

**ALBERTO MARCILLA LÓPEZ***Licenciado en Derecho***MÍRIAM COLLADO PÉREZ***Licenciada en Derecho***Extracto:**

**V**IVIMOS en un mundo que hemos convertido en fuente de obtención de recursos naturales y en vertedero del proceso de producción, por encima de sus posibilidades de absorción y de autorregeneración. En este contexto, el Derecho no puede, ni quiere, permanecer al margen de la realidad social y, en consecuencia, el medio ambiente se ha convertido en un bien jurídico protegido, al que los poderes públicos deben no sólo preservar, sino recuperar e, incluso, mejorar.

Una de las nuevas realidades con la que se encuentra el Derecho, en su afán por articular instrumentos que coadyuven a la protección del medio, es la enorme complejidad del problema ambiental, lo cual impone una respuesta integral, exigiéndose la aplicación de distintas técnicas jurídicas, ya provengan del ordenamiento jurídico-privado, del administrativo, o del Derecho penal. Hay una urgente necesidad de buscar técnicas económico-jurídicas, tendentes a completar las regulaciones existentes, y encontramos dos formas de conexión entre sistema tributario y medio ambiente, encaminadas a la búsqueda de una solución:

1. La introducción de nuevos impuestos referidos al medio ambiente, con un carácter específico, dirigidos a la lucha contra determinados tipos de contaminación.
2. La adaptación de las estructuras fiscales ya existentes a unos objetivos ambientales, pero que no tiendan únicamente a luchar contra la contaminación, sino a realizar una integración más efectiva entre determinados impuestos y el resto del sistema impositivo.

---

## Sumario:

---

- I. Consideraciones generales.
- II. Perspectiva comunitaria medioambiental.
  1. Comienzo de la «acción» ambiental comunitaria.
  2. Política ambiental comunitaria en el TUE.
  3. El principio «quien contamina paga».
- III. Constitucionalización del medio ambiente.
- IV. Política medioambiental en el ordenamiento español.
  1. Competencias ambientales del Estado.
  2. Competencias ambientales de las Comunidades Autónomas.
  3. Competencias ambientales de las Entidades Locales.
- V. Los instrumentos fiscales.
  1. Introducción.
  2. Medidas económicas.
    - 2.1. Cánones.
    - 2.2. Tasas.
    - 2.3. Contribuciones especiales.
    - 2.4. Impuestos.
    - 2.5. Incentivos fiscales.
  3. Requisitos de un impuesto medioambiental.
- VI. La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea.
  1. Introducción.
  2. Principios rectores.
  3. La obligación tributaria.
  4. Experiencia comparada en la Unión Europea de tributos ambientales.

Bibliografía.

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

Desde que en los subsuelos de Manchester surgiera una revolución industrial que cambiara todos los esquemas de nuestra existencia, el medio natural ha tenido dos funciones, que con el paso del tiempo se han ido multiplicando en progresión geométrica, y son la de fuente de producción y la de receptor final del proceso. Es decir, se ha utilizado el medio natural como fuente para la extracción de recursos necesarios en la iniciación de la actividad económica, por encima de su poder de autorregeneración, y se ha utilizado también, en segundo lugar, como fin del proceso de producción, como vertedero, por encima de su capacidad de absorción.

Esta capacidad creciente de utilizar los recursos del planeta, según MORENO, J. M.<sup>1</sup>, acelerada en la última mitad de este siglo, ha adquirido tales dimensiones que hoy ya podemos hablar con propiedad de que nos encontramos ante una encrucijada sin precedentes en la historia de la civilización humana. No existe prácticamente lugar alguno del planeta Tierra que escape a la influencia del hombre. Entre un tercio y la mitad de la superficie del planeta ha sido ya transformada por el hombre. Utilizamos más de la mitad del agua dulce disponible. Las actividades industriales fijan más nitrógeno que el resto de los organismos juntos. Hemos incrementado en un 30 por 100 la concentración de CO<sub>2</sub> de la atmósfera. Más de la mitad de las pesquerías del mundo están siendo explotadas o sobreexplotadas, algunas están ya esquiladas, habiendo introducido con ello unas modificaciones en las cadenas tróficas marinas sin precedentes. Un 25 por 100 de las aves han sido extinguidas como consecuencia de nuestras acciones.

La historia de la humanidad no es otra que la de la lucha del hombre por asegurarse los recursos suficientes para mantenerse y multiplicarse. Desde los orígenes de nuestra civilización hasta nuestros días, media un proceso de continuo desarrollo científico y técnico, cuyo objetivo principal ha sido el de poner a nuestra disposición todo lo necesario para garantizarnos una mejor calidad de vida. Como consecuencia de este proceso, los recursos que la naturaleza provee se han ido haciendo cada vez más escasos y, directa o indirectamente, se ha ido produciendo una paulatina alteración de nuestro entorno. No obstante, hasta hace poco, la preocupación por el medio ambiente ha sido escasa, y cuando la ha habido sólo ha preocupado que los excesos acabasen arruinando los beneficios que la naturaleza preveía. Ciertamente, la preocupación por el medio ambiente difícilmente ha excedido los límites de lo local.

<sup>1</sup> MORENO, J. M., en *Medio Ambiente*. Castilla-La Mancha. 1998.

Medio ambiente<sup>2</sup>, 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»<sup>3</sup>. Para BACIGALUPO, E.<sup>4</sup> el ambiente se presenta como «el mantenimiento de las propiedades del suelo, el aire y el agua, así como la fauna y la flora, y las condiciones ambientales de desarrollo de estas especies, de tal forma que el sistema ecológico se mantenga con sus sistemas subordinados y no sufra alteraciones perjudiciales».

<sup>2</sup> Las posturas en torno a la definición de «medio ambiente» han oscilado entre los que defienden que el concepto de medio ambiente incluye el medio natural, el cultural, el entorno en general, incluyendo la protección urbanística, así como de los bienes históricos y artísticos, y los que limitan el concepto de medio ambiente a los recursos naturales. Dentro de esta postura restrictiva existen, a su vez, divergencias en la inclusión de unos u otros recursos naturales. De la interdependencia entre medio ambiente y patrimonio histórico dan muestra ciertas técnicas de protección de bienes culturales y ecológicos, surgidas a causa de las obligaciones comunitarias, como la «evaluación de impacto ambiental», que supone una valoración de los «efectos previsibles directos e indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico».

Lo cierto es que otros preceptos constitucionales (el 46 y el 47), dedicados respectivamente al patrimonio histórico-artístico y al urbanismo y vivienda, constituyen elementos interpretativos favorables a una consideración del medio ambiente relacionada con los recursos naturales, excluyéndose una noción extensiva. Mayores dudas plantea, en su caso, la inclusión de la naturaleza junto con los recursos naturales que son el contenido mínimo del medio ambiente: agua, suelo y aire. Debido a la multiplicidad de definiciones, se ha estimado más esclarecedor efectuar una mera recopilación de las más destacadas, recogiendo tanto ejemplos de disposiciones normativas comunitarias y nacionales donde se ha plasmado de forma efectiva el concepto de medio ambiente, como la opinión de organismos institucionales y de la doctrina especializada.

