.
- La Posición Común incluye varios artículos nuevos. En uno de ellos se permite a los Estados miembros facultar a los explotadores de instalaciones autorizadas en el Anexo I para el uso compartido de los derechos de emisión, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos. También se introduce en

otro de ellos una serie de peculiaridades a tener en cuenta en circunstancias de fuerza mayor⁸⁸³.

B) EI MEDE

La decisión de la UE de introducir un régimen interno de comercio de derechos de emisión que limite las emisiones de dióxido de carbono, se circunscribe dentro del acuerdo internacional de lucha contra el cambio climático. El MEDE responde, por tanto, a la adaptación del Comercio Internacional de Emisiones al ámbito comunitario y, junto a los MDL y a los MAC, conforman los Mecanismos Flexibles basados en el mercado recomendados por el protocolo de Kioto.

La Posición común 28/2003, de 18 de marzo de 2003, con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de GEI en la Comunidad, dio paso a la regulación del comercio de estos derechos de emisión en la UE, destinados a reducir las emisiones de dióxido de carbono de manera más económica y eficiente.

El 25 de Octubre de 2003 entró en vigor la Directiva 2003/87 de la UE que establece el MEDE. Dicha Directiva está destinada a convertirse en uno de los más importantes pilares de los esfuerzos europeos para cumplir con las obligaciones derivadas de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto, que la Comunidad Europea y sus Estados miembros ratificaron el 31 de mayo de 2002⁸⁸⁴.

El régimen, que comenzó a funcionar de forma experimental el pasado 11 de febrero, ha sido diseñado de manera que sea compatible con el comercio internacional de emisiones a establecer por las partes contratantes del Anexo B del Protocolo de Kioto. Con la misma

883 Sobre las enmiendas interpuestas por el Parlamento Europeo puede consultarse el documento [COM (2002) 680] y el «*Dictamen de la Comisión, con arreglo a la letra c) del tercer párrafo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE sobre las enmiendas del Parlamento Europeo a la posición común del Consejo en relación con la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, por el que se modifica la Propuesta de la Comisión con arreglo al apartado 2 del artículo 250 del Tratado CE*» [COM (2003) 463 final, de 18.07.2003].

884 Decisión 2002/358; págs. 1-20.

dinámica, deberá ser posible su vinculación con los regímenes nacionales de comercio creados por terceros países (incluidos los establecidos por países candidatos a la adhesión). La afinidad de los regímenes requeriría la celebración de acuerdos con otros países, en virtud de los cuáles, los Gobiernos acordarían un reconocimiento mutuo de los derechos de emisión de cada sistema, homologándose de esta manera la operatividad en el cumplimiento de las obligaciones nacionales de las instalaciones. El comercio de derechos de emisión también debe mostrarse compatible con otros instrumentos del mercado que están elaborando varios Estados miembros.

1.- Objeto

La Directiva 2003/87 contiene 33 artículos y 5 Anexos, y ha comenzado a funcionar el presente año 2005. El texto de la Directiva regula un instrumento de política ambiental que persigue los siguientes objetivos:

- Ayudar a cumplir con las obligaciones derivadas de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto.
- Configurarse como un mecanismo complementario al abanico de políticas y medidas articuladas por la UE para hacer frente al cambio climático.
- Disminuir los costes de reducción de emisiones. El sistema pretende que los esfuerzos de reducción de las emisiones se realicen en las zonas de la UE donde resulte más económico.
- Garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y prevenir posibles distorsiones en la competencia derivadas del establecimiento de regímenes nacionales individuales.
- Obtener suficiente experiencia para preparar la entrada en funcionamiento en el año 2008 del Comercio Internacional de Emisiones. El coste para las empresas afectadas será muy limitado durante el primer periodo (2005-2007), que tiene como verdadera finalidad obtener la experiencia necesaria para poner en marcha el sistema, el cual, se pretende que resulte realmente operativo y costoso a partir del año 2008.

2.- Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de la medida alcanza a las emisiones generadas por las actividades y a los gases enumerados en el Anexo I y II de la Directiva, respectivamente. Durante el primer periodo (2005-2007) el régimen sólo afectará a un gas de efecto invernadero, el dióxido de carbono, y a algunos sectores industriales e instalaciones con mayores niveles de emisión (instalaciones de combustión con una potencia térmica superior a 20MW), en la idea de evitar de inicio una complejidad difícil de asumir. Los sectores implicados son el energético (centrales termoeléctricas y refinerías), siderúrgico (coquerías), el sector cementero y de la cal, minerales no metálicos (vidrio y cerámica) y el sector papelerero (papel-cartón y pulpa de papel).

En términos de emisiones de CO₂, el régimen alcanzará en un primer momento entre el 45 y el 50% del total de emisiones de la UE, lo que implica la participación de entorno a 12.000 plantas industriales de los 25 miembros de la Unión. Se ha tratado de controlar las grandes emisiones directas de fuentes fijas, dejando al margen del mercado las emisiones procedentes de fuentes difusas como son las del transporte, agricultura, gestión de residuos, sector residencial, etc., mucho más difíciles de controlar.

3.- Fases de implantación

El mercado comunitario de derechos de emisión empezó a funcionar oficialmente el 1 de enero de 2005 y su implantación constará de dos fases: el periodo preliminar, comprendido entre 2005 y finales de 2007, no incorpora objetivos jurídicamente vinculantes que limiten las emisiones de GEI en los Estados miembros; estos decidirán y asignarán la cantidad total de derechos de emisión para el período, proponiéndose que los derechos se adjudiquen de forma gratuita, tal y como describiremos seguidamente. La segunda fase comenzará el 1 de enero de 2008 y finalizará el 31 de diciembre de 2012. En cada uno de los ciclos de cinco años de los que consta este periodo definitivo se permitirá a los Estados miembros examinar la cantidad total de derechos a emitir y la asignación particular a las instalaciones de su territorio. Está prevista la reducción del número de derechos de emisión al ritmo que cada Estado miembro considere más oportuna, pero sin perder de vista el logro de compromisos futuros más ambiciosos.

4.- Establecimiento del sistema

a) Permisos de emisión

Las instalaciones bajo el ámbito de aplicación de la Directiva, deberán disponer para enero de 2005, de un permiso de emisión de GEI expedido por la autoridad nacional competente. Estos permisos, al contrario que los derechos de emisión, son privativos de cada instalación y no transferibles en ningún caso. En ellos quedarán fijados los requisitos de seguimiento y notificación de las emisiones y la obligación de presentar anualmente derechos de emisión equivalentes a las emisiones totales de la instalación en dicho año.

b) Planes Nacionales de Asignación

Es responsabilidad de los Gobiernos la elaboración de un Plan Nacional de Asignación (PNA) antes del 31 de marzo de 2004, en el que se determinará la cantidad total de derechos de emisión que se prevé asignar para el primer periodo y el procedimiento de asignación entre los sectores afectados. El citado Plan será remitido a la Comisión Europea que, en un plazo máximo de tres meses, deberá aprobarlo o rechazarlo⁸⁸⁵.

Los objetivos de los PNA, tienen que ser consistentes tanto ahora como a más largo plazo con las reducciones de emisiones fijadas. Dado que las emisiones de CO₂ de los sectores incluidos en el MEDE son cerca de la mitad de las emisiones totales, resulta vital que el objetivo sea como mínimo igual al porcentaje de reducción establecido por el ARC, porque en caso contrario podría ser muy difícil asegurar que los objetivos nacionales se alcancen.

⁸⁸⁵ La elaboración de los PNA debe respetar un conjunto de criterios basados en la objetividad y la transparencia, incluidos los enumerados en el Anexo III de la Directiva, y se deberán tener en cuenta las observaciones del público.

La Comisión, ha elaborado unas orientaciones para la aplicación de los criterios de dicho Anexo y que pueden encontrarse en la «Comunicación de la Comisión: Orientaciones para los Estados miembros sobre la aplicación de los criterios del Anexo III de la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, y circunstancias en las que queda demostrada la situación de fuerza mayor»; [COM (2003) 830 final, de 07.01.2004]. (DO L 275 de 25.10.2003).

c) Derechos de emisión

Los derechos de emisión asignados a las instalaciones de acuerdo con los PNA de sus respectivos gobiernos son transferibles, confieren el derecho a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono⁸⁸⁶, y son válidos durante el periodo para el que han sido expedidos.

d) Adjudicación de los derechos

Las emisiones, en la fase Piloto (2005-2007) y el primer periodo de compromiso (2008-20012), deberán ser asignadas sobre la base de “valores guía” sectoriales de intensidad de GEI. Con este sistema los derechos de emisión serían asignados a razón de una cuota fija de derechos de emisión por unidad de producción. En caso de no existir información suficiente para establecer valores guía en la fase piloto, serían aceptables métodos de asignación basados en las emisiones históricas; procedimiento este seguido en la práctica. La mayor parte de los derechos de emisión serán asignados gratuitamente por cada Estado miembro, contemplándose el sistema de subasta para un 10% de los mismos, y no más del 5% en el periodo 2005-2007.

La cantidad de derechos de emisión que un Estado miembro puede conceder depende de los 11 criterios comunes de asignación establecidos en el Anexo III de la Directiva. En este contexto, corresponde apuntar que si un Estado miembro se mostrara muy generoso en la concesión de derechos de emisión, es probable, no sólo que el plan no se ajuste a algunos de los criterios de asignación, sino que el Estado miembro tampoco aproveche la oportunidad de utilizar el régimen de comercio de derechos de emisión como herramienta que le ayude a cumplir con Kioto. De este modo, si se repartieran demasiados derechos de emisión, no existiría suficiente escasez y en consecuencia no se crearía ningún mercado.

⁸⁸⁶ La unidad es la tonelada equivalente de dióxido de carbono, que coincide con un derecho de emisión, y la asignación de cuotas de CO₂ equivalente se hace en valor absoluto.

Por otro lado, las asignaciones deben respetar el criterio de “no discriminación entre empresas y sectores”. Para evitar esta eventualidad, se apela a la legislación comunitaria sobre ayudas de Estado y se reserva la potestad de analizar y juzgar, caso por caso, para impedir que se viole la libre competencia. La Comisión desea prevenir que en el reparto de asignaciones los Estados apliquen trato de favor a ciertas empresas o actividades.

e) Nuevas instalaciones

En el caso de la incorporación al régimen de nuevas instalaciones que necesiten derechos, la Comisión Europea establece tres modalidades, a elección de los Estados miembros, para regular esta entrada: que las aspirantes compren directamente los derechos en el mercado; que el Estado reserve una cierta cantidad de derechos para subastarlos periódicamente, o que se mantenga una cantidad de derechos para repartirlos gratuitamente en el futuro. También cabrían otras alternativas o procedimientos mixtos, aunque en cualquier caso, la forma en que se asignen los derechos de emisión a instalaciones nuevas que empiecen sus operaciones con el comercio de emisiones ya en marcha, puede muy bien convertirse en una de las cuestiones más complejas del MEDE.

f) Instalaciones que cierran sus operaciones

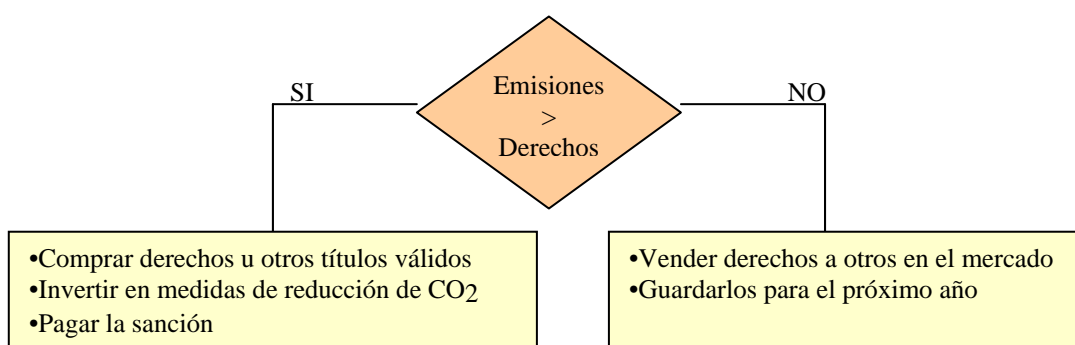
Otros de los problemas que plantea la Directiva gira en torno a las instalaciones que cierran sus operaciones. Parece lógico apostar porque se les permitirá guardar sus derechos de emisión hasta el final del período y así poder venderlos a otras instalaciones, o bien, transferirlos a una nueva instalación del mismo titular. En el mismo sentido, las instalaciones cerradas no deberían recibir derechos de emisión en los períodos siguientes del comercio de emisiones. Al igual que en el caso de acumulación de derechos y de los nuevos entrantes, las reglas que rijan la cuestión de las instalaciones que se cierran deberán estar armonizadas a escala Comunitaria.

5.- Funcionamiento del mercado

a) Presentación anual de los derechos

A 31 de marzo de cada año existe la obligación de presentar un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones durante el año civil anterior. La obligación puede dar lugar a las dos situaciones que muestra la siguiente figura.

Gráfico III: Opciones en el momento de la presentación anual de los derechos



b) Transacciones comerciales entre empresas

El comercio de derechos de emisión es un mecanismo de mercado que posibilita a las instalaciones emisoras intercambiar los derechos de emisión⁸⁸⁷ previamente asignados a cada una de ellas. En general, el comercio se producirá entre instalaciones que superen los derechos de emisión asignados y aquellas cuyas emisiones sean inferiores, que podrán vender los derechos sobrantes a las empresas que hayan superado la cuota inicial de derechos asignados. Las empresas con compromisos podrán intercambiarse los derechos de emisión directamente y pueden comprar o vender por mediación de un agente, banco u otro intermediario del mercado de los derechos de emisión. Las transferencias de derechos se podrán realizar entre personas, tanto físicas como jurídicas, dentro de la UE, y entre personas de la Comunidad y personas de terceros países con los que se hayan firmado acuerdos de reconocimiento mutuo de derechos.

⁸⁸⁷ El derecho de emisión se define en la Directiva 2003/87 como el derecho a emitir una tonelada equivalente de CO₂.

Por otro lado, las empresas reducirán sus emisiones, si sus costes de reducción son inferiores al precio del derecho, precio que será único para toda la UE. El intercambio de derechos permitirá que la reducción de emisiones se realice donde el coste sea inferior, con un ahorro importante, para alcanzar los objetivos de reducción del conjunto de la UE⁸⁸⁸. El marco regulador, en lo esencial puede resumirse de la forma que a continuación exponemos.

Las empresas que se sitúen por encima del límite autorizado de emisión de CO₂, tienen diferentes opciones:

- Podrán comprar el excedente de otras empresas que no necesiten todos los derechos por emitir por debajo de los derechos concedidos gracias, por ejemplo, al uso de energías limpias.
- Pueden cambiar su modo de producción o invertir en tecnologías de reducción para emitir menos gases contaminantes
- Podrían financiar en terceros países un proyecto para reducir emisiones de GEI y cambiar los certificados obtenidos por las reducciones realizadas por unidades de reducción negociables en el mercado internacional europeo.

En cambio, las empresas que reduzcan sus emisiones a niveles inferiores a los límites que les han sido establecidos, podrán enajenar el exceso de derechos o conservarlos para su uso en el futuro.

6.- Consecuencias del incumplimiento

El 30 de abril de cada año las empresas presentarán para su cancelación un número de derechos de emisión que cubra sus emisiones reales durante el año natural anterior. En caso de no presentar suficientes derechos, se les obligará al pago de multas por exceso de emisiones de 100 €por tonelada equivalente de CO₂ emitido (en cada uno de los periodos de

⁸⁸⁸ Para la consecución de los objetivos comunitarios de reducción de las emisiones recogidos en «El Programa Europeo sobre el Cambio Climático» se proponen hasta cuarenta medidas, cuya aplicación conjunta sitúa la relación coste-eficacia en niveles inferiores a 20 €por Tm equivalente de CO₂ de reducción, con un potencial técnico entorno a las 664-765 Tm equivalente de CO₂. Véase las páginas 5-9 del documento de la Comisión: «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 93/389/CEE del Consejo, modificada por la Decisión 1999/296/CE, relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad»; [COM (2001) 708 final, de 30.11.2001]

cinco años). No obstante, durante el periodo inicial de tres años (2005-2007) la sanción se reduce a 40 € En cualquier caso, y durante el periodo de entrega de los derechos de emisión del año siguiente, el titular de la obligación deberá entregar una cantidad de derechos equivalente al exceso de emisiones.

Corresponderá a cada Estado miembro tomar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la Directiva, así como, precisar el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas, que deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

7.- Elementos de Flexibilidad

a) Mecanismos de Flexibilidad amparados por el Protocolo de Kioto

En primer lugar, y con independencia de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, la Directiva de derechos de emisión reconoce la utilización dentro del MEDE de los créditos procedentes de los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto. Para ello será preciso elaborar una nueva Directiva que permita y regule la utilización de créditos MDL por parte de las empresas europeas a partir de enero de 2005 y de créditos procedentes de los MAC a partir del 2008, tal y como está previsto⁸⁸⁹.

b) Agrupación de instalaciones

La Directiva permite la agrupación de instalaciones de una misma actividad para cumplir con las obligaciones que en ella se establecen (pooling) y para facilitar a la industrias el acceso a la bolsa europea de emisiones. Cada Estado miembro ha tenido libertad para decidir si acepta o no la agrupación y si lo permite en todos los sectores industriales afectados por el comercio de CO₂. Necesariamente, las agrupaciones deberán estar formadas por empresas del mismo país y del mismo sector de actividad; aunque no será necesario que todas las empresas de un sector participen en la misma agrupación.

⁸⁸⁹ Las normas, modalidades y directrices de aplicación de los mecanismos del Protocolo de Kioto se acordaron en la 7ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP7, noviembre de 2001) como parte de los llamados “Acuerdos de Marrakech”.

Los titulares de las instalaciones que deseen formar una agrupación nombrarán a un administrador fiduciario sobre el que recaerán todas las obligaciones de la Directiva, excepto las relativas al seguimiento y notificación de las emisiones de cada instalación. Las reglas de funcionamiento interno de las agrupaciones se regirán mediante contrato privado de las partes, siendo necesaria, no obstante, la autorización del Consejo de Ministros correspondiente.

c) Validez de los derechos

Quizás la imposibilidad de arrastrar derechos desde el primer periodo de asignación (2005-2007) al segundo (2008-2012) (banking) sea el hecho concerniente a este contenido más significativo⁸⁹⁰. No obstante, dentro de cada periodo se permite la acumulación sin restricciones de los derechos no utilizados para satisfacer las obligaciones en años siguientes. Al final del primer periodo (2005-2007) los Estados miembros podrán anular la validez de los derechos de emisión expedidos durante el mismo, que no serían válidos para el siguiente periodo; pero al llegar a término los periodos subsiguientes, los derechos no utilizados durante un periodo de compromiso se cambiarán por derechos para el siguiente ciclo de compromiso⁸⁹¹.

d) Exclusiones del régimen

En el primer periodo de compromiso y bajo determinadas condiciones, como por ejemplo fuerza mayor, podrá ser posible la exclusión temporal de instalaciones⁸⁹² y la asignación de derechos adicionales de emisión a petición de los Estados miembros.

890 Esta forma de proceder dificulta el cálculo anticipado del número de derechos necesarios a asignar en el primer periodo de compromiso.

891 Esta práctica suele aparejar diversas ventajas, como por ejemplo que se alcancen reducciones de emisiones en cortos periodos de tiempo a costes sustancialmente más bajos que los estimados.

892 El artículo 27 de la Directiva ofrece esta posibilidad de exclusión, siempre que las instalaciones limiten sus emisiones de la misma manera que lo harían bajo el ámbito de la directiva, que cumplan con requisitos similares de seguimiento, notificación y verificación de sus emisiones, y que estén sujetas a sanciones equivalentes a las contempladas en la Directiva.

8.- Precio de los derechos de emisión

El precio del derecho de emisión resultante de la aplicación de la Directiva dependerá, evidentemente, de las decisiones de asignación y del control del sistema efectuado por los Estados miembros y por la propia UE, así como de los cambios que se produzcan en otras variables externas. Por ello, el precio estimado para un derecho de emisión varía según las fuentes y los estudios consultados, aunque la mayoría se encuentran en una horquilla que oscila entre los 20 €y los 33 €⁸⁹³.

Puesto que los precios no se fijarán, resulta difícil saber con cierta certeza como evolucionaran, aunque se espera una subida moderada. Es por ello que se espera que el precio de los derechos de emisión en el segundo periodo (2008-2012) dependa, básicamente, de la oferta y la demanda. El mercado no será intervenido en ningún caso, y de producirse distorsiones, se le aplicaría la legislación sobre competencia como a cualquier otro mercado.

9.- Cuestiones administrativas

La Directiva exige a los Estados miembros que dispongan los mecanismos adecuados de seguimiento y notificación de las emisiones, bajo las directrices recogidas en el Anexo IV de la Directiva. Para ello será exigible la verificación satisfactoria por los Estados de los informes presentados por los explotadores de las instalaciones, de acuerdo con los criterios establecidos en el Anexo V, procediendo, en caso negativo, a denegar otras transferencias de derechos de emisión.

Después de lo apuntado, el sistema de inventarios nacionales conexos al sistema resulta capital, no sólo en el control de la titularidad de derechos de emisión y en el seguimiento de su comercio establecido por la Decisión 93/389/CEE⁸⁹⁴, sino también para el ajuste de los compromisos de los Estados miembros en virtud del ARC. De esta manera, será también misión del régimen de inventarios proporcionar información precisa que

⁸⁹³ Véase por ejemplo las conclusiones del estudio “Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change” de mayo de 2001 (http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/climate_change/sectoral_objectives.htm).

⁸⁹⁴ Decisión 93/389/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1993, relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO₂ y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad (DO L 167 de 09.07.1993).

asegure el control sobre el grado de cumplimiento de los compromisos alcanzados, tanto por parte de los Estados miembros como de la propia Comunidad.

En este sentido, el Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes (EPER-España) tiene como objetivo asegurar la transparencia informativa respecto a las emisiones al aire y al agua de determinadas sustancias contaminantes emitidas por las industrias europeas más importante, en un periodo de tiempo determinado y que han superado unos umbrales de información establecidos. Serán las CC.AA. las encargadas de suministrar esta información para su posterior traslado al inventario EPER-Europa.

También será labor de los Estados la creación de un inventario electrónico o registro nacional en el que constará la expedición, titularidad y cancelación de los derechos de emisión en cada una de las cuentas abiertas para cada empresa afectada por el sistema y que canalizará las órdenes de compra y venta de derechos de CO₂ realizadas⁸⁹⁵. Además, Bruselas deberá crear un organismo europeo que funcione como administrador central e independiente, cuyas funciones consistirán en velar por el adecuado funcionamiento de esta nueva bolsa en la UE.

10.- Revisiones al sistema

El régimen comunitario de derechos de emisión sufrirá varias revisiones, las cuales tendrán lugar antes del 31 de diciembre de 2004 y del 30 de junio de 2006. Una vez registrados los progresos realizados, el seguimiento de GEI, y teniendo en cuenta la evolución del panorama internacional, las revisiones estarán destinadas fundamentalmente a:

- Estudiar las posibilidades de ampliación de la cobertura del sistema, a partir de la eficacia económica del régimen y de la posibilidad de seguimiento de

⁸⁹⁵ El Gobierno Español dudaba en un principio entre adoptar el sistema Iberclear (usado en la liquidación de operaciones de renta fija y variable) o el utilizado por el Colegio de Registradores, aunque finalmente se ha decidido por el primero. Esencialmente, Iberclear se encargará de las labores mencionadas, así como, del acceso público al registro, tal y como se establece en el Protocolo de Kioto y en las especificaciones del Reglamento de la Comisión 2216/2004 de la Comisión de 21 de diciembre de 2004 relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión nº 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. (DO L 386 de 29.12.2004). Al respecto puede consultarse también el artículo 19 de la Directiva 2003/87 y la Decisión 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kyoto (DO L 49 de 19.02.2004).

las emisiones de otros GEI⁸⁹⁶. A partir del 2008 los propios Estados miembros podrán decidir la inclusión de las emisiones de otros gases, de nuevas instalaciones y de otras actividades, tras lo que procederá la armonización del régimen mediante el procedimiento de codecisión.

- De forma análoga, también se podrá decidir desde el año 2005 la inclusión de instalaciones con umbrales de emisión más bajos a los fijados en la actualidad⁸⁹⁷.
- El método de armonización más adecuado para establecer las asignaciones, a tener en cuenta en la revisión de 2006.
- La relación establecida con políticas, medidas y mecanismos de imposición que observan similares objetivos, etc.⁸⁹⁸.

