



**UNIVERSIDAD
DE GRANADA**

*«El medio ambiente comunitario y las
Propuestas de Directivas para un
impuesto sobre el dióxido de carbono y la
energía»*

JOSÉ FRANCISCO LÓPEZ GORDO

«El medio ambiente comunitario y las Propuestas de Directivas para un impuesto sobre el dióxido de carbono y la energía»

ÍNDICE

ÍNDICE

	Pág.
TABLA DE ABREVIATURAS	9
INTRODUCCIÓN	15
I. Marco general en el que se desarrolla la investigación	17
II. Alcance del estudio	21
CAPÍTULO PRIMERO. EL SISTEMA JURÍDICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA: LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO	23
I. La naturaleza jurídica de la Comunidad	27
A) La jerarquía del ordenamiento jurídico comunitario	28
1.- Derecho originario – derecho derivado	28
a) Los Tratados	29
a.1) Tratados constitutivos	29
a.2) Tratados modificativos	30
✓ Tratados de reforma sustancial en el proceso de integración europea	30
* El Acta Única Europea	30
* El Tratado de la Unión Europea	30
* El Tratado de Ámsterdam	31
* El Consejo Europeo de Niza	32
✓ Tratados de perfeccionamiento y ampliación de la Comunidad	32

	Pág.
b) Derecho derivado	32
b.1) El Reglamento	33
b.2) La Directiva	34
b.3) Las Decisiones	34
b.2) Las Recomendaciones y los Dictámenes	35
B) La autonomía del ordenamiento jurídico comunitario y los principios jurídicos de la Comunidad	35
1.- Efecto directo	36
2.- Principio de primacía	37
C) La adjudicación de competencias en el seno comunitario	37
II. El sistema institucional	39
A) El Consejo Europeo	39
B) El Consejo de la Unión Europea	40
C) La Comisión Europea	42
D) El Parlamento Europeo	43
E) El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	43
F) El Tribunal de Cuentas Europeo	44
G) Otras instancias comunitarias	45
III. La toma de decisiones en la Comunidad Europea	46
A) El procedimiento Sin Consulta y la Consulta Simple	47
B) El Dictamen Conforme	48
C) El procedimiento de Cooperación	48
D) El procedimiento de Codecisión	49
CAPÍTULO SEGUNDO. EL BIEN AMBIENTAL EN LA POLÍTICA COMUNITARIA	51
I. Panorama histórico	53
A) Inicio de la acción comunitaria ambiental	53
B) La problemática del marco jurídico inicial	59
C) La acción ambiental de la Comunidad en el Acta Única Europea	61
D) La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea. Quinto Programa de Acción Ambiental	66
1.- Quinto Programa de Acción Ambiental	70

	Pág.
II. El Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1.997	75
III. Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en Materia de Medio Ambiente	84
A) Estrategias prioritarias para cumplir los objetivos medioambientales	91
1.- Aplicar la legislación	91
2.- Trabajar con el mercado	93
3.- Informar a los ciudadanos	98
4.- Explotar el suelo de forma más adecuada	98
5.- Integrar el medio ambiente en todas las políticas de la Comunidad	100
B) Áreas de actuación prioritarias	102
1.- El cambio climático	103
2.- La naturaleza y la biodiversidad	105
3.- El medio ambiente y la salud	106
4.- El uso sostenible de los recursos naturales	109
C) La ampliación y la dimensión internacional	111
CAPÍTULO TERCERO. LA FISCALIDAD ECOLÓGICA DE LA COMUNIDAD PARA EL CO₂ Y LA ENERGÍA	115
I. Un impuesto comunitario para las emisiones de CO ₂ y para la energía	121
A) Propuesta de Directiva sobre el CO ₂ y la energía de 1.992	126
B) Análisis de los elementos tributarios: naturaleza jurídica de la Propuesta de Directiva	128
1.- Características generales y nacimiento del gravamen	128
2.- Cuantificación del gravamen	132
3.- Beneficios fiscales establecidos	133
C) La Propuesta de Directiva de 1.995	136
1.- Planteamientos que suscitó la Propuesta de 1.992	136
2.- Los cambios de la nueva Propuesta modificada de Directiva	137
D) Corolarios: Las cuestiones a debate	141
CONCLUSIONES	148
BIBLIOGRAFÍA	162

TABLA DE ABREVIATURAS

TABLA DE ABREVIATURAS

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
Art.	Artículo
Arts	Artículos
AUE	Acta Única Europea
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
C	Serie C del DOCE: Comunicaciones y actos preparatorios
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Comunidad Europea
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

CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CPE	Comité de Política Económica
CR	Comité de las Regiones
dN	Después de Niza
Doc.	Documento
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
ECOFIN	Consejo de economía y finanzas
Ed.	Edición
ed.	Editorial
EIA	Evaluación de impacto ambiental
EMAS	Sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales
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
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

JOULE	Programa comunitario para la investigación y el desarrollo tecnológico
L	Serie L del DOCE: legislación
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
Mod.	Modificación
nº	Número
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
PIP	Política Integrada de Productos
PNB	Producto Nacional Bruto
RALE	Real Academia de la Lengua Española
SAPARD	Instrumento comunitario de preadhesión para la agricultura y el desarrollo rural
SAVE	Programa comunitario para el fomento de la eficacia energética
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TCECA	Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

Tabla de abreviaturas

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
TJCE	Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
TTCEE	Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas
VC	Valor Catastral
ZELC	Zona Euromediterránea de Libre Comercio

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

I. Marco general en el que se desarrolla la investigación

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 todas luces parca, (excediendo difícilmente de límites meramente locales, y esto, en el mejor de los

1 En la antigua Roma “existía 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 (1.999), 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 (1.998), “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. (1.995), pág. 15, la necesidad de enlazar los antecedentes históricos en materia ambiental.

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 imparable. 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 el límite a la autoregeneración y a la capacidad de absorción del medio natural en su conjunto está cerca. El deterioro de la calidad del aire y del agua, la deforestación, la desaparición en ocasiones irreversible de gran cantidad de especies de la flora y fauna, la degradación de todo tipo de espacios naturales -incluso aquellos poco alterados hasta el momento por la acción del hombre-, la reducción de 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.

Esta situación ha provocado una toma de posiciones, no sólo en el área jurídica,³ 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

3 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 1.947, la Ley fundamental de Bonn de 1.949, (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 (1.995) 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 1.978 (art. 45), Constitución griega de 1.975 (art. 24) o la Constitución lusa de 1.976 (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 (2.000). 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 (1.992), 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, (1.994), págs. 459-464.

Derecho Tributario, que evidentemente no ha podido permanecer extraño a la cuestión⁴.

En realidad, hasta comienzos de la segunda mitad del siglo XX no se produce una toma de conciencia colectiva (“crisis ecológica”⁵) de los problemas ambientales del planeta. 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 sustraerse. 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.

Tal reto se ha transformado en uno de los grandes cometidos públicos de nuestra época;

4 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”.

Apoyándonos en las palabras de MARTÍN MATEO 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”. MARTÍN MATEO, R., «*Manual de Derecho Ambiental*»; ed. Trivium. Madrid (1.995), pág. 61.

5 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 (1.991), 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 continua: “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 (1.995), pág. 51.

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 desarrollo⁶.

Pues bien, es a partir de la década de los 70 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.

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 hacia 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.

En consecuencia, la política económica y del medio ambiente deben en lo sucesivo ir

6 Como señala el profesor PEREZ LUÑO, A.E.: «*Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*»; ed. Tecnos. Madrid (1.999), “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, (1.999). <http://www.cica.es/aliens/gimadus/loperena.html>.

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.

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 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 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

II. Alcance del estudio

El presente trabajo de investigación se ha estructurado en tres capítulos: «*El sistema jurídico de la Comunidad Europea: la aplicación del Derecho Comunitario*», «*El bien ambiental en la política comunitaria*» y por último, «*Iniciativas fiscales ecológicas de la Comunidad para el CO₂ y la energía*»; además de la Introducción en la que nos encontramos, de las correspondientes Conclusiones y del apartado bibliográfico que ponen fin a este documento.

En el primero de los capítulos nos limitamos a realizar un repaso del sistema jurídico de la Comunidad, de sus principios más relevantes y de las tareas encomendadas a sus instituciones; en la idea de ofrecer una lectura lo más accesible posible al no experto en la materia, siempre orientado desde la perspectiva de su actuación e incidencia sobre el medio ambiente.

El capítulo siguiente recoge una visión de la evolución histórica que la cuestión medioambiental ha observado en la Comunidad, a través del estudio de las formas y los tiempos en los que ha ido incorporándose al acervo comunitario. Tal estudio se lleva a cabo mediante el análisis de los Tratados Comunitarios y de las políticas, acciones y programas en materia medioambiental, y concluye con un breve examen del reciente Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental, Programa que recoge las perspectivas de actuación en la materia durante los próximos diez años.

En el tercero y último de los capítulos se ha pretendido profundizar en las diversas propuestas presentadas por la Comisión Europea para el establecimiento de un impuesto comunitario, que observará la doble función de gravar las emisiones de dióxido de carbono y el consumo de energía, por un lado, y la de reducir los niveles de contaminación y fomentar un uso más racional de las fuentes energéticas, por el otro. Para finalizar, y a modo de conclusión del apartado, se exponen los extremos que suscitaron mayor grado de controversia entre valedores y detractores de la imposición propuesta a examen, y que, por otro lado, permanecen en constante debate hasta nuestros días.

CAPÍTULO PRIMERO:

EL SISTEMA JURÍDICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA: LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

CAPÍTULO PRIMERO. EL SISTEMA JURÍDICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA: LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

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”⁷. 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 política⁸.

El llamamiento que lanzó el 9 de mayo de 1950 el ministro francés de Asuntos

7 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.

8 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, 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 Schuman⁹, 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 CECA 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 política. 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 nuclear.

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 Aduanera (1.968), existe un mercado común donde circulan libremente mercancías, personas, servicios y capitales y donde, desde el 1 de enero de 1.993, 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, propicia 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

9 “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 (1.998), pág. 55.

aparición definitiva aún no puede adivinarse¹⁰.

I. La naturaleza jurídica de la Comunidad

Las características de la Comunidad Europea y de la Unión Europea (UE) ponen de manifiesto nexos comunes y diferencias con otras formas de organización política. Paralelamente 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 propios.

Siguiendo a BORCHARDT, KLAUS-DIETER¹¹, los rasgos característicos de la naturaleza jurídica de la Comunidad Europea contemplan los siguientes elementos, que se desprende de dos sentencias fundamentales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) de los años 1.963 y 1.964¹²:

Establecimiento de un ordenamiento jurídico propio, independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Aplicabilidad directa del Derecho comunitario, por medio de la cual las disposiciones del Derecho comunitario surten pleno efecto de manera uniforme en todos los Estados miembros, a la vez que concede derechos e impone obligaciones

10 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 2.001. 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 (2.001), págs. 79 y 80.

11 Consúltese la obra del autor: *«El ABC del Derecho comunitario»*; 5ª ed. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (2.000).

12 Sentencia del TJCE (STJCE) de 5 de febrero de 1963 (Asunto Van Gend & Loos 26/62) y la STJCE de 15 de julio de 1964 (Asunto Costa-LENEL 6/64).

tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos.

Primacía del Derecho comunitario, mediante la cual se garantiza que el Derecho comunitario no pueda ser ni derogado ni modificado por la legislación nacional y que, en caso de litigio, el primero prevalezca sobre la segunda.

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.

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.

A) La jerarquía del ordenamiento jurídico comunitario

1.- Derecho originario - Derecho derivado

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 escrito¹³ goza de similar rango, situándose a continuación los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad¹⁴. Llamamos Derecho derivado o secundario al

13 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).

14 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.

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.

a) Los Tratados

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 esta constituido por los tres Tratados que fundan las Comunidades, aunque comparten similar naturaleza los Tratados posteriores de perfeccionamiento, reforma y ampliación. Sus características pueden desplegarse a través de la siguiente clasificación:

a.1) Tratados constitutivos

Con el Tratado de París de 18 de abril de 1.951 (TCECA) se crea la CECA¹⁵ y entra en vigor el 23 de septiembre de 1.952. Los Tratados de Roma (TCEE y TCEEA, respectivamente) se firman el 25 de marzo de 1.957 y entra en vigor el 1 de enero de 1.958, constituyéndose con ellos la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. 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,

15 El Tratado CECA expira el 23 de julio de 2.002 (art. 97 del TCECA). A petición del Consejo, la Comisión presentó en septiembre de 2.000 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).

tal como se reconoce en el artículo 305 TCE¹⁶.

a.2) Tratados modificativos

✓ **Tratados de reforma sustancial en el proceso de integración europea**

Estos Tratados han introducido nuevos principios, objetivos, políticas y reformas institucionales. Han establecido las bases para que se produzcan saltos cualitativos importantes en el proceso de integración de los Estados europeos.

***El Acta Única Europea (AUE)**¹⁷. Constituye la primera gran reforma de los Tratados fundacionales. Introduce el concepto de mercado interior¹⁸ y señala el 31 de diciembre de 1.992 para su realización. En la intención de eliminar los obstáculos físicos, técnicos y fiscales, así como, la desaparición de las fronteras interiores, el AUE 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.

***El Tratado de la Unión Europea**¹⁹. El Tratado intenta aproximarse al

16 Las citas de los preceptos se realizarán a los textos consolidado de los Tratados de la Unión Europea (TUE) y de la Comunidad Europea (TCE), una vez entrada en vigor la reforma introducida por el Tratado de Amsterdam.

17 Se firma el 17 y 28 de febrero de 1.986 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).

18 El concepto de mercado interior se define en el artículo 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*».

19 El Tratado se firmó en Maastricht el 7 de febrero de 1.992 (Tratado de Maastricht o TUE) y entró en vigor el 1 de noviembre de 1.993 (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, tal y como venimos realizando, a citarlo simplemente por las siglas TCE. Por lo que respecta a 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 (1.996), pág. 95, frente al de Unión Europea. En la misma línea VAQUERO GARCÍA, A.: «*Fiscalidad y medio ambiente*»; ed. Editorial Lex Nova. Valladolid (1.999), pág. 200.

propósito último de la unificación política mediante la aportación de soluciones jurídicas distintas a sectores y problemas diversos. En el Tratado de la Unión Europea 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)²⁰.

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.

***El Tratado de Ámsterdam²¹.** Consta de tres partes: la primera dedicada a modificaciones sustantivas, la segunda a simplificación y consolidación de los Tratados y la tercera a las disposiciones generales y finales. Se unen al texto diversas Declaraciones y Protocolos. Junto con el Acta Final, en Ámsterdam se acordó adjuntar los textos consolidados del TUE y del TCE tal y como resultaron de la Conferencia, con lo que se altera de nuevo la numeración y el sistema de citar las disposiciones

20 Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam se han transferido 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.

21 Firmado el 2 de octubre de 1.997, entró en vigor el 1 de mayo de 1.999 (DOCE 340, de 10 de noviembre de 1997).

contenidas en el texto de los Tratados.

*Durante el **Consejo Europeo de Niza**²², los Jefes de Estado y de Gobierno de los 15 Estados miembros celebraron la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional, llegando a un acuerdo político sobre un proyecto de nuevo Tratado que introducirá modificaciones en el TUE, en los Tratados de las Comunidades Europeas y en el Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea. Para poder entrar en vigor, el nuevo Tratado debe ser ratificado por todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. El proceso de ratificación, ya sea por votación de los parlamentos nacionales o por referéndum, sigue en marcha y continuará durante el 2.002.

✓ **Tratados de perfeccionamiento y ampliación de la Comunidad**

Las sucesivas ampliaciones de la Comunidad Europea han dado lugar a Tratados de Adhesión de nuevos miembros, como por ejemplo el Tratado de Adhesión firmado el 12 de junio de 1.985, en vigor desde el 1 de enero de 1.986, por el que se producía la entrada de España y Portugal en la Comunidad. Actualmente se procede a aproximar posturas con doce nuevos candidatos. Respecto a los Tratados de perfeccionamiento, cabe destacar: los Tratados de Bruselas, de 8 de abril de 1.965 y de 22 de julio de 1.975, y el Tratado de Luxemburgo, de 22 de abril de 1.970.

b) Derecho derivado

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 comunitarias para poder consumir los objetivos y principios establecidos en los distintos Tratados. Seguidamente se describen cada uno de estos instrumentos con las

²² Con el acuerdo sobre el Tratado de Niza, alcanzado el 26 de febrero de 2.001 en el Consejo Europeo de Niza, (celebrado en esta ciudad entre los días 7 y 11 de diciembre de 2.000), concluye la última Conferencia Intergubernamental (CIG) que se inició el 14 de febrero de 2.000. El “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” fue publicado en el DOCE C 80, de 10 de marzo de 2001.

particularidades contempladas en el artículo 249 TCE²³.

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 TCE²⁴. 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.

b.1) El Reglamento

El reglamento²⁵ “es una norma que se caracteriza por su alcance general y obligatoriedad en todos sus elementos y por su eficacia o aplicabilidad directa (art. 189.2º párrafo)”(en la actualidad: art. 249 párrafo segundo del TCE)²⁶. Se trata de la verdadera ley de la Comunidad, por cuanto: crean un Derecho uniforme en todo el territorio común, su alcance es general, resulta obligatoria en todos sus elementos y gozan de aplicabilidad directa en todos los Estados miembros (art. 10 del TCE). Se exige su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europea²⁷ (DOCE²⁸), entrando en vigor a los 20 días de su publicación, salvo mención expresa en contrario.

b.2) La Directiva

23 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*».

24 «*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*».

25 En el Tratado CECA al Reglamento se le denomina Decisión General.

26 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 (1.996), pág. 141.

27 La publicación de reglamentos y directivas en el DOCE se exige por el artículo 254, párrafo segundo del TCE; si bien, para estas últimas, resulta facultativo sino tienen como destinatarios a todos los Estados comunitarios.