- El Tribunal Constitucional en su Sentencia n.º 102/95, de 26 de junio, tras indicar que la expresión «medio ambiente» es una redundancia debido al empleo de dos expresiones medio y ambiente que son sinónimos, acaba concluyendo que «el medio ambiente, como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, entre los que tradicionalmente se incluyen la flora y fauna y los tres reinos clásicos de la naturaleza con mayúsculas (el Suelo, el Aire y el Agua) y a los que se han ido incorporando otros elementos que no son naturaleza como el patrimonio histórico-artístico y el paisaje».
- El Consejo de Europa, en el artículo 2.10 de su Proyecto de Convención sobre la responsabilidad civil de daños resultantes del ejercicio de actividades peligrosas para el medio ambiente, incluye dentro de este concepto «los recursos naturales abióticos y bióticos, tales como el aire, el agua, el suelo, la fauna y flora y la interacción entre estos factores, los bienes que componen la herencia cultural y los aspectos característicos del paisaje».
- Directiva 91/156/CEE, del Consejo, de 18 de marzo (conocida como Directiva marco de residuos), establece que los residuos se valorizarán o eliminarán sin perjudicar el medio ambiente y, en particular, «sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y flora; sin provocar incomodidades para el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés».
- Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación del Impacto Ambiental, en cuyo artículo 2.1a, se señala que el estudio del impacto ambiental debe contener, al menos, una evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos del proyecto sobre «la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico».
- El profesor MARTÍN MATEO incluye en el concepto de ambiente «el agua y el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra, excluyendo el suelo e incluyendo el ruido dentro de las perturbaciones que afectan al aire».
- MORENO TRUJILLO considera el medio ambiente «como el conjunto equilibrado de componentes naturales que conforman una determinada zona en un determinado momento, que representa el sustrato físico de la actividad de todo ser vivo, y es susceptible de modificación por la actividad humana».

<sup>3</sup> La Comunidad Europea y el Medio Ambiente, Documentación Europea, 1987.

<sup>4</sup> BACIGALUPO, E. «La instrumentalización técnico-legislativa de la protección penal del medio ambiente», en *Estudios penales y criminológicos*, volumen V, VV.AA., Santiago de Compostela, 1981, págs. 200-201.

En 1972 las Naciones Unidas aprobaron la Declaración sobre el Medio Ambiente de Estocolmo, en cuyo principio primero se afirma que «el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras».

La conferencia de las Naciones Unidas de Río de Janeiro de 1992 es un hito importante en este lento caminar hacia unas relaciones más respetuosas para con el medio ambiente. En dicha conferencia, por primera vez en la Historia, la mayoría de los países admitieron que la capacidad de uso del planeta es limitada, que nuestras actividades pueden alterarlo de forma significativa, y que, por tanto, se necesitan acuerdos marco que fijen las reglas de uso del medio ambiente, a fin de garantizar unas condiciones de vida adecuadas para todos y para el futuro. Acuerdos recientes, como el de Kioto, aunque limitados, suponen el reconocimiento expreso de que uno de los elementos del común de todos los que constituyen la Tierra, como es la atmósfera, no puede usarse ilimitadamente y sin restricciones. Sin duda, la creciente sensibilidad de la sociedad hacia la problemática ambiental permite y demanda tomar costosas decisiones que antaño hubiesen sido impensables.

Según CARBAJO VASCO <sup>5</sup>, el Derecho no puede, ni quiere permanecer al margen de la realidad social y, en consecuencia, el medio ambiente se ha convertido en un bien jurídico protegido, al que los poderes públicos deben no sólo preservar, sino recuperar e, incluso, mejorar.

Esta protección jurídica se extiende tanto a los ordenamientos internacionales que, poco a poco, han ido adquiriendo conciencia de que la solución de los problemas medioambientales, por su universalización, sólo puede darse a nivel internacional; de hecho, la conferencia de Río es un claro ejemplo de este interés; pasando por las normas ligadas a los procesos de integración económica regional, cuya manifestación más importante es el artículo 130 R Tratado de la Unión Europea y la abundante Política Comunitaria Medioambiental emanada al respecto y concluye en los ordenamientos nacionales.

Del mismo modo ORTEGA ÁLVAREZ <sup>6</sup> señala que las políticas ambientales se dirigen ante todo a que el actual modelo de vida no provoque una situación de desastre ecológico irreversible para lo cual se articulan instrumentos que vayan atenuando los efectos de dicho modelo en el entorno natural. Estos instrumentos son muy variados y se extienden, por ejemplo, en primer lugar, a los avances científicos en nuevos materiales que sustituyan el uso de recursos no reciclables o de recursos de cuyo uso se derivan residuos contaminantes; en nuevas formas de energía renovables y de bajo costo; o en nuevas bacterias que se alimenten de la propia contaminación. En segundo término, a la planificación de las infraestructuras con el impulso del transporte colectivo y el menor uso de energía en las calefacciones. En tercer lugar, en la promoción de nuevas pautas de conducta humana que derive a un uso voluntario de productos no contaminantes. En cuarto lugar, a la imposición norma-

<sup>5</sup> CARBAJO VASCO, D. *La Protección Jurídica del Medio Ambiente*. Pamplona: Aranzadi. 1997. Págs. 167-177.

<sup>6</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L. *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Valladolid: Lex Nova. 1998. Págs. 47-49.

tiva de reglas que deben ser respetadas en cuanto a la protección del medio natural, en cuanto a las formas de producción o en cuanto a la utilización de los recursos. El paradigma actual de todas estas medidas se cifra en la idea de desarrollo sostenible, que pretende articular el crecimiento económico con el respeto del ambiente, de forma que pueda generalizarse para todos los seres humanos el aumento de la calidad de vida y que ello sea posible también para las generaciones futuras.

El medio ambiente, como bien jurídico susceptible de ser protegido por los poderes públicos, se muestra como un elemento ineludible en la elaboración y estudio del Derecho público<sup>7</sup>. Por ello el Derecho financiero y tributario no pueden ser ajenos a este proceso. De esta forma, el establecimiento de instrumentos financieros y económicos destinados a la protección del medio ambiente, se revela como pieza clave en las políticas acometidas en esta dirección<sup>8</sup>.