11.- Ventajas económicas del MEDE

- Una de las principales oportunidades que plantea el comercio de emisiones es que el coste de reducir las emisiones es más bajo que si cada país tiene que cumplir con sus obligaciones de reducción de manera independiente.
- El beneficio esencial del mercado es que permite a las empresas determinar con autonomía qué tecnología y vías utilizar para reducir las emisiones de la forma más eficaz y eficiente para cada caso concreto.
- El comercio de emisiones ofrece la oportunidad de incentivar la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías de control de la contaminación

896 A mediados de 2006 se estudiará la posibilidad de ampliar conjuntamente el sistema a sectores como el químico, del aluminio o del transporte.

897 Aunque en principio el régimen comunitario propuesto cubre las emisiones de todos los GEI considerados por el Protocolo de Kioto, en previsión del nivel de incertidumbre que presenta el seguimiento, información y comprobación de las emisiones distintas a las de CO₂, la posibilidad de potenciales impactos locales, así como, la relación con otras políticas y medidas comunitarias; es por lo que las emisiones de estos gases no se incluyen en la primera fase del régimen [COM (2001) 581 final, pág. 10].

898 Por ejemplo, una instalación cubierta por el régimen de comercio de derechos de emisión podría presentar límites a sus emisiones directas de CO₂ y de otros GEI impuestos por la Directiva IPPC.

- La flexibilidad del mecanismo hace viable el comercio entre GEI diferentes, de diversas fuentes y de distintos momentos.

No obstante, existen incertidumbres económicas que podrían incrementar los costes de reducción, entre otros: los costes de transacción, los costes de cumplimiento de las reglas del mercado, costes de mediciones y verificaciones, el comportamiento de países con situación privilegiada a la hora de otorgar créditos de emisiones, actuaciones difusas referidas al control y vigilancia de las reducciones, políticas laxas de penalización por incumplimientos y, en general, aquellos aspectos que limiten la transparencia, la confianza y añadan incertidumbres al mercado.

12.- Ventajas medioambientales del MEDE

- El comercio de derechos de emisión se presenta como un sistema con una alta eficacia ecológica, al perseguir una reducción de emisiones predeterminada respecto a las actividades cubiertas.
- Facilita el cumplimiento de los compromisos contraídos en el Protocolo de Kioto y, en consecuencia, de los objetivos medioambientales recogidos en el mismo.
- Mayor logro en objetivos medioambientales a corto plazo.
- Establecimiento de calendarios de cumplimiento de objetivos concretos.
- Control y documentación de las emisiones mundiales.
- Mayor grado de cumplimiento de los objetivos ambientales.
- Incremento y desarrollo de actividades con menor impacto medioambiental⁸⁹⁹.

899 La Ciencia económica nos recuerda, desde un punto de vista ambiental, que si los mercados se articulan mediante una distribución de permisos de manera gratuita y éstos no fueran negociables, los resultados serían equivalentes a la regulación directa mediante el establecimiento de estándares. Los resultados de la negociación de permisos es similar a los resultados de los impuestos, en el sentido de que se puede cumplir un estándar ambiental con un menor coste.

13.- Oportunidades financieras

En torno al Protocolo de Kioto (compraventa de derechos de emisión de gases contaminantes) se va a establecer un negocio de proporciones mayúsculas. En Europa el negocio también está servido. La bolsa de contaminación tendrá escala europea y en ella participarán las empresas de toda la UE con instalaciones industriales afectadas por el comercio de emisiones. Las dificultades con que se encontrará este nuevo parque y sus condiciones y expectativas, serán similares a las de cualquier otra bolsa respecto a las necesidades de transparencia y liquidez⁹⁰⁰.

El negocio de compraventa de derechos de emisión de gases contaminantes posee su precedente en el Mercado de Emisiones de Chicago. Dicho mercado ofrece créditos derivados del desarrollo de proyectos relativos a fuentes de energía renovables, sumideros de carbono y gestión de emisiones de metano, por un lado, y créditos para el desarrollo de proyectos en terceros países no industrializados, similares a los MDL, por el otro. En Europa, el precursor de este tipo de instrumento económico ha sido el Reino Unido con la creación de un mercado que tiene previstas sus actividades entre los años 2002 y 2006 y una posible ampliación hasta el 2012, dependiendo del desarrollo del MEDE.

Kioto traerá consigo consultores y asesores especializados en negocios relacionados con los GEI, verificadores y auditores de emisiones contaminantes, intermediarios y operadores del mercado por cuenta ajena, plataformas electrónicas de apoyo a las operaciones en empresas, autoridades de supervisión, e incluso, inversores individuales que bien por motivos ecológicos o de rentabilidad muestren interés en los nuevos productos financieros.

El abanico de productos financieros derivados del mercado de emisiones posiblemente resulte dilatado. Los inversores podrán adquirir futuros u opciones sobre derechos de emisión del dióxido de carbono, créditos de reducción de la contaminación en proyectos limpios, fondos de inversión cuyos activos sean derechos de emisión, créditos de reducción de proyectos limpios o inversiones en sociedades que participan en la bolsa de

⁹⁰⁰ No es obligatorio que las transacciones se hagan en mercados organizados. Aunque la complejidad de los contratos y el hecho de que muchas operaciones se hagan a futuro, entre otras cosas, promoverán una gestión formalizadas por entidades especializadas.

emisiones, fondos de cobertura, financiación de tecnologías ambientalmente limpias, operaciones corporativas (compras, fusiones y constitución de sociedades mixtas), y un largo etc. No obstante, el marco regulador está aún incompleto ya que Bruselas no ha definido todas las reglas del juego de la bolsa de CO₂, por lo que todavía deben despejarse muchas incógnitas.

14.- Cuestiones relativas al mercado interior

La Directiva está concebida para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior y evitar falseamientos inaceptables de la competencia⁹⁰¹. Una vez formalizadas las asignaciones iniciales, establecerá en la práctica unas condiciones de competencia equitativas, al crear un mercado único de las emisiones de una tonelada equivalente de CO₂, al menos para los que participen en el régimen de comercio de derechos de emisión. Sin embargo, resulta preciso que se apliquen criterios comunes en sus PNA, puesto que unos principios diferentes de asignación podrían falsear considerablemente la competencia. Podría suceder que las empresas europeas bajo el ámbito de aplicación del régimen soportaran unos costes o se beneficiaran de una subvención por el sólo hecho de pertenecer a uno u otro Estado miembro⁹⁰². Por este motivo, y puesto que los PNA constituyen un eje básico en el MEDE, para la protección del mercado interior se han introducido en la Directiva varias disposiciones dirigidas a homologar los criterios de asignación incluidos en los PNA y el requisito de aprobación previa de éstos por parte de expertos comunitarios de la Comisión Europea en la materia.

Respecto a la armonización de las asignaciones iniciales sin contraprestación, también tiene por objeto proteger el mercado interior. Como posible alternativa podemos pensar en una tasa única a escala europea, pero tal decisión podría incluso significar el

901 Véase, al respecto, la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al segundo párrafo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE relativa a la posición común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo»; [SEC (2003) 364 final].

902 La Comisión ha puesto de manifiesto en diferentes documentos que el inconveniente general que presentan los PNA está relacionado con asignaciones excesivas de derechos, poco coherentes con los objetivos perseguidos, y con la pretensión de llevar a cabo ajustes posteriores a las asignaciones, es decir, la intención de intervenir el mercado para realizar nuevas redistribuciones

fracaso del mercado, dado que en realidad se desconoce el precio real de los derechos⁹⁰³.

El MEDE no limita las emisiones de ninguna instalación, siempre que se adquieran suficientes derechos para respaldarlas⁹⁰⁴, ni limita a los Estados miembros, que podrán expedir si lo desean cantidades superiores de derechos respecto a emisiones pasadas; aunque se esperan reducciones si se desea cumplir con el ARC. Evidentemente, el incremento de los derechos a expedir no podrán en ningún caso significar ayudas encubiertas a ciertas instalaciones o sectores, por exceder de sus necesidades probables. Así las cosas, las nuevas reglas que introduce el MEDE darán lugar a luchas competitivas que no se restringirán únicamente a las empresas afectadas. Posiblemente, el sector energético represente el motor, o en su caso el cuello de botella, de la economía en general. Desde este enfoque, la cantidad de derechos de emisión que desee expedir un Estado miembro podría anticipar el crecimiento futuro del país, al mismo tiempo que representa un riesgo por incumplimiento de los compromisos suscritos que se debe estar dispuesto a asumir. El exceso de derechos adjudicados a instalaciones o sectores acogidos al régimen podría significar un sacrificio reductor en otras fuentes o sectores no cubierto por el sistema, o bien, adquirir en la medida de lo posible y a precios futuros créditos derivados de MDL o MAC, lo que en cualquier caso son decisiones de estrategia económica de enorme importancia y de alto nivel de incertidumbre.

Centrado el debate en la consecución de la meta fijada, en las peculiaridades propias de los Estados miembros y, por supuesto, en el respeto al buen funcionamiento del mercado interior; las instituciones comunitarias han considerado que el mecanismo de política medioambiental adecuado debía buscarse entre los instrumentos medioambientales basados en el mercado. La herramienta en cuestión debía conceder el máximo grado de flexibilidad a la adaptación del tejido industrial, de manera que el objetivo global de reducción resultase más eficaz y menos costoso. Con todo ello, se decide que la articulación de un sistema de

903 En el mismo sentido se expresa el documento [COM (2001) 581, pág. 12].

En nuestra opinión, además de los motivos de política económica, se ha decidido entregar las asignaciones iniciales gratuitamente porque resultaría difícil defender contraprestaciones por unos derechos de explotación adquiridos por las empresas en el tiempo. De haberse producido esta circunstancia podría, con razón, aludirse la existencia de mecanismo de imposición tributaria.

904 El pago por los derechos de emisión adicionales es coherente con el principio de quien contamina paga.

intercambio de derechos de emisión en el ámbito de la UE sea el instrumento estrella a utilizar en el logro del objetivo de reducción propuesto⁹⁰⁵.

Efectivamente, el impacto económico ha sido uno de los puntos clave en el diseño del MEDE, de tal manera que afecta, en un principio, únicamente a las empresas con instalaciones que constituyan fuentes fijas significativas de emisiones directas. Entre otros motivos, los sectores seleccionados y los umbrales de emisiones cumplen con la misión de excluir del ámbito de aplicación de la Directiva a las pequeñas y medianas empresas, evitando la imposición de los costes asociados al seguimiento y notificación de las emisiones. Nótese que tanto la reducción global fijada para las emisiones de CO₂ como la cobertura de sectores, era más severa en el «*Libro Verde sobre el comercio de derechos de emisión*», y en consecuencia, los costes globales de cumplimiento previstos para la Comunidad han resultado más bajos.

La Comisión considera que el comercio de derechos de emisión concederá un mayor grado de flexibilidad a la adaptación empresarial, de forma que el objetivo global de reducción resulte más eficaz y menos costoso. En este sentido se espera que los efectos sobre la competitividad de las empresas a largo plazo sean positivos, redundando en un estímulo a la inversión (infraestructuras, nuevos productos y procesos, adquisición de información y familiaridad con el nuevo mercado) encaminada a reducir las emisiones de GEI. Tal y como apuntamos en el epígrafe precedente, es también de esperar la creación de nuevas empresas en el sector de intermediación comercial del mercado de derechos de emisión, y en los sectores que suministran soluciones técnicas para reducir las emisiones contempladas en la Directiva, en cuyo caso podría vaticinarse la creación de empleo. No obstante, se apunta que con la aplicación de otros instrumentos, el impacto negativo sobre el empleo sería aún mayor.

A la hora de elegir el instrumento se ha tenido en cuenta un punto esencial, como es el de su compatibilidad con la liberalización de los mercados de la energía. El cotejo del comercio de derechos de emisión ofrece dos ventajas importantes frente a los instrumentos tradicionales de política medioambiental. En primer lugar, pongamos por caso que una

905 Véase al respecto [COM (2001) 581, pág. 2]. La propuesta define el comercio de derechos de emisión a establecer como «*un instrumento de protección del medio ambiente y, en segundo lugar, uno de los instrumentos políticos que menos dañarán la competitividad*».

empresa eléctrica de cierto Estado miembro consigue incrementar su cuota de mercado en otros Estados; como consecuencia podrían incrementarse las emisiones del Estado miembro del productor. Sin comercio de derechos de emisión, tendría que sobrellevar las consecuencias de estas emisiones crecientes, lo que podría exigir una mayor respuesta política de otros sectores, mientras que el productor de electricidad se quedaría con el beneficio de la mayor cuota de mercado. Con el MEDE, el Estado miembro donde tenga su sede la sociedad, puede estar seguro de que la empresa de electricidad adquirirá los suficientes derechos de emisión como para cubrir cualquier emisión adicional.

En segundo lugar, en el mercado interior (sea de la electricidad o de cualquier otro producto en competencia), un régimen comunitario de comercio de derechos de emisión fijará en todo momento un precio uniforme de un derecho de emisión en todo el régimen. A partir del momento en que se inicia el intercambio, todas las instalaciones cubiertas por el régimen estarán sometidas al mismo precio de emisión de una tonelada adicional equivalente de CO₂ en toda la Comunidad. Simplemente añadir, que estas dos ventajas también se producirían si se armonizará una imposición europea sobre las emisiones de GEI. Sobre el productor recaería un grado de imposición conocida y equivalente en cualquier de los Estados miembros, con independencia del volumen de negocios y lugar donde estos se situaran.

En este apartado nos parece interesante reseñar que, aunque el MEDE se ubica entre los denominados mecanismos de creación de mercados como instrumento de política medioambiental, tiene interesantes paralelismos con los mecanismos de mercado basados en políticas tributarias, en tanto que:

- Resulta en la práctica una medida de carácter obligado para las empresas comprometidas, tanto desde un punto de vista económico como jurídico.
- Ciertas empresas (muy probablemente la gran mayoría, aunque desde esta perspectiva otras se verían “subvencionadas”) estarán obligadas a realizar desembolsos a otros agentes públicos y/o privados para, indirectamente, alcanzar ciertos objetivos de política medioambiental.

En este mismo sentido, podríamos especular sobre el futuro devengo de ingresos públicos derivados de la concesión de permisos y/o transferencia de derechos. En

consecuencia, desde nuestra opinión, y a la espera de su funcionamiento definitivo, podría considerarse el MEDE como una **prestación patrimonial de carácter público?**, sin olvidar los inconvenientes legales y de teoría económica que acompañan a tal afirmación.

Por lo que respecta a las interacciones con los impuestos energéticos destinados a tratar las emisiones de dióxido de carbono, la Comisión apoya su establecimiento como instrumentos complementarios que ayuden a cubrir la totalidad de las emisiones. Según la Propuesta de 1997, para la implantación de un impuesto sobre los productos energéticos la Comunidad necesita un marco fiscal general específico de estos productos, so pena de correr el riesgo (supuesta la operatividad del régimen de derechos de emisión, y la inclusión paralela de en tiempo y, sobre los mismos sectores, de medidas fiscales encaminadas a la consecución de objetivos semejantes) de provocar consecuencias negativas en la competitividad, entre otras consecuencias; tema que exigiría un análisis en detalle de cuestiones tales como la cuantía de los gravámenes de los impuestos o los derivados de la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado⁹⁰⁶.

C) Vinculación de proyectos MDL y MAC al MEDE

Como Partes en el Protocolo de Kioto, los Estados miembros pueden recurrir a los mecanismos previstos en los artículos 6, 12 y 17 (MAC, MDL y comercio internacional de derechos de emisión) para facilitar el cumplimiento de sus compromisos con arreglo al Protocolo respecto al período 2008-2012⁹⁰⁷. El 23 de julio de 2003, la Comisión Europea adoptó una Propuesta de Directiva⁹⁰⁸ que permitiría a las empresas europeas llevar a cabo proyectos de reducción de las emisiones en cualquier parte del mundo, y convertir los créditos adquiridos en derechos de emisión conforme al régimen comunitario de comercio de derechos de emisión, pudiendo, por tanto, comercializarse dentro del MEDE. Se trata de abrir un camino adicional al establecido por el MEDE, orientado a la reducción de emisiones de CO₂ en otros países; para lo que se aceptará el canje de los créditos de reducción de emisiones obtenidos mediante proyectos de mecanismos de flexibilidad por derechos de

906 Véase: [COM (1997) 30, pág. 14].

907 Comunicación de la Comisión: [COM (2003) 830, pág. 7].

908 [COM (2003) 403].

emisión del sistema europeo. El objetivo perseguido es la reducción de las emisiones mundiales de manera eficaz y poco costosa, a la vez que se transfiere tecnología avanzada a otros países industrializados y en vías de desarrollo.

El 20 de abril de 2004, se adoptó en el Parlamento Europeo una Directiva de enlace del régimen de comercio de emisiones europeo, a otros sistemas de comercio y a proyectos de reducción de emisiones de CO₂. La Directiva⁹⁰⁹ regula la conexión entre dos marcos distintos: los proyectos específicos de los MDL y MAC, acogidos a un modelo de referencia y crédito con una verificación posterior de las reducciones alcanzadas, y el sistema comunitario de comercio de emisiones, fundamentado en límites máximos y comercio (cap and trade), en el que las reducciones de emisiones de GEI se formulan sobre la base de asignaciones anteriores de derechos de emisión a las instalaciones acogidas al régimen; aunque tal posibilidad, depende, sin embargo, del cumplimiento de un número de criterios importantes y de la posibilidad de verificar la reducción de emisiones.

Los aspectos a destacar de la Directiva pueden resumirse de la siguiente forma:

- La Directiva tiene por objeto vincular estos mecanismos del Protocolo de Kioto al régimen de comercio de derechos de emisiones de la UE. Se trata de reconocer los créditos resultantes de los proyectos MDL y MAC como equivalentes a los derechos de emisión de la UE desde un punto de vista ambiental y económico, para que los utilicen en el régimen comunitario los titulares de las instalaciones para cumplir con sus obligaciones de reducción.
- La conversión se efectuará mediante la expedición de derechos de emisión por el Estado miembro, a cambio de los RCE y URE de que sea titular el explotador en su registro nacional, y tendrá por límite un porcentaje a señalar en los respectivos PNA de los derechos asignados a cada instalación. Estos derechos de emisión se añadirían a los derechos de emisión asignados en los PNA a los explotadores en virtud del régimen comunitario⁹¹⁰. Los titulares

909 DIRECTIVA 2004/101.

910 Artículo primero 2) de la Directiva 2004/101.

podrán convertir los créditos MAC y MDL en cualquier Estado miembro que contemple esta conversión⁹¹¹.

- La Directiva permite la utilización de RCE por parte de las empresas europeas a partir de enero de 2005 (primer periodo de aplicación del MEDE 2005-2007) y de URE a partir del 2008 (2008-2012). Los Estados miembros deberán cancelar todas las RCE utilizadas por los titulares durante el primer periodo⁹¹².
- Si bien la Directiva no pone límite a la importación de créditos procedentes tanto de MDL como de MAC al MEDE, puesto que dichos límites son potestad de los Estados miembros; éstos deberán tener presente que esta medida está pensada para ser aplicada de manera suplementaria al resto de medidas articuladas para reducir sus emisiones.
- En este sentido, la Directiva otorga a la Comisión Europea las capacidades necesarias para garantizar que los objetivos marcados por la Comunidad para las emisiones, no se obtengan mediante la reducción de emisiones a través de los proyectos. Por este motivo están previstas revisiones automáticas, las cuales se pondrán en marcha si los créditos acumulados por los MDL y MAC que entren en el MEDE alcanzan el 6% del total de derechos de emisión emitidos para el período de comercio 2008-2012. En caso de producirse esta situación, el Comité encargado de la gestión del régimen de comercio de derechos de la UE, podría considerar el establecimiento de un tope para los créditos que pueden ser intercambiados durante el resto del periodo.
- De la misma forma, y en aras a evitar una doble contabilización, será misión de los Estados miembros cerciorarse de que no se expiden RCE o URE por reducciones o limitaciones de emisiones de GEI procedentes de instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87. No obstante,

911 Quizás resulte adecuado señalar que las concesiones de certificados deberán cumplir todos los requisitos y principios adoptados por la normativa internacional y de la UE, puesto que si la concesión estatal no se corresponde con el valor de mercado, nos encontraríamos ante verdaderas subvenciones encubiertas.

912 Artículo primero 2) de la Directiva 2004/101.

hasta el 31 de diciembre de 2012 podrán expedirse RCE y URE si se cancela un número igual de derechos del titular de la instalación o del registro nacional del Estado miembro en el que se han originado los RCE o las URE, dependiendo de que las reducciones o limitaciones tengan la naturaleza de directas o indirectas, respectivamente⁹¹³.

- La Directiva excluye los RCE y URE resultantes de proyectos nucleares y de actividades derivadas del uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura⁹¹⁴.
- Los grandes proyectos hidráulicos (superiores a 20 Megavatios –MW-) y las presas, deberán cumplir con las reglas internacionales desarrolladas al efecto⁹¹⁵.
- Los proyectos deberán arrojar resultados reales, mensurables y a largo plazo en términos de lucha contra el cambio climático, lo que se verificará conforme a lo dispuesto en el Protocolo de Kioto.
- Este vínculo hará más variadas las posibilidades de cumplimiento en el régimen comunitario, con lo que se conseguirá una reducción de los costes de cumplimiento para las instalaciones del régimen. Mejorará también la liquidez⁹¹⁶ del MEDE y rebajará su precio de mercado⁹¹⁷.

D) Actuaciones emprendidas por España

La ratificación del Protocolo de Kioto por España apareja un compromiso internacional de limitación del incremento de sus emisiones de GEI. De acuerdo al mismo, el promedio de las emisiones en el periodo 2008-2012 no podrá superar en más de un 15%

913 Artículo primero 2) de la Directiva 2004/101.

914 Artículo primero 2) de la Directiva 2004/101.

915 Artículo primero 2) de la Directiva 2004/101.

916 Considerando tercero de la Directiva 2004/101.

917 Según la Comisión [COM (2003) 403, págs. 4-5], se calcula que los costes anuales de cumplimiento en el período 2008-2012 para las instalaciones cubiertas por el régimen en la UE ampliada bajarán más del 20%; mientras que los precios de los derechos de emisión reducirán casi a la mitad.

las correspondientes al año base. Esta responsabilidad se encuentra ligada al compromiso de la UE que, en su conjunto, contempla una reducción del 8% en el mismo periodo.

Por tanto, los esfuerzos de reducción deben estar dirigidos a que durante este periodo, el promedio de las emisiones no superen la previsión del PNA que las sitúa en un 9% por encima del 15% permitido por Kioto, es decir, un 24% de las emisiones de 1990. En este sentido, se espera obtener hasta un 7% (sobre 100 MT -Millones de Toneladas-) de créditos del mercado internacional, y se estima que el efecto absorción de CO₂ por sumideros podría situarse entorno a un 2% (28,6 MT)⁹¹⁸.

Con la misma forma de operar descrita para la UE respecto a las medidas que resulta necesario aplicar para alcanzar los compromisos; el Gobierno español⁹¹⁹ ha puesto en marcha un conjunto de instrumentos que, junto al MEDE, deben acercarnos a los compromisos suscritos. El Gobierno considera válida la Estrategia Nacional de Lucha contra el Cambio Climático aprobada en la anterior legislatura, aunque apoyarán la puesta en marcha de planes específicos de reducción de GEI que afecten a todos los sectores. Concretamente, y para los sectores no incluidos en la Directiva 2003/87, se requiere una reducción aproximada de 52 MT de CO₂ entre los años 2005-2007, adicional a las medidas ya previstas, entre las que destacan:

- El Plan de Fomento de las Energías Renovables, con el objetivo de alcanzar en el 2010 el 12% de la energía primaria con fuentes de energía renovables.
- Las políticas de fomento destinadas a ampliar la superficie forestal.
- Las mejoras en transporte público, en especial las redes de metro y ferrocarril.
- El Plan Nacional de Residuos Urbanos, con efectos importantes sobre las emisiones de metano (CH₄) procedentes de vertederos de residuos.

918 Véase las «Conclusiones del Consejo sobre una estrategia comunitaria sobre el cambio climático», del 16 de junio de 1998.

919 Diferentes declaraciones de la ministra de Medio Ambiente Cristina Carbona a la prensa nacional durante finales de 2004 e inicios de 2005.

- La mejora de las características de los combustibles, particularmente del sector eléctrico y del transporte, y el incremento considerable del uso del gas natural.
- La Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012.