28 La Modificación número 38 del Tratado de Niza sustituye en el art. 245 del TCE (es decir, art. 245 del TCE después de Niza) la denominación de DOCE por la de Diario Oficial de la Unión Europea.

La directiva²⁹, 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 Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

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. La directiva despliega sus efectos desde su notificación al Estado o Estados miembros destinatarios, entrando en vigor, normalmente, en el mismo día de su notificación.

b.3) Las Decisiones

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. Las decisiones deben notificarse a los destinatarios y su publicación en el DOCE

29 Análogamente, Recomendaciones CECA en el Tratado CECA.

queda condicionada a su adopción con arreglo al procedimiento legislativo de Codecisión. Surte efecto a partir de la notificación a sus destinatarios.

b.2) Las Recomendaciones y los Dictámenes

Las instituciones comunitarias disponen de otros actos normativos que, a diferencia de los anteriores, 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 particulares³⁰.

B) La autonomía del ordenamiento jurídico comunitario y los principios jurídicos de la Comunidad

Con la creación de las Comunidades, los Estados miembros han limitado su soberanía legislativa y han establecido un ordenamiento jurídico autónomo que es vinculante para sus ciudadanos y para ellos mismos y que sus tribunales están obligados a aplicar. La autonomía del ordenamiento jurídico comunitario reviste una importancia fundamental para la existencia de la Comunidad, ya que sin ella no se podría evitar que los derechos nacionales socavaran el Derecho comunitario, ni garantizar la validez uniforme del mismo en todos los Estados miembros³¹.

30 En el ámbito fiscal podemos citar a título de ejemplo la recomendación relativa a la transmisión de pequeñas y medianas empresas (Recomendación 94/106/CE de la Comisión, de 7 de diciembre de 1994).

31 Estas afirmaciones son formuladas por el TJCE en el famoso Asunto Costa-LENEL, argumentando que a diferencia de los Tratados internacionales «*el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros (...) y que vincula a sus órganos jurisdiccionales. Al instituir una comunidad de duración indefinida, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional, y más en particular, de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado su soberanía y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos*».

Los vínculos entre el ordenamiento jurídico comunitario y el de los Estados miembros atienden a auténticos principios que rigen en su relación: aplicabilidad directa del Derecho comunitario y primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional correspondiente. Estos principios responden a las situaciones de conflicto que pueden plantearse entre los Derechos nacionales y el Derecho comunitario, en aquellas situaciones en las que concurren normas contradictorias. Puesto que el ordenamiento jurídico comunitario no dispone de normas expresas que permitan resolver semejantes antinomias, una de las labores del Tribunal de Justicia de las Comunidades ha consistido en sentar los principios fundamentales del ordenamiento comunitario.

1.- Efecto directo

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: 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 particular.

2.- Principio de primacía

La aplicabilidad directa de una disposición de Derecho comunitario plantea una segunda cuestión igualmente fundamental, puesto que en ninguno de los Tratados comunitarios se establece que el Derecho comunitario predomine sobre el Derecho nacional o que éste se encuentre supeditado al primero. No obstante, el conflicto entre Derecho comunitario y Derecho nacional sólo puede resolverse en la medida en que se conceda una primacía al primero sobre el segundo, de forma que prive de eficacia a todas las disposiciones nacionales que difieran de una disposición comunitaria, ocupando su lugar dentro de los

ordenamientos jurídicos nacionales³².

C) La adjudicación de competencias en el seno comunitario

Ni el TCE ni el TUE conceden a las instituciones comunitarias una competencia general a fin de adoptar todas las medidas necesarias para la realización de los objetivos de los Tratados. En cada caso concreto, las competencias de que goza la Comunidad son asignadas en atención al ámbito del que se trate, por lo que el alcance de cada mandato varía según los ámbitos de actuación por medio del principio de limitación de competencias. A tenor del sistema de atribución, existen tres tipos diferentes de competencias.

Competencias implícitas. Se indican claramente en artículos específicos de los Tratados. En el marco de la CE, el alcance de las competencias es muy amplio.

Competencias explícitas. Están reservadas a la adopción de las medidas necesarias para la ejecución eficaz y coherente de atribuciones expresamente concedidas (competencias implícitas) y que han cobrado especial importancia en las relaciones exteriores. Con arreglo a dichas competencias, y en ausencia disposición expresa, la Comunidad puede contraer obligaciones respecto a países extracomunitarios u otras organizaciones internacionales en ámbitos incluidos entre las funciones que le han sido atribuidas.

Competencia subsidiaria. En algunas ocasiones, los poderes conferidos en forma de atribuciones específicas (competencia funcional) podrían no ser suficientes para lograr objetivos expresamente asignados por los propios Tratados (competencia

32 Este problema no existe en la relación entre Derecho internacional y Derecho nacional, puesto que el Derecho internacional sólo forma parte de los ordenamientos jurídicos nacionales a través del acto de incorporación o transposición. La cuestión de la primacía se decide exclusivamente con arreglo a la normativa nacional, atendiendo al rango que ésta otorgue al Derecho internacional. Por el contrario, este sistema no es aplicable a la relación entre Derecho comunitario y Derecho nacional, ya que el primero no es parte integrante de los ordenamientos jurídicos nacionales.

material), situación que pretende remediar el principio de subsidiariedad³³. En las áreas de la protección del medio ambiente y de los consumidores, por ejemplo, las posibilidades que ofrece dicho principio se invocan cada vez más a menudo, ya que con el paso del tiempo la Comunidad ha debido hacer frente a nuevas funciones no previstas en el momento de la celebración de los Tratados constitutivos. No obstante, a través del AUE y del TUE se han ido estableciendo facultades específicas para dichos ámbitos en el TCE, con lo que ha disminuido considerablemente la importancia práctica del principio de competencia subsidiaria.

La lectura del principio de subsidiariedad puede realizarse desde un punto de vista restrictivo, interpretando que la Comunidad debe abstenerse de acometer cualquier actuación si los Estados miembros pueden conseguir el objetivo perseguido. Frente a ésta, encontramos otra posición que estimula las competencias comunitarias, reafirmando las actuaciones de la Comunidad cuando los fines deseados puedan alcanzarse mejor a escala comunitaria. En la práctica, la ejecución del principio pasa por la aplicación de otro principio, el de proporcionalidad, por el que las instituciones comunitarias deben demostrar que las acciones emprendidas son realmente necesarias y por el que se da preferencia a leyes marco o de reconocimiento de disposiciones nacionales frente a normas excesivamente detalladas³⁴.

II. El sistema institucional

El TCE distingue entre instituciones facultadas para dirigir, gestionar y controlar, tanto

33 Art. 308 del Tratado CE, art. 203 el Tratado CEEA y apartado 1 del art. 95 del Tratado CECA. El principio ha sido elevado a rango institucional mediante su integración en el artículo 5 del TCE, que se expresa en los siguientes términos: «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». La utilización del artículo 308 como fundamento jurídico da la posibilidad al Consejo de adoptar por unanimidad las medidas que juzga útiles, por lo que a menudo se acompaña de otros artículos del Tratado que conceden un importante papel legislativo al Parlamento Europeo, atenuando el encargo puramente consultivo que el precepto cede a la institución y eliminando la posibilidad de una aplicación abusiva.

34 En el séptimo Protocolo del Tratado de Ámsterdam se concreta la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En él se establecen pormenorizadamente todos los requisitos en materia de procedimiento y contenido que pueden derivarse en la adopción de actos jurídicos comunitarios.

los objetivos establecidos en el Tratado como la actividad comunitaria, y órganos auxiliares, a los que se les confía funciones consultivas y labores de asistencia y apoyo. Los desempeños asignados a la Comunidad Europea se desarrollan a través del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, encargados de representar los intereses de los ciudadanos europeos, de los Estados y de la propia Comunidad, respectivamente. Los pilares del edificio institucional se completa con el Tribunal de Justicia, al que después del Tratado de Maastricht se le uniría el Tribunal de Cuentas (art. 7. 1 del TCE).

A) El Consejo Europeo

El Consejo de Europa constituye la principal instancia de decisión de la Comunidad, dado que le corresponde dirigir su desarrollo, delimitar las políticas generales, proyectar las grandes orientaciones políticas y económicas, abrir nuevas posibilidades a la cooperación y expresar la posición común sobre las cuestiones de relaciones exteriores³⁵. Posee competencias específicas en materia de PESC y en materia de cooperación reforzada. Sus decisiones son políticas y no tienen naturaleza de actos jurídicos comunitarios³⁶.

El Consejo Europeo es el heredero de las conferencias en la cumbre y reúne a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y al Presidente de la Comisión, asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores. Se reúne al menos dos veces al año bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno encargado de la presidencia del Consejo de la Comunidad. También asisten los representantes de la Comisión que participan con voz pero sin voto, en funciones de apoyo y colaboración. El resultado de estas reuniones se traduce en declaraciones adoptadas de común acuerdo por los Estados miembros, que por lo normal no se someten a votación.

B) El Consejo de la Unión Europea

35 Se encuentra regulado en los arts. 4, 13, 17, 40 del TUE.

36 Al margen de las atribuciones específicas que le han sido encomendadas, rara vez toma decisiones vinculantes para la Comunidad. En aquellos casos en que el TCE confía una decisión a los Jefes de Estado y de Gobierno estos actúan como Consejo y no como Consejo Europeo, por lo que independientemente de que art. 3 del TUE lo acoja dentro del marco institucional, en realidad no es una verdadera institución comunitaria.

Es la institución comunitaria que representa los intereses de los Estados miembros³⁷. El Consejo está compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado³⁸. Según las cuestiones del orden del día puede diferenciarse el Consejo general de los sectoriales. El primero reúne a los Ministros de Asuntos Exteriores, mientras que dependiendo de la materia propuesta a debate, lo harán los ministros competentes del ramo (Consejo de agricultura, de economía y finanzas -ECOFIN-, educación, etc). Tiene poder de decisión propio que ejercita básicamente en el procedimiento legislativo³⁹.

En lo esencial, el Consejo asume las funciones que se detallan a continuación.

- ✓ Es el órgano legislativo de la Unión. Sobre la base de las proposiciones presentadas por la Comisión, el Consejo adopta la legislación a través de reglamentos y directivas, bien juntamente con el Parlamento Europeo con arreglo al procedimiento del artículo 251 del TCE, bien en solitario, previa consulta al Parlamento Europeo.
- ✓ Garantiza la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros (art. 145 del TCE).
- ✓ Celebra, en nombre de la Comunidad, los acuerdos internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales.
- ✓ Comparte el poder presupuestario con el Parlamento y la Comisión.
- ✓ Toma las decisiones necesarias para la elaboración y la aplicación de la PESC sobre la base de las orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo.
- ✓ Adopta decisiones marco de cooperación y aproximación de las legislaciones en los ámbitos de Justicia y de Asuntos Exteriores.

37 A pesar de su composición intergubernamental su naturaleza es comunitaria: sus decisiones suelen adoptarse por mayoría, no necesitan ser ratificadas por los Estados miembros y funciona con arreglo a las normas de los Tratados, sometido al control del TJCE.

38 El Consejo se apoya en un comité compuesto por representantes permanentes de los Estados miembros (COREPER), encargado de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las misiones que éste le confíe (art. 207.1 del TCE).

39 El Consejo ejerce las atribuciones que le confieren los arts. 3 y 5 del TUE y los arts. 202 a 210 del TCE.

- ✓ Nombra a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social (CES) y del Comité de las Regiones (CR).

El funcionamiento del Consejo respecto a la adopción de decisiones dependerá del asunto concreto del que se trate. Los Tratados determinan en cada caso el criterio de votación que hay que utilizar, sin que puedan establecerse reglas generales según la materia a decidir⁴⁰. Se distinguen las siguientes modalidades de votación:

Voto por mayoría simple. Se alcanza la mayoría con la mitad más uno de los miembros del Consejo. Se utiliza en escasas ocasiones, únicamente cuando el Tratado omite el sistema de votación (art. 205. 1 del TCE). Este sistema se utiliza para cuestiones de procedimiento.

Voto por mayoría cualificada. Si en el sistema anterior cada representante ostentaba un voto, ahora los votos de los Estados miembros se ponderan en función de criterios demográficos, geográficos y políticos (art. 205.2 del TCE).

Voto por unanimidad. Constituye la excepción en el sistema de toma de decisiones comunitario. El TCE exige la regla de la unanimidad sólo en un número reducido de asuntos establecidos en el ámbito de las políticas comunes y en el de la armonización de legislaciones nacionales que, por otro lado, figuran entre los más importantes: armonización social y fiscal, libertad de circulación de personas, etc. La peculiaridad del sistema comunitario de votación por unanimidad estriba en que la abstención de un representante no impide que la decisión a debate pueda alcanzarse.

C) La Comisión Europea

40 Por ejemplo, para adoptar normas sobre medio ambiente se alternan las exigencias de unanimidad y de mayoría cualificada. Así, para alcanzar los objetivos enumerados en el art 174 del TCE, el Consejo toma sus decisiones de acuerdo con los procedimientos siguientes:

- De acuerdo al procedimiento de Cooperación, previa consulta al CES, para las disposiciones que afecten a las medidas a tomar y a la aplicación de programas.
- Por unanimidad y previa consulta (dictamen simple) al Parlamento Europeo y al CES, cuando la materia tenga consecuencias, entre otras, sobre normativa fiscal.
- Con arreglo al procedimiento de Codecisión, previa consulta al CES, si se trata de programas de acción de carácter general.

Es la institución que representa y personifica los intereses de la Comunidad. El Presidente y los miembros de la Comisión son nombrados por los Estados miembros previa aprobación por el Parlamento Europeo, pero gozan de poder de iniciativa⁴¹, de control, de ejecución y de negociación, sin que por ello puedan recibir instrucciones de ningún Gobierno, estando únicamente sujetos al control del Parlamento europeo. Las atribuciones que le han sido conferidas tienen por objeto garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común y se encuentran enumeradas en el artículo 211 de TCE⁴².

La Comisión Europea es el motor del sistema institucional europeo mediante el desempeño de cuatro funciones cardinales:

1. Desde un punto de vista legislativo: propone los textos normativos que se presentan al Parlamento y al Consejo.
2. Desde un punto de vista ejecutivo: administra y ejecuta las políticas comunitarias garantizando el cumplimiento de las leyes europeas (Directivas, Reglamentos y Decisiones), del presupuesto y de los programas adoptados por el Parlamento y el Consejo.
3. Junto con el TJCE, vela por la observancia de los Tratado y el acatamiento del Derecho comunitario.
4. Representa a la Comunidad en la escena internacional: negocia los acuerdos internacionales, prioritariamente los que hacen referencia a la cooperación, al comercio y al medio ambiente (art. 174.4, en éste último caso), conforme al procedimiento establecido en el art. 300 del TCE.

D) El Parlamento Europeo

Está lejos de poseer los poderes de un auténtico parlamento, puesto que sus

41 En el marco del TCE la Comisión dispone prácticamente del monopolio de la iniciativa. El Consejo y el Parlamento Europeo sólo pueden actuar, salvo en contados casos, a propuesta de la Comisión. Además, la Comisión puede a lo largo de un procedimiento modificar, o incluso, retirar su propuesta.

42 Los fundamentos jurídicos de la Comisión se encuentran en los arts. 211 a 219 del TCE.

capacidades legislativas no son plenas. Sin embargo, ostenta otras competencias típicas de los parlamentos nacionales, fundamentalmente relacionadas con el control político. Desde 1.979 el Parlamento Europeo se elige cada cinco años por sufragio universal directo.

Los trabajos del Parlamento Europeo pueden realizarse en Pleno o en Comisiones especializadas, que a su vez tienen carácter de permanentes (agricultura, presupuestos, medio ambiente y protección al consumidor, etc.) o de temporales. Las Comisiones son creadas libremente por el Parlamento Europeo y su función consiste en preparar los dictámenes solicitados por el Consejo de Ministros y las propias resoluciones del Parlamento, sobre las que con posterioridad decidirá el Pleno. En el marco de los procedimientos previstos por el artículo 249 y siguientes del TCE, el Parlamento Europeo dispone de determinados derechos de participación en la actividad legislativa comunitaria, pero en todo caso, y a pesar de la ampliación de sus competencias⁴³, su influencia continúa siendo limitada.

E) El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

La misión del Tribunal de Justicia europeo consiste en asegurar el respeto a los Tratados y garantizar la aplicación e interpretación homogénea de la legislación comunitaria y la legalidad de las acciones de las instituciones europeas. Son también de su competencia las disputas establecidas entre los Estados miembros, las instituciones comunitarias, las empresas y los particulares (artículo 220 del TCE)⁴⁴. El Tribunal está compuesto por 15 jueces y 9 abogados generales que son elegidos de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros⁴⁵.

43 Los poderes de Parlamento Europeo se incrementaron primero con el AUE, mediante la introducción del procedimiento de Cooperación (art. 252 TCE) y de dictamen conforme (o consulta vinculante), y por el Tratado de Maastricht después, mediante la incorporación del nuevo procedimiento de Codecisión (art. 251 TCE). En los Tratados fundacionales el papel legislativo del Parlamento Europeo se limita a las consultas interpuestas por el Consejo y a la emisión posterior de un dictamen no vinculante (procedimiento de consulta).

44 El fundamento jurídico del TJCE se encuentra bastante disperso: Art. 220, párrafo segundo del art. 226 y artículos 227, 230, 232, 234 a 237 y 300 del TCE; además del art. 31 del Tratado CECA y art. 136 del Tratado EURATOM.

45 Por Decisión del Consejo 88/591, de 24 de octubre de 1988, se crea el Tribunal de Primera Instancia, atribuyéndole algunas de las competencias del Tribunal de Justicia y sobre el que se ejerce control a través de un recurso de casación ulterior. Ver: art. 225 del Tratado CE, art. 33 del Tratado CECA y art. 40 del Tratado EURATOM.