## II. PERSPECTIVA COMUNITARIA MEDIOAMBIENTAL

En el origen de la actual Unión Europea, allá por el año 1951, no existía ninguna sensibilidad por los problemas ambientales y, por ello, en el Tratado Constitutivo de la CEE, no existía una norma específica en la que pudiera fundarse de un modo directo la acción comunitaria en materia medioambiental<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> «La delimitación del Derecho del medio ambiente no puede provenir de un acotamiento mayor o menor de las materias, porque precisamente uno de los principios rectores del medio ambiente es el de la horizontalidad, que implica la necesidad de que todas las políticas sectoriales tengan una dimensión ambiental. Desde esta perspectiva, todo sería medio ambiente. Igualmente esta perspectiva es equivocada porque las materias sobre las que se pretende proyectar el medio ambiente ya existían como cuerpo normativo antes de que apareciese la noción de medio ambiente. El Derecho del medio ambiente se caracteriza por la finalidad de sus normas y porque este nuevo enfoque finalista ha propiciado la aparición de principios jurídicos propios que se imponen precisamente para hacer posible el cumplimiento de estos fines. Se elabora Derecho del medio ambiente cuando se regula una materia desde una finalidad última: garantizar la supervivencia del planeta a través de la preservación, conservación y mejora de los elementos físicos y químicos que la hacen posible». ORTEGA ÁLVAREZ. *Ob. cit.*

<sup>8</sup> Fernando VICENTE-ARCHE DOMINGO. «La protección fiscal del medio ambiente en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 122, año 1995.

<sup>9</sup> Los Tratados reguladores no contenían declaraciones de tipo ambiental, salvo alguna referencia en el Tratado CECA y la alusión al desarrollo armonioso de las actividades económicas del artículo 2, pero ello no ha supuesto una inactividad por parte de los mecanismos de producción normativa comunitarios. La realización de esta legislación encontró su justificación en la consideración del medio ambiente como factor de incidencia en otras políticas comunitarias. El instrumento normativo en el que se basó la aplicación de esta política fue la directiva que en desarrollo de estos preceptos debía ser aprobada por unanimidad del Consejo Europeo.

Dos preceptos del Tratado, los artículos 100 y 235, sirvieron de soporte para la emanación de esta normativa. El primero permitía al Consejo aprobar directivas tendentes a la aproximación de las regulaciones de los Estados miembros que influyesen directamente en el establecimiento y funcionamiento del mercado interior. El artículo 235 surgió para dotar al Consejo de la posibilidad de dictar normas para lograr el funcionamiento del mercado único en aquellos casos en que existiese una falta de poderes para ello.

En función de este articulado, se aprobaron en la década de los setenta importantes directivas sobre distintas cuestiones, tales como las relativas a residuos (75/442; Diario Oficial 194, de 25 de mayo de 1975) o las concernientes a la tutela de las aguas por contaminación de determinadas sustancias peligrosas (76/464; Diario Oficial, 129, de 18 de mayo de 1976).

Sin embargo, el Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, significa la consagración de la importancia que la Comunidad otorga al medio ambiente, y así, en el Tratado aparece todo un Título, el XVI, dedicado exclusivamente a regular esta materia, compuesto por los artículos 130 R, 130 S y 130 T.

La cuestión del medio ambiente ha ido cobrando una importancia cada vez mayor en el ámbito comunitario, pasando de ser un apéndice al que casi ni se le prestaba atención, ya que sólo tenía relevancia en cuanto que supusiera un factor que pudiera afectar al comercio intracomunitario, pasando a ser un área con sustantividad propia dentro del Derecho de la CEE.

Las opiniones que merece la política ambiental comunitaria parecen dividirse en dos posturas: para unos esta política «puede contener el modelo jurídico de una futura política de la tierra»; para otros, no puede decirse que esta política haya llegado siquiera a la mayoría de edad. Es ésta la opinión que parece predominar, y ello debido a su tardío comienzo, más de quince años desde los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas hasta que, en 1993 con el primer Programa de Acción ambiental <sup>10</sup>, se puede hablar de «Acción» comunitaria en materia de medio ambiente. Aun así, fue seguido de una lenta evolución, hasta que en 1986 con el Acta Única se logra cierta constitucionalización de la actuación comunitaria en esta materia. No es hasta 1992 con la modificación del TUE en los artículos 2 y 3 TCEE, cuando cabe hablar de «política» ambiental comunitaria.

---

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas justificó esta regulación en los preceptos citados del Tratado. Así, en las ya antiguas sentencias números 91 y 92 de 1979, consideró que la aproximación de las legislaciones nacionales se imponía cuando la normativa estatal en materia de salud y medio ambiente implicase una carga para las empresas y, en ausencia de dicha armonización, quedase falseada esa libre competencia.

Posteriormente, el Acta Única, en el artículo 130, en sus letras R), S) y T), otorgó carta de naturaleza a la política ambiental europea que debería perseguir unos objetivos precisos: la salvaguarda, protección y mejora del medio ambiente, la protección de la salud y la utilización racional de los recursos naturales. El Acta configuró una clara metodología con los problemas ambientales, basada en el carácter preventivo de las actuaciones, en la corrección de la fuente de los perjuicios causados al medio ambiente, en la aplicación del principio de «quien contamina paga» y finalmente en la conexión con otras políticas comunitarias. Innovación del Acta Única fue la consideración de los requisitos y condiciones de las actividades económicas, relacionados con la protección de la salud o del medio ambiente, como excepciones al principio de libre competencia. El Acta Única y, en general, la política ambiental europea supuso el reforzamiento del poder central en los Estados compuestos y la emanación de directivas que ya no buscaron la coordinación y aproximación de las diferentes legislaciones, sino que adoptan ya normativas de detalle.

<sup>10</sup> La actuación de la Comunidad Europea, a lo largo de los últimos veinte años, se ha basado en Programas de Acción que recogen los principios, objetivos y actuaciones a desarrollar por la Comunidad en el ámbito ambiental. Finalizado el IV Programa de Acción de la Comunidad Europea sobre Medio Ambiente (1987-1992), que destacó por reforzar los aspectos preventivos, por integrar la política ambiental en otras políticas sectoriales y por destacar el carácter estructural de los recursos ambientales, por su consideración de instrumento capaz de producir desarrollo económico, entra en vigor el V Programa de Acción que se basa en el concepto de desarrollo sostenible, en función del cual el desarrollo del presente, no debe comprometer las necesidades del futuro. Cabe señalar que en el V Programa hay grandes conexiones con el Tratado de la Unión Europea.

## 1. Comienzo de la «acción» ambiental comunitaria.

Los tratados originarios <sup>11</sup> no mencionaban la protección al medio ambiente. Esto se explica porque la CEE se constituye con el objetivo de expansión económica continuada y la evolución acelerada del nivel de vida (art. 2 TCEE) <sup>12</sup>.

Sólo tras quince años de deterioro ambiental y con la constatación de que algunas medidas de protección puestas en marcha por algunos Estados miembros comenzaban a causar distorsión en la libertad de competencia y en el mercado común, la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de París de 1972, reunida después del informe del club de Roma, «Los límites al crecimiento», y de la celebración en Estocolmo de la Conferencia Mundial organizada por la ONU, se señaló la importancia de una «política» ambiental en la Comunidad: «la expansión económica ha de permitir atenuar la disparidad de condiciones de vida, debiendo prestarse especial atención a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente con el fin de que el progreso esté al servicio de los hombres».