España supera en treinta puntos el nivel de emisiones de gases contaminantes permitidos por el Protocolo de Kioto. En el 2004 se han incrementado hasta un 45% las emisiones de 1990, y para finales del año 2005 se esperan superar en un 50% las emisiones del año base. Con estos datos, resulta evidente la necesidad de acudir a los mercados internacionales para adquirir más de 100 MT de CO₂⁹²⁰.

1.- Plan Nacional de Asignación Español

A partir del 2005, alrededor de 957 instalaciones⁹²¹ españolas necesitarán restringir sus emisiones de CO₂, al ser requerido por los nuevos lineamientos de comercio de emisiones de la UE. El PNA español, aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de enero de 2005⁹²², establece unos derechos de emisión de 172 MT para 2005, 171,2 MT para 2006 y 170,3 para 2007, hasta alcanzar los 513,6 MT de CO₂ estipulados para este periodo (2005-2007), a repartir de forma lucrativa entre las instalaciones sometidas por la transposición a la normativa española de la Directiva 2003/87.

El marco establecido por el PNA 2005-2007 reparte una cantidad máxima en valor absoluto de Tm equivalentes de CO₂ entre los sectores afectados, o lo que es igual, establece

920 Según los estudios mencionados en el diario Expansión de 5 de mayo de 2005.

921 Las instalaciones recogidas por el PNA puede dividirse entre actividades energéticas, esencialmente instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal superior a 20 MW, e industriales, entre las que pueden citarse: refinerías de hidrocarburos y coquerías, producción y transformación de metales férreos, instalaciones de calcinación o sinterización de minerales metálicos, instalaciones para la producción de acero, instalaciones de fabricación de cemento, de vidrio, cerámicas y papeleras.

922 En primer lugar se aprobó el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007 (BOE 216 de 07.09.2004) y el Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE 208 de 28.08.2004). Posteriormente fueron modificados por el Real Decreto 60/2005, de 21 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007 (BOE 59 de 10.03.2005) y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. (BOE 59 de 10.03.2005), respectivamente.

la asignación de permisos y derechos de emisión esencialmente con base en la proyección de las emisiones históricas, a la vez que se establecen reducciones para periodos sucesivos de acuerdo con las metas de reducción nacionales. En consecuencia, será labor de las empresas reducir sus emisiones a los niveles prescritos a través del mejoramiento de la eficacia o, en otro caso, se verán obligadas a acudir a los mecanismos de flexibilidad contemplados en el Protocolo para ajustar posibles excesos de emisiones a las que le han sido asignadas.

En lo esencial el Plan puede ser descrito de la forma siguiente:

En el PNA, vigente para el periodo 2005-2007, se define la estrategia de reducción general, se establece la metodología de las asignaciones individuales de derechos de emisiones de CO₂, 172,31 millones en promedio anual para el conjunto de instalaciones productivas industriales y energéticas incluidas en la Directiva 87, y se determina la cantidad de derechos correspondientes a la reserva de nuevos entrantes⁹²³. Desde un punto de vista sectorial, se han considerado esencialmente las proyecciones de emisión basadas en las emisiones históricas, y a partir de las mismas, se ha estimado la capacidad de reducción para efectuar la asignación.

Su fin es estabilizar las emisiones de España en el periodo 2005-2007 en la media de las emisiones de los tres últimos años disponibles 2000-2002; lo cual supone fijar un objetivo global de 400,7 MT de CO₂ con una reducción aproximada del 0,2% respecto a las 401,34 MT de 2002. Para ello, el PNA pretende mantener un reparto del esfuerzo entre los sectores incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto Ley 5/2004 y los no incluidos, aplicando un modelo proporcional a la situación actual del total nacional de emisiones, es decir, los sectores incluidos (40%) y los no incluidos (60%).

Se propone un reparto de 154,86 MT CO₂/año y una reserva adicional gratuita de 3,5% (5,4 MT), sobre el escenario de referencia, para nuevos entrantes⁹²⁴. Con ello se formula una asignación de 160,28 MT CO₂/año, con una reducción del 2,5% respecto a las emisiones de 169,83 MT de 2002. A esta cifra se suman 11,11 MT asignadas a

⁹²³ El PNA no considera como nuevo entrante, las ampliaciones o puestas en funcionamiento de aquellas instalaciones que, a 30 de septiembre de 2004, dispongan de los permisos y licencias exigidos por la legislación aplicable y hayan solicitado autorización de emisión de GEI.

⁹²⁴ De esa cifra, unos 1,84 MT/año se destinan al sector eléctrico, estando ya incluidas en la asignación de 86,4 MT/año establecida para el sector.

cogeneraciones, que dan servicio a procesos no enumerados en el Anexo I de la Directiva, y 0,92 MT de reserva para estas mismas instalaciones.

Para flexibilizar el sistema y conseguir mejores reducciones de costes de transacción e incrementar las capacidades negociadoras en el mercado, se permite la posibilidad de agrupar instalaciones de forma voluntaria entre los sectores industriales en el período 2005-2007. No obstante, no se permite la agrupación en el sector eléctrico, pues se considera que puede afectar a los objetivos medioambientales, disminuyendo la eficacia de los incentivos de cambio hacia tecnologías menos contaminantes⁹²⁵. El administrador deberá solicitar el visto bueno para que la agrupación se constituya por una triple vía: a las CC.AA., en las que operen las instalaciones que son miembros de la asociación; a la Administración central, de la que necesitará la aprobación a través del Consejo de Ministros, y a la Comisión.

Tampoco se autoriza el traslado de derechos de emisión del primer periodo de asignación al segundo. Los derechos no expedidos pero asignados a instalaciones que por motivos legales les sea retirada la autorización, pasaran a integrar la reserva dispuesta para nuevos entrantes⁹²⁶.

Las asignaciones establecidas por el PNA por Comunidades Autónomas y sectores responden a los siguientes datos:

- Con mayor número de derechos de emisión se sitúa Andalucía (93,7 MT), seguida de Asturias (70,5 MT), Cataluña (56,5 MT), Castilla y León (48 MT) y Galicia (40,7 MT). En el polo opuesto se encuentra Melilla (0,3 MT), Ceuta (0,4 MT) y Extremadura (0,6 MT).
- Por lo que respecta al reparto por sectores, el escenario se subdivide entre el sector eléctrico y el industrial. La mitad de los derechos totales del periodo se otorgan a la producción de electricidad, 256,2 MT, que a su vez se prorratan en 153,2 MT de CO₂ para la generación con centrales de carbón, 66,4 MT

925 Disposición Transitoria Quinta de la Ley 1/2005.

926 Los derechos de la reserva de nuevos entrantes no asignados antes del 30 de junio de 2007 podrán ser enajenados con arreglo a lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

para las plantas de gas, 34,4 MT para las centrales extrapeninsulares y 2 MT para las térmicas de fuel.

- El sector cementero le sigue inmediatamente (82,6 MT), seguido por el refino de petróleo (45,7 MT), cogeneración (36,7 MT), siderurgia (33,6 MT), pasta y papel (15,8 MT), y tejas y ladrillos (14,2 MT).

2.- Los Mecanismos de Flexibilidad son de importancia estratégica para España

España no tiene otra alternativa que acudir a estos mecanismos⁹²⁷, sobre todo al MDL, para cumplir con sus compromisos de Kioto. Sin duda, los países Iberoamericanos tienen un potencial de reducción de emisiones muy importante, y en su conjunto cumplen con los requisitos para acoger proyectos MDL; además, España disfruta en este continente de una fuerte presencia industrial y de unas relaciones diplomáticas y comerciales intensas. En este contexto, la cooperación en los próximos años está prevista en un volumen total de créditos de 100 MT para el periodo 2008-2012, es decir, en torno a un 7% de las emisiones del año base⁹²⁸.

Se promete una financiación mixta entre el sector público y privado a la hora de repartir los 100 MT de CO₂. El Gobierno se hace responsable de adquirir los créditos de reducción correspondientes a las emisiones de sectores difusos, mientras que la parte correspondiente a la industria dependerá de sus propias necesidades y de las asignaciones del segundo PNA⁹²⁹.

No obstante, el uso de estos Mecanismos presenta un conjunto de inconvenientes, entre los que, a nuestro juicio, cabe resaltar la complejidad procedimental y su carácter internacional. Mientras que las empresas multinacionales pueden obtener los beneficios de su utilización, la industria local encontrará posiblemente grandes dificultades para acceder a

927 Aún más, si tenemos en cuenta que ya ha sido superado el nivel de emisiones de referencia para cumplir los compromisos de Kioto fijado en el 1,24% de las emisiones de 1990.

928 Según el punto 2.E del Real Decreto 1866/2004.

929 Véase el diario Expansión de 8 de marzo de 2005.

los mismos, al carecer de las instalaciones y de los contactos internacionales de las grandes firmas y de los apoyos especializados necesarios para afrontar la complejidad técnica de la que se encuentran revestidos, en aras, por otro lado, a garantizar la integridad y buen uso del sistema.

A tenor del RD 1866/2004⁹³⁰, el Gobierno ha creído necesario complementar con una serie de instrumentos que eliminen en la medida de lo posible las barreras de entrada arriba comentadas y que, al mismo tiempo, fomenten la adquisición de créditos destinados a cubrir los excesos de emisiones de origen difuso, como los procedentes del transporte y del uso ciudadano de la energía. En este sentido, la creación o participación en fondos del carbono permitirá a la Administración desarrollar proyectos de reducción de emisiones en otros países, con lo que se conseguirán, por un lado, créditos de reducción y, por el otro, facilitar la entrada al sistema de cualquier empresa con independencia de su tamaño. La aplicación de esta medida ofrece varias alternativas, motivo por el que se han llevado a cabo contactos a diferentes niveles, dando como resultado posibilidades como las que a continuación describimos.

- Publicación de una guía práctica elaborada por la Administración y por los sectores empresariales involucrados, donde se va a ofrecer información detallada sobre la forma de utilización de los MDL y los MAC. El documento pretende facilitar aspectos como los pasos necesarios para cumplimentar debidamente el registro de los proyectos, y las obligaciones de los diversos actores que participan en el ciclo de los proyectos amparados por el Protocolo de Kioto.
- Puesta en marcha de un programa piloto español de proyectos MDL y MAC. El programa persigue poner de manifiesto la problemática subyacente a la ejecución de los proyectos desde un punto de vista práctico. Tanto la Administración como los sectores interesados, persiguen la obtención de la información y del conocimiento necesario para conseguir una correcta puesta en práctica de los proyectos, tanto en el ámbito nacional como internacional.

- Promover la Iniciativa Iberoamericana del Carbono en colaboración con la Corporación Andina de Fomento, que desde 1999 gestiona el Programa Latinoamericano del Carbono.
- Unirse a la iniciativa del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, que pretende poner en marcha un Fondo de Carbono que reciba Múltiples contribuciones europeas para la adquisición de créditos de carbono.
- Los contactos han alcanzado también a otras instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo; en el ámbito europeo, con el Banco Europeo de Inversiones que ha creado un Fondo de Asistencia Técnica del Carbono, y en España, con la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación y con el Instituto de Crédito Oficial, que apuestan por la constitución de un Fondo Español con el objetivo de contribuir en parte a cubrir el déficit de derechos de emisión, que se pretende realizar a través de fondos de carbono. Por último, diversas empresas privadas han mostrado su interés por participar en este proceso.

En cualquier caso, el Gobierno ha aprobado la contribución española a tres fondos del carbono gestionados por el Banco Mundial: Fondo Biocarbono, Fondo de Carbono para el Desarrollo Comunitario y Fondo Español de Carbono⁹³¹.

a) El Fondo Español de Carbono

El Fondo Español de Carbono es una asociación entre el sector público y el privado, administrada por el Banco Mundial en nombre del Gobierno de España. Su objetivo es contribuir a la reducción de emisiones en España a un coste competitivo, a través de la adquisición de reducciones de emisiones de GEI en el marco de los MDL, de los MAC y del MEDE. El Fondo también fomentará la participación de los desarrolladores de proyectos, de

⁹³¹ Con el Fondo de Carbono para el Desarrollo Comunitario (en el que colaboran la Secretaría de la CMNUCC y la Asociación Internacional para el Comercio de Emisiones y que tiene por objetivo financiar proyectos de pequeña escala que reduzcan emisiones de gases de efecto invernadero en las áreas rurales de los países de menores ingresos) se ha adquirido el compromiso de contribuir con 27,265 M\$ en 2005 a cambio de 4 MT de CO₂.

los innovadores tecnológicos y de las instituciones de certificación en el creciente mercado para el financiamiento de carbono.

Este Fondo adquirirá un mínimo de 34 MT de CO₂ y acogerá proyectos de América Latina, África septentrional, Asia oriental y meridional, Europa oriental y de la Federación de Rusia. Se desea que las reducciones adquiridas o gestionadas por la cartera del Fondo procedan principalmente de energías renovables y de eficiencia energética, y que contribuyan de forma significativa al desarrollo sostenible en los países en desarrollo y en las economías en transición. Por tanto, existe una amplia gama de tecnologías que podrán acogerse al Fondo, encuadradas dentro de una amplia gama de proyectos, entre las que destacamos: proyectos de energía renovable, biomasa y de desechos agrícolas, de gestión de los desechos urbanos o de procesos industriales. La aportación al Fondo Español de Carbono será de 27,5 millones de Euros (M€) en 2005, y en 2015 la cifra total aportada a este fondo ascenderá a 170 M€. Se espera una participación privada no inferior a 10 MT⁹³².

3.- Sumideros de Carbono

Siguiendo el RD 1866/2004⁹³³, para realizar el cálculo de los sumideros españoles y, en consecuencia, de la cifra de absorción; se han contabilizado las actividades de forestación y reforestación y las actividades agrícolas, durante el periodo 2008-2012, obteniéndose un volumen total de absorción por sumideros que supone un 2%⁹³⁴ de las emisiones del año base. La limitación por el manejo forestal, fijada en la Decisión 11/CP7 para España, establece un tope de 0,67 MT de CO₂/año, contabilizándose el resto de actividades adicionales neto-neto, como anteriormente señalamos.

932 Según el diario Expansión de 8 de marzo de 2005,

933 Punto 2.F.

934 Las reducciones atribuidas a la captación de CO₂ por las prácticas forestales está limitada por el tope fijado a cada Parte en los Acuerdos de Marrakech (Decisión 11/CP7). Para España: 0,67 MT de CO₂/año.

En relación con los Sumideros de Carbono, el Fondo Biocarbono tiene por cometido proporcionar financiación para proyectos que secuestran o conservan GEI en ecosistemas forestales y agrícolas, con el objetivo de conseguir créditos al menor coste y, al mismo tiempo, promover beneficios medioambientales como la conservación de la biodiversidad y la mejora de las condiciones de vida de las comunidades locales. La aportación española esperada, se encuentra en torno a una contribución en 2005, de no menos de 13,3 millones de dólares (M\$), con lo que se augura a cambio la obtención de una cifra cercana a los 2 MT de CO₂.

REFLEXIONES FINALES

REFLEXIONES FINALES

Siguiendo las consideraciones expuestas a lo largo del presente estudio, procede ahora exponer las conclusiones básicas que hemos extraído de nuestro trabajo de tesis doctoral.

Primera

El proceso de integración europea se puso en marcha el 9 de mayo de 1950 tras la Segunda Guerra Mundial con la integración en un principio de seis países (Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos). Hoy, tras cuatro tandas de adhesiones (1973: Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; 1981: Grecia; 1986: España y Portugal y 1995: Austria, Finlandia y Suecia), la UE comprende un total de quince Estados miembros y se está preparando para la adhesión de trece países de Europa oriental y del sur.

La Unión Europea se basa en el Estado de Derecho y en la democracia, donde los Estados miembros han aceptado delegar una parte de su soberanía en instituciones independientes que representan a la vez los intereses comunitarios, los nacionales y los de los ciudadanos, así como los intereses generales de la Unión en su conjunto en cuestiones de interés común donde todas las decisiones y procedimientos derivan de los tratados fundamentales ratificados por los Estados miembros.

Este sistema institucional único en el mundo, no es ni un nuevo Estado que reemplace a los existentes ni es comparable a otras organizaciones internacionales. El

funcionamiento de la UE se basa en el principio del Estado de Derecho constituyéndose la arquitectura comunitaria a través de los Tratados y mediante cinco instituciones que desempeñan cada una de ellas un papel específico.

Segunda

El Consejo de la Unión es la institución comunitaria que representa a los Estados miembros, aprueba los actos jurídicos, dispone del poder presupuestario y de un poder casi legislativo que comparte con el Parlamento Europeo, además, aprueba los acuerdos internacionales previamente negociados por la Comisión. El Parlamento Europeo es el órgano de expresión democrática y de control político de las Comunidades Europeas y participa en el proceso legislativo. La Comisión defiende los intereses comunitarios, tiene el monopolio de iniciativa legislativa, es un órgano ejecutivo y de gestión y goza de gran independencia en el ejercicio de sus atribuciones. El Consejo Europeo, sin que pueda catalogársele como verdadera institución comunitaria, aborda los problemas de actualidad internacional a través de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), mediante mecanismos diplomáticos comunes a los quince. A este "triángulo institucional" se añaden otras dos figuras: El Tribunal de Justicia que garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y el Tribunal de Cuentas que vela por la gestión saneada y legal del presupuesto de la UE. Otros cinco órganos completan el edificio: el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo y el Banco Europeo de Inversiones, a los que se añade varias agencias y organismos para completar el panorama institucional comunitario. El Tratado de la Unión Europea ha fijado una parte esencial de dicha arquitectura estableciendo tres pilares básicos: La Comunidad Europea (primer pilar), la Política Exterior y de Seguridad Común (segundo pilar) y la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior (tercer pilar).

Las competencias de la Comunidad están enmarcadas en los Tratados y se distribuyen en atención al principio de atribución, es decir, que se asignan en ámbitos determinados. Pueden distinguirse tres tipos de competencias: explícitas, implícitas y subsidiarias. Las dos primeras se diferencian al comprobar si están o no claramente establecidas en artículos específicos de los Tratados, mientras que las competencias subsidiarias surgen cuando no hay competencia explícita o implícita para lograr uno de los

objetivos del Tratado vinculados al mercado único. En esta dirección, el principio de subsidiariedad tienen por objeto garantizar que el proceso de toma de decisiones se realice lo más cerca posible del ciudadano, asegurando que la Unión sólo actúa en sectores de su competencia exclusiva o en aquellos casos en los que su acción resulta ser más eficaz que la emprendida en el ámbito nacional, regional o local.

En sentido estricto, el Derecho comunitario se compone de los Tratados constitutivos y otros acuerdos que tienen una categoría similar (Derecho primario) y de las normas contenidas en los actos aprobados por las instituciones comunitarias en aplicación de los procedimientos definidos en varias de las disposiciones de los Tratados (Derecho derivado). El Derecho comunitario puede adoptar las siguientes formas: Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes. En sentido amplio, el Derecho comunitario engloba el conjunto de las normas de Derecho aplicables en el ordenamiento jurídico comunitario. Son también, por tanto, Derecho comunitario los principios generales del Derecho, la jurisprudencia del Tribunal, el Derecho que se derive de las relaciones exteriores de la Comunidad o el Derecho complementario originado en los actos convencionales celebrados entre los Estados miembros para la aplicación de los Tratados.

Tercera

La toma de decisiones en la UE es el resultado de la interacción entre varios protagonistas, principalmente del "triángulo institucional" al que hacíamos mención anteriormente. Las instituciones u órganos como el Tribunal de Cuentas, el CES, el CR, el Banco Central Europeo y el Comité Económico y Financiero intervienen también en numerosos ámbitos específicos. Las normas que dirigen este proceso de toma de decisiones están consagradas en los Tratados y abarcan todos los ámbitos de actuación de la UE. Salvando las especificidades presentes en algunos ámbitos particulares, es posible distinguir cuatro modalidades principales en el proceso de toma de decisiones a nivel legislativo: El procedimiento de Codecisión, de Cooperación, el Dictamen Conforme y el procedimiento de Consulta.

El papel del Consejo como principal institución decisoria queda claramente definido a través de los tres "pilares" sobre los que el TUE cimentó las actividades de la Unión. El

primer pilar cubre una amplia gama de políticas comunitarias donde el Consejo, tras un proceso de decisión que se inicia con una propuesta de la Comisión y su examen llevado a cabo por expertos y a escala política, puede adoptar la propuesta de la Comisión, modificarla o hacer caso omiso de ella. Mediante el TUE se reforzó el papel del Parlamento Europeo en este contexto, al crear el procedimiento de Codecisión que ha tenido como consecuencia que gran parte de la legislación sea adoptada por ambas instituciones. En una serie de asuntos se consulta a los "interlocutores sociales" y otros grupos de interés a través del CES y a las autoridades locales y regionales representadas en el CR. En los Tratados está establecido que, dependiendo del tema que se trate, el Consejo decide por mayoría simple de sus miembros, por mayoría cualificada o por unanimidad. En el ámbito comunitario, una gran parte de las decisiones de carácter legislativo se adoptan por mayoría cualificada, reservado a ciertas áreas del primer pilar la obligatoriedad de aprobación mediante unanimidad. En los otros dos pilares el Consejo es tanto la instancia decisoria como el promotor de iniciativas y se decide generalmente por unanimidad.

Cuarta

El momento histórico en que se promulgan las Constituciones europeas de posguerra y se procede a la creación de los TTCCE aparece marcado por cuestiones de inaplazable urgencia como la reconstrucción y el desarrollo económico, causa inmediata de que las preocupaciones ambientales carecieran de mandatos explícitos en el Tratado de Roma. En este sentido, la Comunidad ha debido soportar duras críticas por haber favorecido la economía y el desarrollo de los intercambios comerciales en detrimento del impacto sobre el medio ambiente; aunque en justicia también debe reconocerse la aportación indirecta que el ámbito económico realiza a la cuestión ambiental en salvaguarda del mercado interior, en la medida en que éste únicamente hubiera sido posible con la existencia de una política ambiental común que vetara el empleo de disposiciones y medidas contradictorias por parte de los diferentes Estados miembros. Con la adopción del concepto de mejora de la calidad de vida como uno de los objetivos cardinales comunitarios se obliga a la configuración de medidas de naturaleza ambiental destinadas a dar respuesta a los problemas que atentan directamente contra dicha calidad de vida de la ciudadanía europea.

Quinta

Paradójicamente, ese desarrollo industrial provoca el deterioro acelerado del medio que hace surgir de la ciudadanía una conciencia ecológica a la que no pueden sustraerse las instituciones comunitarias. A partir de los años setenta esta exigencia se plasma en la normativa y en la jurisprudencia y, con posterioridad, en el TCE a través de los modificaciones incorporados por el AUE, el Tratado de Maastricht y el Tratado de Ámsterdam.

Con las reformas operadas por el AUE, el TCE contiene un nuevo título relativo al ámbito medioambiental, si bien ha correspondido al TUE la promoción de la protección del medio ambiente, elevando esta materia a la categoría de política en lugar de simple acción de la Comunidad, así como el reconocimiento de que el modelo europeo de desarrollo no puede basarse en el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro de la naturaleza. El Tratado de Ámsterdam prosiguió esta evolución mediante la incorporación formal del principio de desarrollo sostenible entre los objetivos que persigue la Comunidad Europea y consagrando la obtención de un elevado nivel de protección del medio ambiente y de la calidad de vida como una de sus prioridades dogmáticas (arts. 2, 3 y 174 a 176 del TCE).

Una vez alcanzada esta codificación jurídica y con la base legal que aporta el principio de competencias subsidiarias, la Comunidad debe perseguir en materia ambiental el contenido del concepto de desarrollo sostenible y de los objetivos en los que se establece. Dichos objetivos, recogidos en la actualidad en el artículo 174 del TCE, describen la labor política de la Comunidad en la programación y la ejecución de las medidas e instrumentos ambientales que, en atención a los derechos y deberes que los Estados deben observar, se realiza en presencia del principio de equidad. Asimismo, el precepto declara también los principios básicos y las orientaciones a desarrollar por la política comunitaria que, como directrices de política jurídica, incumbe satisfacer a las instituciones de la Comunidad en las actuaciones conducentes a la elaboración de sus normas. Los principios en cuestión a los que nos referimos son: los principios de precaución y acción preventiva, de corrección en la fuente misma y el principio quien contamina paga.