Su naturaleza atiende a distintos status jurídicos. El TJCE puede resolver cuestiones de incumplimiento de la norma comunitaria por parte de los Estados miembros, recursos contra actuaciones de las instituciones comunitarias por incumplimiento u omisión, o bien resolver cuestiones prejudiciales que les planteen jueces nacionales respecto a la interpretación o validez de cierta norma común. Como se puede advertir, el Tribunal maneja un conjunto de competencias por las que bien podría tildársele de jurisdicción internacional, contencioso-administrativa o constitucional, respectivamente.

F) El Tribunal de Cuentas Europeo

Está compuesto por 15 miembros independientes nombrados por el Consejo de Ministros por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, y por mandatos de 6 años renovables. El Tribunal de Cuentas ejerce funciones de control externo en el interés de la Comunidad, y para ello, comprueba la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos de todos los organismos e instituciones comunitarias y se asegura de la buena gestión financiera del presupuesto europeo⁴⁶.

G) Otras instancias comunitarias

A las instituciones descritas en los puntos anteriores se incorporan dos órganos comunitarios de carácter consultivo, pero de influencia sustantiva, como son: el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. El CES representa a la sociedad civil organizada y debe ser consultado por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo sobre asuntos conexos a la política económica y social, además de estar facultado para emitir dictámenes de iniciativa sobre asuntos que considere de especial importancia. Por su parte, el Comité de las Regiones representa a las entidades regionales y locales y es también de obliga

⁴⁶ El TUE elevó al Tribunal de Cuentas al rango de institución comunitaria, modificando en este sentido el artículo 7 del TCE. Por otra parte, los fundamentos jurídicos se hallan en los arts. 246 a 248, 279 y 280 TCE.

consulta cuando las cuestiones a tratar conciernen a la política regional, al medio ambiente⁴⁷ y a la educación.

El Defensor del Pueblo europeo fue creado por el Tratado de Maastricht como elemento de la ciudadanía europea y con el objeto de garantizar y reforzar el control democrático de las instituciones comunitarias

En el espacio de la economía, el Banco Central Europeo (BCE) establece y aplica la política económica y monetaria, dirige las operaciones de cambio y garantiza el funcionamiento correcto de los sistemas de pago. Por su parte, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) es la institución encargada de la financiación comunitaria, función que realiza a través de proyectos de inversión destinados a colaborar en el desarrollo equilibrado de la Comunidad.

Otros órganos creados por las instituciones para ejecutar diversas tareas en numerosas áreas son, por un lado: los Comités de gestión, de reglamentación, consultivos, instituidos por el Consejo y la Comisión para auxiliarlos en el ejercicio de sus funciones, y por el otro; los órganos de naturaleza personalizada, como por ejemplo la Agencia Europea para la evaluación de Medicamentos, la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea o la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)⁴⁸. 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. Aunque su función es únicamente consultiva, los trabajos de la Agencia resultan cada vez más decisivos para la aprobación de nuevas medidas o para la evaluación del impacto de las decisiones ya adoptadas. Su sede se ha ubicado en Copenhague.

III. La toma de decisiones en la Unión Europea

El proceso de toma de decisiones se caracteriza por la aplicación de diversos

47 Circunstancia que se produce en la aprobación de programas de acción de carácter general (apartado 3 del artículo 175 del TCE), para el que se utiliza el procedimiento de Codecisión con consulta del CES y del CR, por ejemplo.

48 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).

procedimientos, cuyas normas están consagradas en los Tratados y que acogen todos los ámbitos en los que debe intervenir la comunidad. En él, el papel de las instituciones puede variar según la materia de que se trate, pero por lo general es el resultado de la interacción entre varios protagonistas, principalmente el triángulo institucional formado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, aunque otras instituciones u órganos como el Tribunal de Cuentas, el BCE, el CES, el CR, etc, también intervienen en determinadas materias específicas.

La elección del procedimiento de decisión deriva del fundamento jurídico en el que se instala una iniciativa de la Unión Europea. Concretamente, la Comisión queda obligada a enunciar el fundamento jurídico cuando formula una propuesta, que debe establecerse con base en elementos objetivos sobre los que puedan ejercerse control jurisdiccional. Esta elección es muy importante cuando se trata, por ejemplo, de definir si una medida depende del procedimiento de Consulta o de Codecisión, dado que el protagonismo de los distintos poderes (en este caso Parlamento y Consejo) varía sensiblemente de un contexto a otro. Por último, debe recordarse que no es posible combinar diversos fundamentos jurídicos si ello significa la necesidad de recurrir a procedimientos decisorios distintos⁴⁹.

A continuación, y aunque algunos ámbitos particulares (en especial la Unión Económica y Monetaria) muestran rasgos característicos propios, en el presente trabajos nos centraremos únicamente en el procedimiento legislativo, dejando de lado las peculiaridades de otros procedimientos como la adopción de acuerdos internacionales o el proceso concerniente a la adopción del presupuesto.

A) El procedimiento Sin Consulta y la Consulta Simple

De manera sucinta, el procedimiento Sin Consulta radica en la transmisión de las propuestas elaboradas por la Comisión al Consejo, que procederá a la adopción del acto por

⁴⁹ En la Unión, el proceso normativo se realiza esencialmente en cuatro niveles en los que se aplican distintos procedimientos. Para la adopción de los actos jurídicos vinculantes (reglamentos y directivas) se dispone del procedimiento de consulta, del procedimiento de Cooperación y del procedimiento de Codecisión, principalmente. Para la adopción de medidas de ejecución existen procedimientos específicos. Las decisiones individuales vinculantes y los actos jurídicos no vinculantes son objeto de un procedimiento simplificado. Por último, en el ámbito CECA rigen diversas particularidades.

mayoría cualificada o por unanimidad en atención al fundamento jurídico de que se trate. No obstante, existe la posibilidad de que la Comisión recomiende al Consejo que consulte al Parlamento Europeo o a otros órganos como el CES y CR, en consideración de la temática a tratar.

En el marco del procedimental de la consulta, se solicita el dictamen del Parlamento Europeo necesario para la legalidad del acto. Una vez emitido el dictamen que puede aprobar, rechazar o presentar enmiendas, la Comisión tiene la obligación de examinarlo y, en caso de que aceptara las revisiones aportadas, la facultad de enmendar su propuesta y trasmitirla al Consejo modificada. La adopción de la propuesta por parte del Consejo podrá realizarse con o sin las modificaciones introducidas, aunque si resolviera alejarse de la propuesta presentada por la Comisión corresponderá refrendar tal decisión mediante unanimidad.

B) El Dictamen Conforme

El procedimiento de Dictamen Conforme fue instituido por el AUE, y aunque en esencia es análogo al procedimiento de Consulta Simple, posee algunas particularidades. En este procedimiento las atribuciones del Parlamento se limitan a aceptar o rechazar la propuesta presentada por la Comisión, no pudiendo en ningún caso pronunciarse mediante la introducción de enmiendas. Además, la decisión parlamentaria se refrenda por mayoría absoluta de los sufragios emitidos, salvo que se trate de actos relativos a la adhesión o al procedimiento electoral uniforme (apartado 4 del art. 190), en relación con los cuales el Parlamento se pronuncia por mayoría absoluta de sus miembros.

C) El procedimiento de Cooperación

Este procedimiento legislativo, que requiere dos lecturas en el Parlamento Europeo y en el Consejo, se caracteriza por la influencia que el Parlamento deja sentir sobre la decisión del Consejo, aún cuando no disponga de poder de decisión propio. La primera lectura, para la cual el Tratado CE no prevé plazo alguno, es similar al procedimiento de Consulta Simple, concluyendo con una posición común del Consejo adoptada por mayoría cualificada.

Durante la segunda lectura, el Parlamento y el Consejo disponen respectivamente de tres meses para pronunciarse, plazo que es posible prorrogar de común acuerdo hasta un mes como máximo. La posición común del Consejo es transmitida al Parlamento al que también se le informa sobre las posiciones de la Comisión. Llegados a este punto, el Parlamento puede aprobar la posición común por mayoría simple o no pronunciarse en el plazo previsto, con lo que el acto será adoptado por el Consejo con arreglo a la posición común. En el caso de que el Parlamento la rechace por mayoría absoluta y la Comisión decida no retirar su propuesta, el Consejo quedará obligado a pronunciarse mediante la unanimidad. Por último, el Parlamento puede proponer enmiendas a la posición común por mayoría absoluta, situación que exigirá de la Comisión el reexamen de la propuesta en el plazo de un mes y su transmisión posterior al Consejo, acompañada de un dictamen sobre las enmiendas propuestas. El Consejo podrá adoptar la propuesta reexaminada por mayoría cualificada (o por unanimidad si desea introducir modificaciones) y se pronunciará por unanimidad sobre las enmiendas no aceptadas por la Comisión. La ausencia de pronunciación por parte del Consejo en el plazo previsto dará lugar a considerar la propuesta como adoptada.

D) El procedimiento de Codecisión

En este procedimiento el Parlamento Europeo comparte con el Consejo el poder legislativo. El procedimiento de Codecisión fue introducido por el Tratado de Maastricht (TUE) y está regulado por el artículo 251 del TCE; con posterioridad, el Tratado de Ámsterdam procedió a simplificarlo y a extender su ámbito de aplicación. El procedimiento de Codecisión puede requerir hasta tres lecturas en el Parlamento y en el Consejo, así como, una propuesta de la Comisión y una convocatoria, en caso de desacuerdo persistente entre los entes legisladores, de un Comité de Conciliación. Tal Comité se forma por representantes del Consejo y el Parlamento en número parejo y es asistido por la Comisión que participa en los trabajos y adopta todas las iniciativas necesarias con el fin de conseguir un acuerdo. Finalmente, dicho acuerdo será presentado en tercera lectura al Parlamento y al Consejo para su aprobación final.

Esquemáticamente, el procedimiento de Codecisión sigue los trámites que a continuación describimos. Una vez que la Comisión presenta oficialmente la propuesta al

Parlamento Europeo y al Consejo, se practican en primera lectura gestiones similares a los procedimientos ya conocidos, es decir, previo dictamen del Parlamento, el Consejo puede adoptar el acto por mayoría cualificada si el Parlamento no propone enmienda alguna o si aprueba todas las enmiendas solicitadas por el primero, acogiendo en los restantes casos una posición común. Los actos adoptados con arreglo al procedimiento de Codecisión son firmados por los Presidentes del Parlamento Europeo y del Consejo.

En segunda lectura, si el Parlamento aprueba la posición común por mayoría simple o no se pronuncia en el plazo previsto, el acto se considerará adoptado con arreglo a esa posición común. En el supuesto de que se rechace la posición común, el acto se considera no adoptado. También puede ocurrir que el Parlamento proponga enmiendas a la posición común del Consejo, en cuyo caso, la Comisión debe emitir un dictamen sobre las correcciones propuestas, acompañado, si lo considera oportuno, de una propuesta modificada. Seguidamente, el Consejo podrá aprobar todas las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo, adoptándose el acto de acuerdo con la posición común modificada. El Consejo convocará, en el caso de que no apruebe las enmiendas del Parlamento, una reunión del Comité de conciliación de acuerdo con el Parlamento. El Comité dispondrá de seis semanas para suscribir un texto conjunto que deberá ser aprobado por el Consejo por mayoría cualificada y por el Parlamento por mayoría absoluta, en un nuevo plazo de seis semanas. El acto se considera no adoptado cuando no es aprobado por los órganos colegisladores o en aquellos casos en los que el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto.

CAPÍTULO SEGUNDO:

EL BIEN AMBIENTAL EN LA POLÍTICA COMUNITARIA

CAPITULO SEGUNDO. EL BIEN AMBIENTAL EN LA POLÍTICA COMUNITARIA

I. Panorama histórico

A) 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*»⁵⁰; sin embargo, hasta el Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1.992, 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

⁵⁰ 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).

comerciales⁵¹. No fue hasta la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en 1.972 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 medioambiental en los trabajos de la Comisión y elaboración de un programa de acción⁵² sobre el medio ambiente⁵³. 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.

51 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 1.957 (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 CECA y 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 (1.989), pág. 79 y SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D.: “Evolución y regulación actual de la política ambiental comunitaria”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 153 (1.997), 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*».

52 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.

53 El Primer Programa de Acción Ambiental de la Comunidad se adopta en la Declaración del Consejo de 22 de diciembre de 1.973 (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 1.977 y 7 de febrero de 1.983 (DOCE C 139, de 13 de junio de 1997 y DOCE C 46, de 17 de febrero de 1983, respectivamente).

- ✓ 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 directivas 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 generales⁵⁴ desde las que diseñar esta política común antecesora de lo que posteriormente debe conformar el ordenamiento medioambiental comunitario⁵⁵.

Los dos primeros programas (1.973-1.976 y 1.977-1.981) 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 atmosféricas y los vertidos al medio acuático. Se trataba de un plan corrector, parco en medidas preventivas.

54 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 (1.998), pág. 100.

55 En esta línea de pensamiento: FUENTES BODELÓN, F.: “El 4º Programa de acción de la CEE en materia de medio ambiente para el período 1987-1992”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 47 (1.988), 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 (1.985), 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”.

Este conjunto de elementos (evaluación, prevención, vinculación a conocimientos científicos y técnicos, principio “quien contamina paga”⁵⁶, solidaridad internacional y coordinación), articuladores de lo que debía ser la política ambiental de la Comunidad⁵⁷, 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 estatales⁵⁸ 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, desde medidas clásicas de policía administrativa (limitaciones, prohibiciones, autorizaciones, inspecciones y sanciones)⁵⁹.

El Segundo Programa 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

56 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.

57 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 (1.986), págs. 499-553.

58 “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. <http://www.cica.es/aliens/gimadus/lopezramon.html>.

59 Valgan como ejemplo las Directivas: 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1.975, 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).

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 recursos⁶⁰.

A partir del Tercer Programa comunitario de acción ambiental (1.982-1.986) 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. 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 ambiental (EIA)⁶¹, que impone en toda la Comunidad el estudio y examen de las repercusiones

60 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).

61 Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de determinados proyectos publicados y privados sobre el medio ambiente (DOCE L 175, de 5 de julio de 1985). 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 (1.993), pág. 121 y ss.; MARTÍN MATEO, R.: *«Tratado de Derecho ambiental»*, vol. I; op. cit., pág. 301 y ss.

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 Rhin, 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 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.

B) La problemática del marco jurídico inicial

Como decíamos, los TTCEE Originarios (1.951-1.957) 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, 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 art. segundo del Tratado CEE. La consideración como «*fin esencial*» de la Comunidad «*la mejora constante de las condiciones de vida*»⁶² y la asignación normativa a la CEE de la «*misión*» de «*promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas*»

62 Preámbulo del TCEE Originario.

y «una expansión continua y equilibrada»⁶³, son juzgadas como objetivos de imposible alcance sin el desarrollo de una política de protección del medio ambiente⁶⁴.

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 derivado, especialmente Directivas. La Comunidad se ve en la necesidad de recurrir a una interpretación extensiva 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 segundo⁶⁵.

La concesión de poderes concretos de acción comunitaria para la política ambiental, se consume 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 práctica⁶⁶.

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 art. segundo del Tratado CEE que incluya la acción ambiental

63 Art. 2 del TCEE Originario.

64 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.

65 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.

66 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.

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 unanimidad⁶⁷ 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*»⁶⁸.

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.

C) La acción ambiental de la Comunidad en el Acta Única Europea

El Acta Única Europea de 1987 (en adelante AUE)⁶⁹ introduce un Título VII sobre medio ambiente en la Tercera Parte del TCEE⁷⁰ Originario (“Política de la Comunidad”),

⁶⁷ 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 (1.998), págs. 460 y ss.

⁶⁸ Resolución del Parlamento Europeo sobre la inclusión de disposiciones para la protección del medio ambiente en el Tratado CEE, 18 de febrero de 1.986. doc. A 203/85. DOCE 68, de 14 de marzo de 1986, pág. 46.

⁶⁹ 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*, nº 131 (1.995).

⁷⁰ En adelante TCEE, es decir, TCEE Originario después de las modificaciones introducidas por el AUE.

constitucionalizando⁷¹ 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 ambiental⁷². 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.

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

71 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*, nº 169 (1.999). Un resumen del proyecto del Parlamento Europeo de “Constitución de la Unión Europea” de 1.994 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*, nº 190 (2.000), págs. 56 y 57.

72 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*, nº 51, pág. 97 y ss., (1.989) y OÑATE I SANGLAS, I.: «*La normativa ambiental comunitaria. Condició i proposta de futur*»; ed. Beta. Barcelona (1.993), pág. 81.

esta dirección⁷³.

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 S⁷⁴ mantiene la exigencia de unanimidad en decisiones de carácter fiscal, lo que indica la dificultad de lograr la aprobación de medidas efectivas en la práctica, pero simultáneamente regula un procedimiento de mayorías cualificadas⁷⁵ en aquellos temas, que por unanimidad, considere el Consejo que así se acuerden⁷⁶. Esta

73 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 (1.995), 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*».

74 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 concurran cuestiones de armonización referentes a las disposiciones normativas nacionales.

75 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.

76 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.

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 235⁷⁷.

Del lapso temporal que transcurre entre el AUE⁷⁸ (1.986-1.992) 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 (1.987-1.992),⁷⁹ con las que se pretenden establecer los instrumentos adecuados para el desarrollo estable de la política ambiental comunitaria⁸⁰.

Dentro del área organizadora, la novedad radica en la constitución de la AEMA, fruto del mayor compromiso de la Comunidad con los objetivos de protección ambiental, tras el Acta Única. 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”⁸¹.

77 Consúltese el artículo de ABRIL ABADÍN, E.: “El medio ambiente en el Acta Única Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 14 (1.986), págs. 13-15.