Esta política se articuló mediante una serie de programas de «Acción» <sup>13</sup> de las Comunidades Europeas en materia ambiental. Tales programas fueron llevados a la práctica en sucesivas normas de Derecho Comunitario derivado, especialmente directivas, con lo que, ahora sí, cabe hablar desde entonces de «Acción comunitaria» en materia de medio ambiente. Lo ideal sería una aplicación a nivel planetario de la «Acción» ambiental comunitaria.

---

<sup>11</sup> El Tratado de Roma por el que se constituía la CEE no contenía ninguna mención expresa a los poderes de las autoridades comunitarias en el campo del medio ambiente. Sería en 1972 cuando la cuestión ambiental aparece, de un modo formal, como un problema de primer orden que incumbe a la Comunidad en cuanto tal. En ese año se reunieron en París los jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros y, al tiempo que establecieron unos principios de actuación de la comunidad en materia ambiental, se otorgaron poderes a la Comisión para traducir esos principios en políticas aplicables. Así surgió el primer programa de acción comunitaria, al cual seguirían otros cuatro más con proyectos y objetivos cada vez más ambiciosos. Desde el punto de vista legislativo, no será hasta 1986 cuando de un modo formal se modifique el Tratado constitutivo. Gracias al Acta Única Europea, tres nuevos artículos entraron a formar parte del Derecho Comunitario específicamente dirigidos a la protección del medio ambiente:

- El artículo 130 R, que define los objetivos de la acción de la Comunidad por lo que respecta al medio ambiente, debiendo destacarse la inclusión en el párrafo segundo, del principio «quien contamina paga».
- El artículo 130 S, que exige la unanimidad de los Estados miembros para la adopción de las acciones que debe emprender la Comunidad en este ámbito, artículo este que puede entrar en conflicto con el 100 A, que dedicado a la fundación y funcionamiento del mercado interno establece un sistema de mayorías.
- El artículo 130 T, que concibe la actuación de la Comunidad como un nivel mínimo, de tal modo que cada Estado miembro puede imponer en su territorio medidas de mayor protección compatibles con el Tratado.

<sup>12</sup> Aurelio DE PRADA GARCÍA. «La política ambiental comunitaria: algunas consideraciones». *RCISS*, n.º 122, año 1995.

<sup>13</sup> Esos programas de acción general, a los que hace referencia el artículo 130 S, son los Programas de Acción Comunitaria en materia de medio ambiente (PACMAS): los PACMAS son documentos programáticos, sin fuerza normativa, pero con un indudable valor como antecedente normativo y marco genérico en el que interpretar las normas ambientales. En la actualidad, se encuentra vigente el V Programa de Acción Comunitaria en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (1993-2000).



Las directivas obligan al Estado miembro sólo en cuanto al resultado, y dejan a las autoridades nacionales la elección de formas y medios. Debido a su flexibilidad parece un método idóneo para la actuación medioambiental. La acción ambiental comunitaria parece presentar dos rasgos susceptibles de aplicación mundial: control supranacional de aplicación de las medidas de protección y medidas lo suficientemente flexibles como para atender las diversas condiciones ambientales. Aunque esta posible ventaja puede devenir en inconveniente al dejar a las autoridades nacionales esta actuación.

Al no haber referencia explícita al medio ambiente en los Tratados fundacionales, se recurre a los artículos 100 y 235 TCEE originario: artículo 100 «el Consejo adoptará por unanimidad y a propuesta de la Comisión, Directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común». Este artículo no constituye en sí, ni en su espíritu, ni en su letra, un instrumento que pueda asegurar la protección de la salud del hombre y de su medio ambiente, pero sí es la base idónea para proteger el medio ambiente subordinado a las exigencias del mercado común.

El artículo 235, como base jurídica para la acción ambiental, plantea ante todo el problema de la necesidad de una interpretación extensiva del artículo 2 TCEE originario, que incluyera la actuación ambiental dentro de los objetivos.

El deber de unanimidad en ambos artículos, y el implícito derecho de veto que ello supone, dan sobrada razón al Parlamento Europeo en su resolución, según la cual, tales artículos 100 y 235 «... no permiten, o sólo lo hacen de un modo muy insuficiente, dar una respuesta rápida y eficaz al reto que representa la reciente contaminación del medio ambiente». Por todo esto, no parece posible hablar de «política» comunitaria en esta primera etapa, sino, como mucho, de una acción ambiental mínima, plenamente subordinada a consideraciones económicas de puesta en marcha y funcionamiento del mercado común.

El Acta Única Europea supuso modificaciones en el TCEE originario y entre ellas tiene cabida una introducción de un nuevo Título VII sobre medio ambiente, que constitucionalizó la actuación medioambiental comunitaria y es a partir de aquí cuando cabe hablar de política ambiental para algunos autores. Cabe objetar, sin embargo, a esta opinión, el hecho de que el Acta Única Europea no incluye la protección del medio ambiente en el artículo 2 TCEE originario, por lo que no se considera a dicha protección como objetivo comunitario. Puede contraobjetarse que la revisión operada por el Acta Única Europea en el Tratado originario, sí permite hablar de «política» ambiental, puesto que en el título dedicado al medio ambiente se incluye en la tercera parte del TCEE la «política de la Comunidad». Pero el artículo 130 R TCEE, en sus tres primeros apartados, habla de «Acción» y no de «política» en materia de medio ambiente:

1. La acción de la Comunidad por lo que respecta al medio ambiente tendrá por objeto:

- Conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente.

- Contribuir a la protección de la salud de las personas.
  - Garantizar la utilización prudente y racional de los recursos naturales.
2. La acción de la Comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de la acción preventiva, de corrección preferentemente en la fuente misma de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad.
3. En la elaboración de la acción en relación con el medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta:
- Los datos científicos y técnicos disponibles.
  - Las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad.
  - Las ventajas y cargas que pueden resultar de la acción y de la falta de acción.
  - El desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

En el apartado segundo de dicho artículo, sí se reconoce el carácter de «política» a la actuación ambiental en la Comunidad, al afirmar que sus «exigencias serán un componente de las demás políticas de la Comunidad». Sí parece, sin embargo, haber acuerdo en el carácter amplio, general, poco concreto, genérico de los objetivos específicos en el apartado primero del artículo 130 R. La inclusión de unos objetivos generales, en lugar de una lista detallada y cerrada de los mismos, tiene la ventaja de permitir la ampliación sucesiva de tales objetivos a su concreción. Tales objetivos no deben ser contradictorios.

La protección de la salud <sup>14</sup> es una consecuencia de la protección ambiental, es en este aspecto, por tanto, reconducible al nivel de vida aludido en el artículo 2 TCEE.