Sexta

Por lo que acontece del procedimiento dispuesto, para la adopción y elaboración del Derecho comunitario en el área medioambiental (actualmente en el artículo 175 del TCE), el Tratado de Ámsterdam promueve la sustitución del antiguo procedimiento de Cooperación por el procedimiento de Codecisión con el Parlamento Europeo, lo que supuso eliminar, hasta cierto punto, el grado de ambigüedad y confusión jurídica vigente hasta el momento y emprender un relativo proceso de aproximación al previsto en materia de mercado interior. Relativo, en la medida en que la situación expuesta permanece aferrada en el incuestionable derecho de veto (aún con la consulta previa al Parlamento Europeo y al Comité) que el TCE otorga a los Estados miembros respecto a la imposición de restricciones en la política ambiental. La instauración del sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo no alcanza al mandato de aprobación por unanimidad instalado, en nuestra opinión y por lo que aquí atañe, en dos sobresalientes excepciones: las disposiciones esencialmente de carácter fiscal y la elección de las fuentes y estructura del abastecimiento energético nacional. En este sentido, la reconducción de la regla de la unanimidad a su carácter de excepción se ha constituido en uno de los caballos de batalla tanto de los valedores de un proceso de integración europeo fuerte y rápido, como de los defensores de articular respuestas rápidas y eficaces al reto que representa la creciente contaminación del medio ambiente.

Séptima

A partir de 1972 la Comunidad Europea instala la inquietud por la protección medioambiental en la legislación comunitaria de manera paulatina mediante el desempeño de cuatro programas de acción sucesivos y la adopción de unos doscientos actos legislativos encaminados, fundamentalmente, a limitar la contaminación mediante la introducción de normas mínimas, en particular en materia de gestión de los residuos y contaminación del agua y del aire. Las numerosas iniciativas comunitarias llevadas a cabo desde la fecha se constituyen en torno al tradicional favoritismo comunitario por enfoques eminentemente reglamentarios y con un marcado acento sectorial en el contenido material de la política comunitaria ambiental y de sus líneas de actuación.

Sin embargo, una vez identificado el techo de eficacia de estas medidas y comprobado cierto grado de ingenuidad en su aplicación práctica, se ha preferido favorecer la aplicación del principio de quien contamina paga; recurrir a los instrumentos de mercado, tales como los incentivos económicos, los sistemas depósito reembolsable, el etiquetado ecológico, o los acuerdos voluntarios; así como auspiciar el uso de instrumentos de carácter horizontal y de apoyo, como por ejemplo la elaboración y la utilización de estadísticas e indicadores sobre el estado del medio ambiente o la promoción de actividades de investigación y de desarrollo tecnológico. La entrada en vigor del Quinto Programa de Acción Medioambiental marcó el principio de una nueva dirección en el conjunto del sistema de protección ambiental, orientando la acción comunitaria hacia una perspectiva integradora (industria, energía, turismo, transportes, agricultura, pesca, empleo, etc.) que parece tener continuidad en el recientemente presentado VI Programa de Medio Ambiente de 2001.

Octava

Teniendo en cuenta los condicionantes que presenta este contexto, el VI Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, pendiente de aprobación, establece los objetivos y las prioridades medioambientales de la Comunidad Europea para los próximos cinco a diez años y las medidas que deben adoptarse.

El Programa se centra en cuatro ámbitos de actuación prioritarios: el cambio climático, la naturaleza y la biodiversidad, el medio ambiente y la salud, y la gestión de los recursos naturales y de los residuos. A fin de llevar a la práctica los objetivos presentes en estas prioridades se propone intensificar y profundizar en la integración de la faceta medioambiental en las políticas económicas y sociales que ejercen presiones sobre el medio ambiente, avanzar en la aplicación de la legislación medioambiental de los Estados miembros, conseguir que los ciudadanos y las partes interesadas se involucren más en las labores de protección e impulsar medidas destinadas a solucionar graves y persistentes problemas ecológicos y otros problemas nuevos que están empezando a aparecer. A su vez, las estrategias para cumplir con los objetivos medioambientales que se pretenden para cada una de las prioridades señaladas se fundamenta en aplicar una táctica innovadora y en buscar nuevas maneras de trabajar con un amplio espectro de la sociedad, procediendo a tenor de las

siguientes directrices: mejorar la aplicación de la normativa medioambiental vigente, promover mejores prácticas y el uso de los Fondos Estructurales en la planificación y gestión del suelo en zonas rurales, urbanas y costeras, trabajar con el mercado y los ciudadanos, y aumentar la integración del medio ambiente en las demás políticas comunitarias.

Actualmente, se hace hincapié en una mayor diversificación de los instrumentos medioambientales, favoreciéndose más concretamente el recurso a los impuestos ecológicos (principio “quien contamina paga”), a la contabilidad medioambiental o a los acuerdos voluntarios. En efecto, a falta de una aplicación eficaz de la legislación medioambiental, no es posible realizar ningún progreso. Esta eficacia exige la introducción de medidas incitativas destinadas a los agentes económicos (empresas y consumidores).

En lo que atañe a la ampliación de la UE, el VI Programa va a resultar de aplicación en los países candidatos a la adhesión que, además, deberán incorporar el acervo comunitario medioambiental en su legislación y podrán servirse de la asistencia de los programas comunitarios de financiación. La Comunidad está plenamente convencida de la necesidad de adoptar un enfoque concertado a escala europea e internacional que haga frente a los riesgos vinculados a los problemas globales del medio ambiente. A tal efecto, el TCE establece, entre los objetivos de la política medioambiental, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente a través de la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales competentes.

Novena

El abanico de los instrumentos medioambientales se ha ido ampliando a medida que se desarrollaba la política de medio ambiente europea. Más allá de la aprobación de una legislación marco, que incluye un alto nivel de protección del medio ambiente garantizando al mismo tiempo el funcionamiento del mercado interior, la Comunidad ha creado una agencia especializada AEMA, un instrumento financiero (además de las prestaciones proyectadas mediante los fondos estructurales, FEDER, FEOGA y FSE) denominado programa LIFE y un conjunto de instrumentos técnicos (etiqueta ecológica, sistema

comunitario de gestión medioambiental y auditoría, sistema de evaluación de los proyectos públicos y privados sobre medio ambiente, etc).

Décima

Una notable reducción de la contaminación atmosférica, responsable del calentamiento de la Tierra, supone la combinación de medidas nacionales e internacionales de reducción de las emisiones de gases contaminantes. En este sentido, la Unión Europea adoptó el Convenio marco de las Naciones Unidas (1992) y ha confirmado en varias ocasiones su firme compromiso de cumplir el Protocolo de Kioto.

Como preparación a una acción efectiva para combatir el cambio climático, la Comunidad ha venido poniendo en practica y preparando, según los casos, una abanico de medidas destinados a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de materias primas, aumentar la eficacia y el ahorro de energía y fomentar la investigación y el uso de energías renovables. El elenco de instrumentos en que dichas medidas se materializan presentan una tipología muy variada, tal y como puede comprobarse de esta breve enumeración: un Programa Europeo sobre el Cambio Climático, acuerdos medioambientales con la industria, instrumentos de mercado, apoyo a la investigación y a la aplicación de tecnologías avanzadas, integración de los objetivos relativos al cambio climático en las políticas sectoriales, establecimiento de un sistema de derechos de emisión, ratificación de convenios y acuerdos internacionales; además, se han adoptado o están pendientes de adopción varias directivas como la Directiva sobre el control prevención y control integrado de la contaminación. Por lo que respecta a la introducción de medidas de Derecho tributario, la situación presenta cierta parálisis debido a la inexistencia de consenso entre los Estados miembros respecto a las formas, tiempos y dispensas que deberían enunciarse para las mismas, en clara deferencia a los diferentes intereses económicos y con la complicidad de la exigencia de unanimidad anteriormente comentada.

Undécima

El abanico de los instrumentos medioambientales se ha ido ampliando a medida que se desarrollaba la política de medio ambiente europea. Más allá de la aprobación de una

legislación marco, que incluye un alto nivel de protección del medio ambiente garantizando al mismo tiempo el funcionamiento del mercado interior, la Comunidad ha creado una agencia especializada AEMA, un instrumento financiero (además de las prestaciones proyectadas mediante los fondos estructurales, FEDER, FEOGA y FSE) denominado programa LIFE y un conjunto de instrumentos técnicos (etiqueta ecológica, sistema comunitario de gestión medioambiental y auditoría, sistema de evaluación de los proyectos públicos y privados sobre medio ambiente, etc).

Duodécima

Desde el punto de vista de la Comisión, y de más de la mitad de los Estados miembros, la reducción de las emisiones europeas de CO₂ y sus consecuencias pasa inevitablemente por el empleo de instrumentos económicos y fiscales específicos. Tal es así, que la Comisión presenta en 1992 una propuesta de directiva destinada a la creación de un tributo sobre las emisiones de dióxido de carbono y la energía y una versión rectificada tres años después.

El impuesto se concibe a escala comunitaria conforme a los principios de armonización y subsidiariedad y será gestionado por cada Estado miembro a partir de las Directivas comunitarias sobre producción, tenencia, circulación, controles y asistencia mutua de los impuestos especiales. Se trata de un impuesto medioambiental que persigue incentivar y orientar ciertas modificaciones y cambios hacia comportamientos más ecológicos, pretende caracterizarse por su neutralidad fiscal y es indirecto, real, objetivo y proporcional. Su aplicación efectiva debe ir acompañada de medidas desgravatorias en otros tributos, de modo que no aumente los costes tributarios empresariales (neutralidad fiscal). Es un impuesto que acoge un doble gravamen: uno sobre las emisiones potenciales de dióxido de carbono y otro sobre el contenido energético de los productos sometidos a tributación.

El hecho imponible está constituido por la fabricación, extracción o importación de ciertos combustibles, carburantes y energía eléctrica, siempre que concluya con su puesta a consumo, salida de un régimen suspensivo o comprobación de pérdidas, distintas a las mermas o las debidas a casos fortuitos o de fuerza mayor, produciéndose el devengo en el instante y en el territorio en que tengan lugar.

La Propuesta identifica como sujeto pasivo del impuesto a la persona que efectúe la puesta a consumo de los productos extraídos, fabricados o importados. De la misma forma que se establecen en la Ley de Impuestos Especiales, es plausible que se instalen otras figuras como la de sustitutos y responsable.

Las exenciones objetivas del impuesto buscan evitar la doble imposición de las materias utilizadas para producir combustibles o energía eléctrica, por lo que podrían incluirse dentro de los supuestos de no sujeción. Por su parte, las exenciones subjetivas benefician a ciertos consumidores por motivos de derecho internacional o proponen exenciones para aquellas empresas que tengan un elevado consumo de energía y realicen importantes esfuerzos de ahorro energético o de reducción de sus emisiones de CO₂.

El impuesto distingue dos bases imponibles: una correspondiente a las emisiones de CO₂ (el volumen, en toneladas, de dióxido de carbono emitido por combustión en presencia de un exceso de oxígeno) y otra relativa a la energía (el valor energético de los productos gravados medido en gigajulios). Para la energía eléctrica se prevé un régimen especial en el que no se gravará el valor energético de los combustibles utilizados en las centrales, sino únicamente la energía eléctrica producida medida en megavatios/hora. En el caso de los hidrocarburos se establece una base imponible expresada en litros o en kilogramos/masa, según el tipo de producto del que se trate. Existe un tipo de gravamen aplicable a cada una de las bases imponibles (dióxido de carbono y energía). Se admite la posibilidad de aplicar un tipo de gravamen específico consistente en una suma de dinero fija que ha de pagarse por cada unidad de la base; o bien gravar en función de la cantidad a pagar por tonelada de producto obtenida a partir de unas escalas relativas al contenido de CO₂ y al valor energético.

La propuesta prevé el aumento paulatino de los tipos a partir de la aplicación efectiva de gravamen, de modo que crezca suavemente su eficacia incentivadora. Además, existen otras especialidades para el gravamen sobre la energía eléctrica. En cuanto a los hidrocarburos, se establece para cada modalidad de ellos un tipo único que abarca el gravamen sobre el CO₂ y el gravamen sobre la energía.

La propuesta contempla dos clases de deducciones de la cuota: una deducción porcentual en función de las inversiones destinadas a una utilización más racional de la

energía o a una reducción de las emisiones de dióxido de carbono, y una deducción progresiva fijada en función del porcentaje que suponga el coste energético sobre el valor añadido de los productos generados. La primera tiene una finalidad ecológica; la segunda supone una alternativa a la exención íntegra por esfuerzo ecológico y busca evitar que el impuesto verde dañe la competitividad internacional de ciertas empresas.

Decimotercera

La Propuesta finalmente fue desestimada, en aras a salvaguardar la competitividad y desarrollo de la economía europea, y condicionada al establecimiento de medidas similares en otros países de la OCDE. Las oposiciones más férreas las encontró en las organizaciones industriales y en las reticencias de los Estados del Sur de Europa, abanderados por España, que condicionaban su entrada en vigor a la aprobación de medidas de naturaleza presupuestaria que vinieran a suplir los quebrantes que supuestamente el impuesto ocasionaría a las economías nacionales. Desde la ciencia económica los pareceres sobre la idoneidad de la medida respecto a la efectiva reducción de las emisiones de dióxido de carbono y en lo relativo a su capacidad de generar distorsiones adicionales parecen dirigirse en esta misma dirección. No obstante, tampoco han sido pocas las voces alzadas en su defensa ni las aportaciones realizadas relativas a las medias complementarias a adoptar para salvar, e incluso, mejorar y dinamizar el sistema económico. En el sentir opuesto hallamos a los Estados miembros del Norte, a la Comisión Europea y a las asociaciones ecologistas y con ellas a un sector muy importante de la opinión pública, que han encumbrado la Propuesta a la categoría de objetivo político irrenunciable.

Decimocuarta

Parece lógico pensar que los efectos del sistema de derechos negociables serán evaluables sólo una vez puesto en marcha. La complejidad de los mecanismos concretos a arbitrar por los estados miembros; la política de generosidad o escasez de derechos emitidos inicialmente por cada uno de ellos; el efecto real en las empresas, en cuanto poseedoras de títulos negociables en mercados más o menos articulados; las disposiciones legislativas que necesariamente acompañarán y, en su caso, complementarán, como hemos comentado, e este sistema; las repercusiones frente a terceros países; los verdaderos efectos ambientales que se consigan; etc., son cuestiones que habrán de ser analizadas puntualmente.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

AUTORES

AA.VV.: «*Breve historia de Europa*»; ed. Alianza Editorial. Madrid (1994).

AA.VV.: «*Derecho comunitario material*»; ed. McGraw-Hill. Madrid (2000).

AA.VV.: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», Vol. I; ed. McGraw-Hill. Madrid (1998).

AA.VV.: «*Introducción a la política económica*»; ed. McGraw-hill. Madrid (1995).

AA.VV.: «*La protección fiscal del medio ambiente*»; ed. Marcial Pons. Madrid (2002).

AA.VV.: «*Manual General de Derecho Financiero*». «*Derecho Tributario parte General*», Vol. II; ed. Editorial Comares. Granada (1996).

AA.VV.: «*Manual General de Derecho Financiero*». «*Sistema Tributario Estatal*», Vol. III; 3ª edic. Ed. Editorial Comares. Granada (1997).

AA.VV.: «*Una introducción a la economía ecológica*»; ed. Compañía Editorial Continental. México (1999).

ABRIL ABADÍN, E.: “El medio ambiente en el Acta Única Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 14 (1986).

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE: «*El medio ambiente en la Unión Europea. Informe para la revisión del V Programa de acción sobre el medio ambiente*»; ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (1995).

-«*La evaluación dobris*»; ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (1995).

-«*Impuestos ambientales. Aplicación y efectividad medioambiental*»; ed. AEMA. Copenhague (1996).

-«*Medio ambiente en Europa: segunda evaluación*»; ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (1998).

-«*Informe de la AEMA. Impuestos Medioambientales -Evolución reciente-*»; ed. AEMA. Copenhague (2000).

AGUILAR FERNÁNDEZ, S.: “Análisis comparado de las políticas medioambientales en España y Alemania. Reflexiones sobre el futuro de la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea”; *Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Working Paper*, nº 40 (1993).

AIZEGA ZUBILLAGA, J.M.: “La imposición ecológica dentro de la tributación extrafiscal”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998).

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C. y VILLAR EZCURRA, M.: “Los impuestos ecológicos ante el ordenamiento constitucional español”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 197-198 (1999).

ALMUDÍ CID, J.M.: “La tributación sobre las fuentes de energía contaminantes y su discutible compatibilidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (la problemática aplicación extraterritorial del Protocolo de Kyoto”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004). 1999 “*Los impuestos ecológicos ante el ordenamiento constitucional español*”. RCT. Nº 197-198. Páginas 55/58

ALONSO GARCÍA, E.: «*El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*», Vol. I; ed. Fundación Universidad Empresa-Civitas. Madrid (1993).

-«*El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*», Vol. II; ed. Fundación Universidad Empresa-Civitas. Madrid (1993).

-“El Derecho ambiental en la Unión Europea”; «*Cuadernos de Estudios Europeos*», Vol. I; ed. Civitas. Madrid (1993).

-“Legislación sectorial de medio ambiente”; *Revista de Administración Pública*, nº 137 (1995).

ALONSO GONZÁLEZ, L.M.: “La estrategia española ante la política de armonización fiscal comunitaria; *Noticias de la Unión Europea*, nº 75 (1991).

-“Comentarios a la nueva Ley de Impuestos Especiales”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 77 (1993).

-“Instrumentos económicos para la protección del Medio Ambiente: Tipología, fiscalidad y parafiscalidad”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 238 (1995).

-“Devengo y régimen suspensivo de los Impuestos Especiales”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 89 (1996).

-“La conformación de los tributos medioambientales acorde con el principio de capacidad económica: análisis de dos supuestos de derecho positivo”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 202 (2000).

ÁLVAREZ GARCÍA, S. y ÁLVAREZ VILLA, M.T.: “Los impuestos especiales en la Unión europea ¿De una finalidad recaudatoria a la de protección del medio ambiente?”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 183 (2000).

ÁLVAREZ MIRANDA, A.: “Desarrollo, Energía y medio ambiente”; en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

ÁLVAREZ VILLA, M.T y ÁLVAREZ GARCÍA, S.: “Los impuestos especiales en la Unión europea ¿De una finalidad recaudatoria a la de protección del medio ambiente?”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 183 (2000).

ALVAREZ, S. y ARIZAGA, C.: “Libertad de movimientos de capitales y Unión Monetaria: implicaciones para la armonización de la fiscalidad directa de los países comunitarios”; *Noticias de la unión Europea*, nº 144 (1997).

AMSBURG, J.: «*Usos de instrumentos económicos en la política ambiental*»; ed. Comisión Nacional de Medio Ambiente. Santiago de Chile (1995).

ANDRADE, F.; GRAU RUÍZ, M^a.A. y NAVA ESCUDERO, O.: “El impuesto castellano-manchego sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y el gravamen catalán sobre elementos patrimoniales afectos a actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004).

ANGULO AGUADO, I. y SEOÁNEZ CALVO, M.: «*Manual de gestión medioambiental de la empresa. Sistemas de gestión medioambiental, auditorías medioambientales, evaluaciones de impacto ambiental y otras estrategias*»; ed. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid (1999).

ANTÓN VALERO, V.: “La emisión de CO2 en España en el horizonte 1989-1996. Un método de estimación”; *Cuadernos de Actualidad, Hacienda Pública Española*, nº 2 (1993).

-“Impacto inflacionista derivado de la sustitución de cotizaciones sociales por impuestos especiales”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998).

ARBUÉS, F. y BARBERÁN, R.: “Los tributos y el medio ambiente. Una aproximación económica a la política ambiental”; *Estudios sobre Consumo*, nº 40 (1997).

ARIÑO ORTIZ, G.: “Medio ambiente: ¿regulación o mercado?”; en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

ARIZAGA, C. y ALVAREZ, S.: “Libertad de movimientos de capitales y Unión Monetaria: implicaciones para la armonización de la fiscalidad directa de los países comunitarios”; *Noticias de la unión Europea*, nº 144 (1997).

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS: «*Contabilidad de gestión medioambiental*»; Doc. nº 13. ed. AECA. Madrid (1996).

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS: «*Contabilidad de gestión medioambiental. Principios de contabilidad de gestión*»; Documento nº 13. Madrid (1996).

AYRES, R.V. y KNEESE, A.V.: “Producción, consumo y externalidades” (1974). Incluido en: GALLEGO GREDILLA, J.A.: «*Economía del medio ambiente*»; ed. IEF. Madrid (1974).

AZQUETA OYARZUN, D. (1985): «*Teoría de los precios sociales*». «*Biblioteca básica de Administración Pública*»; ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid (1985).

-“Economía, Medio Ambiente y Economía Ambiental”. *Revista Española de Economía*, nº 20 (1994).

-«*Valoración económica de la calidad ambiental*»; ed. McGraw-Hill. Madrid (1997).

AZQUETA OYARZUN, D. y FERREIRO CHAO, A.: *Análisis económico y gestión de recursos naturales*; ed. Alianza Editorial. Madrid. (1994).

BACIGALUPO ZAPATER, E.: “La instrumentación técnico legislativa de la protección penal del medio ambiente”; «Estudios Penales y Criminológicos», Vol. V; (1982).

BAENA AGUILAR, A.: “Protección impositiva del medio natural”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

-“Nuevos impuestos medioambientales”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 241 (1996).

BÁIDEZ GONZÁLEZ, A. y NEVADO PEÑA, D.: “Información social medioambiental: un objetivo a conseguir por las empresas”, en AA.VV: «VI Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad»; Madrid (1994).

BÁIDEZ GONZÁLEZ, A. y NEVADO PEÑA, D.: “Instrumentos empresariales para exteriorizar la información social medioambiental”; *Actualidad Financiera*, nº 2 (1994).

BANEGAS OCHOVO, R., NEVADA PEÑA, D. y TEJADA PONCE, A.: “El cuadro de mando como instrumento de control en la gestión social: recursos humanos y medioambiente”. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol XXIX, nº 103, (2000).

BARAINCA VICINAY, I. y MAGUREGUI URIONABARRENETXEA, L.: “Registro contable de los hechos medioambientales”; *Técnica Contable*, nº 586 (1997).

BARBERÁN, R. y ARBUÉS, F.: “Los tributos y el medio ambiente. Una aproximación económica a la política ambiental”; *Estudios sobre Consumo*, nº 40 (1997).

BARNES, J.: “Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario”; *Revista de Administración Pública*, nº 135 (1994).

BARREIRO FERNÁNDEZ, I.: “La propuesta de directiva relativa a la imposición sobre productos energéticos: Las dificultades para su aprobación”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 189 (2000).

BAUMOL, WILLIAM J. y OATES, WALLACE E.: “Sobre la tributación y el control de las externalidades” *Hacienda Pública Española*, nº 46 (1977).

-«*Economics, environmental policy and the quality of life*»; ed. Prentice-Hall, Englewood Cliffs. Nueva York (1979).

-«*The Theory of Environmental Policy*»; ed. Cambridge University Press. Cambridge (1988).

BAUMOL, WILLIAM J.: “Sobre la tributación y el control de las externalidades”; *Hacienda Pública Española*, nº 46 (1977).

BAYONA DE PEROGORDO, J.J. y SOLER ROCH, M.T.: “Gasto público y medio ambiente”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

BEAN, L. y JARNAGIN, B.D.: “New Cost Priorities: Using a Balanced Scorecard Approach in Financial Reports”. *The Journal of Corporate Accounting and Finance*; Vol. 13, nº 3 (2002).

BECKERMAN, W. en “La deseabilidad del crecimiento económico”; *Revista de Economía Española*, Vol. 1, nº 1 (1971).

-“Política de medio ambiente: la contribución de la teoría económica”; *Hacienda Pública Española*, nº 21 (1973).

-“Problemas reales y ficticios de la política de medio ambiente”; *Hacienda Pública Española*, nº 21 (1973).

BELLINGER, E.G. y MCLOUGHLIN, J.: «*Environmental pollution control*»; ed. Norwel. Londres (1993).

BELTRAN AGUIRRE, J.L.: “El medio ambiente en la reciente Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista de Administración Pública*, nº 134, (1994).

BELTRÁN DE FELIPE, M. y CANOSA USERA, R.: “Relevancia constitucional del medio ambiente”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

BELTRÁN DE FELIPE, M.: “Aproximación a los instrumentos de intervención administrativa sobre el medio ambiente en el Derecho comunitario”; *Noticias de la Unión Europea* nº 122 (1995).

BEVERLEY, T. y KRUSZEWSKA, I.: «*Estrategias para promover la Producción Limpia. Extensión de la Responsabilidad del Productor*»; en: <http://www.greenpeace.org.ar/media/informes/3508.pdf>; ed. Greenpeace (1997).

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: “*Comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero*”; Ed. Departamento de Programación Editorial, Documentación e Información del Boletín Oficial del Estado. Madrid (2005).