78 También resultan de notoria relevancia la adopción del Protocolo de Montreal, celebrado en septiembre de 1.987 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 1998), y la Declaración del Consejo de Dublín de junio de 1.990, en la que se recoge la necesidad de adquirir conocimientos científicos y de actuación en el ámbito internacional de la Comunidad Europea.

79 Se adopta por Resolución del Consejo de 15 de octubre de 1.986 (DOCE C 70, de 18 de marzo de 1987).

80 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 período 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 (1.989), pág. 85 y ss.

81 LÓPEZ RAMÓN, F.: “Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental”; op. cit.

Gracias al requerimiento de tutela ambiental involucrado en el resto de las políticas comunitarias, las necesidades financieras⁸² 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 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 LIFE⁸³. 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 ambiente⁸⁴.

La aplicación del Programa LIFE se realiza por fases, a saber: la primera fase discurrió

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.

82 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.

83 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.

84 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, AURELIO: “La política ambiental comunitaria: algunas consideraciones”; op. cit.) y, como hemos comprobado, tiene fiel reflejo en los mecanismos de actuación comunitaria a escala ambiental.

entre el 23 de julio de 1.992 y el 31 de diciembre de 1.995, la segunda comenzó a primeros de 1.996 y concluyó en 1.999 y la tercera que se inició el día uno de enero de 2.000, finalizará el 31 de diciembre del año 2.004, 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.
- Acreditar su viabilidad en los apartados referentes a las propuestas técnicas, de calendario, de presupuesto y de rentabilidad⁸⁵.

Al final del IV Programa se ponen en marcha otros procedimientos de actuación conducentes a fomentar la iniciativa privada⁸⁶ 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 Programa incorpora una clasificación de los mismos con la que de manera explícita resultan divididos en impuestos, cargas, ayudas estatales y permisos de vertido transferibles⁸⁷, 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

85 Datos obtenidos del servicios institucional de la Comunidad: <http://europa.eu.int>.

86 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.

87 Ver: VILLAMIL SERRANO, A: “El medido ambiente y la CEE”; *Cuadernos Jurídicos*, nº 2 (1.992), pág. 67.

incluso de suprimir⁸⁸.

D) La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea. Quinto Programa de Acción Ambiental

Desde un punto de vista jurídico, el reconocimiento de una verdadera política comunitaria medioambiental surge de la mano del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1.992; 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”⁸⁹ 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 TCE⁹⁰, lo que inhabilita buena parte de los inconvenientes expuestos a la hora de evaluar la acción

88 Ver SÁENZ COSCULLUELA, J: “El medio ambiente en España y nuestro ingreso en las Comunidades Europeas”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 14 (1.986), págs. 9 y ss.

89 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 1.987 por encargo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) 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 1.990, 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*».

90 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*».

comunitaria como auténtica política de defensa medioambiental⁹¹.

Además de elevar a la categoría de políticas las medidas medioambientales, se instaaura 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 ambiental.

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”, el “principio de cautela”. Por último, el apartado en estudio queda perfeccionado con la incorporación de un segundo párrafo, reservado a posibilitar la adopción por parte de los Estados miembros de medidas de armonización provisionales por motivos ambientales y no económicos⁹².

91 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».

92 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*».

La supresión del apartado cuarto del art. 130 R del TCEE⁹³, no parece tal, habida cuenta que las dudosas prerrogativas conferidas a la acción ambiental comunitaria por el principio de subsidiariedad⁹⁴, encuentra nueva ubicación en el art. 3 B del TCE, consagrado, ahora, como pauta general de la actuación comunitaria⁹⁵. 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 comunitaria⁹⁶.

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 comunitarias⁹⁷ (evidentemente, siempre 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 fiscal⁹⁸. Esta situación resulta, en lo esencial, gemela

93 El apartado quinto del 130 R TCEE pasa, literalmente, a constituir el apartado cuarto del 130 R del TCE.

94 DE PRADA GARCÍA, A.: "La política ambiental comunitaria: algunas consideraciones"; op. cit., pág. 107.

95 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».

96 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 (2.000), pág. 144.

97 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».

98 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 Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará:

- *Disposiciones esencialmente de carácter fiscal».*

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 prevista en el primer apartado (y por su puesto por unanimidad), tomar decisiones sobre aquellas medidas a adoptar por mayoría cualificada⁹⁹. 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 apartados¹⁰⁰.

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 artículo contempla una eventualidad adicional de disculpa a las medidas comunitarias, erigido sobre el establecimiento de excepciones temporales¹⁰¹.

1.- Quinto Programa de Acción Ambiental

99 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 (1.992), págs. 905 y ss.

100 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».

101 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».

El Quinto Programa (1993-2000)¹⁰², denominado Quinto Programa de Acción en Materia de medio Ambiente y Desarrollo Sostenible¹⁰³, 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 conceptual¹⁰⁴ elaborado por el 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 general¹⁰⁵.

El Programa establece siete temas o áreas de actuación, en cada una de las cuales se

102 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 (1.993), págs. 799 y ss. y a MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho ambiental*»; op. cit., págs. 460 y ss.

103 Fue aprobado por Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, el 1 de febrero de 1993 (DOCE C 138, 17 de mayo de 1993).

104 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.
- ✓ 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.

105 Véase: BORRELL FONTELLES, J.: “La política del medio ambiente en la Unión Europea”; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 17 (1.995), págs. 208 y ss.

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 ÁLVAREZ¹⁰⁶, 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 dimensión mundial e internacional y de las funciones que en dicha esfera corresponde representar y emprender a la Comunidad Europea¹⁰⁷.

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 Comisión¹⁰⁸: Industria, Energía, Transporte, Agricultura y Turismo. Se constata la

106 ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *«Lecciones del Derecho del Medio Ambiente»*; ed. Lex Nova. Valladolid (1.998), págs. 77-78.

107 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 1.992), 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.

108 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 1.993 (DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993), debido a su extensa duración se prevé su revisión para el año 1.995, 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 2.000. 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.

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 producción¹⁰⁹.

Por 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

Concretamente no referimos al Informe de la Comisión de 10 de enero de 1.996, «*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 1.995 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 1.992.

109 Se 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 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 eficaces. Sin embargo, en declaraciones del Ministro de Economía RODRIGO RATO recogidas por el diario *Expansión* el 24 de mayo de 1.999, 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.

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.

nuevas líneas de actuación sobre el mercado (Reglamento de ecoauditorías, por ejemplo¹¹⁰), 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 ambiental¹¹¹. 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.

110 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 (DOCE L 168, de 10 de julio de 1993) 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 (1.998), págs. 499 y ss.

111 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.

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 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”¹¹². 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.

II. El Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1.997

112 LÓPEZ RAMÓN, F.: “Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental”; op. cit., punto segundo.

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 carencias¹¹³. Concretamente, se mantiene la reivindicación sobre procedimientos de decisión más simples¹¹⁴ 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 sostenible¹¹⁵. El Tratado de Ámsterdam¹¹⁶ se redacta en la idea de abordar estos problemas y de dar respuesta a la necesidad de elaborar una política medioambiental clara y eficaz¹¹⁷.

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

113 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 1.997 (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 1.999 (DOCE L 114, de 1 de mayo de 1999).

114 Parece el momento conveniente para recordar que el art. 1 del TUE (antiguo art. A del TUE) dispone que «*las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible*».

115 “Informe sobre el Funcionamiento del Tratado de la Unión europea”, aprobado por el Consejo el 11 de abril de 1.995.

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 1.992.

116 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 (1.998), pág. 76.

117 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 (2.000); DE PRADA GARCÍA, A.: “La política ambiental comunitaria: algunas consideraciones”; op. cit. y LÓPEZ RAMÓN, F.: “Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental”; op. cit.

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 fundamentales¹¹⁸, 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 sostenible y la inclusión de un nuevo artículo al TCE. El nuevo art. sexto¹¹⁹ 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 art. 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 práctica¹²⁰.

118 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.

119 «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».

120 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.

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.

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 económica¹²¹. 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

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.

121 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.

comprobación de que tales disposiciones nacionales no constituirían 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)¹²², o bien, introducir nuevas disposiciones derogatorias de las medidas de armonización comunitaria, en virtud y previo cumplimiento de los requisitos impuestos por el art. 95.5¹²³. 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 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 procedimientos¹²⁴:

- 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

122 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*».

123 «*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*».

124 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 (1.998), págs. 72 y ss.

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 unanimidad.

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 lugar¹²⁵ 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. 175¹²⁶, 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

125 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.

126 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».

la excepción introducida por el art. 175.2¹²⁷. 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.

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 externalidades¹²⁸ la internalización del coste ambiental, haciendo viable la

127 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».

128 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 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 (1.988), págs. 305-306.

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 objetivos¹²⁹. 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 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:

129 Con carácter general véase: RUIZ MIGUEL, C.: “La repercusión constitucional del Tratado de la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 115-116 (1.994).

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 positivas¹³⁰.

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.

130 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.

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 involucrados¹³¹.

Sexto, mayor grado de democratización en el 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.

131 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. 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 1.999)¹³² 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].

Este informe global, junto con una evaluación de la AEMA sobre el estado del medio

132 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 2.001), 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, entendiendo 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.

ambiente comunitario¹³³, 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 incumplimientos¹³⁴.

La Comunicación de la Comisión se articula a través del examen de las prioridades ambientales y de la gestión de riesgos¹³⁵. También se hace referencia a preocupaciones

133 Aunque en realidad se trata de la nueva versión del Informe Drobis de 1.995, (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 (1.995) 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 (1.998), 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 (1.999).

134 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, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (DOCE L 158, de 26 de junio de 1990), de los resultados de las inspecciones realizadas en todos los Estados miembros.

135 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 1.995, negociar un protocolo que contenga medidas de reducción de las emisiones para el período posterior al año 2.000. 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 2.010. El Protocolo de Kioto, adoptado el 10 de diciembre de 1.997 en esta ciudad y ratificado por la Comunidad Europea el 29 de abril de 1998, marca unos objetivos de obligado cumplimiento sobre las emisiones de gases efecto invernadero a cumplir por los países industrializados antes del año 2.012, concretamente, en el período 2.008-2.012 la reducción debe significar al menos el 5% respecto a los niveles de emisión de 1.990. 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 (2.001).

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, préstamos 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»*¹³⁶, 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 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

136 *«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.*

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 la cual ha sido diseñada 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 a las que se va a ver 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 empleo¹³⁷.

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 y científicas serias¹³⁸, 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

137 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.

138 «*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).

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 Programa¹³⁹. 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.

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 políticas¹⁴⁰. 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

139 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.

140 Artículo 6 del TCE.

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 subsidiariedad¹⁴¹.

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.

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

141 Punto sexto de la Exposición de Motivos del Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental, pág. 73.

transparencia que permita divulgar ampliamente la información¹⁴², 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.

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.¹⁴³

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

142 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 ha acometido 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 del documento [COM (2000) 402, de 29 de junio de 2000] (DOCE C 337, de 28 de noviembre de 2000) destinado a subsanar algunas de las carencias observadas en las enmiendas interpuestas por el Parlamento Europeo.

143 Véase al respecto el «Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental» ([COM (2000) 66 final, de 9 de febrero de 2000]) y el «Libro verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas»; [COM (2001) 366 final, de 18 de julio de 2001].

visto limitado¹⁴⁴. 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 puede aportar el estímulo necesario en el proceso de innovación¹⁴⁵ 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 períodos 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.

144 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]).

145 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].

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 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 consiguendo sistemas que ofrecen incentivos y recompensas¹⁴⁶ 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

¹⁴⁶ 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*».

Fondos Estructurales y de Cohesión, este proceso ya se ha iniciado gracias a las modificaciones incorporadas por la Agenda 2.000. 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 cambio climático»*, iniciativa consecuente con la artificialidad del precio final del carbón que provocan las subvenciones y con el freno hacia fuentes energéticas menos contaminantes¹⁴⁷.

Considerando que los contratos públicos representan aproximadamente del 14%¹⁴⁸ 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 comunitarias¹⁴⁹.

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

147 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.

148 Véase la pág. 19 del Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental.

149 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.

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 ecológicas¹⁵⁰.

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 consumo¹⁵¹. 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 Comisión concluya el intercambio general de información sobre las mejores técnicas disponibles¹⁵² que está organizando, los propietarios o directores de determinadas instalaciones industriales podrán solicitar un permiso cuyas condiciones de adjudicación se

150 Véase el art. 3.6 de la Propuesta de Decisión que nos ocupa, pág. 81 del Sexto Programa.

151 «Libro verde sobre la política de productos integrada»; [COM (2001) 68 final, de 7 de marzo de 2001].

152 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».

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 abierto¹⁵³.

Respecto a las¹⁵⁴ 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 eficaz¹⁵⁵. 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

153 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].

154 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) (DOCE L 114, de 24 de abril de 2001), que deroga al Reglamento (CEE) 1836/93 (DOCE L 168, de 10 de julio de 1993).

155 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 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica (DOCE L 237, de 21 de septiembre de 2000).

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 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 ambiente¹⁵⁶, 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 ecológicos¹⁵⁷.

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.

156 Véase la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Conjugación de 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.

157 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.

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 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 EIA¹⁵⁸, a la que ahora la Comisión le une la propuesta sobre evaluación ambiental estratégica¹⁵⁹, 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.

158 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 (DOCE L 37, de 14 de marzo de 1997), a la que aludimos con anterioridad. De la misma forma que la anterior directiva tiene por objeto completar el sistema de evaluación de impacto ambiental previsto en la Directiva 85/337/CEE, la Directiva 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) será 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, entre otras.

159 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).

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 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 urbanas¹⁶⁰ 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 sostenible¹⁶¹. 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

160 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.

161 Artículo 6 del TCE.

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 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 Cardiff¹⁶² y para que estos compromisos se traduzcan en hechos tangibles¹⁶³. 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

162 En atención al principio de integración, el Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1.998 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 1.998 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 informes anuales sobre aquellos ámbitos que tengan relación con los mercados de productos y capitales.

163 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.

energética) de forma más elocuente¹⁶⁴.

- ✓ 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 ejemplo¹⁶⁵.
- ✓ 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

164 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.

165 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].

autoridades normativas, inversores, analistas financieros y el público en general, pueden considerar que la información medioambiental facilitada es inadecuada o poco fiable. Como respuesta a esta situación en 1999 la Comisión aprueba una Comunicación sobre el mercado único y el medio ambiente¹⁶⁶ en la que, en conjunción con otras medidas, se establece la aprobación de una Recomendación sobre cuestiones medioambientales en la información financiera¹⁶⁷.

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 2.100 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

¹⁶⁶ «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].

¹⁶⁷ 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).

mundial.

Aunque el núcleo del nuevo Programa propuesto presenta como objetivo una reducción del 8% de las emisiones de gases de efecto invernadero¹⁶⁸ de la Comunidad para el período 2.008-2.012, respecto a los niveles registrados durante 1.990 (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 2.020), en comparación también con los niveles de 1.990.

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 acciones¹⁶⁹:

- ✓ 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 2.005¹⁷⁰.
- ✓ Compatibilizar las subvenciones energéticas de los Estados miembros con los

168 «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 2.008-2.0012.

169 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.

170 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].

objetivos relativos al cambio climático.

✓ 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 siglo 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 energética¹⁷¹ y en la reducción de emisiones específicas, incluir al cambio climático en las políticas comunitarias de investigación y desarrollo tecnológico, etc.

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 una concepción medioambiental en respuesta a los planteamientos expuestos en la Agenda

171 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].

2000¹⁷². 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 minero¹⁷³ y para incrementar la coordinación en las actuaciones de los Estados miembros en respuesta a accidentes y catástrofes naturales.

3.- El medio ambiente y 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 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

172 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 período 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 (1.995), 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 período 2000-2006.

«Agenda 2000. Volumen 1: Por una Unión más fuerte y más amplia»; [COM (1997) 2000, final, de 15 de julio de 1.997].

«Agenda 2000. Volumen 2: El reto de la ampliación»; [COM (1997) 2000 final, de 15 de julio de 1.997].

173 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.

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 cautela¹⁷⁴ 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 químicas¹⁷⁵; de igual modo, se dedicará especial atención en la implantación de una estrategia específica para reducir los riesgos de los pesticidas¹⁷⁶; la aplicación de la Directiva Marco para una política en el ámbito del agua¹⁷⁷ y de otra legislación

174 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].

175 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.

176 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.

177 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 1.995 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..

vigente, concentrará los esfuerzos en la protección de la calidad del agua europea¹⁷⁸; 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 Ruido¹⁷⁹ y una estrategia específica sobre la calidad del aire revisará la eficacia de las normas existentes¹⁸⁰ y determinará las lagunas y las prioridades de las nuevas medidas¹⁸¹.

4.- El uso sostenible de los recursos naturales

Los recursos del planeta, naturales y renovables (el suelo, el agua, el aire, la madera,

178 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.

179 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 de julio de 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 2.010 y en un 20% hasta el año 2.020. Los cálculos realizados estiman que la exposición al ruido de los ciudadanos de la Unión durante el 2.000 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].

180 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).

181 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 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.

la biodiversidad y las poblaciones de peces, etc.)¹⁸² y no renovables¹⁸³ (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, tanto la capacidad de carga y reciclaje del planeta como el potencial de recursos que nos ofrece, mengua en varios frentes¹⁸⁴.

Uno de los asuntos que mayores dificultades comporta dentro de la política medioambiental europea es el inexorable crecimiento de los residuos. El nuevo Programa se inclina por favorecer un cambio hacia pautas de consumo menos materialista y un uso de

182 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 publicados 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.

183 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).

184 Sobre el particular consúltese la tabla dispuesta en la pág. 54 del Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental.

recursos renovables¹⁸⁵ y no renovables de mayor sostenibilidad y eficacia¹⁸⁶, reclama la disociación de la generación de residuos del crecimiento económico y se planea lograr una fuerte reducción del volumen de residuos¹⁸⁷.