Los objetivos relacionados en el artículo 130 R TCEE parecen hallarse en una jerarquía implícita en la que el medio ambiente no aparece como objetivo final. La Conferencia confirma que la acción de la Comunidad con respecto al medio ambiente no deberá interferir en la política nacional de explotación de los recursos energéticos. Limitación esta, que no sólo subordina la acción ambiental comunitaria a objetivos económicos, sino que puede ligarse con otra de las características de la acción política ambiental comunitaria, que no sólo hacen dudar de que sea política o acción, sino de que sea comunitaria.

---

<sup>14</sup> El Tratado CEEA contiene un Capítulo dedicado a la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra los peligros de las radiaciones ionizantes. En este Capítulo se autoriza a las instituciones comunitarias para actuar en el campo de la protección frente a la radiación nuclear, bien sea directamente en relación a los trabajadores de centrales o de centros de investigación nuclear, bien sea con relación a los niveles de radioactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo, a la eliminación de los residuos radiactivos o al régimen de la experimentación nuclear.

Este artículo subordina la acción de la Comunidad a la acción individual de los Estados miembros <sup>15</sup>. La autoridad otorgada a los Estados miembros para adoptar medidas más rigurosas puede servir para ilustrar la subsidiariedad de la política ambiental comunitaria y la subordinación a las políticas nacionales. Los artículos 130 R y 130 S se orientan a reconocer competencias a la Comunidad para realizar una acción concreta por lo que respecta al medio ambiente.

## 2. Política ambiental comunitaria en el TUE.

La consagración de la actuación formal como «política» de la Comunidad se produce en la revisión operada por el TUE <sup>16</sup> en el TCEE, lo cual puede comportar el fin de la subordinación en la protección ambiental a consideraciones puramente económicas.

El preámbulo del TUE sitúa el progreso social y económico dentro de la protección al medio ambiente, referencia que se plasma en el artículo B TUE, el cual expone que la Unión Europea tendrá entre sus objetivos: «... promover un progreso económico y social equilibrado y sostenido». Igualmente señala el artículo 2 TCE «... un crecimiento sostenible y no infraccionista que respete el medio ambiente...». Estas referencias a la «sostenibilidad» remiten al concepto de «desarrollo sostenible», que intenta reconciliar los conceptos que discurrían separados del medio ambiente y desarrollo. Este concepto fue explícitamente aceptado en la cumbre de Dublín de junio de 1990, de jefes de Estado y de Gobierno.

En el TCE pasa a denominarse política la actuación medioambiental comunitaria, y en el artículo 3 señala: «para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicaría en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado... K una política en el ámbito del medio ambiente». El nuevo artículo 130 R TCE señala:

<sup>15</sup> La Unión Europea interviene cuando el problema no puede ser sólo resuelto por los Gobiernos nacionales. Este principio de subsidiariedad (art. 3B Tratado de Maastricht) significa que la Unión trata siempre de orientar su actividad hacia los sectores en los que su intervención pueda ser más efectiva y apoyar las acciones de las autoridades nacionales y locales en los sectores en que éstas puedan ser más eficaces. En este sentido, la Unión toma muchas veces la iniciativa y puede tener competencia exclusiva para negociar acuerdos internacionales en materia de medio ambiente sobre, por ejemplo, las sustancias químicas que destruyen la capa de ozono o el comercio de especies en peligro de extinción. Los Estados miembros son tradicionalmente responsables de la planificación territorial y la utilización del suelo, de los transportes regionales y nacionales y de la gestión de los recursos hídricos. La Unión ha apoyado actividades de las autoridades locales a través de redes, guías y proyectos de investigación y demostración.

<sup>16</sup> El Tratado de Maastricht, ratificado por España el 29 de diciembre de 1992, aun manteniendo la misma estructura que el Acta Única Europea, altera en algunos casos su contenido. La alteración es mínima en el caso del artículo 130 T donde sólo se añade que las medidas de mayor protección que adopte un Estado miembro deberán ser notificadas a la Comisión. Algo más sustancial es la modificación del artículo 130 R que incluye la cooperación internacional con otros países o instituciones, y la posibilidad de adopción por parte de los Estados miembros de medidas provisionales por motivos ambientales no económicos. En el caso del artículo 130 S, se prevé un cambio del sistema de unanimidad al sistema de mayorías, aun cuando matizado por las remisiones que se hacen a otros artículos dentro del propio Tratado.

1. «La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:
  - la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;
  - la protección de la salud de las personas;
  - la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
  - el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.
  
2. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.

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.
  
3. En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta:
  - 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 de la falta de acción; el desarrollo equilibrado de sus regiones.
  
4. En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 228.

El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales».

El artículo 130 R TCE sigue sin incluir la relación detallada de los objetivos de la política ambiental y, en su lugar, especifica los mismos objetivos que el artículo 130 R TCEE a los que añade «el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales y mundiales del medio ambiente». Un indicio de la determinación de la política comunitaria medioambiental es la supresión del apartado 4.º del 130 R TCEE, que consagraba el principio de subsidiariedad que se convierte en regla general de la actuación comunitaria, artículo 3 B TCE: «la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente tratado y de los objetivos que éste le asigna. En los ámbitos que no sea 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... Ninguna acción comunitaria excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente tratado». Este principio tiende a preservar los poderes de acción nacional en detrimento de la comunitaria.

En el artículo 130 S TCE se advierte: «sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente». El artículo 130 S TCE resulta residual respecto del 100 A TCE, quedando aquél para competencias expresas, para acciones ambientales específicas y diciendo cuándo en esa actuación ambiental puede realizarse en el ámbito de otras competencias previstas en el Tratado.

El primer apartado del artículo 130 S TCE dice: «El Consejo, previa consulta al COECOSOC, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para realizar los objetivos fijados en el artículo 130, abandonando la unanimidad y sustituyéndola por el procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo», artículo 189 C, lo cual supone un avance en la comunitarización de la política ambiental, si no procede la aplicación del artículo 100 A. Esta comunitarización queda disminuida en el apartado 2.º: «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 del Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social adoptará:

- Disposiciones esencialmente de carácter fiscal.
- Medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas con carácter general, así como las medidas relativas a la gestión de recursos hídricos.
- Medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético».

El artículo 130 S TCE no parece compatible con el artículo A del TUE: «Las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos», y así, el artículo 130 T señala que «las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección».

Además, los Estados pueden sustraerse a las medidas comunitarias, por medio de las excepciones temporales, previstas en el artículo 130 S TCE: «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 desproporcionados 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».

Todo esto nos lleva a concluir que la política ambiental comunitaria no ha alcanzado el grado de perfección necesario para servir de modelo a una política ambiental planetaria. La legislación de la Unión Europea en materia de medio ambiente protege el aire, el agua, el suelo y las especies. Debido a que estos elementos no son considerados normalmente de interés económico, los individuos y los grupos tienen muchas veces dificultades en hacer valer su derecho de recurrir a los tribunales para que se proceda al examen de una acción gubernamental que se considera incompatible con la legislación de la Unión Europea en materia de medio ambiente. De hecho, pueden presentar denuncias a la Comisión, pero a medida que el número de denuncias aumenta, la Comisión ve reducida su capacidad para dar una respuesta rápida.