BONTIS, N.; DRAGONETTI, N.; JACOBSEN, K., y G. ROOS.: “The Knowledge Toolbox: A Review of The Tools Available to Measure and Manage Intangible Resources”; *European Management Journal*, Vol. 17, nº 4 (1999).

BOQUERA OLIVER, J.M.: «*Derecho administrativo*», Vol. I; edic. 9ª. Ed. Civitas. Madrid (1985).

BORCHARDT, KLAUS-DIETER: «*El ABC del Derecho comunitario*»; 5ª ed. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (2000).

BORRELL FONTELLES, J.: “La política del medio ambiente en la Unión Europea”; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 17 (1995).

-Conferencia de apertura del Primer Congreso Internacional sobre Protección Fiscal del Medio Ambiente”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998).

BORRERO MORO, C.J.: “Los fines no fiscales de los tributos: A propósito de una doctrina jurisprudencial reiterada. (Comentario STC 186/1993, de 7 de junio)”; *Revista de Hacienda Local*, nº 75 (1995).

-“El principio de igualdad y la tributación ambiental: el impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente”; *Jurisprudencia Tributaria*, nº 1.997-2 (1997).

-“Límites al Derecho comunitario a los tributos ambientales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2001).

BRACK, D., GRUBB, M. y VROLIJK, C.: «*The Kyoto Protocol: A Guide to Assessment*»; ed. The Royal Institute of International Affairs and Earthscan Publications (1999).

BRUNDTLAND, G.H.: «*Nuestro futuro común*»;ed. Alianza Editorial. Madrid (1988).

BUCHANAN, J. y FUENTES QUINTANA, E.: «*El sector público en las economías de mercado*»; ed. Espasa-Calpe. Madrid (1979).

BUCHANAN, J.M.: “Externalidad”; *Hacienda Pública Española*, nº 46 (1977).

BUITRAGO MORALEDA, A.: “La política energética de la comunidad Económica Europea”; *Revista de Instituciones Europeas*, nº 1 (1985).

CABA, C. y SIERRA, M.: “Incorporación de un Estado sobre el Capital Intelectual en los Organismos Públicos”; *Actualidad Financiera*, nº monográfico 3/01 (2001).

CALDERÓN PATIER, C. y GONZÁLEZ LORENTE, A.: “Las ayudas de Estado en la legislación de la Unión Europea como restricción a la política fiscal de los Estados miembros”; *Crónica Tributaria*, nº 115 (2005).

CALVO ORTEGA, R.: “Las tasas de las Haciendas Locales: aspectos problemáticos”; *Crónica Tributaria* nº 6 (1973).

-“Prologo a la obra de Vaquero García «Fiscalidad y medio ambiente»”; ed. Lex Nova. Valladolid (1999).

CAMALEÑO SIMÓN, M.C.: “El cuadro de mando integral: algunas reflexiones”; *Harvard-Deusto Finanzas & Contabilidad*, Vol. 33 (2000).

CÁMARA DE LA FUENTE, M.: “Derechos de Propiedad y Contabilidad Medioambiental”; *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXII, nº 75, (1993).

CAMPINS ERITJA, M.: “La realización de la política medioambiental comunitaria a través del artículo 130.S del Tratado de la Comunidad Económica Europea modificado por el Tratado de la Unión Europea”; *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 19, nº 3 (1992).

-“La aplicación del Derecho Comunitario ambiental en España”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 205 (2002).

CANOSA USERA, R. y BELTRÁN DE FELIPE, M.: “Relevancia constitucional del medio ambiente”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

CANOSA USERA, R.: “Relevancia constitucional de lo ambiental”, en AA.VV.: «*La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*»; ed. Marcial Pons. Madrid (2002).

CARAVITA, B.: «*Diritto pubblico dell'ambiente*»; ed. Il Mulino. Bologna (1990).

CARBAJO VASCO, D.: “Los impuestos ecológicos en la Comunidad Económica Europea”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 71 (1990).

-“Los impuestos ecológicos como instrumentos para la gestión ambiental” en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

-“La imposición ecológica en España. El caso de la fiscalidad de las aguas”; *Impuestos*, nº 21, (1993).

-“La armonización fiscal comunitaria en la imposición indirecta y sus consecuencias en España”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 125 (1995).

-“Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente: Tipología, fiscalidad y parafiscalidad”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 238 (1995).

-“El proceso de armonización fiscal en la Unión Europea. Las perspectivas actuales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 204 (2002).

CARBAJO, A y SCHWARTZ, P.: “Teoría económica de los derechos de propiedad”; *Hacienda Pública Española*, nº 68 (1981).

CARRASCO FENECH, F., LARRINAGA GONZÁLEZ, C., MONEVA ABADÍA, J.M., LLENA MACARULLA, F. y CORREA RUIZ, C.: «*Regulación contable de la información medioambiental. Normativa española e internacional*»; AECA. Madrid (2002).

CASADO OLLERO, G.: “Los fines no fiscales de los tributos”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 213 (1991).

CASANA MERINO, F.: “La Directiva 2003/96/CE del Consejo sobre la imposición de los productos energéticos y su incidencia en el ordenamiento interno”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004).

CASAS PARDO, J.: “El control de los efectos económicos externos por medio de la imposición”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda*, nº 29 (1979).

CASTILLO DAUDÍ, M. y JUSTE RUÍZ, J.: “La actualización de la política de Medio Ambiente por el Tratado de Ámsterdam”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 186 (2000).

CASTILLO LÓPEZ, J.M.: “Los tributos ecológicos y el agua: del Canon estatal sobre Vertidos Autorizados a los Cánones autonómicos de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales”; *Impuestos*, nº 23 (1998).

-«*La reforma fiscal ecológica. (Marco económico e institucional para el establecimiento de tributos ecológicos en el Estado central y en las comunidades autónomas. Algunas propuestas)*»; ed. Editorial Comares. Granada (1999).

CÉSPEDES, J.: “Ecología y principios contables”; *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXII, nº 75 (1993),

CHECA GONZÁLEZ, C.: “Los impuestos con fines no fiscales: Notas sobre las causas que lo justifican y sobre su admisibilidad constitucional”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 40 (1983).

CHICO DE LA CÁMARA, P.: “Contribuciones Especiales sobre vertidos de las aguas”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

-“Limites a la fiscalidad ambiental a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004).

COASE, R.H.: “The problem of social costs”; *The Journal Law and Economics*, Vol. III, Octubre (1960).

COLBY, M.E.: “La administración ambiental en el desarrollo: evolución de los paradigmas”; *El trimestre económico*, nº 231 (1991).

COLLADO LÓPEZ, M y MARCILLA LÓPEZ, A.: “La tributación ambiental”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 206 (2000).

COMISIÓN MUNDIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: «*Our common future. The Brundtland report, world commission on environment and development*»; Oxford University Press. Oxford (1987). Trad. esp., «*Nuestro futuro común*»; ed. Alianza. Madrid (1992).

COMITÉ INTERSECRETARIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO: «*Estrategia Nacional de Acción Climática*»; Instituto Nacional de Ecología. México (1999).www.ine.gob.mx.

COMMON, M.: «*Environmental and Resource Economics*»; ed. Longman, London (1988).

CORDÓN EZQUERRO, T. e IGLESIAS DE USSEL, J.: “El proceso de armonización fiscal del impuesto sobre el valor añadido en la Unión europea”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 154 (1996).

CORNEJO PÉREZ, A.: “La nueva Directiva sobre fiscalidad de los productos energéticos”; *Crónica Tributaria*, nº 111 (2004).

CORREA RUIZ, C., LARRINAGA GONZÁLEZ, C., MONEVA ABADÍA, J.M., LLENA MACARULLA, F. y CARRASCO FENECH, F.: «*Regulación contable de la información medioambiental. Normativa española e internacional*»; AECA. Madrid (2002).

COSTANZA, R., CUMBERLAND, J., DALY, H., GOODLAND, R. y NORGAARD, R.: «*Economía Ecológica*»; ed. Compañía Editorial Continental, S.A. (1999).

CRESPO SOLER, C. y RIPOLL FELIU, V.: “Costes derivados de la gestión medioambiental”; *Técnica Contable*, nº 591 (1998).

CRUZ SANZ PÉREZ, D.: «*La Administración Local y la Protección de la Atmósfera: La Intervención a través de Instrumentos de Control Preventivo*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1999).

CUENCA GARCÍA, E.: “Los organismos económicos intencionales y el medio ambiente” en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

CUMBERLAND, J., COSTANZA, R., DALY, H., GOODLAND, R. y NORGAARD, R.: «*Economía Ecológica*»; ed. Compañía Editorial Continental, S.A. C.V (1999).

DALY, H., COSTANZA, R., CUMBERLAND, J., GOODLAND, R. y NORGAARD, R.: «*Economía Ecológica*»; ed. Compañía Editorial Continental, S.A. C.V (1999).

DE FUENTES, P.: “Legitimación y contabilidad medioambiental”; *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 75, Vol. XXII (1993).

DE LA HUCHA CELADOR, F.: “La armonización de la imposición indirecta”, en AA.VV.: «*Sistema fiscal español y armonización europea*»; ed. Marcial Pons. Madrid (1995).

DE PRADA GARCÍA, A.: “La política ambiental comunitaria: algunas consideraciones”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

-“Aspectos filosóficos de la problemática ambiental”, en AA.VV.: «*La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*»; ed. Marcial Pons. Madrid (2002).

DEL CASTILLO GORDO, A. y RUESGA BENITO, S.M.: “Instrumentos para la gestión ambiental en la empresa”, en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

DEL CASTILLO MORA, D.: “La distribución de competencias en materia de medio ambiente”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 5 (2001). En:http://www.cica.es/aliens/gimadus/05/DISTRIBUCI%D3N_COMPETENCIAS.htm/.

DELGADO GARCÍA, A.M.: “Los principios de efecto directo y de responsabilidad de los Estados miembros de la UE en materia tributaria”; *Crónica Tributaria*, nº 72 (1994).

DELGADO PIQUERAS, F.: “Ambiente y Comercio: La ecoetiqueta europea”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 1. En: http://www.cica.es/aliens/gimadus/01/AMBIENTE_COMERCIO.htm/.

DÍEZ VÁZQUEZ, J.: “La financiación comunitaria de la política ambiental ante el próximo siglo”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2001).

DÍEZ-HOCHLEITNER, JAVIER y MARTÍNEZ CAPDEVILA, CARMEN: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», Vol. II; ed. McGraw-Hill. Madrid (1998).

DOBSON, C. y KELLAS, J.: “The Debate: Accounting for emissions”; <http://www.accountancyage.com/Comment/1134083>. (2003).

DOCUMENTACIÓN EUROPEA: «*La Comunidad Europea y el Medio Ambiente*»; ed. Dirección General de Estudios de la Comunidad Europea (1987).

-«*El Parlamento Europeo y la Política Medioambiental de la Unión Europea*»; ed. Parlamento Europeo. Luxemburgo (1997).

DOMINGO SOLANS, E.: “La economía del medio ambiente”; *Hacienda Pública Española*, nº 21 (1973).

-“A la búsqueda del nivel óptimo de contaminación: comentarios a la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico”; *Hacienda Pública Española*, nº 21 (1973).

DOMPER FERRANDO, J.: «*El medio ambiente y la intervención administrativa de las actividades clasificadas*», Vol. I; ed. Civitas. Madrid (1992).

DORNBUSCH, R. y FISCHER, S.: «*Economía*»; ed. McGraw-Hill. Madrid (1988).

DRAGONETTI, N., BONTIS, N.; JACOBSEN, K., y G. ROOS.: “The Knowledge Toolbox: A Review of The Tools Available to Measure and Manage Intangible Resources”; *European Management Journal*, Vol. 17, nº 4 (1999).

DURÁN ROMERO, G. y RUESGA, S.M.: “Nuevos instrumentos para el análisis económico: la contabilidad ambiental”; *Boletín Económico de ICE*, nº 2484 (1996).

EPSTEIN, M. y MANZONI, J.F.: “Implementing Corporate Strategy: From Tableau de Bord to Balanced Scorecards”; *European Management Journal*, Vol. 16, nº 2 (1998).

ESCAPA GARCÍA, M.: “Problemas globales de medio ambiente: asimetría entre los países y ganancias de cooperación”; *Revista Española de Economía*, nº 20 (1994).

ESCOBAR ROCA, G.: «*La ordenación constitucional del medio ambiente*»; ed. Dykinson. Madrid (1995).

FABRA VALLÉS, J.M.: “Regulación administrativa y su eficacia para la protección del medio ambiente”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998).

FAJARDO DEL CASTILLO, T.: «*La política exterior de la Unión Europea en materia de medio ambiente*»; ed. Tecnos. Madrid (2005).

FALCÓN Y TELLA, R.: “La exención relativa a los biocarburantes contenidos en el proyectos piloto: su objeto y alcance en el contexto interno y comunitario”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004).

FERNÁNDEZ ALLES, J.J.: “Reflexiones sobre la teoría constitucional de la integración europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 169 (1999).

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C.: «*La protección del medio ambiente en derecho internacional, derecho comunitario europeo y derecho español*»; ed. Gobierno Vasco. Vitoria (1992).

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Legislación ambiental sobre energía: últimas referencias”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 133 (1996).

-“El régimen jurídico de la utilización y uso de los espacios naturales protegidos: aspectos internacionales, comunitarios e internos”; *Noticias de la Unión Europea*, nº. 179 (1999).

-“La política medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam y en la Revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura política ambiental comunitaria”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 190 (2000).

-“El Tratado de Ámsterdam: aspectos y reflexiones generales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 180 (2000).

-“Derecho ambiental: aspectos generales sobre la protección jurídica del medio ambiente”; *e-Derecho Administrativo*, nº 12 (2004). En: <http://usuarios.lycos.es/edea/2004/numero12/ambiental.htm/>.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M. y MORCILLO RUBIO, J.: «*Química*»; ed. Ediciones Anaya. Madrid (1985).

FERNÁNDEZ PAVÉS, M., RODRÍGUEZ ARIZA, L., LÓPEZ GORDO, M. y LOPEZ GORDO, J.: “El mercado Europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 232 (2004).

FERNÁNDEZ PAVÉS, M.A. y LÓPEZ GORDO, J.F.: “¿Es posible un Impuesto europeo (CO₂ y Energía) para frenar el efecto invernadero?”; *Noticias de la Unión Europea*, en prensa (2006).

FERNÁNDEZ PAVÉS, M.J.: “La repercusión del Derecho comunitario sobre la devolución de ingresos tributarios indebidos”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 117 (1994).

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: “El medio ambiente en la Constitución Española”; *Documentación Administrativa*, nº 190 (1981).

FERREIRO CHAO, A. y AZQUETA OYARZUN, D.: *Análisis económico y gestión de recursos naturales*; ed. Alianza Editorial. Madrid. (1994).

FERREIRO LAPAZTA, J.J.: -“El objeto del tributo”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 10 (1976).

-“Reflexiones sobre Derecho tributario y técnica jurídica”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 85 (1995).

FERRER DUPUY, P.: «*Perspectiva jurídico-financiera del medio ambiente*»; Tesis doctoral. Universitat Pompeu Fabra (2001).

FIELD, B.C.: «*Economía ambiental. Una introducción*»; ed. McGraw-Hill. Santa Fe (1995).

FIGUEROA NERI, A.: “Ocho mitos y una ausencia en los tributos ambientales”; *Crónica Tributaria*, nº 82-83 (1997).

FISCHER, S. y DORNBUSCH R.: «*Economía*»; ed. McGraw-Hill. Madrid (1988).

FLOREZ DE QUIÑÓNEZ, C.: “Infracciones ambientales a discreción. Delitos ambientales: no valen la pena”; *Revista Ecosistemas*, nº 18. (1996). <http://www.ucm.es/info/ecosistemas>.

FONSECA MORILLO, J.F.: “Parte segunda. Análisis sistemático del nuevo Tratado de la Unión Europea. La reforma institucional de la Unión. Consejo”, en AA.VV.: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», Vol. I; ed. McGraw-Hill. Madrid (1998).

FRANCO Y.G. y HERRERA MOLINA, P.M.: “Los nuevos instrumentos económicos para el fomento de energías renovables desde la perspectiva del Derecho financiero comunitario”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004).

FREEMAN III, A.M. y HAVEMAN, R.H.: “Los incentivos económicos y la calidad del medio ambiente”; *Nuevos Impuestos*, IEF (1972).

FUENTES BODELÓN, F.: “El 4º Programa de acción de la CEE en materia de medio ambiente para el periodo 1987-1992”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 47 (1988).

-“Incentivos medioambientales de la CEE”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 66 (1990).

FUENTES QUINTANA, E. y BUCHANAN, J.: «*El sector público en las economías de mercado*»; ed. Espasa-Calpe. Madrid (1979).

G. ROOS., DRAGONETTI, N., BONTIS, N. y JACOBSEN, K.: “The Knowledge Toolbox: A Review of The Tools Available to Measure and Manage Intangible Resources”; *European Management Journal*, Vol. 17, nº 4 (1999).

GAGO RODRÍGUEZ, A. y LABANDEIRA VILLOT, X.: “Instrumentos tributarios para las políticas de medio ambiente”; *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 23 (1994).

-«*La reforma fiscal ecológica. Teoría y práctica de los impuestos ambientales*»; ed. Mundi –prensa. Madrid (1999).

GALLARDO, M.A., y EDUARDO VEGA LÓPEZ, E.: “La contaminación atmosférica de fuentes industriales y los permisos comerciables como una posible solución”, en AA.VV.: «*Instrumentos económicos y medio ambiente*»; ed. Instituto Nacional de Ecología. México (1996). En: http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=19&id_tema=5&dir=Consultas/.

GALLEGO GREDILLA, J.A.: «*Economía del medio ambiente*»; ed. IEF. Madrid (1974).

-“Medio ambiente y ecología” en VV.AA.: «*El sector público en las economías de mercado*»; ed. Espasa-Calpe, Madrid (1979).

GARCÍA ALONSO, J.M.: “Energía y medio ambiente: el marco general y la planificación energética” en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

GARCÍA ALONSO, J.M.: “Energía y medio ambiente: el marco general y la planificación energética” en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

GARCÍA AÑOVEROS, J.: “Desarrollo económico y ordenamiento jurídico”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 44 (1961).

GARCÍA DE CORTAZAR, F. y GONZÁLEZ VESGA, J.M. : «*Breve Historia de España*»; ed. Alianza Editorial. Madrid (1994).

GARCÍA MARGALLO Y MARFIL, J.M.: “Servicios Financieros en Europa. Régimen Fiscal”; <http://www.europasf.org/regimen.asp>. (2006).

GARCIA NOVOA, C.: “Los instrumentos jurídicos para la armonización y uniformidad fiscal comunitaria y su incidencia en el ordenamiento interno español”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 115/116 (1994).

-“Comentarios a los aspectos fiscales de la Ley de Envases”; *Impuestos*, nº 23 (1997).

-“La Propuesta de directiva Marco de política de aguas y la reforma de la Ley de aguas de 1999”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2001).

GARCÍA-HERRERA BLANCO, C.: “Incentivos energéticos en el Impuesto sobre la Electricidad: perspectiva interna y comunitaria”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004).

GEORGE, P.: «*El medio ambiente*»; ed. Oikos-Tau. Barcelona (1972).

GIL IBÁÑEZ, J.L.: “La armonización de los impuestos especiales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 113 (1994).

GIMENO FELIU, J.M.: “Reflexiones sobre el diseño de una política energética comunitaria”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 148 (1997).

GINER INCHAUSTI, B.: “Contabilidad y Medio Ambiente”; «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

GIRÓN LARRUCEA, J.A.: «*Cuestiones de Derecho comunitario europeo*»; ed. Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla (1997).

GLARÍA GALCERÁN, G.: “Prioridades ambientales de la presidencia sueca”; *Información de Medio Ambiente*; nº 91 (2001).

-“La Comisión Europea propone un nuevo programa de acción medioambiental”; *Información de Medio Ambiente*; nº 92 (2001).

GÓMEZ OREA, D.: “Trascendencia social de la política medioambiental”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 82 (1991).

GÓMEZ PUERTO, A.B.: “Las energías alternativas en España y en la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 141 (1996).

-“La Protección del Medio Ambiente en la Unión Europea: Aspectos Históricos, Políticos, Jurídicos e Institucionales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 167 (1998).

GÓMEZ VERDESOTO, M.: “Las tasas por gestión de residuos. Su precedente en la Normativa Comunitaria y su reflejo en la Ley Reguladora de Residuos de Cataluña”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

GÓMEZ-ACEBO Y SOLAR, R.: “Los tributos medioambientales en los países de la Unión europea”; *Cuadernos de Actualidad Económica del IEF*, nº 1 (1995).

GONZÁLEZ DE LA FUENTE, J.M.: “Tributos ambientales en Alemania”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

GONZÁLEZ FAJARDO, F.: “Estrategias Reguladoras de política ambiental: controles directos *versus* impuestos”; *Hacienda Pública Española*, nº 104 (1987).

GONZÁLEZ LORENTE, A. Y CALDERÓN PATIER, C.: “Las ayudas de Estado en la legislación de la Unión Europea como restricción a la política fiscal de los Estados miembros”; *Crónica Tributaria*, nº 115 (2005).

GONZÁLEZ RUIZ, F.J.: “La presidencia española de la Unión Europea en el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda”; *Cuadernos de Actualidad, IEF*, nº7 (1995).

GONZÁLEZ VESGA, J.M y GARCÍA DE CORTAZAR, F.: «*Breve historia de España*»; ed. Alianza Editorial. Madrid (1994).

GONZALO, J.A. y TÚA PEREDA, J.: “La responsabilidad social del auditor”; *Técnica Contable*, nº 389 (1987).

GOODLAND, R., COSTANZA, R., CUMBERLAND, J., DALY, H., y NORGAARD, R.: «*Economía Ecológica*»; ed. Compañía Editorial Continental, S.A. C.V (1999).

GOODLAND, R., DALY, H., EL SERAFY, S. y VON DROSTE, B.: «*Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland*»; ed. Trotta. Madrid (1997).

GOXENS DUCH, A.: “La ecología y la contabilidad”; *Técnica Contable*, tomo XLII, nº 493, (1990).

GRAU RUÍZ, M^a.A.; NAVA ESCUDERO, O. y ANDRADE, F.: “El impuesto castellano-manchego sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y el gravamen catalán sobre elementos patrimoniales afectos a actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004).

GRUBB, M.; VROLIJK, C. y BRACK, D.: «*The Kyoto Protocol: A Guide to Assessment*»; ed. The Royal Institute of International Affairs and Earthscan Publications (1999).

GUERVÓS MAILLÓ, M.A.: “Medidas fiscales de protección ambiental”; *Revista Latinoamericana de derecho Tributario*, nº 1 (1997).

-“Perspectivas de futuro de los impuestos ambientales en la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 190 (2000).

HAECKEL, E.: «*Historia de la creación natural o doctrina científica de la evolución*»; ed. De Medina. Madrid (1878).

HAHN, R.: “Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient Followed the Doctor`s Orders”; *Journal of Economic Perspectives*, nº 3, (1989).

HAVEMAN, R.H. y FREEMAN III, A.M.: “Los incentivos económicos y la calidad del medio ambiente”; *Nuevos Impuestos*, IEF (1972).

HEADLEY, J.: “Aspectos prácticos de la implantación del cuadro de mando integral”; *Harvard-Deusto Finanzas & Contabilidad*, nº 22 (1998).

HENRY, C.: “Sobre la pertinencia del teorema de Coase-farrell”; *Revista Española de Economía*, nº 2 (1994).

HERBER, B.P.: “Impuestos medioambientales en un marco global”; *Hacienda pública Española*, nº 119 (1991).

HERCE, J.A.: “Economía y medio ambiente: crecimiento sostenible”; *Revista de Economía*, nº 14 (1992).

HERNÁNDEZ SANCHO, F.: “Política ambiental y gestión de residuos en la Comunidad Valenciana”; *Noticias de la Unión Europea* nº 170 (1999).

HERRERA MOLINA, P.M. y FRANCO Y.G.: “Los nuevos instrumentos económicos para el fomento de energías renovables desde la perspectiva del Derecho financiero comunitario”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004).

HERRERA MOLINA, P.M. y SERRANO ANTÓN, F.: “Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía)”; *Revista Española de Derecho financiero*, nº 86 (1994).

-“El tributo ecológico balear: ¿un impuesto sobre el volumen de ventas?”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 119 (1994).

-“La protección fiscal del medio ambiente en la Comunidad Europea a la luz de la Constitución”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 117 (1994).

HERRERA MOLINA, P.M.: “El principio (quien contamina paga) desde la perspectiva jurídica”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

-“Desgravaciones tributarias y protección. Análisis a la luz de los principios constitucionales y del Derecho europeo”; *Impuestos*, nº 15 y 16 (1996).