La nueva estrategia sobre gestión de residuos 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 riesgos 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.

Las acciones a emprender para conseguir estos objetivos pasan por: animar a los consumidores a elegir productos y servicios que generen menos residuos; apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico de nuevos productos y procesos ecológicos; integrar los objetivos y criterios relativos a la prevención de los residuos en la política integrada de productos de la Comunidad y en la estrategia comunitaria sobre los productos químicos y

185 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).

186 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.

187 En el plazo que media hasta los años 2.020 y 2.050, 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 2.010 y 2.020, respectivamente. En ambos casos, las estimaciones giran en torno a los valores recogidos para el año 2.000 (Sexto Programa Comunitario de Acción Medioambiental, pág. 61).

favorecer la responsabilidad del productor¹⁸⁸. En lo que concierne al fomento del reciclado, la Comisión propone revisar algunas directivas relativas a lodos y restos de construcción y derribo y propone la elaboración y promoción de una estrategia temática sobre el reciclado de los residuos¹⁸⁹.

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 adhesiones¹⁹⁰, por lo que la Comunidad ya ha emprendido un amplio diálogo con las

188 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 está pendiente de adopción la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos»; [COM (2000) 158, de 6 de junio de 2001], mediante la que se 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 que origine la adaptación de estos dispositivos a las exigencias de un sistema eficaz de gestión de residuos.

189 En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona 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 (op. cit., pág. 70).

La ejecución que incumbe a esta estrategia temática 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.

190 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).

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 dialogo con los ciudadanos y con las partes implicadas en la determinación de las estrategias sobre medio ambiente. Las ONG ¹⁹¹ 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 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 locales¹⁹². Con el fin de posibilitar la participación de las ONG están previstas partidas de apoyo financiero por parte de la Comunidad¹⁹³.

191 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).

192 Y así se las reconoce en Exposición de Motivos de la Decisión 446/2002/CE.

193 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 2.006, una dotación financiera con arreglo al punto 33 del Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999.

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 protección¹⁹⁴, 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 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 Europea¹⁹⁵.

194 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.

195 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 TERCERO:

***LA FISCALIDAD ECOLÓGICA DE LA
COMUNIDAD PARA EL CO2 Y LA ENERGÍA***

CAPÍTULO TERCERO. 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 energía¹⁹⁶. Esta necesidad inicial ha ido evolucionando hacia un trabajo de gestión y aprovechamiento eficaz de los recursos dentro del marco medioambiental que presenta el

196 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 a través de los principios y objetivos generales de los Tratados y de las políticas sectoriales comunitarias (mercado interior, medio ambiente, competencia, etc.). Los fundamentos jurídicos e institucionales debemos buscarlos en:

Tratado CECA para las cuestiones relacionadas con el carbón y el acero, artículos 3 (objetivos generales) y 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 se intenta conseguir de la mano del Tratado de Ámsterdam, mediante la armonización de las legislaciones de los Estados miembros y la coordinación y unificación progresiva de las diversas políticas energéticas nacionales, y en cuya consecución, aún hoy en día, la Presidencia Española de la Comunidad está poniendo tantos esfuerzos.

problema del cambio climático¹⁹⁷.

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, de efecto invernadero y de calentamiento global del planeta con sus correspondientes alteraciones climáticas, situaciones que han conseguido la movilización de la Comunidad¹⁹⁸ para limitar el montante de las descargas y la calidad de las mismas¹⁹⁹, proponiendo una importante cantidad de medidas entre las que se encuentran las de carácter tributario²⁰⁰.

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 atmósfera²⁰¹. La introducción de un tributo que recaiga sobre materias

197 En estos términos se expresa el Dictamen sobre energía y medioambiente del Comité Económico y Social de la Comunidad Europea, aprobado el 4 de julio de 1.991 (DOCE C 269, de 14 de octubre de 1.991).

198 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 de enero de 1989]. Posteriormente será aprobada mediante Resolución del Consejo de 21 de junio de 1989 relativa al efecto invernadero y la Comunidad (DOCE C 183, 20 de julio de 1989).

199 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 de marzo de 1994]), que fue emitido en referencia a la 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 invernadero, 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. Véase al respecto 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 (DOCE L 167, de 9 de julio de 1993).

200 Tanto en el ámbito europeo como en el internacional se acepta plenamente por todos la insuficiente eficacia de las políticas tradicionales de naturaleza reglamentaria, si no son acompañadas con el empleo de instrumentos económicos y fiscales específicos.

201 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, una imposición como la propuesta que no contemple el metano favorecerá el consumo de gas natural, produciendo un efecto contrario al deseado. En esta misma línea de argumentación, la influencia sobre el consumo de energía procedente de centrales nucleares será favorable, sin embargo, presenta dos serios inconvenientes: el riesgo de fugas radiactivas durante la etapa productiva y el almacenamiento posterior de los residuos nucleares.

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 se han ido desarrollando desde la Resolución del Consejo, de 17 de septiembre de 1974, relativa a la nueva estrategia de política energética para la comunidad (DOCE C 153, de 9 de julio de 1975)²⁰², dentro de la política comunitaria de la energía, y con posterioridad ha continuado ampliándose a través de diferentes normas de derecho derivado²⁰³.

Recapitulando las últimas 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 2.000 en los niveles de 1.990²⁰⁴. Para la consecución de la meta propuesta (denominada “objetivo dióxido de carbono”), se decide coordinar los instrumentos de regulación directa, los programas de investigación y desarrollo de energías renovables y sobre tecnología y eficacia energética y se

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 (1.995), pags. 45 y ss.

202 Véase también 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 adoptados por el Consejo el 17 de diciembre de 1974, por ejemplo (DOCE C 153, de 9 de julio de 1975).

203 Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la dicha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales (DOCE L 188, de 16 de julio de 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 (DOCE L 336, de 7 de diciembre de 1988), por poner sólo algunos ejemplos.

204 Una vez considerado por el Consejo que el cambio climático es causa 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 de medioambiental de ordenación y control, el Consejo únicamente 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». Boletín CE, nº 10, 1990, pags. 44 y 45.

procede también a revisar 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 1991²⁰⁵, 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: orientadas principalmente al incremento de la eficacia energética.
- ✓ Refuerzo de la actividad comunitaria: consideración de las características regionales en programas estatales.
- ✓ Medidas fiscales.

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.

Respecto a las medidas fiscales la Comisión se muestra partidaria a 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 energía incidiendo sobre el comportamiento señalando. 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 comunitaria²⁰⁶. El interés de la Comisión por un tributo de objetivos 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.

205 Comunicación de la Comisión al Consejo: «Una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de anhídrido carbónico y mejorar la eficacia energética»; [SEC (1991) 1744 final, de 14 de octubre de 1991].

206 Las notas que sobre dicho impuesto se realizan coincidieran con la Propuesta de Directiva del Impuesto sobre el CO₂ y Energía de la que hablaremos posteriormente.

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 con las que pueda abrirse 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, remitiéndose al Parlamento Europeo y al CES²⁰⁷ que dictarán opinión el 2 de marzo de 1995 y el 24 febrero de 1993, respectivamente²⁰⁸. 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 y se deja a la libertad de los Estados miembros el diseño e implantación de instrumentos fiscales nacionales de naturaleza medioambiental, evidentemente dentro de los establecidos por la Comunidad.

I. Un Impuesto comunitario para las emisiones de CO₂ y para 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 al establecer un gravamen ecológico como el señalado²⁰⁹.

Como deseábamos introducir al comienzo del capítulo, el sector energético es un terreno propicio para introducir tributos de naturaleza medioambiental, concretamente, y respecto a limitaciones en las emisiones de dióxido de carbono, sea mediante la reducción de

207 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.

208 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». (DOCE C 108, de 19 de abril de 1993).

209 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 práctica 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. A este último 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 (1.997), págs. 53 y ss.

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 produzca 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 salvada.²¹⁰

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 aciertan a establecer una postura de unanimidad respecto a la forma en que debe articularse²¹¹.

Por otro lado encontramos las posturas, hasta el punto que a continuación comprobaremos, antagónicas de los países comunitarios (esencialmente eje norte-sur). En esencia la dificultad para alcanzar un acuerdo estriba en que los países del norte 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 fórmula usada en política monetaria); mientras que Estados como España²¹², Grecia, Portugal con un

210 Para VAQUERO GARCÍA, A. la acción de arrojar ciertas sustancias a la atmósfera no puede considerarse 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.

211 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.

212 La ratificación de la Comunidad Europea el 15 de diciembre de 1993 (Decisión del Consejo de 94/69/CE) del Convenio sobre el cambio climático (firmado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992) -destinado a estabilizar a finales de siglo las emisiones de gases efecto invernadero- 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 (DOCE L 33, de 7 de febrero de 1994).

nivel de emisiones no deseables inferiores, ven perjudicada con esta fórmula su proyección económica futura, puesto que se limita su capacidad de consumo energético. 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 compensación²¹³.

Desde un punto de vista económico, el debate en esencia se centra en tres cuestiones. En primer lugar, 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 energético²¹⁴) como un serio lastre si no se realiza de manera coordinada. En segundo lugar, se duda sobre el nivel de repercusión que tendría sobre los precios, el consumo y sistema de producción, que de producirse con cierta intensidad arrastrarían consigo al sistema financiero y, en definitiva, el conjunto del sistema económico se vería comprometido. 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, que

213 La AEMA, en el “El tributo ambiental. Aplicación estratégica y optimización de la empresa”; *Revista de Economía Social y de Empresa*, op. cit., pág. 57, cita los obstáculos que a continuación se enumeran calificándolos de políticos y propone para su corrección la eliminación de subvenciones y disposiciones perjudiciales para el medio natural, articulación detallada de los impuestos y de las medidas de depuración, uso de impuestos ambientales e introducción de la recaudación obtenida dentro de paquetes de políticas y reformas fiscales verdes, aplicación progresiva, consultas, asesoramiento e información adecuada y suficiente.

- a) Repercusiones en la competitividad y el empleo en algunos sectores y regiones.
- b) Disminuir en cantidad y calidad el uso de los recursos naturales limita la prosperidad a largo plazo y el bienestar de las generaciones futuras.
- c) Incidencia negativa en la población de renta baja.
- d) Conflicto entre los impuestos nacionales y la reglamentación de la Comunidad.
- e) Necesidad de que las medidas fiscales resulten aprobadas por el principio de unanimidad.
- f) Percepción de que los impuestos tienen que ser elevados para que resulten eficaces.
- g) Conflicto entre el cambio de comportamiento provocado por la consecución del objetivo ambiental del gravamen y el sostenimiento de los ingresos.
- h) Existencia de subvenciones y normativa con repercusiones medioambientales perniciosas.

214 Véase la 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) (DOCE C 127, de 19 de mayo de 1992).

no se elaborara un análisis sobre la ineludible integración que debe concurrir con todas las políticas de la Comunidad (en especial la energética, agrícola o de transportes), el cual 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, particularmente con la economía norteamericana que a priori ya imputa un coste energético inferior, y Japón. Ambas naciones son contrarias a establecer medidas de tipo impositivo, por lo que la introducción de este tipo de medidas acarrearía inevitablemente en una alteración del mercado mundial²¹⁵.

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 influyan en el clima y no sólo al CO₂. En los últimos años se viene reflexionando sobre estos argumentos de los que también ha sido posible obtener una visión positiva en referencia a los efectos benéficos que una revolución medioambiental puede producir sobre el crecimiento económico y el empleo, condicionada a la expansión de instrumentos económicos y administrativos de protección ambiental a todo el planeta. La anticipación de la economía europea a esta “revolución” mediante la incorporación en sus estructuras productivas de costes del objetivo medioambiental, y en general, con una concienciación de la empresa hacia el desarrollo sostenible, apareja una ventaja competitiva de partida sin precedentes; por no hablar de las posibilidades de un sector medioambiental especializado en sistemas productivos, técnica y servicios medioambientales²¹⁶.

En la Resolución del Comité Consultivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero aprobada el tres de abril de 1.992, se advierte a escala general los siguientes puntos

215 La Resolución del Comité Consultivo de la CECA, op. cit., se ofrecen los siguientes porcentajes de producción de CO₂ mundial: Europa sólo produce alrededor del 13 % del total mundial de CO₂; Estados Unidos un 23 %, Japón el 5 %, Europa central y oriental en torno al 25 % y el resto del mundo el 34 %. Por otro lado se espera que en el futuro aumenten las emisiones de gas carbónico procederá fundamentalmente de los países en vías de desarrollo y de los países de Europa central y oriental. Los índices actuales no han variado sensiblemente respecto a los expuestos.

216 En el mismo sentido: ROZAS VALDÉS, J.A.: “La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”; op. cit., pág. 114.

problemáticos de la Propuesta de la Comisión²¹⁷:

- ✓ 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.
- ✓ Induciría a una parálisis en las inversiones destinadas a alcanzar un uso más limpio y más eficaz de los combustibles²¹⁸.
- ✓ 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.
- ✓ Por último, deseamos indicar ahora que la Resolución también señala los serios problemas que pueden plantearse en el establecimiento de la neutralidad de la que hace

217 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 del Comité Consultivo de la CECA, op. cit.

218 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 del Comité Consultivo de la CECA, op. cit.

gala el impuesto y de las que tendremos oportunidad de exponer más adelante²¹⁹.

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 producirse un efecto traslación inmediato de la carga impositiva a los consumidores finales. Por este motivo debe exigirse la máxima rigurosidad en los sistemas de exenciones, circulación intracomunitaria de recursos y repercusión del impuesto. No debe perderse de vista que todos los instrumentos fiscales que pretendan aplicarse (y en particular los de naturaleza indirecta) necesitan para su 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 esta se produzca.

A) Propuesta de Directiva sobre el CO₂ y la energía de 1.992

La Propuesta de Directiva presentada por la Comisión el 30 de junio de 1.992 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*»²²⁰, recoge los pareceres que al respecto mantiene la Comisión y que ya fueron expuestos en la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre «*Energía y Medio Ambiente*», el 8 de febrero de 1.990.

El objetivo del proyecto consiste en gravar en función de los contenidos en CO₂ y del valor energético producido por ciertos productos²²¹ que se citan en el documento, mediante un impuesto específico²²², y con ello, limitar la contribución del gas al efecto invernadero y

219 Véanse los puntos 5, 8, 10 y 14 de la Resolución del Comité Consultivo de la CECA, op. cit..

220 [COM (1992) 226 final, de 30 de junio de 1992], publicada en el DOCE C 196, de 3 de agosto de 1992. En la misma se invoca de forma conjunta a los arts. 99 y 130 S del Acta Única Europea para su establecimiento.

221 Quedan por ello fuera del supuesto de hecho del impuesto la energía eólica y solar, que si bien son mencionadas en la Exposición de Motivos, no se recogen expresamente como supuestos de no sujeción en el texto articulado. De la misma manera y con carácter general, el impuesto no gravará las materias primas y las energías renovables.

222 Las premisas del empuje comunitario a la imposición sobre el carbono deben buscarse, dentro del perímetro comunitario, en el proyecto holandés de 1.989 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”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 71 (1.990), pág. 42.

fomentar el consumo racional de la energía. 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 1.992), correspondiendo a los Estados miembros la toma de decisiones respecto a recaudación y supervisión, así como las posibilidades de reciprocidad ante una medida semejante adoptada por otros Estados de la OCDE²²³. 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 de la posible evolución positiva de tales emisiones a nivel particular), previa aceptación unánime del Consejo (art. 9.4).

B) Análisis de elementos tributarios: naturaleza jurídica de la Propuesta de Directiva

1.- Características generales y nacimiento del gravamen

²²³ 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.

La mal llamada ecotasa²²⁴ se equipara en su naturaleza jurídica con uno de nuestros Impuestos Especiales, dado 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 progresivo²²⁵, sin que pueda, por lo demás, considerarse ninguna de las características de la tasa o de la contribución especial, puesto que la configuración de su hecho imponible no aportar ningún factor de relevancia administrativa.

La creación de este tributo tiene por 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 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, en la intención de asegurar la neutralidad fiscal de la nueva imposición²²⁶.

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 tal carácter 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 suministradoras de energía a incluir en factura el importe del impuesto devengado, y en

224 Parece existir unanimidad respecto a la penosa traducción realiza de los tributos con finalidad ecológica (“ecotax” en inglés 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 que proponemos a estudio. 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. En cualquier caso, la propuesta realizada por la Comisión mediante el documento [COM (1992) 226 final], obedece en su configuración a la naturaleza que otorga nuestro Derecho positivo al impuesto, tal que así se recoge en la traducción oficial.

225 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.

226 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.

general, la Comunidad desea hacer 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 todo 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 el anterior epígrafe A.1).

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. 3²²⁷ (sobrentendiendo 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 Especiales. 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**.

El art. 3 contempla, 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 resulte generado a partir de ciertos materiales, por el otro. El mismo

227 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

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 esta 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 y a otros artículos 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 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 efectivo²²⁸.

El **devengo** del Impuesto se produce, a tenor del punto primero del artículo quinto, a partir del momento de la puesta a consumo de los bienes objeto de gravamen o del 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). 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

228 Parece ser que los arts. 3 y 4 de la Propuesta dejan sin efecto el gravamen cuando los productos atienden a dos circunstancias: la primera cualitativa (productos cuya combustión provoca emisiones de CO₂ despreciables o representan una alternativa más limpia) y la segunda cuantitativa (en consideración a la tributación que ya incorporan ciertos productos). 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 verdaderas 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. ROZAS VALDÉS, J.A. (“La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”; op. cit., pag. 120) observa también razones de política industrial, referentes a la protección de la siderurgia europea.

régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales²²⁹.

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 que la primera.

Se hace notar el mayor interés comunitario, lógico si recordamos que se atribuye a su específica competencia, que se dispone para velar sobre la realidad del pago, mientras que sin embargo la redacción del art. 6 es altamente imprecisa²³⁰. 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 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.