La Comisión ha adoptado el principio por el cual se concede a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en temas relacionados con el medio ambiente y a las personas un mayor acceso a los tribunales para la aplicación de la legislación de la Unión en una comunicación de amplio alcance sobre la aplicación y ejecución de la legislación de la UE en materia de medio ambiente. Se han incluido disposiciones que dan acceso a la justicia en algunas propuestas de directivas para el medio ambiente y se está considerando la necesidad de establecer directrices para el acceso a los tribunales nacionales por parte de organizaciones representativas.

La legislación de la Unión Europea debería proteger indistintamente a todos los habitantes de la Unión, sin tener en cuenta el lugar donde viven o el trabajo que realizan. La incorrecta aplicación de una directiva por parte de un Estado miembro puede, bajo determinadas circunstancias, privar a un individuo de un derecho conforme a la legislación de la UE.

Pero el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha decidido que bajo ciertas circunstancias el derecho de una persona conforme a la legislación de la UE puede hacerse cumplir en un Estado miembro, incluso cuando la legislación de la UE no ha sido incorporada correctamente al derecho nacional. Esta doctrina del «efecto directo» podría ser aún más importante si las organizaciones no gubernamentales adquieren el derecho de hacer cumplir las directivas medioambientales de la UE en sus tribunales nacionales. Si un particular acude a un tribunal local en busca de protección conforme a la legislación de la UE, el tribunal puede transmitir la causa al Tribunal de Justicia para que adopte una decisión.

De este modo, numerosos ciudadanos han obtenido sentencias favorables, obligando a los Gobiernos de los Estados miembros a respetar la legislación de la Unión Europea en materia de medio ambiente de palabra y de obra.

Como novedades destacadas, además de la constitucionalización del derecho ambiental europeo, está el V Programa <sup>17</sup> Comunitario de política ambiental, adaptándola a las nuevas exigencias del mercado, a los trabajos de la cumbre de Río y a la internacionalización de los problemas ambientales. El V Programa enumera siete problemas ecológicos: cambio climático, acidificación, protección de la naturaleza y biodiversidad, recursos hídricos, medio ambiente urbano y zonas costeras, para los que se establecen metas precisas y señala algunos sectores en la economía en que las acciones ambientales requieren un tratamiento especial <sup>18</sup>.

Este quinto programa parte, como señala ORTEGA ÁLVAREZ <sup>19</sup>, de la constatación de las dimensiones internacionales y mundiales del medio ambiente y del papel que en dicho ámbito debe desarrollar la Comunidad Europea. El objetivo principal del mismo es el desarrollo sostenible, definido por el propio programa como aquel que logra satisfacer las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. El Programa contempla, para ello, cuatro grandes objetivos:

- El respeto de los recursos naturales;
- El cambio de las pautas de conducta de los ciudadanos que suponen un exceso en el uso de recursos naturales;
- La participación en el seguimiento de los programas por los representantes directos e indirectos de la sociedad;
- La ampliación de los medios de actuación más allá de la legislación.

<sup>17</sup> El contenido básico del V PACMA, aprobado el 15 de diciembre de 1992, puede ser resumido en los siguientes puntos:

- Selección de cinco sectores con un impacto ambiental potencialmente alto (industria, energía, transporte, agricultura y turismo).
- Se otorga prioridad a la acción preventiva, frente a la acción sancionadora.
- La responsabilidad por los temas ambientales exige una participación más amplia y activa de todos los agentes económicos implicados, incluidos los poderes públicos, las empresas públicas y privadas y la opinión pública en general. El V PACMA plasma, por tanto, el tránsito de una responsabilidad a título individual a una responsabilidad compartida.
- Paso de un sistema de regulación pura y simple a otro de utilización de incentivos Programa UFE... e instrumentos de mercado (inclusión en el coste final de las externalidades ambientales, tasas ecológicas...).
- Mejor acceso a la información como punto de partida para conseguir una mayor participación ciudadana.

<sup>18</sup> BELTRÁN DE FELIPE, Miguel. «Aproximación a los instrumentos de intervención administrativa sobre el medio ambiente en el Derecho Comunitario». *RCISS*, n.º 122, año 1995.

<sup>19</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L. *Ob. cit.* Págs. 77-78.

Se han seleccionado a este efecto cinco grandes sectores económicos en los que introducir las correcciones más importantes. Estos sectores son: la Industria, la Energía, el Transporte, la Agricultura y el Turismo. Respecto de la Industria, se plantea una política de colaboración y concertación de forma que se puedan abordar las reformas sin provocar una caída de la producción. Los pilares de esta actuación serían el conseguir una gestión racionalizada de los recursos, el dar mayor información al consumidor para lograr una influencia de la opinión pública en la selección de los productos menos nocivos para el ambiente y el emanar una normativa sobre fabricación y sobre productos.

Con relación a la Energía, se pretende promover un desarrollo tecnológico que permita la obtención de energías renovables y alternativas a las del consumo de carbono. El Transporte se aborda desde la perspectiva de la planificación del crecimiento previsible, dando especial relevancia a la fabricación de vehículos ecológicos y al transporte público. El análisis del estado de la Agricultura manifiesta la degradación de sus propios recursos naturales por exceso de fertilizantes y pesticidas, lo que implica un cambio en la explotación agrícola y la transformación de terrenos agrícolas en masas boscosas. Finalmente el Turismo exige una planificación y la instalación de equipamientos frente a la acumulación en el Mediterráneo de residuos sólidos y aguas residuales en el sentido del Plan azul del PNUMA para el Mediterráneo.

Con relación a los nuevos instrumentos de actuación complementarios a los legislativos, se señalan en primer lugar los instrumentos de mercado mediante la traslación de los costes ambientales a los precios. En segundo término se pretende la aplicación de instrumentos horizontales de apoyo como la información básica y estadística, la investigación tecnológica, la planificación y la educación ambiental<sup>20</sup>. Finalmente aparecen los instrumentos financieros donde tiene un especial prota-

---

<sup>20</sup> Una política de información dinámica es una condición previa para el desarrollo sostenible que necesita la energía y apoyo de todos los niveles y categorías sociales. En el marco del quinto programa de acción, la Unión dirigió una nueva serie de medidas de información al público, mediante el establecimiento de una red y de formación para divulgar el concepto de desarrollo sostenible en todos los niveles administrativos y en todas las categorías sociales.

El medio ambiente se ha ido integrando de forma progresiva en la enseñanza primaria, secundaria y técnica y comienza a ser un componente habitual de la formación profesional. En la actualidad, la educación medioambiental forma parte del programa de enseñanza básica en nueve Estados miembros. Se ha multiplicado las ayudas a la enseñanza de aspectos relacionados con el medio ambiente en forma de libros, folletos, manuales y productos audiovisuales. La Comisión participa en la financiación de proyectos de formación de profesores en la enseñanza primaria y secundaria, así como en cursos técnicos y agrícolas.