-«*Derecho tributario ambiental. La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario*»; ed. Marcial Pons. Madrid (2000)

HERRERO DE LA FUENTE, A.: “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 186 (2000).

HESTER, G.: “Marketable permits. Lessons for theory and Practice”; *Ecology Law Quarterly*, nº 16 (1989).

HIGON TAMARIT, F.J. y ROIG CONTADA, J.M. “Los impuestos verdes en la Comunidad Europea”, en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

HINES, D.R. y JACKSON, G.S.: “Environmental Problems: How far you go?”; *The Practical Accountant*, Marzo (1994).

HITIRIS, T. y VALLÉS, J.: «*Economía de la Unión Europea*»; ed. Prentice Hall Iberia, Madrid (1999).

HOLLING, C.S.: “Simplifying the complex: The paradigms of ecological function and structure”; *European Journal of Operational Research*, nº 30 (1987).

IBÁÑEZ MÉNDEZ, I. “Los poderes públicos y la defensa del medio ambiente”; *Observatorio Medioambiental*, nº 6 (2003).
<http://www.ucm.es/BUCM/revistas/cca/11391987/articulos/OBMD0303110045A.PDF/>.

IGLESIAS DE USSEL, J e CORDÓN EZQUERRO, T.: “El proceso de armonización fiscal del impuesto sobre el valor añadido en la Unión europea”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 154 (1996).

ISLA, M.M.: “Precio, valor y coste del medio ambiente”; *Revista de Economía*, nº 14 (1992).

JACKSON, G.S. y HINES, D.R.: “Environmental Problems: How far you go?”; *The Practical Accountant*, Marzo (1994).

JACOBO, A D.: “El medio ambiente como propiedad: los permisos transables”; *Momento Económico*, nº 116 (2001).

JACOBO, A.: “Instrumentos económicos para la regulación ambiental: los permisos transaccionables”; *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 33 (1997).

JACOBSEN, K., DRAGONETTI, N., BONTIS, N. y G. ROOS.: “The Knowledge Toolbox: A Review of The Tools Available to Measure and Manage Intangible Resources”; *European Management Journal*, Vol. 17, nº 4 (1999).

JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S.: «*El derecho ambiental y sus principios rectores*»; 3ª edic. Ed. Dykinson. Madrid (1991).

JARNAGIN, B.D. y BEAN, L.: “New Cost Priorities: Using a Balanced Scorecard Approach in Financial Reports”; *The Journal of Corporate Accounting and Finance*; Vol. 13, nº 3 (2002).

JIMÉNEZ BLANCO, A.: “De Nuevo sobre el efecto directo de las Directivas”; *Noticia de la Unión Europea*, nº 205 (2002).

JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, J.: «*El tributo como instrumento de protección ambiental*»; ed. Comares. Granada (1998).

“Hecho imponible o finalidad ¿qué califica a un tributo como ecológico?, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998).

JIMÉNEZ HERRERO, L.: “Tendencias en el uso de instrumentos económicos y fiscales en la gestión ambiental. Reflexiones sobre la Unión Europea y el caso español””, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998).

JIMÉNEZ HERRERO, L.M.: “Desarrollo sostenible global: Base para una estrategia planetaria” en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

-«*Desarrollo sostenible y economía ecológica*»; Editorial Síntesis. Madrid (1996).

JIMÉNEZ ZELEDÓN, M.: “La Ley de envases y residuos de envases: un caso de configuración de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias en el ordenamiento jurídico español”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 193 (1999).

JOINT ECONOMIC COMMITTEE: «*Tradable Emissions*»; <http://www.house.gov/jec/costgov/regs/cost/emission.htm/> (1997).

JORDANO FRAGA, J.: “El Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 0. En: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

-«*La Protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*»; ed. Bosch. Barcelona (1995).

-“La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 6 (2001). En: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/06/LA%20APLICACION%20DEL%20DERECHO%20AMBIENTAL.htm/>.

-“El Derecho ambiental del siglo XXI”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 9 (2003). En: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Medio Ambiente. Dirección General de Planificación: «*El empleo y la inversión en las actividades medioambientales de Andalucía*»; en: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/documentos_tecnicos/inversion_completo/02.pdf (2001).

JUSTE RUÍZ, J. y CASTILLO DAUDÍ, M.: “La actualización de la política de Medio Ambiente por el Tratado de Ámsterdam”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 186 (2000).

JUSTE RUIZ, J.: «*Derecho internacional del medio ambiente*»; ed. McGraw-Hill. Madrid (1999).

KAPLAN, R. S. y NORTON, D. P.: “The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance”; *Harvard Business Review*, Vol. 70, nº 1 (1992).

-«*Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action)*»; ed. Ediciones Gestión 2000. Barcelona (1997).

KELLAS, J. y DOBSON, C.: “The Debate: Accounting for emissions”; <http://www.accountancyage.com/Comment/1134083>. (2003).

KNEESE, A.V. y AYRES, R.V.: “Producción, consumo y externalidades” (1974). Incluido en: GALLEGO GREDILLA, J.A.: «*Economía del medio ambiente*»; ed. IEF. Madrid (1974).

KRUSZEWSKA, I. y BEVERLEY, T.: «*Estrategias para promover la Producción Limpia. Extensión de la Responsabilidad del Productor*»; en: <http://www.greenpeace.org.ar/media/informes/3508.pdf>; ed. Greenpeace (1997).

LABANDEIRA VILLOT, J.: “Impuestos y medio ambiente”; *Economistas*, nº 18 (2000).

LABANDEIRA VILLOT, X. y GAGO RODRÍGUEZ, A.: “Instrumentos tributarios para las políticas de medio ambiente”; *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 23 (1994).

-«*La reforma fiscal ecológica. Teoría y práctica de los impuestos ambientales*»; ed. Mundi –prensa. Madrid (1999).

LARRINAGA GONZÁLEZ, C. y LLULL GILET, A.: “La información medio ambiental en las Cuentas Anuales: El caso del sector eléctrico”; *Partida Doble*, nº 102 (1999).

LARRINAGA GONZÁLEZ, C. y MALLADO RODRÍGUEZ, J.A.: “Contabilidad empresarial e información sobre impacto ambiental”, en AA.VV: «*IV Congreso de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

LARRINAGA GONZÁLEZ, C., MONEVA ABADÍA, J.M., LLENA MACARULLA, F., CARRASCO FENECH, F. y CORREA RUIZ, C.: «*Regulación contable de la información medioambiental. Normativa española e internacional*»; AECA. Madrid (2002).

LASARTE ÁLVAREZ, J.: “Sobre los principios del ordenamiento tributario y la política fiscal seguida en relación con el desarrollo del sector industrial”; *Revista de Derecho financiero y Hacienda Pública*, nº 78 (1968).

LEBAS, M.: “Managerial accounting in France: overview of past tradition and current practice”; *European Accounting Review*, Vol. 3, nº 3 (1994).

LIÑÁN NOGUERAS, D.J. y MANGAS MARTÍN, A.: «*Instituciones y Derecho de la Unión Europea*»; 2ª edic. Ed. Mc Graw-Hill. Madrid (1999).

LLENA MACARULLA, F., LARRINAGA GONZÁLEZ, C., MONEVA ABADÍA, J.M., CARRASCO FENECH, F. y CORREA RUIZ, C.: «*Regulación contable de la información medioambiental. Normativa española e internacional*»; AECA. Madrid (2002).

LLENA MACARULLA, F.: «*La contabilidad en la interacción empresa-medio ambiente. Su contribución a la gestión medioambiental*»; Tesis doctoral. Universidad de Zaragoza (1999).

LLULL GILET, A. y LARRINAGA GONZÁLEZ, C.: “La información medio ambiental en las Cuentas Anuales: El caso del sector eléctrico”; *Partida Doble*, nº 102 (1999).

LOPERENA ROTA, D.: “La Protección de la Salud y el Medio Ambiente Adecuado para el Desarrollo de la Persona en la Constitución”, en AA.VV.: «*Estudios sobre la Constitución Española*», Vol. II; -De los Derechos y Deberes Fundamentales-, homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. ed. Civitas. Madrid (1991).

-“Balance de la Conferencia de Río sobre medio ambiente y desarrollo”; *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 35 (1993).

-«*Los Principios del Derecho Ambiental*»; ed. Cívitas. Madrid (1998).

-“Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 3 (1999). En: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/03/decrechos.htm/>.

LÓPEZ BONILLO, D.: «*El medio ambiente*»; ed. Planeta. Madrid (1994).

LÓPEZ BUSTOS, F.: «*La organización administrativa del medio ambiente*»; ed. Civitas. Madrid (1992).

LÓPEZ CASASNOVAS, G.: “Algunas consideraciones acerca de la relevancia de la teoría de la Imposición Óptima”; *Hacienda Pública Española*, nº 119 (1991).

LÓPEZ DE VALDIVIESO, MARÍA, J.: “El Instrumento financiero LIFE”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 160 (1998).

LÓPEZ ESPADAFOR, C.M.: “Los Impuestos Especiales de Fabricación y la estructuración de la imposición sobre la energía en la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 195 (2001).

LÓPEZ GORDO, J.F. y LÓPEZ GORDO, M.G.: “El Protocolo de Kioto y la contabilidad de los derechos de emisión”; *Técnica Contable*, nº 670 (2004).

-“Pautas generales de funcionamiento del MEDE. Análisis desde una perspectiva contable”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 263 (2005).

-“Normativa sobre el registro contable de los derechos de emisión”; *Revista Ecosistemas*, en prensa (2006). En: <http://www.ucm.es/info/ecosistemas/>.

LÓPEZ GORDO, J.F., FERNÁNDEZ PAVÉS, M., RODRÍGUEZ ARIZA, L. y LOPEZ GORDO, M.G.: “El mercado Europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 232 (2004).

LÓPEZ GORDO, J.F. y FERNÁNDEZ PAVÉS, M.A.: “¿Es posible un Impuesto europeo (CO2 y Energía) para frenar el efecto invernadero?”; *Noticias de la Unión Europea*, en prensa (2006).

LÓPEZ GORDO, M.G. y LÓPEZ GORDO, J.F.: “El Protocolo de Kioto y la contabilidad de los derechos de emisión”; *Técnica Contable*, nº 670 (2004).

-“Pautas generales de funcionamiento del MEDE. Análisis desde una perspectiva contable”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 263 (2005).

-“Normativa sobre el registro contable de los derechos de emisión”; *Revista Ecosistemas*, en prensa (2006). En: <http://www.ucm.es/info/ecosistemas/>.

LÓPEZ GORDO, M.G., FERNÁNDEZ PAVÉS, M., RODRÍGUEZ ARIZA, L. y LOPEZ GORDO, J.F.: “El mercado Europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 232 (2004).

LÓPEZ GORDO, M.G.: “Provisiones y contingencias medioambientales: Consecuencias desde el punto de vista de la auditoría financiera”; *Revista Técnica*, nº 15 (1999).

-«Análisis de la información medioambiental suministrada por las entidades públicas y privadas. El caso de los Espacios Naturales Protegidos y del sector energético»; Tesis Doctoral. Universidad de Granada (2003):

LÓPEZ RAMÓN, F.: “La política de medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español”, en AA.VV.: «*Tratado de Derecho Comunitario Europeo*», Vol. III; ed. Civitas. Madrid (1986).

-“Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”; *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 95 (1997).

-“Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 1. En: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, R.: “Armonización sobre las medidas financieras. Trabajos realizados por el ISAR”; *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXII, nº 75, (1993).

LÓPEZ VIÑEGLA, A.: “El cuadro de mando. La excelencia en la información contable. Cuestiones teóricas”; *Cuadernos Aragoneses de economía*, Vol. 4, nº 2 (1994).

LOZANO SERRANO, C.: “Intervencionismo y derecho financiero”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 55 (1987).

LUCHENA MOZO, G.M.: “Fiscalidad de la energía”; *Crónica Tributaria*, nº 108 (2003).

MAGADÁN DÍAZ, M. y RIVAS GARCÍA, J.I.: “La imposición de las emisiones de dióxido de carbono en el marco comunitario”; *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales y del Instituto Universitario de Administración y Dirección de Empresas*, nº 35 (1995).

-“La imposición de las emisiones de dióxido de carbono en el marco comunitario”; ICADE, nº 35 (1995).

-“Dumping Ecológico o Imperialismo Ecológico: una estrategia de comercio o una medida de protección medioambiental”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 160 (1998).

MAGUREGUI URIONABARRENETXEA, L. y BARAINCA VICINAY, I.: “Registro contable de los hechos medioambientales”; *Técnica Contable*, nº 586 (1997).

MALLADO RODRÍGUEZ, J.A. y LARRINAGA GONZÁLEZ, C.: “Contabilidad empresarial e información sobre impacto ambiental”, en AA.VV: «IV Congreso de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

MALVÁREZ PASCUAL, L.A. y MARTÍN ZAMORA, M.P.: “El poder normativo del ICAC y su incidencia en el ámbito fiscal”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 181 (1998).

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: «*Instituciones y Derecho de la Unión Europea*»; 2ª edic. Ed. Mc Graw-Hill. Madrid (1999).

MANZONI, J.F. y EPSTEIN, M.: “Implementing Corporate Strategy: From Tableau de Bord to Balanced Scorecards”; *European Management Journal*, Vol. 16, nº 2 (1998).

MARCILLA LÓPEZ, A. Y COLLADO PÉREZ, M.: “La tributación ambiental”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 206 (2000).

MARGALLO GONZÁLEZ, E.: “Fiscalidad ecológica versus liberalización del comercio”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 245 (1997).

MARÍN ARRESE, J.P.: “La política comunitaria de ayudas sectoriales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 196 (2001).

MARIÑO MENÉNDEZ, F.: “La configuración progresiva de la política medioambiental comunitaria”; *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 20, nº 3 (1993).
-«*Derecho medioambiental de la Unión Europea*»; ed. Mac Graw-Hill. Madrid (1996).

MARRACO SOLANA, S.: “La caza, la conservación y la legislación”; *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de Barbastro*, nº 7 (1990).

MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: “La deducción por inversión en bienes ambientales a la luz del principio “quien contamina paga” y la prohibición de ayudas de Estado”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004).

MARTÍN JIMÉNEZ, A.J.: “¿Hacia una nueva configuración de las relaciones entre el Derecho comunitario y la normativa nacional en materia de imposición directa? el caso Gilly”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 102 (1999).

MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho Ambiental*», Vol. I; ed. Trivium. Madrid (1991).

-“Las ciencias sociales y la conservación de los sistemas naturales”; en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

-«*Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*»; ed. Trivium. Madrid (1994).

-«*Manual de Derecho Ambiental*»; ed. Trivium. Madrid (1995).

-“Medidas fiscales para apoyar las energías renovables”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998).

-“El Derecho Ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y prospectiva”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2001).

MARTÍN QUERALT, J.: “Las exenciones de tributos locales y los fines de política económica”; *Revista Española de Derecho Financiero* nº 6 (1975).

MARTÍN ZAMORA, M.P. y MALVÁREZ PASCUAL, L.A.: “El poder normativo del ICAC y su incidencia en el ámbito fiscal”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 181 (1998).

MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y DÍEZ-HOCHLEITNER, J.: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», Vol. II; ed. McGraw-Hill. Madrid (1998).

MARTÍNEZ CUADRADO, M.: “Parte primera. La revisión de los Tratados y el poder constituyente de la Unión”, en AA.VV.: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», Vol. I; ed. McGraw-Hill. Madrid (1998).

MASANET LLODRÀ, M.J.: “La contabilidad medio ambiental como fiel reflejo de la nueva concepción económica de sostenibilidad”; *Actualidad Financiera*, nº monográfico, 3er trimestre (2001).

MATA SIERRA, M.T.: “Perspectivas de la armonización de la fiscalidad directa ante la Unión Europea”, en AA.VV.: «*Sistema fiscal español y armonización europea*»; ed. Marcial Pons. Madrid (1995).

-«*El IVA comunitario: configuración del sistema definitivo*»; ed. Lex Nova. Valladolid (1996).

-«*La armonización fiscal en la Comunidad Europea*»; ed. Lex Nova. Valladolid (1996).

MAUNDERS, K.T. y BURRITT, R.L.: “Accounting and Ecological Crisis”; *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 4, nº 3 (1991).

MCLOUGHLIN, J. Y BELLINGER, E.G.: «*Environmental pollution control*»; ed. Norwel. Londres (1993).

MENDOZA MAYORDOMO, X.: “La utilización de técnicas de gestión del sector privado y el desarrollo del management público”, en AA.VV: «*pensar lo público*»; Ed. ESADE. Granada (2000).

MENENDEZ CHAVES, R.: “Instrumentos comunitarios de protección del medio ambiente y ordenación del territorio, aplicados en Asturias”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 111 (1994).

MILLS, E.S.: “Incentivos económicos en el control de la contaminación atmosférica”; *Hacienda pública Española*, nº 21 (1973).

MONEVA ABADÍA, J.M., LARRINAGA GONZÁLEZ, C., LLENA MACARULLA, F., CARRASCO FENECH, F. y CORREA RUIZ, C.: «*Regulación contable de la información medioambiental. Normativa española e internacional*»; AECA. Madrid (2002).

MONEVA ABADÍA, J.M.: “Información financiera medioambiental: su regulación internacional”; *Partida Doble*, nº 66 (1996).

MONTESINOS DEL VALLE, M. y RODRÍGUEZ DE SANCHO, M.J.: “Unión europea y Medio ambiente”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 131 (1995).

MORCILLO RUBIO, J. Y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M.: «*Química*»; ed. Ediciones Anaya. Madrid (1985).

MORENO BLESA, L.: “La política energética comunitaria: el mercado interior y el sector eléctrico”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 165 (1998).

MORENO FLOREZ, R.M.: “Perspectivas de la responsabilidad civil en materia de medio ambiente”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998).

MORENO TRUJILLO, E.: «*La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad de su deterioro*»; ed. Bosch. Barcelona (1991).

MUÑOZ RODRÍGUEZ, C.: “Los sistemas contables y el medioambiente”; *Partida Doble*, nº 76 (1997).

NAVA ESCUDERO, O.; GRAU RUÍZ, M^a.A. y ANDRADE, F.: “El impuesto castellano-manchego sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y el gravamen catalán sobre elementos patrimoniales afectos a actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004).

NAVARRO RUIZ, M.A.: «*Un modelo para el control y la mejora de la gestión de los fondos de pensiones*»; Tesis Doctoral. Universidad de Granada (2003).

NEVADA PEÑA, D. y BÁIDEZ GONZÁLEZ, A.: “Instrumentos empresariales para exteriorizar la información social medioambiental”; *Actualidad Financiera*, nº 2 (1994).

NEVADA PEÑA, D., BANEGAS OCHOVO, R. y TEJADA PONCE, A.: “El cuadro de mando como instrumento de control en la gestión social: recursos humanos y medioambiente”. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXIX, nº 103, (2000).

NEVADO PEÑA, D. y BÁIDEZ GONZÁLEZ, A.: “Información social medioambiental: un objetivo a conseguir por las empresas”, en AA.VV: «*VI Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad*»; Madrid (1994).

NEVADO PEÑA, D. y TEJADA PONCE, A.: “La segmentación de la información medioambiental”; *Partida Doble*, nº 76 (1997).

NIETO NÚÑEZ: «*La Ley del solar común: (derecho medioambiental)*»; ed. Colex. Madrid (1993).

NORGAARD, R., COSTANZA, R., CUMBERLAND, J., DALY, H. y GOODLAND, R. y: «*Economía Ecológica*»; ed. Compañía Editorial Continental, S.A. C.V (1999).

NORREGAARD, J. y REPPÉLIN-HILL, V.: «*Control de la contaminación mediante el uso de impuestos y licencias negociables*»; ed. FMI (2000).

NORTON, D. P. y KAPLAN, R. S.: “The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance”; *Harvard Business Review*, Vol. 70, nº 1 (1992).
-«*Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action)*»; ed. Ediciones Gestión 2000. Barcelona (1997).

OATES, WALLACE E y BAUMOL, WILLIAM J.: “Sobre la tributación y el control de las externalidades”*Hacienda Pública Española*, nº 46 (1977).

-«*Economics, environmental policy and the quality of life*»; ed. Prentice-Hall, Englewood Cliffs. Nueva York (1979).

-«*The Theory of Environmental Policy*»; ed. Cambridge University Press. Cambridge (1988).

ODÓN PALLÁ S. y RUBIO DE URQUÍA, F.J.: “La cuestión medioambiental en el GATT: una revisión histórica”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 129 (1995).

ODÓN PALLA SAGÜÉS, F. y RUBIO DE URQUÍA, F.J.: “La cuestión medioambiental en el GATT: una revisión histórica”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 129 (1995).

OÑATE I SANGLAS, I.: «*La normativa ambiental comunitaria. Condició i proposta de futur*»; ed. Beta. Barcelona (1993).

OPSCHOOR, J.B. y VOS, H.B.: «*Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente*»; ed. OCDE. París (1989).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: «*Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*»; <http://www.onu.org/>. (1972).

-«*Divulgación de información sobre el medioambiente: encuesta internacional sobre las empresas en materia de presentación de informes*»; informe del Secretario General, E/C. 10^a/C.3/1992/3, ed. ONU. (1992).

-«*Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*»; http://www.continental.edu.pe/doc_info/rio1992/. (1992).

ORGANIZACIÓN PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: «*La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias*»; ed. OCDE-Ediciones Mundi-prensa. París (1993). Versión española a cargo de PICHOT, F. y RAPADO, J.R.

-«*Managing the Environment: The Role of Economic Instruments*»; ed. OCDE. Paris, (1994).

-“*Agriculture and Forestry: Identification of Options for Net Greenhouse Gas Reduction*”; *Working Paper* nº 7 (1997).

ORÓN DE MORATAL, G.: “Consecuencias de la integración en las comunidades Europeas sobre el Derecho Financiero y tributario”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 97 (1999).

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «*Lecciones del Derecho al Medio Ambiente*»; ed. Lex Nova. Valladolid (1998).

ORTIZ CALLE, E.: “Armonización comunitaria de la imposición especial sobre hidrocarburos y fiscalidad medioambiental (Comentarios a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 10 de junio de 1999, dictada en el asunto C-346/97 y relativa a las cuestiones prejudiciales planteadas en el litigio entre “Transwede Airways AB” y la Administración tributaria sueca); *Noticias de la Unión Europea* n° 189 (2000).

ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L.: “El medio ambiente en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea: aspectos jurídicos”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, n° 53 (1989).

OTLEY, D.: “Performance management: a framework for Management Control Systems Research”; *Management Accounting Research*, Vol. 10, n° 4 (1999).

PASQUAL I ROCABERT, J.: “La necesidad de nuevos instrumentos de política económica medioambiental”; en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

PEARCE, D. W.: «*Environmental Economics*»; ed. Longman. London (1976).

PEARCE, D.W. y TURNER, R.K.: «*Economics of natural resources and the environment*». Ed. Harvester. London (1990).

PELEGRÍN LÓPEZ, A.: “Los delitos contra el medio ambiente y su regulación en el nuevo Código Penal”; *Partida Doble*, n° 69, (1996).

PÉREZ ARRAIZ, J.: “La Propuesta de Directiva de la Comisión Europea para un Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre la energía”; *Impuestos*, n° 15 y 16 (1996).

-“La extrafiscalidad y el medio ambiente”. *Revista de Hacienda Local*, n° 78 (1996).

PÉREZ BUSTAMANTE, R. y FOLGUERA CRESPO, P.: “Parte primera. De Maastricht a Ámsterdam. El significado del Tratado de Maastricht. El contexto histórico del Tratado de Ámsterdam”, en AA.VV.: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», Vol. I; ed. McGraw-Hill. Madrid (1998).

PÉREZ CARRILLO, E. F.: “El Tratado de Ámsterdam. Entre el Mercado de los quince y el siglo XXI”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 189 (2000).

-“El Tratado de Niza. Entre la consolidación de la unión de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa”; *Revista de Estudios Europeo*, nº 27 (2001).

PÉREZ DE AYALA, J.L.: “La traslación jurídica de la cuota en los impuestos ambientales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

-“II. Instrumentos jurídicos-públicos de protección del medio ambiente. B) La polémica “medidas administrativas versus instrumentos económicos. 2. Consideraciones jurídicas. El principio “quien contamina paga”, como principio de Justicia del tributo”, en AA.VV.: «*La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*»; ed. Marcial Pons. Madrid (2002).

PÉREZ LUÑO, A.E.: “Análisis del art. 45 de la CE”, en AA.VV.: «*Comentarios a las leyes políticas*», Vol. I; ed. Edersa. Madrid (1984).