2.- 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

229 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 (DOCE L 76, de 23 de marzo de 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 (II)”; *Carta Tributaria*, nº 160 y 161 (1.992) y ALONSO GONZÁLEZ, L.M.: “Devengo y régimen suspensivo de los Impuestos Especiales”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 89 (1.996), 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 mantiene 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.

230 Ver: ROZAS VALDÉS, J.A.: “La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”; op. cit.

función de la capacidad calorífica de los productos relacionados en el art. 3 y la que corresponde a las emisiones de CO₂²³¹. Si bien el sistema presenta dos excepciones (o regímenes especiales) referidas a los hidrocarburos y a la energía eléctrica.

La cuantificación Los hidrocarburos se asemejan en su cuantificación a la que se practica 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 fueloil 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, huyendo de cantidades físicas inapropiadas -o por supuesto de monetarias- y permitiendo de esta manera que el Impuesto se convierta en un mero recargo más sobre el consumo de combustible. En el segundo caso se grava el consumo de energía y se simplifica el procedimiento al cuantificarse 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 representa 2`81 ecus por tonelada de dióxido de carbono emitido por combustión en presencia de un exceso de oxígeno y de 0`21 ecus 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, por otro lado ya indicado en la Exposición de Motivos, el art. 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

231 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.

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 distingue a su vez si esta se ha producido en centrales hidroeléctricas de potencia superior a 10 megavatios, en cuyo caso se aplica 0,76 ecus por megavatio/hora, o por el contrario procede de sistemas que usan combustibles, en cuyo caso se grava únicamente aquella a razón de 2,1 ecus por megavatio/hora.

En el futuro la Comisión deberá revisar los tipos de gravamen conforme 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). 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 impuesto²³². No obstante, los Estados miembros son libres de introducir tipos superiores a los propuestos (art. 9.1.c).

3.- Beneficios fiscales establecidos

El art. 8.5 se ocupa de las **exenciones subjetivas**, incluidas en la propuesta de 1.995 en el art. 9 y que coinciden en general con las recogidas en el art. 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, onceavo y doceavo, en los que se articula una exención total y limitada en el tiempo del impuesto devengado (o devolución del mismo) en caso de producirse

232 El aumento paulatino de los tipos obedece al deseo comunitario de fijar las emisiones de dióxido de carbono previstas para el año 2.000 en los niveles de la década anterior. Aunque no sea este el momento de profundizar en el tema, si puede apuntarse que la Comisión ha seguido las recomendaciones de PIGOU, concretamente la solución aportada por BAUMOL y OATES, sabida la imposibilidad de cifrar la cantidad a pagar por el daño ambiental provocado.

disminuciones en el consumo de energía o en las emisiones de CO₂ que se corresponde concretamente con la finalidad de proteger la naturaleza y de preservar la competitividad respecto a países extracomunitarios que no hubieran establecido un gravamen parecido²³³. La exención podría sustituirse por una devolución equivalente al impuesto soportado, procedimiento que también disminuiría el coste económico que supone 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 a 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 coste 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 asigna un porcentaje de cuota, al que a su vez le corresponde un porcentaje de deducción (si esta procede en función de la escala, es decir, los primeros 8 puntos de la escala no tendrían derecho a deducción)²³⁴. Para la efectividad de tales medidas el art. 10 exige la solicitud previa de los Estados y la aprobación de la Comisión de los proyectos presentados.

La segunda reducción, establecida en el art. 11, 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» (art. 11), en aquellos casos en los que se produzca una insuficiencia de cuota.

233 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.

234 Para mayor grado de detalle puede consultarse el ejemplo propuesto en la Exposición de Motivos de la Propuesta.

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.

Después de observar la cantidad de beneficios fiscales presentes en el tributo, por no hablar de la ambigüedad con la que se distingue su redacción, y teniendo presente el análisis general que del impuesto hemos realizado, nos surge la duda sobre el verdadero carácter objetivo del Impuesto, puesto que sí parece tener muy presente 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 aprobación²³⁵.

C) La Propuesta de Directiva de 1.995

1.- Planteamientos que suscitó la Propuesta de 1.992

Una vez publicado el Proyecto de Directiva de 1.992 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 1.992, el Consejo tomó nota del informe presentado por la Comisión y emplazó

235 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”. 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 segundo), que también se incluyen aquellas que afectan 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.

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 1.992 con el nombre de: «*Informe sobre la Energía: consecuencias del Tributo propuesto sobre el carbono y la energía*»²³⁶.

El documento de la Comisión lleva a cabo un análisis sectorial sobre los efectos que podría producir el Impuesto 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 una respuesta mediocre, incluso se estima un continuo creciendo 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, la 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 2.000 y 2.005, generando cambios en el mercado, en la estructura de costes empresariales y en el fomento en el uso e investigación de nuevas tecnologías; cambios, todos ellos, directamente relacionados con la búsqueda de fuentes energéticas y procesos productivos alternativos de menor impacto ambiental²³⁷. El informe, sin embargo, 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

236 «*Informe sobre la Energía: consecuencias del Tributo propuesto sobre el carbono y la energía*»; [SEC (1992) 1996, de 23 de octubre de 1992], publicado por el Directorio General para la Energía de la Comisión, en el Suplemento la energía en Europa, febrero de 1993.

237 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.

Impuesto perjudicará en mayor medida a los consumidores de la Comunidad con ingresos modestos y a la competitividad general de las empresas²³⁸. Esta disminución suplementaria de competitividad fue uno de los motivos prioritarios que dio lugar a las reticencias del Consejo para la creación 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 OCDE, comprometiendo a otras potencias económicas (léase principalmente 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 de la proporción de valor añadido que aporten), impiden la consecución de los objetivos medioambientales para el que había sido diseñado.

2.- Los cambios de la nueva Propuesta modificada de Directiva

Sobre estas líneas de discusión transcurrieron los diferentes acontecimientos que tuvieron lugar entre 1.993 y 1.995 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 durante estas fechas fueron 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 Directiva²³⁹, 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

238 Véase el punto octavo de la Resolución de la CECA.

239 «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 de mayo de 1995].

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 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. 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 1.996²⁴⁰, solicitando de la Comisión que retire la Propuesta de Directiva y redacte nuevo informe de propuesta de directiva marco que no contenga propuestas respecto de 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 iniciativa 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 propuesta²⁴¹.

240 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», (DOCE C 174, de 17 de junio de 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 la Propuesta acarrearía a la actuación de los Estados que efectivamente estuvieran dispuestos a adoptar este tipo de medidas. 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 partidaria 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.

241 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 de 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. En segundo lugar, de nuevo el régimen normativo se configura similar al de los Impuestos Especiales, pero se elimina el texto del artículo segundo de la Propuesta de 1.992 en la 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, y concretándose ahora en 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 art. 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 atraviesen²⁴².

La Propuesta de 1.995 también elimina los comentarios que el art. 7 apartados tres y cuatro realizaban a la forma de cumplimentar las facturas por los suministradores de energía y electricidad, ofreciendo más flexibilidad a los Estados para que legislen conforme a la

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.

242 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.

manera 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 por lo que concierne al aumento sobremanera del valor de los gravámenes. Se establecen dos tipos de carácter general y otros especiales para la energía eléctrica y los hidrocarburos.

El tipo general, calculado en ecus, se divide como es sabido en dos partes. La primera de 9'37 ecus por tonelada de dióxido de carbono emitido en presencia de exceso de oxígeno; la segunda responde a 0'7 ecus por gigajulio de valor energético.

En el régimen especial se establece en 7 ecus por megavatio/hora, a no ser que halla sido producida en centrales hidroeléctricas, en cuyo caso será de 2'53 ecus 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.

Con 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 realizar el cálculo. Retornando a la Propuesta de 1.992, 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 de Directiva califica como “tipos-objetivo” a unos porcentajes de gravamen en torno a los que deberán girar los tipos definitivos, a modo de tipos base. 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 de período transitorio estipulado.

Por lo que respecta a la nueva configuración del régimen de exenciones y beneficios fiscales, debemos apuntar hacia el nuevo art. 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 art. 9 recoge las reducciones relativas a los gastos necesarios en la implantación de energías menos dañinas con el medio ambiente o para la reducción de emisiones contaminantes. A diferencia de la Propuesta de 1.992 en la que se remitía a la comisión para fijar el porcentaje de reducción, el importe de la reducción actual puede alcanzar hasta el 100% del montante invertido, durante todo el período transitorio y no a la revisión trienal establecida primitivamente.

El nuevo art. 12 de la Propuesta estipulaba la obligación de presentar el 31 de diciembre de 1.998 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 se dijo, con la llegada del año 2.000 expira el período transitorio durante el que los Estados miembros se encontraban facultados para adoptar medidas fiscales nacionales, momento en el que 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 trece hace mención a la fecha de entrada en vigor de la Directiva, que en el caso de que hubiera sido aprobada, se habría producido el uno de enero de 1.996.

D) Corolarios: las cuestiones a debate

La nueva Propuesta de la Comisión suscitará reacciones encontradas, tal y como sucedió con la anterior Propuesta de Directiva de 1.992. Aunque no sea este el momento adecuado para entrar en una evaluación en detalle de los asuntos que demostraron mayor conflictividad (en atención a que muchos de ellos manejan el devenir de la tributación clasificada como medioambiental), un breve resumen podría ser el siguiente:

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 CO₂²⁴³. No obstante, cualquier estudio apriorístico

243 Véase al respecto la opinión de ROZAS VALDÉS, J.A.: “La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”; op. cit., pag. 121.

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 Propuesta²⁴⁴.

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, a 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 gas, sin que se halla 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

244 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.

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 baratos²⁴⁵.

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 públicas²⁴⁶.

No obstante, el propio encarecimiento de la energía debería producir un descenso en el umbral de rentabilidad de 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 los consumidores a estos cambios medioambientales y económicos provocados por el Impuesto a debate, podría apoyarse también con programas de ayuda específicos (THERMIE, JOULE, ALTENER y SAVE) dirigidos a fomentar procesos inversionistas en la utilización racional y aceleración del

245 Véase a VAQUERO GARCÍA, A.: «Fiscalidad y medio ambiente»; op. cit., pág. 251.

246 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 (1.996), pág. 138.

desarrollo de la energía y en el uso de energías renovables, dentro de un marco general comunitario²⁴⁷.

Otra de las soluciones aportadas consiste en discriminar mediante 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 ecológicas.²⁴⁸

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.

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 podría contrarrestarse con

247 La idea que esgrime en este caso el CES es la de 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.

248 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.

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 consumidores²⁴⁹. Otros aspectos que podría ser 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 nº 1 y 2.

En definitiva, un reequilibrio adecuado del sistema fiscal podría hacer viable que el mantenimiento del poder adquisitivo de los trabajadores permaneciera estable, al tiempo que sería posible una reorientación hacia producciones menos contaminantes.

Problemas de competitividad internacional. Un incremento de la carga fiscal de las empresas 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 art. 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, cualquier empresa que invierta en tecnologías

249 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, 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.

destinadas a alcanzar las metas perseguidas (con independencia de que el grado de menoscabo inferido por la presión fiscal de las medidas adoptadas fuese mínimo) por el Impuesto, le correspondería poder beneficiarse con reducciones fiscales proporcionales al volumen de capital invertido²⁵⁰. 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.

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 que la utilización de una parte de la recaudación del Impuesto sobre CO₂ y la energía se destine a reducciones y exenciones fiscales que introduzcan mejoras en el ahorro y fomenten el proceso inversionista; desplazando la carga impositiva directa del factor trabajo, tal y como se indico 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

250 Véanse los puntos 4.3.5 y 4.3.6 del Dictamen CES.

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.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Primera

El proceso de integración europea se puso en marcha el 9 de mayo de 1.950 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 (1.973: Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; 1.981: Grecia; 1.986: España y Portugal y 1.995: 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.

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 catalogarse 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.

Segunda

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.

Tercera

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.

Cuarta

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 las modificaciones incorporadas 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.

Quinta

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.

Sexta

A partir de 1.972 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 2.001.

Séptima

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.

Octava

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 (1.992) 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.

Novena

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 1.992 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.

Décima

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 medidas 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.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

AUTORES

-AA.VV.: «*Breve historia de Europa*»; ed. Alianza Editorial. Madrid (1.994).

-AA.VV.: «*Derecho comunitario material*»; ed. McGraw-Hill. Madrid (2.000).

-AA.VV.: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», vol. I; ed. McGraw-Hill. Madrid (1.998).

-AA.VV.: «*Introducción a la política economía*»; ed. McGraw-Hill. Madrid (1.995).

-AA.VV.: «*Manual General de Derecho Financiero*». «*Derecho Tributario parte General*», vol. II; ed. Editorial Comares. Granada (1.996).

-AA.VV.: «*Manual General de Derecho Financiero*». «*Sistema Tributario Estatal*», vol. III; 3ª edic. Ed. Editorial Comares. Granada (1.997).

-AA.VV.: «Una introducción a la economía ecológica»; ed. Compañía Editorial Continental. México (1.999).

-ABRIL ABADÍN, E.: “El medio ambiente en el Acta Única Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 14 (1.986).

-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 (1.995).

-«La evaluación dobris»; ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (1.995).

-«Medio ambiente en Europa: segunda evaluación»; ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (1.998).

-AIZEGA ZUBILLAGA, J.M.:“La imposición ecológica dentro de la tributación extrafiscal”, en AA.VV.: «Fiscalidad Ambiental»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1.998).

-ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C. y VILLAR EZCURRA, M.: “Los impuestos ecológicos ante el ordenamiento constitucional español”; *Revista de Contabilidad y Tributación* nº 197-198. (1.999).
1.999“Los impuestos ecológicos ante el ordenamiento constitucional español”. RCT. Nº 197-198. Páginas 55/58
S

-ALONSO GARCÍA, E.: «El Derecho ambiental de la Comunidad Europea», vol. I; ed. Fundación Universidad Empresa-Civitas. Madrid (1.993).

-«El Derecho ambiental de la Comunidad Europea», vol. II; ed. Fundación Universidad Empresa-Civitas. Madrid (1.993).

-ALONSO GONZÁLEZ, L.M.: “La estrategia española ante la política de armonización fiscal comunitaria; *Noticias de la Unión Europea* nº 75 (1.991).

-“Comentarios a la nueva Ley de Impuestos Especiales”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 77 (1.993).

-“Instrumentos económicos para la protección del Medio Ambiente: Tipología, fiscalidad y parafiscalidad”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública* nº 238 (1.995).

-“Devengo y régimen suspensivo de los Impuestos Especiales”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 89 (1.996).

-“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 (2.000).

-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 (2.000).

-ÁLVAREZ MIRANDA, A.: “Desarrollo, Energía y medio ambiente”; en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1.992).

-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 (2.000).

-ANTÓN PÉREZ, J.: “Los métodos de determinación de las bases imposables”. *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 104 (1.999).

-ANTÓN VALERO, V.: “La emisión de CO2 en España en el horizonte 1.989-1.996. Un método de estimación”; *Cuadernos de Actualidad, Hacienda Pública Española*, nº 2 (1.993).

-“Impacto inflacionista derivado de la sustitución de cotizaciones sociales por impuestos especiales”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1.998).

-ARBUÉS, F. y BARBERÁN, R.: “Los tributos y el medio ambiente. Una aproximación económica a la política ambiental”; *Estudios sobre Consumo*, nº 40 (1.997).

-ARIÑO ORTIZ, G.: “Medio ambiente: ¿regulación o mercado?”; en AA.VV.: «IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente»; ed. Aranzadi. Pamplona (1.992).

-“El mercado único de la energía: los sectores del gas y la electricidad”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 100, (1.993).

-ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS: «Contabilidad de gestión medioambiental»; Doc. nº 13. ed. AECA. Madrid (1.996).

-AZQUETA OYARZUN, D.: “Economía, Medio Ambiente y Economía Ambiental”. *Revista Española de Economía*, nº 20 (1.994).

-BAENA AGUILAR, A.: “Protección impositiva del medio natural”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1.995).

-“Nuevos impuestos medioambientales”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 241 (1.996).

-BARBERÁN, R. y ARBUÉS, F.: “Los tributos y el medio ambiente. Una aproximación económica a la política ambiental”; *Estudios sobre Consumo*, nº 40 (1.997).

-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 (2.000).

-BAUMOL, WILLIAM J. y OATES, WALLACE E.: “Sobre la tributación y el control de las externalidades” *Hacienda Pública Española*, nº 46 (1.977).

-«*Economics, environmental policy and the quality of life*»; ed. Prentice-Hall, Englewood Cliffs. Nueva York (1.979).

BAUMOL, WILLIAM J.: “Sobre la tributación y el control de las externalidades”; *Hacienda Pública Española*, nº 46 (1.977).

-BAYONA DE PEROGORDO, J.J. y SOLER ROCH, M.T.: “Gasto público y medio ambiente”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1.995).

-BECKERMAN, W.: “Política de medio ambiente: la contribución de la teoría económica”; *Hacienda Pública Española*, nº 21 (1.973).

-“Problemas reales y ficticios de la política de medio ambiente”; *Hacienda Pública Española*, nº 21 (1.973).

-BELTRÁN DE FELIPE, M. y CANOSA USERA, R.: “Relevancia constitucional del medio ambiente”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1.995).

-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 (1.995).

-BOQUERA OLIVER, J.M.: «*Derecho administrativo*», vol. I; edic. 9ª. Ed. Civitas. Madrid (1.985).

-BORCHARDT, KLAUS-DIETER: «*El ABC del Derecho comunitario*»; 5ª ed. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (2.000).

-BORRELL FONTELLES, J.: “La política del medio ambiente en la Unión Europea”; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 17 (1.995).

-Conferencia de apertura del Primer Congreso Internacional sobre Protección Fiscal del Medio Ambiente”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1.998).

-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 (1.995).

-“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 (1.997).