Se ha publicado una Guía de los universitarios sobre el medio ambiente, y en la actualidad, pueden obtenerse títulos europeos en la gestión del medio ambiente en nueve universidades.

El desarrollo sostenible continuará siendo un concepto vacío si no recibe todo el apoyo y comprensión de la población. No obstante, los datos científicos y las soluciones técnicas no se traducen fácilmente en los estilos de vida compatibles con un desarrollo sostenible.

Los proyectos se refieren tanto a consultas con las principales ONG sobre cuestiones internacionales fundamentales, como el comercio y el medio ambiente, como a campañas publicitarias sobre el ahorro de energía, la reforma fiscal del medio ambiente, la gestión de los residuos domésticos, el etiquetado ecológico para productos seleccionados, la gestión de las zonas costeras y los transportes públicos.

Para obtener buenos resultados, las políticas gubernamentales deben basarse en informaciones pertinentes, exactas y suficientes. Por su parte, los ciudadanos también deben tener acceso a gran parte de esa información de forma que puedan adoptar decisiones responsables sobre cuestiones que les afectan. Otra cuestión igualmente importante es propiciar el acceso a los archivos gubernamentales en la medida de que se trata de una forma importante de control de los errores y los abusos de poder que pueden ser cometidos por los funcionarios públicos.



gonismo la posibilidad de aplicar los Fondos de Cohesión <sup>21</sup> a la financiación de proyectos de tutela ambiental.

Junto con los programas de actuación comunitaria, el Tratado Constitutivo, el Acta Única y el Tratado de Maastricht, la Comunidad Europea ha dictado infinidad de Reglamentos <sup>22</sup>, Directivas,

La Directiva 90/313/CEE, relativa al acceso a la información en materia de medio ambiente, abrió al público el acceso a los archivos de los Estados miembros para que los ciudadanos pudieran comprobar por sí mismos el impacto medioambiental de las actividades de las empresas y las decisiones gubernamentales. La directiva también obliga a los Estados miembros a publicar información sobre el estado general del medio ambiente.

La primera medida que exigía a los gobiernos que integrasen los aspectos medioambientales en los respectivos procesos de toma de decisiones se adoptó en 1985, cuando la entonces denominada Comunidad Europea adoptó una directiva relativa a la evaluación del impacto medioambiental. De acuerdo con las modificaciones efectuadas en marzo de 1997, la directiva exige que se establezcan soluciones alternativas y se permita una evaluación conjunta de los impactos acumulados de los proyectos pequeños, pero numerosos. Se propuso una nueva directiva que ampliara el procedimiento de evaluación del impacto medioambiental al proceso de toma de decisiones para cubrir los proyectos y programas regionales estratégicos y de ordenamiento territorial.

En 1994, en el ámbito del quinto programa de acción se creó un importante nuevo grupo de diálogo para acercar las políticas medioambientales de la Unión y la legislación a los ciudadanos.

<sup>21</sup> Los fondos estructurales de la Unión constituyen el principal instrumento para fomentar el desarrollo socioeconómico más equilibrado en la Unión, básicamente mediante la transferencia de fondos de las regiones más prósperas a las más pobres de la Unión, a través de programas específicos. Las dotaciones destinadas a las políticas estructurales, incluido el Fondo de Cohesión, absorben un tercio del presupuesto de la Unión Europea. Las recientes reformas suponen el examen sistemático de los aspectos ambientales en todos los documentos de elaboración de programas, y los perfiles medioambientales de los ámbitos en cuestión deben ser definidos para los programas regionales. Las autoridades nacionales, en materia de medio ambiente, deben estar implicadas en el desarrollo y control de los programas, y los indicadores medioambientales son utilizados como parte de la evaluación del programa.

La presencia de una calidad medioambiental elevada ha sido un factor determinante para atraer inversiones en las regiones más pobres de la Unión y los fondos se utilizan cada vez más para proyectos de mejora de las condiciones medioambientales, tales como la limpieza de las zonas costeras, los puertos y ríos, la recuperación de las zonas industriales y urbanas contaminadas o en declive. Los fondos se utilizan también para fomentar el recurso a tecnologías que no dañen el medio ambiente, en particular, por parte de las pequeñas y medianas empresas, así como para apoyar la utilización de energía renovable, proyectos de conservación, el fomento en los transportes públicos y la formación para la gestión del medio ambiente.

LIFE, el fondo para el medio ambiente, fue creado en 1992 para ser un catalizador del apoyo al desarrollo y la aplicación de la legislación y la política de la Unión, en materia de medio ambiente. Con un presupuesto de 450 millones de ecus para el período comprendido entre 1996 y el 2000, este fondo está orientado a preservar la naturaleza y los hábitats naturales, los proyectos de demostración en materia de nuevas tecnologías, la legislación, la interacción entre medio ambiente e industria, la asistencia a las autoridades locales y las medidas que se deben adoptar en los países bálticos y mediterráneos.

Como institución financiera de la Unión Europea el Banco Europeo de Inversiones (BEI) comparte el objetivo de la Unión de salvaguardar el medio ambiente y mejorar la calidad de vida. El banco facilita préstamos a largo plazo para proyectos de inversión que persiguen este objetivo, siendo una contribución de hasta el 50 por 100 de los costes de inversión. La mayoría de estos préstamos se destinan a proyectos de gestión del agua, incluidos cientos de regímenes para la mejora del agua potable y el tratamiento de los residuos en la Unión. Otra importante actividad del BEI es el fomento del medio ambiente en zonas urbanas densamente pobladas que representa un tercio de los préstamos para la protección del medio ambiente. La financiación se centra en el transporte público y la renovación urbana, mediante el fomento de las estructuras urbanas sostenibles. Las actividades del BEI incluyen consideraciones medioambientales entre sus criterios de evaluación para todos los proyectos financiados, lo que condiciona la concesión de esos préstamos al cumplimiento del derecho europeo y nacional.

<sup>22</sup> La creciente sensibilización ciudadana para con los problemas ambientales ha motivado que las instituciones comunitarias no hayan dejado de promulgar actos normativos sobre medio ambiente; de esta manera, aproximadamente un tercio del total de la producción normativa comunitaria son disposiciones de contenido ambiental.

Decisiones y reglas de todo tipo en relación con el medio ambiente, y por citar sólo alguno de los más conocidos e importantes, pueden destacarse la Directiva Séveso, de prevención de accidentes, las Directivas sobre Residuos de 1975, 1978 y 1984, la Directiva sobre Evaluación de Impacto Ambiental de 1985, las Directivas sobre Aguas de 1975, 1976, 1978 y 1980, innumerables Directivas en materia de ruidos, varios Reglamentos y Directivas de protección de la atmósfera, Reglamentos de 1982, 1983 y 1986 de protección de la fauna y la flora y el Reglamento de 1992 sobre instrumentos de financiación del medio ambiente.