-«*Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*»; ed. Tecnos. Madrid (1999).

PÉREZ MORENO, A.: “Instrumentos de tutela ambiental”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 0. En <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

-“La cuestión medioambiental, factor prioritario en la regulación de las obras y servicios públicos”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 1. En: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.

PIGOU, A.C.: «*Economics of Welfare*»; ed. Macmillan. Londres (1920).

PIÑA GARRIDO, D.: “El hecho imponible y el devengo en los Impuestos Especiales sobre alcoholes”; *Crónica Tributaria*, nº 66 (1993).

POOSTCHI, B.: “The 1997 Treaty of Amsterdam –Implications for EU Environmental Law and Policy Making”; *Review of European Community and International Law*, Vol. 7, abril (1998).

PRIETO ÁLVAREZ, T.: “Medio ambiente y competencia en el Derecho de la Unión Europea. En busca del adecuado punto de equilibrio”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 207 (2002).

PUEBLA AGRAMUNT, N.: “Los tributos con fines no fiscales”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 183 (1998).

PUIG ANDRÉU, J.V.: “Los objetivos de la empresa: revisión y establecimiento de un proyecto”; *Técnica Contable*, nº 389 (1987).

RAMALLO MASSANET, J.M.: “Hecho imponible y cuantificación de la prestación tributaria”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 20 (1978).

RAMOS LLANOS, A.J.: “El eco impuesto o carbón-tax”; *Actualidad Financiera*, nº 45 (1998).

RAMOS PRIETO, J.: “Las fuentes del Derecho Tributario”, en AA.VV.: «*Manual General de Derecho Financiero*». -Derecho Tributario parte General-, *Vol. II*; ed. Editorial Comares. Granada (1996).

RASINES GARCÍA, L.A.: “La política comunitaria del gas natural”; *Noticias de la Unión Europea* nº 179 (1999).

-“La Política energética de la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 187-188 (2000).

REED, W. J.: “Una introducción a la economía de los recursos naturales y su modelización”, en AA.VV.: «*Análisis económico y gestión de recursos naturales*»; ed. Alianza Editorial. Madrid (1994).

REPELIN-HILL, V. y NORREGAARD, J. y: «*Control de la contaminación mediante el uso de impuestos y licencias negociables*»; ed. FMI (2000).

RIPOLL FELIU, V. y CRESPO SOLER, C.: “Costes derivados de la gestión medioambiental”; *Técnica Contable*, nº 591 (1998).

RIVAS GARCÍA, J.I. y MAGADÁN DÍAZ, M.: “La imposición de las emisiones de dióxido de carbono en el marco comunitario”; *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales y del Instituto Universitario de Administración y Dirección de Empresas*, nº 35 (1995).

-“La imposición de las emisiones de dióxido de carbono en el marco comunitario”; *ICADE*, nº 35 (1995).

-“Dumping Ecológico o Imperialismo Ecológico: una estrategia de comercio o una medida de protección medioambiental”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 160 (1998).

RODRÍGUEZ ARIZA, L., FERNÁNDEZ PAVÉS, M., LÓPEZ GORDO, M. y LOPEZ GORDO, J.: “El mercado Europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 232 (2004).

RODRÍGUEZ DE SANCHO, M.J. y MONTESINOS DEL VALLE, M.: “Unión europea y Medio ambiente”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 131 (1995).

RODRÍGUEZ LAGO, J.: “Reflexiones sobre la incidencia del medio ambiente en la actividad empresarial”; *Técnica Contable*, nº 554 (1995).

RODRÍGUEZ RAMOS, L.: “Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del ambiente”; *Documentación Administrativa*, nº 190, (1981).

RODRÍGUEZ-ARANA, J.: “Sobre el principio de subsidiariedad”; *Noticias de la Unión Europea*,. nº 119 (1994).

ROIG CONTADA, J.M y HIGON TAMARIT, F.J.: “Los impuestos verdes en la Comunidad Europea”, en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente-*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

ROSA MORENO, J.: “Las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones estratégicas en la nueva normativa comunitaria”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 190 (2000).

ROSELLÓ MORENO, C.: “Impuestos reducidos sobre las gasolinas reformuladas; una estrategia para reducir las emisiones contaminantes de los vehículos”; *Impuestos*, nº 20 (1997).

ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.: “Incentivos económicos para la protección del medio ambiente”; *Revista de economía social y de la empresa*, nº 15 (1992).

-«*El tributo ambiental*»; ed. PPU. Barcelona (1994).

-“El tributo ambiental. Primeras reflexiones en torno a los principios comunitarios y constitucionales”; *Impuestos* nº 4 (1994).

-«*Los tributos y la protección del medio ambiente*», ed. Marcial Pons. Madrid. (1995).

-“Tributos ecológicos en el ámbito municipal”; *Impuestos* nº 27 (1996).

-“La convergencia entre el Derecho ambiental y el Derecho tributario”; *Quincena Fiscal* nº 13 (1997).

-“Los intangibles y la fiscalidad ambiental”; *Crónica Tributaria* nº 111 (2004).

ROZAS VALDÉS, J.A.: “Hacienda y residuos”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998).

-“La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

-“Haciendas Locales y Medio Ambiente”; *Impuestos* nº 21 (1997).

-“Impuestos, energía y derecho comunitario”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2000).

RUBIO DE URQUÍA, F.J. y ODÖN PÁLLA SAGÜÉS, F.: “La cuestión medioambiental en el GATT: una revisión histórica”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 129 (1995).

RUESGA BENITO, S.M. y DEL CASTILLO GORDO, A.: “Instrumentos para la gestión ambiental en la empresa”, en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

RUESGA, S.M. y DURÁN ROMERO, G.: “Nuevos instrumentos para el análisis económico: la contabilidad ambiental”; *Boletín Económico de ICE*, nº 2484 (1996).

RUIZ MIGUEL, C.: “La repercusión constitucional del Tratado de la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 115-116 (1994).

SÁENZ COSCULLUELA, J.: “El medio ambiente en España y nuestro ingreso en las Comunidades Europeas”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 14 (1986).

SALINAS SÁNCHEZ, F.J.: “Política fiscal y la Unión Europea: ¿Un falso peldaño en la ascensión a una Europa Federal?”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 187-188 (2000).

SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D.: “La Política Ambiental Comunitaria: especial referencia a los programas de Acción”; *Revista de Instituciones Europeas*, nº 3 (1985).

-“El Acta Única Europea y el Cuarto Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1987-1992)”;

Noticias de la Comunidad Económica Europea, nº 51 (1989).

-“Normativa ambiental relativa al sector energético”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 101 (1993).

-“Los caminos de la Unión Europea: los procesos de elaboración del Acta Única y del Tratado de Maastricht”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 131 (1995).

-“Evolución y regulación actual de la política ambiental comunitaria”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 153 (1997).

SÁNCHEZ GOLLANES, E.: “La contaminación acústica: nuevas perspectivas desde el Derecho comunitario”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 190 (2000).

SÁNCHEZ PEDROCHE, J.A.: “La tributación ambiental. ¿Sólo un tema de moda?”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 242 (1996).

SÁNCHEZ PINO, A.J.: “El efecto invernadero: alternativas en la intervención de la Unión Europea (especial referencia a la propuesta del Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y la energía)”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 138 (1996).

SANTANA, B.: “Protección medioambiental”; *Actualidad Financiera*, nº 41 (1992).

SARTORIO ALBALAT, S.: “Traslación económica y obligados tributarios”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 204 (1989).

SCHWARTZ, P. y CARBAJO, A.: “Teoría económica de los derechos de propiedad”; *Hacienda Pública Española*, nº 68 (1981).

SCOTT, D.: “Identification and selection of environmental performance indicators: application of the Balanced Scorecard Approach”; *Corporate Environmental Strategy*, nº 4, Vol. 5 (1998).

SEMINARIO DE DERECHO FINANCIERO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID: «*Lecciones de Derecho Financiero*»; 2ª edic. Ed. Universidad Complutense. Madrid (1982).

SEOÁNEZ CALVO, M. y ANGULO AGUADO, I.: «*Manual de gestión medioambiental de la empresa. Sistemas de gestión medioambiental, auditorías medioambientales, evaluaciones de impacto ambiental y otras estrategias*»; ed. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid (1999).

SERRANO ANTÓN, F. y HERRERO MOLINA, P.M.: “Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía)”; *Revista Española de Derecho financiero*, nº 86 (1994).

-“El tributo ecológico balear: ¿un impuesto sobre el volumen de ventas?”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 119 (1994).

SERRANO ANTÓN, F.: “Medidas tributarias medioambientales: la ecotasa en la Unión europea”; en AA.VV.: «*Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*», ed. Diputación de Barcelona-Civitas. Madrid (1996).

-“IV. La fiscalidad ambiental en España, la Unión Europea y los Estados Unidos de América. C) La protección fiscal del medio ambiente en la Unión Europea: el impuesto comunitario sobre productos energéticos”, en AA.VV.: «*La protección fiscal del medio ambiente*»; ed. Marcial Pons. Madrid (2002).

-“El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos de la comunidad de Madrid: su compatibilidad con el Derecho Comunitario”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 237 (2004).

SERRANO MORENO, J.L.: “El derecho subjetivo al ambiente”, en VV.AA, «*Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente*»; ed. Principado de Asturias-Comisión de las Comunidades Europeas. Asturias (1991).

-«*Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*»; ed. Editorial Comares. Granada (1992).

SIERRA LUDWING, V.: “El efecto invernadero desde la perspectiva comunitaria: estrategias e incidencias” en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

-“Fiscalidad medioambiental y competitividad: incompatibilidades y perspectivas”; *Boletín Económico de ICE*, nº 2.570 (1998).

SIERRA, M. y CABA, C.: “Incorporación de un Estado sobre el Capital Intelectual en los Organismos Públicos”; *Actualidad Financiera*, nº monográfico 3/01 (2001).

SIMÓN ACOSTA, E.: “Reflexiones sobre las tasas de las Haciendas Locales”; *Hacienda Pública Española* nº 35 (1975).

-“Consideraciones acerca del canon sobre la producción de energía eléctrica”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 32 (1981).

SMITH, A.: «*La riqueza de las naciones*»; ed. Pirámide. Madrid (1996).

SOBRINO HEREDIA, J.M.: “Principio de subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 145 (1997).

SOLANA VILLAMOR, F: “La armonización de los elementos estructurales de los Impuestos Especiales. Comentario de la Directiva 12/1992/ (I)”; *Carta Tributaria*, nº 160 (1992).

-“La armonización de los elementos estructurales de los Impuestos Especiales. Comentario de la Directiva 12/1992/ (II)”; *Carta Tributaria*, nº 161 (1992).

SOLER ROCH, M.T y BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “Gasto público y medio ambiente”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA ARANCELARIA E INSTRUMENTOS DE DEFENSA COMERCIAL: “La cláusula social y medioambiental en el SPG comunitario”; *Boletín ICE Económico*, nº 2.575 (1998).

TAMAMES GÓMEZ, R.: «*Ecología y desarrollo*»; 5ª ed. Tecnos. Madrid (1985).

-«*Estructura económica internacional*»; 12ª ed. Alianza Editorial. Madrid (1988).

-“Parte segunda. Análisis sistemático del nuevo Tratado de la Unión Europea. La Unión Europea y sus principios básicos. El desarrollo sostenible”, en AA.VV.: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», Vol. I; ed. McGraw-Hill. Madrid (1998).

-“Parte segunda. Análisis sistemático del nuevo Tratado de la Unión Europea. Una Unión al servicio del ciudadano: (I) Una Unión más próxima. La solidaridad intergeneracional. El respeto del medio ambiente”, en AA.VV.: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», Vol. I; ed. McGraw-Hill. Madrid (1998).

TARANTINI, G.: “Il principio «chi inquina paga» tra fonti comunitarie e competenze regionali”; *Rivista Giuridica dell' Ambiente*, nº 4, (1990).

TEJADA PONCE, A. y NEVADO PEÑA, D.: “La segmentación de la información medioambiental”; *Partida Doble*, nº 76 (1997).

TEJADA PONCE, A., BANEGAS OCHOVO, R. y NEVADA PEÑA, D.: “El cuadro de mando como instrumento de control en la gestión social: recursos humanos y medioambiente”. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXIX, nº 103, (2000).

TIETENBERG, T.H.: “Transferable Discharge Permits and Global Warming”, en AA.VV.: «*In Handbook of Environmental Economics*»; ed. D. Bromley. Cambridge, Massachusetts (1995).

TOLEDO JAUDENES, J.: “El principio “quien contamina paga” y el canon de vertidos”; *Revista de Administración Pública*, nº 112 (1987).

TORNO MAS, J.: Prologo a la obra de CRUZ SANZ PÉREZ, D.: «*La Administración Local y la Protección de la Atmósfera: La Intervención a través de Instrumentos de Control Preventivo*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1999).

TORRES EUGENA, N.: “La protección del medio ambiente en el Acta Única Europea”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 51 (1989).

TÚA PEREDA, J. y GONZALO, J.A.: “La responsabilidad social del auditor”; *Técnica Contable*, nº 389 (1987).

TURNER, R.K y PEARCE, D.W.: «*Economics of natural resources and the environment*». Ed. Harvester. London (1990).

VALENCIA MARTÍN, G.: “Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 190 (2000).

VALERIO MARTÍNEZ DE MUNIAIN, E.: «*La legislación europea del medio ambiente: su aplicación en España*»; ed. Colex. Madrid (1994).

VALLÉS, J. y HITIRIS, T.: «*Economía de la Unión Europea*»; ed. Prentice Hall Iberia, Madrid (1999).

VALLVERDÚ, J.: “Externalidades positivas de la empresa y el principio de correlación de ingresos y gastos”; en: «*V Congreso AECA*». Murcia (1989).

VAQUERO GARCÍA, A.: «*Fiscalidad y medio ambiente*»; ed. Lex Nova. Valladolid (1999).

-“Fiscalidad y medio ambiente”; *Gaceta Fiscal*, nº 162 (1998).

-“Propuestas comunitarias sobre la fiscalidad de la energía”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2000).

VEGA LÓPEZ, E. y GALLARDO, M.A.: “La contaminación atmosférica de fuentes industriales y los permisos comerciables como una posible solución”, en AA.VV.: «*Instrumentos económicos y medio ambiente*»; ed. Instituto Nacional de Ecología. México (1996).

En:
http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=19&id_tema=5&dir=Consultas/.

VELASCO CABALLERO, F.: “Protección del Medio Ambiente en el constitucionalismo europeo”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 190 (2000).

VICENTE-ARCHE DOMINGO, F.: “Elementos cuantitativos de la obligación tributaria”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 60 (1965).

-“La protección fiscal del medio ambiente en la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1995).

VILLAMIL SERRANO, A.: “El medido ambiente y la CEE”, *Cuadernos Jurídicos*, nº 2 (1992).

VILLAR EZCURRA, M. y ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: “Los impuestos ecológicos ante el ordenamiento constitucional español”; *Revista de Contabilidad y Tributación* nº 197-198. (1999).

VILLAR EZCURRA, M.: “La necesidad de revisar las categorías tributarias ante el deslizamiento del Derecho comunitario: un ejemplo en la Ley de Envases y Residuos de Envase”; *Quincena Fiscal*, nº 18 (1997).

-“Comentarios críticos de urgencia a la Ley de Residuos y a la modificación de la Ley de Envases”; *Quincena Fiscal*, nº 12 (1998).

-“La Fiscalidad al servicio de la eliminación de los residuos”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2001).

-“Exigencias del Derecho comunitario a la metodología del Derecho financiero y tributario”; *Crónica Tributaria*, nº 100 (2001). En: http://www.ief.es/Publicaciones/Revistas/Cronica%20Tributaria/100_Villar.PDF

-“Sistema tributario de la Unión Europea”; <http://www.fiscalcomunicacion.com/top> (mayo 2005).

-“Desarrollo sostenible y tributos ambientales”; *Crónica Tributaria*, nº 107 (2003).

VIVAS URIETA, C.: “La práctica del cuadro de mando integral en organismos públicos. El caso del Sector de Vía Pública del Ayuntamiento de Barcelona”; *Harvard-Deusto Finanzas & Contabilidad*, Vol 22, (1998).

VROLIJK, C., BRACK, D. y GRUBB, M.: «*The Kyoto Protocol: A Guide to Assessment*»; ed. The Royal Institute of International Affairs and Earthscan Publications (1999).

WALTER, M.: «*Basta Basura*»; en: <http://www.greenpeace.org.ar/media/informes/3589.pdf/>; ed. Greenpeace Argentina (2003).

YÁBAR STERLING, A.: “La necesidad de una reforma fiscal orientada al crecimiento sostenible”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1998).

-“La aplicación de los mecanismos derivados del Protocolo de Kioto para mitigar los efectos del cambio climático. Balance de situación en el mundo, en la Unión Europea y en España”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2001).

-“I. El medio ambiente como valor superior de la colectividad y del ordenamiento jurídico. B) La temática ambiental en las doctrinas económicas del siglo XX”, en AA.VV.: «*La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*»; ed. Marcial Pons. Madrid (2002).

-“II. Instrumentos jurídico-públicos de protección del medio ambiente. A) Enumeración y caracterización de los mismos”, en AA.VV.: *«La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos»*; ed. Marcial Pons. Madrid (2002).

ZURUTUZA REIGOSA, E.: “El sector eléctrico español en la Europa de 1993. Competitividad y eficacia”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 74 (1991).

-“Sector eléctrico y energías renovables. Repercusiones ambientales” en AA.VV.: *«IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente»*; ed. Aranzadi. Pamplona (1992).

LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS **COMUNITARIOS**

TRATADOS

-“Acta Única Europea” (1986). (DO L 169 de 29.06.1987).

-“Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”. (Versión consolidada 1997). (DO C 340 de 10.11.1997).

-“Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”. (Versión consolidada 1992). (DO C 224 de 31.08.1992).

-“Tratado de Ámsterdam por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos Conexos”. (DO C 340 de 10.11.1997).

-“Tratado de la Unión Europea”. (DO C 191 de 29.07.1992).

-“Tratado de la Unión Europea”. (Versión consolidada 1997). (DO C 340 de 10.11.1997).

-“Tratado de Niza. Por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos Conexos”. (DO C 80, de 10.03.2001).

-“Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. (DO C 310 de 16.12.2004).

-“Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”. (DO C 325 de 24.12.2002).

-“Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea”. (DO C 325 de 24.12.2002).

-Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. (1957)

-Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. (1957)

-Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. (1951)

REGLAMENTOS

-Reglamento (CE) 1404/96 del Consejo de 15 de julio de 1996 que modifica el Reglamento (CEE) 1973/92 por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE). (DO L 181, de 20.07.1996).

-Reglamento (CE) 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativo a la aplicación de normas internacionales de contabilidad (DO L 243 de 11.9.2002).

-Reglamento (CE) 1725/2003 de la Comisión, de 29 de septiembre de 2003, por el que se adoptan determinadas Normas Internacionales de Contabilidad de conformidad con el Reglamento (CE) no 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo. (DO L 261 de 13.10.2003).

-Reglamento (CE) 1980/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica. (DO L 237, de 21.09.2000).

-Reglamento (CE) 2073/2004 del Consejo, de 16 de noviembre de 2004, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales. (DO L 359 de 04.12.2004).

-Reglamento (CE) 761/2001 del Parlamento Europeo y del consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) (DO L 114, de 24.04.2001).

-Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 y (CE) n° 2529/2001. (DO L 270, de 21.10.2003).

-Reglamento (CE) n° 2237/2003 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2003, por el que se establecen normas detalladas de aplicación de determinados regímenes de ayuda previstos en el título IV del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de

la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores. (DO L 339, de 24.12.2003).

-Reglamento (CEE) 1655/2000 del Parlamento Europeo y del consejo, de 17 de julio de 2000, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE).(DO L 192, de 28.07.2000).

-Reglamento (CEE) 1836/93 del Consejo, de 29 de junio de 1993, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoria medioambientales. (DO L 168, de 10.07.1993).

-Reglamento (CEE) 1973/92 del Consejo, de 21 de mayo de 1992, por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE). (DO L 206, de 22.07.1992).

-Reglamento (CEE) 218/92 del Consejo, de 27 de enero de 1992, sobre Cooperación Administrativa en materia de Impuestos Indirectos (IVA). (DO L 24, de 01.02.1992).

-Reglamento (CEE) 880/92 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de marzo de 1992, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica. (DO L 99, de 11.04.1992).

-Reglamento 2216/2004 de la Comisión de 21 de diciembre de 2004 relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión nº 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. (DO L 386 de 29.12.2004).

-Reglamento CE 2031/2001 de la Comisión, de 6 agosto de 2001, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) nº 2658/87 del Consejo relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DO L 279, de 23.10.201).

-Reglamento CEE 2658/87, del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común. (DO L 256, de 07.09.1987).

-Reglamento CEE/1210/90, del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente. (DO L 120, de 11.04.1990).

-Reglamento CEE/933/99 del Consejo, de 29 de abril de 1999, que modifica el Reglamento CEE/1210/90 por el que se crea la Agencia Europea del Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre Medio Ambiente. (DO L 117, de 5 de mayo de 1999).

DIRECTIVAS

-Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras. (DO L 187, de 20.07.1999).

-Directiva 1999/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, relativa a la información sobre el consumo de combustible y sobre las emisiones de CO₂ facilitada al consumidor al comercializar turismos nuevos. (DO L 12 de 18.01.2000).

-Directiva 1999/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de motores diésel destinados a la propulsión de vehículos, y contra la emisión de gases contaminantes procedentes de motores de encendido por chispa alimentados con gas natural o gas licuado del petróleo destinados a la propulsión de vehículos y por la que se modifica la Directiva 88/77/CEE del Consejo. (DO L 44, de 16.02.2000)

-Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil (DO L 269, de 21 de octubre de 2000).

-Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil. (DO L 269, de 21.10.2000).

-Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. (DO L 327, de 22 de diciembre de 2000).

-Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO L 197, de 21.07.2001).

-Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad. (DO L 283, de 27.10.2001).

-Directiva 2002/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos. (DO L 37, de 13.02.2003).

-Directiva 2002/96/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). (DO L 37, de 13.02.2003).

-Directiva 2003/108/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de diciembre de 2003, por la que se modifica la Directiva 2002/96/CE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). (DO L 345, de 31.12.2003).

-Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte. (DO L 123, de 17.05.2003).

-Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. (DO L 156, de 25.06.2003).

-Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo. (DO L 41, de 14.02.2003).

-Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. (DO L 275 de 25.10.2003).

-Directiva 2003/96/CE del Consejo de 27 de octubre, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad. (DO nº L 283, de 31.10.2003).

-Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad con respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kyoto. (DO L 338 de 13.11.2004).

-Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. (DO L 143, de 30.04.2004).

-Directiva 2004/74/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Directiva 2003/96/CE, en lo que respecta a la posibilidad de que ciertos Estados miembros apliquen a los productos energéticos y la electricidad exenciones o reducciones temporales del nivel impositivo. (DO L 157 de 30.04.2004).

-Directiva 2004/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE. (DO L 52, de 21.02.2004).

-Directiva 2005/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2005, por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE del Consejo y las Directivas 96/57/CE y 2000/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 191, de 22.07.2005).

-Directiva 70/157/CEE del Consejo de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos a motor (DO L 42, de 23 de febrero de 1970).

-Directiva 70/220/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1970, relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros en materia de medidas que deben adoptarse contra la contaminación del aire causada por los gases procedentes de los motores de explosión con los que están equipados los vehículos a motor. (DO L 81, de 11 de abril de 1970).

-Directiva 75/442/CEE del Consejo de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos. (DO L 194, de 25 de julio de 1975).

-Directiva 76/464/CEE del Consejo de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en medio acuático de la Comunidad. (DO L 24, de 28 de enero de 1977).

-Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, que inicia el proceso de intervención comunitaria sobre espacios naturales en consonancia con técnicas de ordenación territorial. (DO L 103, de 25 de abril de 1979).

-Directiva 82/501/CEE, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales. (DO L 73, de 12 de marzo de 1982).

-Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales. (DO L 188, de 16.07.1984).

-Directiva 84/450/CEE del Consejo, de 10 de septiembre de 1984, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa. (DO L 250, de 19.9.1984).

-Directiva 85/337/CEE de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de determinados proyectos publicados y privados sobre el medio ambiente. (DO L 175, de 05.07.1985).

-Directiva 88/ 609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1988, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión. (DO L 336, de 07.12.1988).

-Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. (DO L 158, de 26.06.1990).

-Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos. (DO L 78, de 26.03.1991).

-Directiva 91/271/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135, de 30 de mayo de 1991).

-Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios (DO L 230, de 19.08.1991).

-Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales. (DO L 76, de 23.03.1992).

-Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. (DO L 206, de 22.07.1992).

-Directiva 92/81/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos. (DO L 316, de 31.10.1992).

-Directiva 92/82/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre los hidrocarburos. (DO L 316, de 31.10.1992).

-Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y control integrados de la contaminación. (DO L 257, de 10.10.1996).

-Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación. (DO L 257, de 10.10.1996).

-Directiva 96/62/CE del Consejo de 27 de septiembre de 1996 sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (DO L 296, de 21.11.1996).

-Directiva 96/82/CE del Consejo de 9 de diciembre, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves (DO L 10, de 14.01.1997).

-Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. (DO L 27 de 30.01.1997).

-Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. (DO L 37, de 14.03.1997).

-Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 1998 relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo. (DO L 350, de 28 de diciembre de 1998).

DECISIONES

-Decisión 1411/2001//CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano (DO L 191, de 13.07.2001).

-Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitaria para el Medio Ambiente. (DO L 242, de 10.09.2002).

-Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención

Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo. (DO L 130 de 15.05.2002).

-Decisión 2179/98/CE, de 29 de septiembre de 1998 del Parlamento Europeo y del Consejo. (DO L 275, de 10 de octubre de 1998).

-Decisión 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kyoto. (DO L 49 de 19.02.2004).

-Decisión 93/389/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1993, relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO₂ y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad (DO L 167 de 09.07.1993).

-Decisión 94/69/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la celebración de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (DO L 33 de 07.02.1994).

-Decisión 97/425/CE del Consejo, de 30 de junio de 1997, por la que se autoriza a los Estados miembros a aplicar y a continuar aplicando a determinados hidrocarburos, cuando se utilicen para fines específicos, las exenciones o reducciones de tipos del impuesto especial vigentes, de conformidad con el procedimiento previsto en la Directiva 92/81/CEE. (DO L 182, de 10 de julio de 1997).

-Decisión de la Comisión 2000/728/CE, de 10 de noviembre de 2000, por la que se establecen los cánones de solicitud y anuales de la etiqueta ecológica. (DO L 293, de 22.11.2000).

-Decisión de la Comisión 2003/393/CE, de 22 de mayo de 2003, que modifica la Decisión 2000/728/CE por la que se establecen los cánones de solicitud y anuales de la etiqueta ecológica. (DO L 135, de 03.06.2003).

-Decisión del Consejo 1999/468/CE, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, arts. 5,7 y 8, (DO L 184 de 17.07.1999).

-Decisión marco 2003/80/JAI del Consejo, de 27 de enero de 2003, relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho penal. (DO L 29, de 05.02.2003).

RECOMENDACIONES

-Recomendación del Consejo 75/436/EURATOM, CECA, CEE, de 3 de marzo de 1974, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente. (DO L 194 de 25.07.1975).

-Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros. (DO L 118, de 27.04.2001).

RESOLUCIONES y DECLARACIONES

-Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (DO C 112, de 20.12.1973).

-Proyecto de Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas relativa a la continuación y la aplicación de la política y del programa de la comunidad europea en materia de medio ambiente (1987 - 1992). (DO C 70, de 18.03.1987).

-Resolución del Consejo de 21 de junio de 1989, relativa al efecto invernadero y la Comunidad (DO C 183, 20.07.1989).

-Resolución del consejo de 27 de junio de 1997 sobre fuentes de energía renovables. (DOCE C 210, de 11.07.1997)

-Resolución del Consejo de 8 de julio de 1998 sobre fuentes de energía renovables. (DOCE C 198, de 24.07.1998).

-Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 17 de mayo de 1977, relativa a la prosecución y la ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (DO C 139, de 13.06.1977).

-Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986). (DO C 46, de 17.02.1983).

-Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible - Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. (DO C 138, de 17.05.1993).

-Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, el 1 de febrero de 1993. (DO C 138, de 17.05.1993).

-Resolución del Consejo, de 13 de febrero de 1975, relativa a los medios que deben aplicarse para alcanzar los objetivos de la política energética comunitaria (DO C 153, de 09.07.1975).

-Resolución del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa al programa de acción comunitaria en el ámbito del uso racional de la energía (DO C 153, de 09.07.1975).

-Resolución del Consejo, de 17 de septiembre de 1974, relativa a la nueva estrategia de política energética para la comunidad (DO C 153, de 09.07.1975).

-Resolución del Consejo, de 24 de febrero de 1997, sobre una estrategia comunitaria de gestión de residuos. (DO C, 76 de 11.03.1997).

-Resolución del consejo, de 26 de noviembre de 1986, relativa a una orientación comunitaria de desarrollo de las fuentes nuevas y renovables de energía. (DOCE C 316, de 09.12.1986).

-Resolución del Parlamento Europeo sobre la inclusión de disposiciones para la protección del medio ambiente en el Tratado CEE, 18 de febrero de 1986. doc. A 203/85. (DO 68, de 14 de marzo de 1986).

-Resolución sobre un plan de acción de la Comunidad en el ámbito de las fuentes de energía renovables (DOCE C 211. de 22.07.1996).

POSICIÓN COMÚN

-Posición Común (CE) 28/2003, aprobada por el Consejo de 18 de marzo de 2003 con vistas a la adopción de la Directiva 2003/.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de ..., por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. (DO C 125 de 27.05.2003).

-Posición Común (CE) nº 20/2002, de 4 de diciembre de 2001, aprobada por el Consejo de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). (DO C 110, de 07.05.2002).

PARLAMENTO EUROPEO

-«Informe sobre el proyecto de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad». [A5-0302/2003, de 11 de septiembre de 2003].

-«Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la fiscalidad de los turismos en la Unión Europea COM (2002) 431». [A5-0265/2003, de 10 de julio de 2003].

-«Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de biocarburantes en el transporte COM (2001) 547». [A5-0244/2002, de 20 de junio de 2002].

-«Recomendación para la segunda lectura respecto de la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo

relativa al fomento del uso de biocarburantes en el transporte»; [A5-0057/2003, de 24 de febrero de 2003].

-Dictamen, en primera lectura, del Parlamento Europeo el 10 de octubre de 2002.

COMITÉ DE LAS REGIONES

-Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos” -VI Programa de medio ambiente-» y la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente para 2001-2010». (DO C 357, de 14 de diciembre de 2001).

-Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión. Aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente». (DO C 244, de 11.08.1997).

-Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo», la «Comunicación de la Comisión acerca de la ejecución de la primera fase del Programa Europeo sobre el Cambio Climático», y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo». (DO C 192 de 12 de agosto de 2002).

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

-Dictamen Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad» (DO C 260 de 17.09.2001).

-Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto». (DO C 80, de 30.3.2004).

-Dictamen del Comité Económico y Social sobre «energía y medioambiente». (DO C 269/20, de 14 de octubre de 1991).

-Dictamen DEL Comité Económico y Social sobre la «*Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre el consumo de energía*», (DO C 174, DE 17.06.1996).

-Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «*Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre energía*». (DO C 108, de 19.04.1993).

-Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo*». (DO C 221 de 17.09.2002).

-Dictamen sobre el Libro blanco «*Crecimiento, competitividad, empleo – Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*». (DO C 210, de 14 de agosto de 1995).

COMITÉ CONSULTIVO DE LA CECA

-Resolución del Comité Consultivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero relativa a la «*Comunicación de la Comisión al Consejo sobre una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de anhídrido carbónico y mejorar la eficacia energética (Impuesto CO₂/energía)*». (DO C 127, de 19.05.1992).

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

-«*Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la fiscalidad de los turismos en la Unión Europea. Opciones a escala nacional y comunitaria*»; [COM (2002) 431 final, de 06.09.2002].

-«*Adaptar las instituciones para realizar la ampliación con éxito*»; [COM (1999) 592 final, de 02.12.1999].

-«*Agenda 2000. Volumen 1: Por una Unión más fuerte y más amplia*»; [COM (1997) 2000, final, de 15 de julio de 1997].

-«*Agenda 2000. Volumen 2: El reto de la ampliación*»; [COM (1997) 2000 final, de 15.07.1997].

-«*Agenda 2000*»; [COM (1997) 2000, final, de 15.07.1997].

-«*Communication de la Commission au Conseil pour un programme des Communautés européennes en matière d'environnement*». (DO C 52 de 26.05.1972).

-«*Comunicación de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma de las instituciones*»; [COM (2000) 771 final, de 22.11.2000].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)»; [COM (2000) 88 final, 8 de marzo de 2000].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social: Libro Verde sobre reparación del daño ecológico»; [COM (93) 47 final, de 14.05.1993].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Plena realización del mercado interior y aproximación de los impuestos indirectos»; [COM (1989) 260 final, de 14.06.1989].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Aplicación de la estrategia comunitaria de reducción de las emisiones de CO₂ de los vehículos automóviles. Tercer informe anual sobre la eficacia de la estrategia. (Año objeto del informe: 2001)»; [COM (2002) 693 final, de 09.12.2002].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Conjugar nuestras necesidades y nuestras responsabilidades: integración de las cuestiones medioambientales en la política económica»; [COM (2000) 576 final, de 20.09.2000].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002»; [COM (2001) 53 final, de 06.02.2001].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Política de Productos Integrada. Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental»; [COM (2003) 302 final, de 18.06.2001].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Preparación de la aplicación del Protocolo de Kioto»; [COM (1999) 230 final, de 19.05.1999].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo y al parlamento Europeo: Plan de acción sobre biodiversidad para la conservación de los recursos naturales»; [COM (2001) 162 final, de 27.03.2001].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones. Reducción del impacto de la aviación sobre el cambio climático»; [COM (2005) 459 final, de 27.09.2005].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea»; [COM (1998) 605 final, de 28.10.1998].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio ambiente. `Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos`. –VI Programa de medio ambiente » y «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Programa Comunitario de

Acción en materia de Medio Ambiente para 2001-2010»; [COM (2001) 31 final, de 24.01.2001].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al comité económico y social y al Comité de las Regiones. Transporte aéreo y medio ambiente: retos del desarrollo sostenible»; [COM (1999) 640 final, de 01.12.1999].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y social, al Comité de las Regiones. Imposición del combustible de aviación»; [COM (2000) 110 final, de 02.03.2000].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo: Una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de anhídrido carbónico y mejorar la eficacia energética»; [SEC (91) 1744 final, de 14.10.1991].

-«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE acerca de la posición común del Consejo sobre la propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos»; [SEC (2001) 2021 final].

-«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al segundo párrafo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE relativa a la posición común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo»; [SEC (2003) 364 final].

-«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El mercado único y el medio ambiente»; [COM (1999) 263, de 08.06.1999].

-«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de la Responsabilidad Social de las Empresas»; [COM (2006) 136 final, de 22.03.2006].

-«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social y al Comité de las Regiones: Acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador»; [COM (2002) 412 final, de 17.07.2002].

-«Comunicación de la Comisión –Energía para el futuro: fuentes de energía renovables-. Libro Verde para una estrategia comunitaria»; [COM (96) 576 final].

-«Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible»; [COM (2002) 347 de, 02.07.2002].

-«Comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y el empleo. Hacia una Europa sostenible»; [COM (1997) 592, de 18.11.1997].

-«Comunicación de la Comisión sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»; [COM (2000) 559 final, 13.09.2000].

-«Comunicación de la Comisión sobre la naturaleza de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»; [COM (2000) 644 final, de 11.10.2000].

-«Comunicación de la Comisión. Aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente»; [COM (1996) 500 final, de 22.10.1996].

-«Comunicación de la Comisión. Contribución suplementaria de la Comisión a la Conferencia Interbugernamental sobre las Reformas Institucionales. Votación por mayoría cualificada en los aspectos relacionados con el mercado único de los ámbitos de la fiscalidad y la seguridad social»; [COM (2000) 114 final, de 14.03.2000].

-«Comunicación de la Comisión. Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea en favor del desarrollo sostenible. (Propuesta de la Comisión para el Consejo Europeo de Gotemburgo)»; [COM (2001) 264 final, de 15.05.2001].

-«Comunicación de la Comisión. -Energía para el futuro: fuentes de energía renovables-. Libro Blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios»; [COM (97) 599 final].

-«Comunicación de la Comisión. Estrategia de la UE para los biocarburantes»; [COM (2006) 34 final, de 08.02.2006].

-«Comunicación de la Comisión. Plan de acción sobre la biomasa»; [COM (2005) 628 final, de 07.12.2005].

-«Comunicación de la Comisión: Acerca de la ejecución de la primera fase del Programa Europeo sobre el Cambio Climático»; [COM (2001) 580 final, Bruselas, de 23.10.2001].

-«Comunicación de la Comisión: Impuestos y Gravámenes ambientales en el Mercado Único»; [COM (1997) 9 final, de 26.03.1997]. (DO C 224, de 23.07.1997).

-«Comunicación de la Comisión: Orientaciones para los Estados miembros sobre la aplicación de los criterios del anexo III de la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, y circunstancias en las que queda demostrada la situación de fuerza mayor»; [COM (2003) 830 final, Bruselas, de 07.01.2004]. (DO L 275 de 25.10.2003).

-«Comunicación sobre el principio de precaución»; [COM (2000) 1 final, de 02.02.2000].

-«Decimoséptimo informe anual sobre el control de la aplicación del derecho comunitario (1999)»; [COM (2000) 92 final, de 23.06.2000]. (DO C 30, de 30.01.2001).

-«Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente»; (DO C 72, de 10.03.1994).

-«Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente»; (DO C 37, de 03.02.2001).

-«Documento de los servicios de la Comisión en apoyo del informe de la Comisión al Consejo Europeo de primavera en Barcelona. La estrategia de Lisboa. Hacer realidad el cambio»; [SEC (2002) 29, de 15.01.2002].

-«Documento de trabajo de la Comisión para el Consejo Europeo. Informe de Colonia sobre integración medioambiental. Integración de la política de medio ambiente»; [SEC (99) 777].

-«Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo efectuado en virtud del apartado 6 del artículo 8 de la Directiva 92/81/CEE y relativo a las exenciones y reducciones por motivos vinculados a políticas específicas previstas en el apartado 4 del artículo 8 de la Directiva 92/81 y a la exención obligatoria de los hidrocarburos suministrados para su utilización como carburante en la navegación aérea, con exclusión de la navegación aérea de recreo privada, y las exenciones o reducciones facultativas para la navegación por vías navegables interiores, salvo la de recreo, previstas en la letra b) de los apartados 1 y 2 del artículo 8 de la citada Directiva»; [COM (96)549 final, de 14.11.1996].

-«Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 93/389/CEE del Consejo, modificada por la Decisión 1999/296/CE, relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad»; [COM (2001) 708 final, de 30.11.2001].

-«Informe de la Comisión con arreglo a lo dispuesto en la Decisión 93/389/CEE del Consejo –Primera evaluación de los programas nacionales existentes de conformidad con el mecanismo de seguimiento de las emisiones comunitarias de CO₂ y de otros gases con efecto de invernadero»; [COM (1994) 67 final, de 10.03.1994].

-«Informe de la Comisión sobre la aplicación del Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. 'Hacia un desarrollo sostenible'; [COM (1995) 624 final, de 10.01.1996].

-«Informe de la Comisión. La tecnología medioambiental en pro del desarrollo sostenible»; [COM (2002) 122 final, 13.03.2002].

-«Informe sobre la Energía: consecuencias del Tributo propuesto sobre el carbono y la energía»; [SEC (1992) 1996, de 23.10.1992]. Publicado por el Directorio General para la Energía de la Comisión, en el Suplemento la energía en Europa, febrero (1993).

-«Instituciones y órganos de la Unión Europea. ¿Quién hace qué en la Unión Europea?. ¿Cuál es la contribución del Tratado de Niza?. Guía del ciudadano europeo»; ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (2001).

-«La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea»; ed. Programa Prioritario de Publicaciones. Bruselas (1999).

-«La estrategia de Lisboa. Hacer realidad el cambio» [COM (2002) 14 final, de 15.01.2002].

-«La política futura de lucha contra el ruido. Libro Verde de la Comisión»; [COM (1996) 540 final, de 04.11.1996].

-«*Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental*»; [COM (2000) 66 final, de 09.02.2000].

-«*Libro Blanco. Estrategia para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos*»; [COM (2001) 88 final, de 27.02.2001].

«*Libro verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea*»; [COM (2000) 87 final, de 08.03.2000]. (DO L 275 de 25.10.2003).

-«*LIBRO VERDE sobre la eficiencia energética o cómo hacer más con menos*»; [COM (2005) 265 final, de 22.06.2005].

-«*Libro verde sobre la política de productos integrada*»; [COM (2001) 68 final, de 07.03.2001].

-«*Libro verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*»; [COM (2001) 366 final, de 18.07.2001].

-«*Libro verde. Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético*»; [COM (2000) 769 final, de 29.11.2000].

-«*Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*»; ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (2001).

-«*Nota a la atención de los miembros de la Comisión. Síntesis del Tratado de Niza*»; [SEC (2001) 99, de 18.01.2001].

-«*Programa de Trabajo de la Comisión para 1999. Prioridades políticas*»; [COM (1998) 604, final, de 28 de octubre de 1998]. (DO C 366, de 26.11.1998).

-«*Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo*»; [COM (2001) 579 final, de 23.10.2001].

-«*Propuesta de Directiva del Consejo por la que se crea un Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y la energía*»; [COM (1992) 226 final, de 30.06.1992]. (DO C 196, de 03.08.1992).

-«*Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/81/CEE En lo que se refiere a la posibilidad de aplicar un tipo reducido de impuestos especiales a determinados hidrocarburos que contienen biocarburantes y a los biocarburantes*»; [COM (2001) 547 final, de 07.11.2001]. (DO 103 E, de 30.04.2002).

-«*Propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el marco comunitario de imposición de los productos energéticos*»; [COM (1997) 30 final, de 12 de marzo de 1997]. (DO C 139 de 06.05.1997).

-«*Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aproximación de los tipos impositivos del Impuesto Especial sobre los aceites minerales*»; [COM (1987) 327 final, de 21.08.1987]. (DO C 262 de 01.01.1987).

-«Propuesta de Directiva del Consejo relativa al tipo del impuesto especial sobre combustibles de origen agrícola para motores»; [COM (1992) 36 final]. (DO C 73, de 24 de marzo de 1992).

-«Propuesta de Directiva del Consejo relativa al tipo del impuesto especial sobre combustibles de origen agrícola para motores»; [COM (1992) 36 final, 19.02.1992].

-«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kyoto»; [COM (2003) 403 final, de 23.07.2003].

-«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo»; [COM (2001) 581 final, de 23.10.2001]. (DO C 75 E de 26.03.2002).

-«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la promoción de vehículos limpios de transporte por carretera»; [COM (2005) 634, de 21.12.2005].

-«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente por medio del derecho penal»; [COM (2001) 139 final, de 13.03.2001]. (DO C 180, de 26.06.2001).

-«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministros, de servicio y de obras»; [COM (2000) 275 final, de 03.08.2000].

-«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía y de los transportes»; [COM (2000) 276 final, de 31.08.2000].

-«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación y gestión del ruido ambiental»; [COM (2000) 468 final, de 26.07.2000].

-«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad»; [COM (2001) 80 final, de 13.02.2001]. (DO C 154 de 29.05.2001).

-«Propuesta modificada de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa plurianual de fomento de la eficacia energética: SAVE (1998-2002)»; [COM (1999) 211 final, de 21.05.1999].

-«Propuesta modificada de Directiva del Consejo por la que se crea un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre la energía»; [COM (1995) 172 final, de 10.05.1995].

-«Propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa al tipo del impuesto especial sobre combustibles de origen agrícola para motores»; [COM (1994) 147 final, de 1 de julio de 1994]. (DO C 209, de 29.07.1994).

-«Propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa al tipo del impuesto especial sobre combustibles de origen agrícola para motores»; [COM (1994) 147 final, de 1 de julio de 1994]. (DO C 209, de 29.07.1994).

-«Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de biocarburantes en el transporte»; [COM (2002) 508 final, de 12.09.2002]. (DO C 331, de 31.12.2002).

-«Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos»; [COM (2000) 158, de 06.06.2001].

-«Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente por medio del Derecho penal»; [COM (2002) 544 final, de 30.09.2002]. (DO C 20, de 28.01.2003).

-«Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo»; [COM (2002) 680 final, de 27.11.2002].

-«Propuesta modificada de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (presentada por la Comisión con arreglo al apartado 2 del artículo 250 del Tratado CE)»; [COM (2001) 315 final de 06.06.2001]. (DO C 240, de 28.08.2001).

-«Proyecto de Resolución del Consejo relativa al “efecto invernadero y la Comunidad”»; [COM (1988) 656 final, de 16.11.1989].

-«Proyecto de Resolución del Consejo sobre el Desarrollo y Funcionamiento de la Agencia Europea del Medio Ambiente»; [COM (1995) 325 final, de 07.07.1995].

-«Recomendación de la Comisión (2001/453/CE), de 30 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento, la medición y la publicación de las cuestiones medioambientales en las cuentas anuales y en los informes anuales de las empresas». (DO L 156, de 13.06.2001).

-«Recomendación de la Comisión de 15 de enero de 2003 sobre orientaciones para asistir a los Estados miembros en la elaboración de planes nacionales de reducción de emisiones en relación con las disposiciones de la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión». (DO L 16 de 22.01.2003).

-«Reforma económica: Informe sobre el funcionamiento de los mercados comunitarios de productos y capitales»; [COM (2000) 26, de 26 de enero de 2000].

-«Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión sobre la revisión de la estrategia comunitaria para la gestión de residuos y el proyecto de resolución del Consejo sobre la política de gestión de residuos»; [(COM (96) 399]. (DO C 362 de, 02.12.1996).

-«Resolución sobre el libro blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas: Crecimiento, Competitividad, Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI.

Libro Blanco»; [COM (1993) 700 final, de 5 de diciembre de 1993]. (DO C 91, de 28 de marzo de 1994).

-«*Un Tratado Fundamental para Europa*»; [COM (2000) 434 final, de 07.12.2000].

SITIOS EN LA EN LA RED CONSULTADOS

-AGENCIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE EEUU: <http://www.epa.gov/>

-AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE: <http://www.eea.eu.int/>.

-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA DE GRANADA:
<http://www.cde.ugr.es/>.

-CONVENIO MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO: <http://www.unfccc.int/>.

-CUARTO PERÍODO DE SESIONES DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CMNUCC (COP4): <http://unfccc.int/cop4/>.

-ENVIRONMENTAL RESEARCH FOUNDATION:
http://www.rachel.org/home_spn.htm/.

-EUR-LEX PORTAL.: <http://www.eur-op.eu.int/>.

-EUROPARC-España: <http://www.europarc-es.org/>.

-FISCAL COMUNICACIÓN-EL PORTAL COMUNITARIO:
<http://www.fiscalcomunicacion.com/>.

-FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL:
<http://www.FMAMweb.org/>.

-GRASSROOT RECYCLING NETWORK: <http://www.grrn.org/>.

-GREENPEACE ESPAÑA: <http://www.greenpeace.es/>.

-GREENPEACE: <http://www.greenpeace.org/>.

- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES: <http://www.ief.es/>.
- LA LEY: <http://www.laley.net/>.
- MEDIO AMBIENTE Y DERECHO: <http://www.redirect-west.inktomi.com/>.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE: <http://www.mma.es/>.
- MOVIMIENTO MUNDIAL POR LOS BOSQUES TROPICALES:
<http://www.wrm.org.uy/>.
- NOTICIAS JURÍDICAS: <http://www.noticias.juridicas.com/>.
- OFFICIAL WEB SITE OF THE THIRD CONFERENCE OF THE PARTIES:
<http://unfccc.int/cop3/>.
- OFICINA ESPAÑOLA DE CAMBIO CLIMÁTICO (OECC):
<http://www.mma.es/oecc/>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: <http://www.onu.org/>.
- PANEL INTERGUBERNAMENTAL SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO:
<http://www.ipcc.ch/>.
- PARLAMENTO EUROPEO: <http://www.europarl.eu.int/>.
- REVISTA ECOSISTEMAS: <http://www.ucm.es/info/ecosistemas/>.
- REVISTA ELECTRÓNICA DE DERECHO AMBIENTAL:
<http://www.cica.es/aliens/gimadus/>.
- SCADPlus: http://europa.eu.int/scadplus/scad_es.htm/.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE.
Ministerio de Salud y Ambiente de Argentina: <http://cop10.medioambiente.gov.ar/es/>.
- SERVIDOR INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA:
<http://europa.eu.int/>.
- UNESCO: <http://www.unesco.org/mab/>.
- ZERO WASTE: <http://www.zerowaste.co.nz/>.