-“Límites al Derecho comunitario a los tributos ambientales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2.001).

-BRUNDTLAND, G.H.: «*Nuestro futuro común*»;ed. Alianza Editorial. Madrid (1.988).

-BUCHANAN, J.M.: “Externalidad”; *Hacienda Pública Española*, nº 46 (1.977).

-BUITRAGO MORALEDA, A.: “La política energética de la comunidad Económica Europea”; *Revista de Instituciones Europeas*, nº 1 (1.985).

CALVO ORTEGA, R.: “Prologo a la obra de Vaquero García «Fiscalidad y medio ambiente»”; ed. Lex Nova. Valladolid (1.999).

-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 (1.992).

-“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 (1.995).

-CARBAJO VASCO, D.: “Los impuestos ecológicos en la Comunidad Económica Europea”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 71 (1.990).

-“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 (1.992).

-“La armonización fiscal comunitaria en la imposición indirecta y sus consecuencias en España”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 125 (1.995).

-“El proceso de armonización fiscal en la Unión Europea. Las perspectivas actuales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 204 (2.002).

-CARBAJO, A y SCHWARTZ, P.: “Teoría económica de los derechos de propiedad”; *Hacienda Pública Española*, nº 68 (1.981).

-CASADO OLLERO, G.: “Los fines no fiscales de los tributos”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*. nº 213 (1.991).

-CASAS PARDO, J.: “El control de los efectos económicos externos por medio de la imposición”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda*, nº 29 (1.979).

-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 (2.000).

-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 (1.998).

-«*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 (1.999).

-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 (1.983).

-CHICO DE LA CÁMARA, P.: “Contribuciones Especiales sobre vertidos de las aguas”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1.995).

-COASE, R.H.: “The problem of social costs”; *The Journal Law and Economics*, vol. III, Octubre (1.960).

-COLLADO LÓPEZ, M y MARCILLA LÓPEZ, A.: “La tributación ambiental”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 206 (2.000).

-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 (1.987). Trad. esp., «*Nuestro futuro común*»; ed. Alianza. Madrid (1.992).

-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*, nº154 (1.996).

-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 (1.999).

-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 (1.992).

-DE PRADA GARCÍA, A.: “La política ambiental comunitaria: algunas consideraciones”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1.995).

-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 (1.992).

-DEL CASTILLO MORA, D.: “La distribución de competencias en materia de medio ambiente”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 5. <http://www.cica.es/aliens/gimadus/daniel.html> (consulta realiza en marzo de 2.002).

-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 (1.994).

-DÍEZ-HOCHLEITNER, JAVIER y MARTÍNEZ CAPDEVILA, CARMEN: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», vol. II; ed. McGraw-Hill. Madrid (1.998).

-DOCUMENTACIÓN EUROPEA: «*La Comunidad Europea y el Medio Ambiente*»; ed. Dirección General de Estudios de la Comunidad Europea (1.987).

-«*El Parlamento Europeo y la Política Medioambiental de la Unión Europea*»; ed. Parlamento Europeo. Luxemburgo (1.997).

-DOMINGO SOLANS, E.: “La economía del medio ambiente”; *Hacienda Pública Española*, nº 21 (1.973).

-“A la búsqueda del nivel óptimo de contaminación: comentarios a la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico”; *Hacienda Pública Española*, nº 21 (1.973).

-DOMPER FERRANDO, J.: «*El medio ambiente y la intervención administrativa de las actividades clasificadas*», vol. I; ed. Civitas. Madrid (1.992).

-DORNBUSCH, R. y FISCHER, S.: «*Economía*»; ed. McGraw-Hill. Madrid (1.988).

-ESCAPA GARCÍA, M.: “Problemas globales de medio ambiente: asimetría entre los países y ganancias de cooperación”; *Revista Española de Economía*, nº 20. (1.994).

-FABRA VALLÉS, J.M.: “Regulación administrativa y su eficacia para la protección del medio ambiente”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1.998).

-FERNÁNDEZ ALLES, J.J.: “Reflexiones sobre la teoría constitucional de la integración europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 169 (1.999).

-FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C.: «*La protección del medio ambiente en derecho internacional, derecho comunitario europeo y derecho español*»; ed. Gobierno Vasco. Vitoria (1.992).

-FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “Legislación ambiental sobre energía: últimas referencias”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 133 (1.996).

-“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 (1.999).

-“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 (2.000).

-“El Tratado de Ámsterdam: aspectos y reflexiones generales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 180 (2.000).

-FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M. y MORCILLO RUBIO, J.: «*Química*»; ed. Ediciones Anaya. Madrid (1.985).

-FERNÁNDEZ PAVÉS, M.J.: “La repercusión del Derecho comunitario sobre la devolución de ingresos tributarios indebidos”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 117 (1994).

-FERREIRO LAPAZTA, J.J.: -“El objeto del tributo”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 10 (1.976).

-“Reflexiones sobre Derecho tributario y técnica jurídica”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 85 (1.995).

-FIGUEROA NERI, A.: “Ocho mitos y una ausencia en los tributos ambientales”; *Crónica Tributaria*, nº 82-83 (1.997).

-FISCHER, S. y DORNBUSCH R.: «*Economía*»; ed. McGraw-Hill. Madrid (1.988).

-FOLGUERA CRESPO, P. y PÉREZ BUSTAMANTE, R.: “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 (1.998).

-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 (1.998).

-FUENTES BODELÓN, F.: “El 4º Programa de acción de la CEE en materia de medio ambiente para el período 1987-1992”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 47 (1.988).

-“Incentivos medioambientales de la CEE”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 66 (1.990).

-FUENTETAJA PASTOR, J.A.: “El ecoetiquetaje comunitario”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1.995).

-GAGO RODRÍGUEZ, A. y LABANDEIRA VILLOT, X.: “Instrumentos tributarios para las políticas de medio ambiente”; *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 23 (1.994).

-«*La reforma fiscal ecológica. Teoría y práctica de los impuestos ambientales*»; ed. Mundi –prensa. Madrid (1.999).

-GALLEGO GREDILLA, J.A.: «*Economía del medio ambiente*»; ed. IEF. Madrid (1.974).

-“Medio ambiente y ecología” en VV.AA.: «*El sector público en las economías de mercado*»; ed. Espasa-Calpe, Madrid (1.979)

-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 (1.992).

-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 (1.992).

-GARCÍA AÑOVEROS, J.: “Desarrollo económico y ordenamiento jurídico”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 44 (1.961).

-GARCÍA DE CORTAZAR, F. y GONZÁLEZ VESGA, J.M. : «*Breve Historia de España*»; ed. Alianza Editorial. Madrid (1.994).

-GARCIA NOVOA, C.: «Comentarios a los aspectos fiscales de la Ley de Envases»; *Impuestos*, n°23 (1.997).

-«La Propuesta de directiva Marco de política de aguas y la reforma de la Ley de aguas de 1999»; *Noticias de la Unión Europea*, n° 193 (2.001).

-GIMENO FELIU, J.M.: «Reflexiones sobre el diseño de una política energética comunitaria»; *Noticias de la Unión Europea*, n° 148 (1.997).

-GIRÓN LARRUCEA, J.A.: «*Cuestiones de Derecho comunitario europeo*»; ed. Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla (1.997).

-GLARÍA GALCERÁN, G.: «Prioridades ambientales de la presidencia sueca»; *Información de Medio Ambiente*; n° 91 (2.001).

-«La Comisión Europea propone un nuevo programa de acción medioambiental»; *Información de Medio Ambiente*; n° 92 (2.001).

-GÓMEZ PUERTO, A.B.: «Las energías alternativas en España y en la Unión Europea»; *Noticias de la Unión Europea*, n° 141 (1.996).

-«La Protección del Medio Ambiente en la Unión Europea: Aspectos Históricos, Políticos, Jurídicos e Institucionales»; *Noticias de la Unión Europea*, n° 167 (1.998).

GÓMEZ-ACEBO Y SOLAR, R.: «*Los tributos medioambientales en los países de la Unión europea*»; *Cuadernos de Actualidad Económica del IEF*, N° 1 (1.995).

-GONZÁLEZ DE LA FUENTE, J.M.: «Tributos ambientales en Alemania» *Noticias de la Unión Europea*; n° 122 (1.995).

-GONZÁLEZ FAJARDO, F.: «Estrategias Reguladoras de política ambiental: controles directos *versus* impuestos»; *Hacienda Pública Española*, n° 104 (1.987).

-GONZÁLEZ RUIZ, F.J.: «La presidencia española de la Unión Europea en el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda»; *Cuadernos de Actualidad, IEF*, n°7 (1.995).

-GONZÁLEZ VESGA, J.M y GARCÍA DE CORTAZAR, F.: «Breve historia de España»; ed. Alianza Editorial. Madrid (1.994).

-GOODLAND, R., DALY, H., EL SERAFY, S. y VON DROSTE, B.: «Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland»; ed. Trotta. Madrid (1.997).

-GUERVÓS MAILLÓ, M.A.: “Medidas fiscales de protección ambiental”; *Revista Latinoamericana de derecho Tributario*, nº 1 (1.997).

-“Perspectivas de futuro de los impuestos ambientales en la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 190 (2.000).

-HENRY, C.: “Sobre la pertinencia del teorema de Coase-farrell”; *Revista Española de Economía*, nº 2 (1.994).

-HERBER, B.P.: “Impuestos medioambientales en un marco global”; *Hacienda pública Española*, nº 119 (1.991).

-HERCE, J.A.: “Economía Y medio ambiente: crecimiento sostenible”; *Revista de Economía*, nº 14 (1.992).

-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 (1.994).

-HERRERA MOLINA, P.M.: “El principio (quien contamina paga) desde la perspectiva jurídica”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1.995).

-“Desgravaciones tributarias y protección. Análisis a la luz de los principios constitucionales y del Derecho europeo”; *Impuestos*, nº 15 y 16 (1.996).

-«Derecho tributario ambiental. La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario»; ed. Marcial Pons. Madrid (2.000)

-HERRERO DE LA FUENTE, A.: “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 186 (2.000).

-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 (1.992).

-HINES, D.R. y JACKSON, G.S.: “Environmental Problems: How far you go?”; *The Practical Accountant*, March (1.994).

-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*, nº154 (1.996).

-JACKSON, G.S y HINES, D.R.: “Environmental Problems: How far you go?”; *The Practical Accountant*, March (1.994).

-JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S.: «*El derecho ambiental y sus principios rectores*»; 3ª edic. Ed. Dykinson. Madrid (1.991).

-JIMÉNEZ BLANCO, A.: “De Nuevo sobre el efecto directo de las Directivas”; *Noticia de la Unión Europea*, nº 205 (2.002).

-JIMÉNEZ HERNANDEZ, J.: «*El tributo como instrumento de protección ambiental*»; ed. Comares. Granada (1.998).

“Hecho imponible o finalidad ¿qué califica a un tributo como ecológico?, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1.998).

-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 (1.998).

-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 (1.992).

-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 (1.999).

-JORDANO FRAGA, J.: «*La Protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*»; ed. Bosch. Barcelona (1.995).

-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 (2.000).

-JUSTE RUIZ, J.: «*Derecho internacional del medio ambiente*»; ed. McGraw-Hill. Madrid (1.999).

-LABANDEIRA VILLOT, J.: “Impuestos y medio ambiente”; *Economistas*, nº 18 (2.000).

-LABANDEIRA VILLOT, X. y GAGO RODRÍGUEZ, A.: “Instrumentos tributarios para las políticas de medio ambiente”; *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 23 (1.994).

-«*La reforma fiscal ecológica. Teoría y práctica de los impuestos ambientales*»; ed. Mundi –prensa. Madrid (1.999).

-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 (1.968).

-LIÑÁN NOGUERAS, D.J. y MANGAS MARTÍN, A.: «*Instituciones y Derecho de la Unión Europea*»; 2ª edic. Ed. Mc Graw-Hill. Madrid (1.999).

-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 (1.991).

-“Balance de la Conferencia de Río sobre medio ambiente y desarrollo”; *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 35 (1993).

-“Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 3 (1.999). <http://www.cica.es/aliens/gimadus/loperena.html> (consulta realizada en abril de 2.002).

-LÓPEZ BONILLO, D.: «*El medio ambiente*»; ed. Planeta. Madrid (1.994).

-LÓPEZ BUSTOS, F.: «*La organización administrativa del medio ambiente*»; ed. Civitas. Madrid (1.992).

-LÓPEZ CASASNOVAS, G.: “Algunas consideraciones acerca de la relevancia de la teoría de la Imposición Óptima”; *Hacienda Pública Española*, nº 119 (1.991).

-LÓPEZ DE VALDIVIESO, MARÍA, J.: “El Instrumento financiero LIFE”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 160 (1.998).

-LÓPEZ GORDO, M.G.: “Provisiones y contingencias medioambientales: Consecuencias desde el punto de vista de la auditoría financiera”; *Revista Técnica*, nº 15 (1.999).

-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; dir. E. García de Enterría, ed. Civitas. Madrid (1.986).

-“Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental”; *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº. 1. <http://www.cica.es/aliens/gimadus/lopezramon.html> (consulta realizada en febrero de 2.002).

-LOZANO SERRANO, C.: “Intervencionismo y derecho financiero”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 55 (1.987).

-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 (1.995).

-“La imposición de las emisiones de dióxido de carbono en el marco comunitario”; ICADE, nº 35 (1.995).

-“Dumping Ecológico o Imperialismo Ecológico: una estrategia de comercio o una medida de protección medioambiental”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 160 (1.998).

-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 (1.998).

-MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: «*Instituciones y Derecho de la Unión Europea*»; 2ª edic. Ed. Mc Graw-Hill. Madrid (1.999).

-MARCILLA LÓPEZ, A. Y COLLADO PÉREZ, M.: “La tributación ambiental”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 206 (2.000).

-MARGALLO GONZÁLEZ, E.: “Fiscalidad ecológica versus liberalización del comercio”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 245 (1.997).

-MARÍN ARRESE, J.P.: “La política comunitaria de ayudas sectoriales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 196 (2.001).

-MARIÑO MENÉNDEZ, F.: “La configuración progresiva de la política medioambiental comunitaria”; *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, nº 3 (1.993).

-«*Derecho medioambiental de la Unión Europea*»; ed. Mac Graw-Hill. Madrid (1.996).

-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 (1.999).

-MARTÍN MATEO, R.: «*Tratado de Derecho Ambiental*», vol. I; ed. Trivium. Madrid (1.991).

-“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 (1.992).

-«*Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*»; ed. Trivium. Madrid (1.994).

-«*Manual de Derecho Ambiental*»; ed. Trivium. Madrid (1.995).

-“Medidas fiscales para apoyar las energías renovables”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1.998).

-“El Derecho Ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y prospectiva”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2.001).

-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 (1.998).

-MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y DÍEZ-HOCHLEITNER, J.: «*El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*», vol. II; ed. McGraw-Hill. Madrid (1.998).

-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 (1.998).

-MATA SIERRA, M.T.: «*El IVA comunitario: configuración del sistema definitivo*»; ed. Lex Nova. Valladolid (1.996).

-MENENDEZ CHAVES, R.: “Instrumentos comunitarios de protección del medio ambiente y ordenación del territorio, aplicados en Asturias”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 111 (1.994).

-MILLS, E.S.: “Incentivos económicos en el control de la contaminación atmosférica”; *Hacienda pública Española*, nº 21 (1.973).

-MORCILLO RUBIO, J. Y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M.: «*Química*»; ed. Ediciones Anaya. Madrid (1.985).

-MORENO BLESA, L.: “La política energética comunitaria: el mercado interior y el sector eléctrico”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 165 (1.998).

-MORENO FLOREZ, R.M.: “Perspectivas de la responsabilidad civil en materia de medio ambiente”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1.998).

-MORENO TRUJILLO, E.: «*La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad de su deterioro*»; ed. Bosch. Barcelona (1.991).

-OATES, WALLACE E y BAUMOL, WILLIAM J.: “Sobre la tributación y el control de las externalidades” *Hacienda Pública Española*, nº 46 (1.977).

-«*Economics, environmental policy and the quality of life*»; ed. Prentice-Hall, Englewood Cliffs. Nueva York (1.979).

-OÑATE I SANGLAS, I.: «*La normativa ambiental comunitaria. Condició i proposta de futur*»; ed. Beta. Barcelona (1.993).

-OPSCHOOR, J.B. y VOS, H.B.: «*Instrumentos económicos para la protección del medio ambiente*»; ed. OCDE. París (1.989).

-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^a/C.3/1992/3. Ed. ONU (1.992).

-ORGANIZACIÓN PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: «*La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias*»; ed. OCDE-Ediciones Mundi-prensa. París (1.993). Versión española a cargo de PICHOT, F. y RAPADO, J.R.

-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 (1.999).

-ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «*Lecciones del Derecho al Medio Ambiente*»; ed. Lex Nova. Valladolid (1.998).

-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* nº 189 (2.000).

-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 (1.989).

-PELEGRÍN LÓPEZ, A.: “Los delitos contra el medio ambiente y su regulación en el nuevo Código Penal”; *Partida Doble*, nº 69, julio-agosto (1.996).

-PELEGRÍN LÓPEZ, A.: “Los delitos contra el medio ambiente y su regulación en el nuevo código penal”; *Partida Doble*, nº 69 (1.996).

-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 (1.996).

-“La extrafiscalidad y el medio ambiente”. *Revista de Hacienda Local*, nº 78 (1.996).

-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 (1.998).

-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 (2.000).

-“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 (2.001).

-PÉREZ DE AYALA, J.L.: “La traslación jurídica de la cuota en los impuestos ambientales”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1.995).

-PEREZ LUÑO, A.E.: «*Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*»; ed. Tecnos. Madrid (1.999).

-PIGOU, A.C.: «*Economics of Welfare*»; ed. Macmillan. Londres (1.920).

-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 (1.998).

-PUEBLA AGRAMUNT, N.: “Los tributos con fines no fiscales”; *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 183 (1.998).

-RAMALLO MASSANET, J.M.: “Hecho imponible y cuantificación de la prestación tributaria”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 20 (1.978).

-RAMOS LLANOS, A.J.: “El eco impuesto o carbón-tax”; *Actualidad Financiera*, nº 45 (1.998).

-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 (1.996).

-RASINES GARCÍA, L.A.: “La política comunitaria del gas natural”; *Noticias de la Unión Europea* nº 179 (1.999).

-“La Política energética de la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 187-188 (2.000).

-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 (1.995).

-“La imposición de las emisiones de dióxido de carbono en el marco comunitario”; ICADE, nº 35 (1.995).

-“Dumping Ecológico o Imperialismo Ecológico: una estrategia de comercio o una medida de protección medioambiental”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 160 (1.998).

-RODRÍGUEZ LAGO, J.: “Reflexiones sobre la incidencia del medio ambiente en la actividad empresarial”; *Técnica Contable*, nº 554 (1.995).

-RODRÍGUEZ-ARANA, J.: “Sobre el principio de subsidiariedad”; *Noticias de la Unión Europea*,. nº 119 (1.994).

-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 (1.992).

-ROSA MORENO, J.: “Las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones estratégicas en la nueva normativa comunitaria”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 190 (2.000).

-ROSELLÓ MORENO, C.: “Impuestos reducidos sobre las gasolinas reformuladas; una estrategia para reducir las emisiones contaminantes de los vehículos”; *Impuestos*, nº 20 (1.997).

-ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, T.: “Incentivos económicos para la protección del medio ambiente”; *Revista de economía social y de la empresa*, nº 15 (1.992).

-«*El tributo ambiental*»; ed. PPU. Barcelona (1.994).

-«*Los tributos y la protección del medio ambiente*», ed. Marcial Pons. Madrid. (1.995).

-“La convergencia entre el Derecho ambiental y el Derecho tributario”; *Quincena Fiscal* nº 13 (1.997).

-ROZAS VALDÉS, J.A.: “La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1.995).

-“Impuestos, energía y derecho comunitario”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2.000).

-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 (1.992).

-RUIZ MIGUEL, C.: “La repercusión constitucional del Tratado de la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 115-116 (1.994).

-SÁENZ COSCULLUELA, J.: “El medio ambiente en España y nuestro ingreso en las Comunidades Europeas”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 14 (1.986).

-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 (2.000).

-SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D.: “La Política Ambiental Comunitaria: especial referencia a los programas de Acción”; *Revista de Instituciones Europeas*, nº 3 (1.985).

-“El Acta Única Europea y el Cuarto Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1987-1992)”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 51 (1.989).

-“Normativa ambiental relativa al sector energético”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 101 (1.993).

-“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 (1.995).

-“Evolución y regulación actual de la política ambiental comunitaria”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 153 (1.997).

-SÁNCHEZ GOLLANES, E.: “La contaminación acústica: nuevas perspectivas desde el Derecho comunitario”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 190 (2.000).

-SÁNCHEZ PEDROCHE, J.A.: “La tributación ambiental. ¿Sólo un tema de moda?”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 242 (1.996).

-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 (1.996).

-SANTANA, B.: “*Protección medioambiental*”; *Actualidad Financiera*, nº 41 (1.992).

-SARTORIO ALBALAT, S.: “Traslación económica y obligados tributarios”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 204 (1.989).

-SCHWARTZ, P. y CARBAJO, A.: “Teoría económica de los derechos de propiedad”; *Hacienda Pública Española*, nº 68 (1.981).

SEMINARIO DE DERECHO FINANCIERO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID: «*Lecciones de Derecho Financiero*»; 2ª edic. Ed. Universidad Complutense. Madrid (1.982).

-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 (1.994).

-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 (1.996).

-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 (1.991).

-«*Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*»; ed. Editorial Comares. Granada (1.992).

-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 (1.992).

-“Fiscalidad medioambiental y competitividad: incompatibilidades y perspectivas”; *Boletín Económico de ICE*, nº 2.570 (1.998).

-SIMÓN ACOSTA, E.: “*Consideraciones acerca del canon sobre la producción de energía eléctrica*”; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 32 (1.981).

-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 (1.997).

-SOLANA VILLAMOR, F: “La armonización de los elementos estructurales de los Impuestos Especiales. Comentario de la Directiva 12/1992/ (I)”; *Carta Tributaria*, nº 160 (1.992).

-“La armonización de los elementos estructurales de los Impuestos Especiales. Comentario de la Directiva 12/1992/ (II)”; *Carta Tributaria*, nº 161 (1.992).

-SOLER ROCH, M.T y BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: “Gasto público y medio ambiente”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1.995).

-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 (1.998).

-TAMAMES GÓMEZ, R.: «*Ecología y desarrollo*»; 5ª ed. Tecnos. Madrid (1.985).

-«*Estructura económica internacional*»; 12ª ed. Alianza Editorial. Madrid (1.988).

-“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 (1.998).

-“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 (1.998).

-TARANTINI, G.: “Il principio «chi inquina paga» tra fonti comunitarie e competenze regionali”; *Rivista Giuridica dell`Ambiente*, nº 4, (1.990).

-TOLEDO JAUDENES, J: “El principio “quien contamina paga” y el canon de vertidos”; *Revista de Administración Pública*, nº 112 (1.987).

-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 (1.999).

-TORRES EUGENA, N.: “La protección del medio ambiente en el Acta Única Europea”; *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 51 (1.989).

-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 (2.000).

-VALERIO MARTÍNEZ DE MUNIAIN, E.: «*La legislación europea del medio ambiente: su aplicación en España*»; ed. Colex. Madrid (1.994).

-VAQUERO GARCÍA, A.: «*Fiscalidad y medio ambiente*»; ed. Lex Nova. Valladolid (1.999).

-“Fiscalidad y medio ambiente”; *Gaceta Fiscal*, nº 162 (1.998).

-“Propuestas comunitarias sobre la fiscalidad de la energía”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2.000).

-VELASCO CABALLERO, F.: “Protección del Medio Ambiente en el constitucionalismo europeo”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 190 (2.000).

-VICENTE-ARCHE DOMINGO, F.: “Elementos cuantitativos de la obligación tributaria”; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 60 (1.965).

-“La protección fiscal del medio ambiente en la Unión Europea”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 122 (1.995).

-VILLAMIL SERRANO, A.: “El medido ambiente y la CEE”, *Cuadernos Jurídicos*, nº 2 (1.992).

-VILLAR EZCURRA, M. y ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: “Los impuestos ecológicos ante el ordenamiento constitucional español”; *Revista de Contabilidad y Tributación* nº 197-198. (1.999). 1.999 “*Los impuestos ecológicos ante el ordenamiento constitucional español*”. RCT. Nº 197-198. Páginas 55/58 S

-VILLAR EZCURRA, M.: “La Fiscalidad al servicio de la eliminación de los residuos”; *Noticias de la Unión Europea*, nº 193 (2.001).

-“Sistema tributario de la Unión Europea”; <http://www.fiscalcomunicacion.com/top> (Consulta realizada el día 4 de abril de 2.002)

-YÁBAR STEERLING, A.: “La necesidad de una reforma fiscal orientada al crecimiento sostenible”, en AA.VV.: «*Fiscalidad Ambiental*»; ed. Cedecs Editorial. Barcelona (1.998).

-“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 (2.001).

-ZURUTUZA REIGOSA, E.: “Sector eléctrico y energías renovables. Repercusiones ambientales” en AA.VV.: «*IV Congreso Nacional de Economía. Desarrollo Económico y Medio Ambiente*»; ed. Aranzadi. Pamplona (1.992).

NORMATIVA Y DOCUMENTOS OFICIALES DE LA UNIÓN EUROPEA

REGLAMENTOS

-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).

-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).

-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).

-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. (DOCE L 168, de 10 de julio de 1993).

-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).

-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. (DOCE L 117, de 5 de mayo de 1999).

-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).

-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. (DOCE L 237, de 21 de septiembre de 2000).

-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) (DOCE L 114, de 24 de abril de 2001).

DIRECTIVAS

-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 (DOCE 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 (DOCE L 81, de 11 de abril de 1970)

-Directiva 75/442/CEE del Consejo de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos. (DOCE 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.(DOCE 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 (DOCE 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 (DOCE 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.(DOCE L 188, de 16 de julio de 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 (DOCE L 175, de 5 de julio de 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.(DOCE L 336, de 7 de diciembre de 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 (DOCE L 158, de 26 de junio de 1990).

-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).

-Directiva 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).

-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. (DOCE L 316, de 31 de octubre de 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. (DOCE L 316, de 31 de octubre de 1992).

-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. (DOCE L 76, de 23 de marzo de 1992).

-Directiva 96/82/CE del Consejo de 9 de diciembre, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves (DOCE L 10, de 14 de enero de 1997).

-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).

-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).

-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 (DOCE L 37, de 14 de marzo de 1997).

-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).

-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).

-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).

DECISIONES

-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. (DOCE L 167, de 9 de julio de 1993).

-Decisión del Consejo de 94/69/CE, de 15 de diciembre de 1993. (DOCE L 33, de 7 de febrero de 1994).

-Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 1998. (DOCE L 275, de 10 de octubre de 1998).

-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. (DOCE L 184 de 17 de julio de 1999).

-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).

RECOMENDACIONES

-Recomendación 75/436/EURATOM, CECA, CEE, de 3 de marzo. (DOCE L 194, de 25 de julio de 1975).

-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).

-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).

RESOLUCIONES y DECLARACIONES

-Declaración del Consejo de 22 de diciembre de 1.973. (DOCE C 112, de 20 de diciembre de 1973).

-Resolución del Consejo, de 17 de septiembre de 1974, relativa a la nueva estrategia de política energética para la comunidad. (DOCE C 153, de 9 de julio de 1975).

-Resolución del Consejo de 17 de mayo de 1977. (DOCE C 139, de 13 de junio de 1977).

-Resolución del Consejo de 7 de febrero de 1983. (DOCE C 46, de 17 de febrero de 1983).

-Resolución del Parlamento Europeo sobre la inclusión de disposiciones para la protección del medio ambiente en el Tratado CEE, 18 de febrero de 1.986. doc. A 203/85. (DOCE 68, de 14 de marzo de 1986).

-Resolución del Consejo de 15 de octubre de 1986. (DOCE C 70, de 18 de marzo de 1987).

-Resolución del Consejo de 21 de junio de 1989 relativa al efecto invernadero y la Comunidad. (DOCE C 183, 20 de julio de 1989).

-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). (DOCE C 127, de 19 de mayo de 1992).

-Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, el 1 de febrero de 1993. (DOCE C 138, 17 de mayo de 1993).

DICTÁMENES

-Dictamen sobre energía y medioambiente del Comité Económico y Social de la Comunidad Europea, aprobado el 4 de julio de 1.991 (DOCE C 269/20, de 14 de octubre de 1.991).

-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». (DOCE C 108, de 19 de abril de 1993).

-Dictamen sobre el Libro blanco «Crecimiento, competitividad, empleo – Retos y pistas para entrar en el siglo XXI». (DOCE C 210, de 14 de agosto de 1995).

-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». (DOCE C 174, de 17 de junio de 1996).

-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. (DOCE C 357, de 14 de diciembre de 2001).

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA

-Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo:
<http://www.europa.eu.int>

-Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken:
<http://www.europa.eu.int>

-Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona:
<http://www.europa.eu.int>

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

-Communication de la Commission au Conseil pour un programme des Communautés européennes en matière d'environnement. (DOCE C 52 de 26/05/1972).

-«Proyecto de Resolución del Consejo relativa al “efecto invernadero y la Comunidad”»; [COM (1988) 656 final, de 16 de noviembre de 1989].

-Comunicación de la Comisión al Consejo: «Una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de anhídrido carbónico y mejorar la eficacia energética»; [SEC (1991) 1744 final, de 14 de octubre de 1991].

-«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 de junio de 1992]. (DOCE C 196, de 3 de agosto 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 de febrero de 1992]. (DOCE de 24 de marzo de 1992).

-«Informe sobre la Energía: consecuencias del Tributo propuesto sobre el carbono y la energía»; [SEC (1992) 1996, de 23 de octubre de 1992]. Publicado por el Directorio General para la Energía de la Comisión, en el Suplemento la energía en Europa de febrero (1.993).

-«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).

-«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]. (DOCE C 209, de 29 de julio de 1994).

-«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 de marzo de 1994].

-«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].

-«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 de mayo de 1995].

-«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].

-«La política futura de lucha contra el ruido. Libro Verde de la Comisión»; [COM (1996) 540 final, de 4 de noviembre de 1996].

-«Agenda 2000. Volumen 1: Por una Unión más fuerte y más amplia»; [COM (1997) 2000, final, de 15 de julio de 1.997].

-«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]. (DOCE C 139 de 6 de mayo de 1997).

-«Agenda 2000. Volumen 2: El reto de la ampliación»; [COM (1997) 2000 final, de 15 de julio de 1.997].

-«Comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y el empleo. Hacia una Europa sostenible»; [COM (1997) 592, de 18 de noviembre de 1997].

-«Agenda 2000»; [COM (1997) 2000, final, de 15 de julio de 1.997].

-«Programa de Trabajo de la Comisión para 1999. Prioridades políticas»; [COM (1998) 604, final, de 28 de octubre de 1998]. (DOCE C 366, de 26 del noviembre de 1998).

-«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].

-«Adaptar las instituciones para realizar la ampliación con éxito»; [COM (1999) 592 final, 2 de diciembre de 1999].

-«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].

-«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].

-Proyecto de folleto informativo de la Comisión sobre la Agenda 2000: «La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea»; Programa Prioritario de Publicaciones. (1999).

-«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].

-«Comunicación sobre el principio de precaución»; [COM (2000) 1 final, de 2 de febrero de 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].

-«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].

-«Comunicación de la Comisión sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»; [COM (2000) 559 final, 13 de septiembre de 2.000].

-«Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental»; [COM (2000) 66 final, de 9 de febrero de 2000].

-«*Un Tratado Fundamental para Europa*»; [COM (2000) 434 final, de 7 de diciembre de 2000].

-«*Comunicación de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma de las instituciones*»; [COM (2000) 771 final, de 22 de noviembre de 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 de octubre de 2.000].

-«*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 3 de agosto de 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 de agosto de 2000].

-«*Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Conjugación de nuestras necesidades y nuestras responsabilidades: integración de las cuestiones medioambientales en la política económica*»; [COM (2000) 576 final, de 20 de septiembre de 2000].

-«*Reforma económica: Informe sobre el funcionamiento de los mercados comunitarios de productos y capitales*»; [COM (2000) 26, de 26 de enero de 2000].

-«*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación y gestión del ruido ambiental*»; [COM (2000) 468 final, de 26 de julio de 2000].

-«*Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos*»; [COM (2000) 158, de 6 de junio de 2001].

-«*Comunicación de la Comisión. Contribución suplementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental 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 de marzo de 2000].

-«*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].

-«*Libro verde sobre la política de productos integrada*»; [COM (2001) 68 final, de 7 de marzo de 2001].

-«*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 de octubre de 2001].

-«*Libro Blanco. Estrategia para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos*»; [COM (2001) 88 final, de 27 de febrero de 2001].

-«*Libro verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*»; [COM (2001) 366 final, de 18 de julio de 2001].

-«*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].

-«*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].

-«*Libro verde sobre la política de productos integrada*»; [COM (2001) 68 final, de 7 de marzo de 2001].

-«*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].

-«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].

-«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 de octubre de 2001].

-«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 6 de febrero de 2001].

-«Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos»; ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo (2.001).

-«Nota a la atención de los miembros de la Comisión. Síntesis del Tratado de Niza»; [SEC (2001) 99, de 18 de enero de 2001].

-«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 (2.001).

-«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].

-«Informe de la Comisión. La tecnología medioambiental en pro del desarrollo sostenible»; [COM(2002) 122 final, 13 de marzo de 2002].

-«La estrategia de Lisboa. Hacer realidad el cambio» [COM (2002) 14 final, de 15 de enero de 2002].

-«Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 27 de mayo de 1998 - Colaboración para la integración - Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea (Cardiff - junio de 1998)»; [COM (1998) 333 final].

-«Comunicación de la Comisión, de 15 de mayo de 2001, 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].

-«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 2.002].

SITIOS EN LA EN LA RED CONSULTADOS

-AEMA: <http://www.eea.eu.int> (última consulta realizada en mayo de 2.002).

-Base de Datos SCADPlus: http://europa.eu.int/scadplus/scad_es.htm (consulta realizada en mayo de 2002).

-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA DE GRANADA:
<http://www.cde.ugr.es> (consulta realizada en junio de 2002).

-El Portal de Derecho de la Unión Europea. EUR-LEX PORTAL:
<http://www.eur-op.eu.int> (consulta realizada en junio de 2002).

-EUROPARC-España: <http://www.europarc-es.org> (consulta realizada en marzo de 2002).

-FISCAL COMUNICACIÓN-EL PORTAL COMUNITARIO:
<http://www.fiscalcomunicacion.com> (consulta realizada en enero de 2002).

-INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES: <http://www.ief.es> (consulta realizada en junio de 2002).

-LA LEY: : <http://www.laley.net> (consulta realizada en abril de 2002).

-MEDIO AMBIENTE Y DERECHO: <http://www.redirect-west.inktomi.com> (consulta realizada en junio de 2002).

-MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE: <http://www.mma.es> (consulta realizada en mayo de 2002).

-NOTICIAS JURÍDICAS: <http://www.noticias.juridicas.com> (consulta realizada en marzo de 2002).

-PARLAMENTO EUROPEO: <http://www.europarl.eu.int> (consulta realizada en abril de 2.002).

-UNESCO: <http://www.unesco.org/mab> (consulta realizada en febrero de 2002).