### 3. El principio «quien contamina paga».

El principio «quien contamina paga»<sup>23</sup> (*polluter-pays o pollueur-payeur*) es uno de los principios rectores del Derecho Comunitario del medio ambiente. El primer programa de acción de las Comunidades en materia de medio ambiente ya hacía referencia a él, quedando incorporado, como ya se ha visto, al artículo 130 R Tratado CE por el Acta Única Europea, mención que la reforma del artículo por parte del Tratado de Maastricht ha dejado intacta.

---

Todas son normas de Derecho Derivado (ya que son producto de la labor legislativa de los órganos comunitarios) y configuran lo que podríamos denominar como «el Derecho Comunitario Ambiental». Existen dentro de este Derecho Comunitario Ambiental varios tipos de disposiciones, en función de su alcance y capacidad vinculante:

- Los Reglamentos son de aplicación directa, sin necesidad de transposición, y su obligatoriedad es completa, si bien su contenido suele ser general.
- Las Directivas necesitan ser transpuestas por los Estados miembros. Una excepción a este principio puede producirse en el supuesto de que un Estado miembro no transponga en el plazo fijado una Directiva. En este caso puede producirse lo que se conoce como «Efecto Directo de las Directivas». Conviene aclarar que este efecto directo solamente puede ejercerse de manera vertical, es decir, un particular que ve perjudicados sus intereses por la no transposición en plazo de una Directiva por su Estado nacional, puede hacer valer su vigencia frente a éste. En cambio, el efecto directo de las Directivas no puede tener un efecto horizontal, por tanto, un particular no puede esgrimido contra otro. Son vinculantes en cuanto al resultado, pero no en los medios utilizados para la transposición.
- Las Decisiones son de aplicación directa y no precisan de transposición. Sólo son obligatorias en el supuesto de ir dirigidas a destinatarios precisos y concretos.

Junto con estos tres actos normativos, la Unión Europea también promulga otro tipo de disposiciones, como son las Recomendaciones, Comunicaciones y Dictámenes, aunque sin poder vinculante para los Estados miembros.

<sup>23</sup> El principio «quien contamina paga» refleja el «efecto externo» de una actividad económica, entendiendo como tal efecto aquel que se produce en la economía, diferente de la del sujeto que lo causa. En este caso estamos ante un coste social externo y negativo, es un perjuicio o coste que se causa por un sujeto a otro u otros, como consecuencia de la actividad económica del primero. Ese coste social se consagra como fundamento último de la tributación ambiental. El impuesto se convierte así en el instrumento idóneo para que el sujeto que provoca la deseconomía, o coste externo, asuma los costes o perjuicios causados a terceros derivados de su propia actividad. La tributación ambiental actúa de este modo como mecanismo de internalización de los perjuicios externos causados por la economía del sujeto que los causó.

Este principio se recoge en el artículo 130 R.2 del Tratado de la Unión Europea, el cual dispone que «la acción de la Comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques del medio ambiente y de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad». También nuestra Constitución ha recogido el principio contaminador-pagador de modo implícito, al formular la solidaridad colectiva como eje básico de colaboración en la función pública de protección del medio ambiente. Es, justamente, a través de la solidaridad colectiva cómo el legislador constitucional integra en nuestro Ordenamiento el principio de que quien contamina paga.

El origen del principio «quien contamina paga» se debe a C. PIGOU, quien pretendía la imposición de un gravamen que incorporase al precio de los productos el coste de la contaminación, es decir, hacer soportar al contaminador los costes de las medidas de prevención y de lucha contra la contaminación impuestas por los poderes públicos, ya se trate de medidas preventivas o correctivas.

A pesar de la reiterada referencia que a este principio es posible encontrar en el Derecho ambiental en general, hay pocas formulaciones que expliquen en qué consiste y cómo se articula técnicamente. Uno de esos pocos documentos es la Recomendación del Consejo 75/436/EURATOM, CECA, CEE, de 3 de marzo de 1975, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente. Según esta recomendación, con arreglo a este principio «las personas físicas o jurídicas, sean de Derecho privado o público, responsables de una contaminación deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla».

Los instrumentos básicos para la puesta en práctica del principio son las «normas» (estándares) y los cánones. Las normas pueden ser de varias clases:

1. Normas de calidad ambiental: establecen los niveles de contaminación que no deberán sobrepasarse en un medio. (Directiva 83/513/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de cadmio).
2. Normas de producto: señalan la contaminación, composición o diseño de un determinado producto. (Directiva 87/217, prevención y reducción de la contaminación del medio ambiente producida por el amianto).
3. Normas aplicables a las instalaciones fijas. (Directiva 88/609, de limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes, provenientes de grandes instalaciones de combustión). Se subdividen en:
  - Normas de emisión.
  - Normas de concepción de construcción.
  - Normas de explotación.

---

El principio «quien contamina paga» constituye un fundamento, un límite y un programa para la actuación de los poderes públicos. Es un fundamento en cuanto se convierte en la *ratio iuris* de los impuestos ecológicos de modo que son los sujetos contaminantes los que asumen el coste social externo de su actividad productiva. Constituye un límite para el gasto público. En efecto, si la solidaridad colectiva se erige en principio legitimador para el empleo de recursos públicos que permitan un mínimo desarrollo sostenible hasta el punto de poder ser clasificado como «necesidad pública» no lo es menos que esa solidaridad también es expresión última del deber de contribuir más intensamente para quienes inciden en el deterioro del medio ambiente. LUCHENA MOZO, G. M.<sup>a</sup>. *Protección Fiscal del Medio Ambiente*. Valladolid: Lex Nova, 1998. Págs. 411-416.

Las normas o estándares son, pues, mandatos limitativos de la actividad contaminante de las empresas y un producto típico de la actividad de intervención o regulación. Por otra parte, los cánones tienen por objeto incitar al responsable de la contaminación a que adopte, por propia iniciativa, con el menor coste, las medidas necesarias para reducir la contaminación de que sea causante (función de estímulo) y/o que se haga cargo de su participación en los gastos de medidas colectivas, como por ejemplo, los gastos de depuración. Los cánones pretenden de esa forma corregir las externalidades que se producen sobre el medio ambiente en todo proceso productivo.

La Recomendación 75/436/EURATOM, CECA, CEE invitaba a los Estados miembros a que se atuvieran en lo referido a la asignación de costes y a la intervención de los Poderes Públicos en materia de protección del medio ambiente al principio «quien contamina paga». La recomendación observaba la conveniencia de imputar los costes resultantes de la protección del medio ambiente contra la contaminación, según principios idénticos en toda la Comunidad, con la finalidad de evitar que se produjesen violaciones a la competencia, de cara a la localización de las inversiones, lo cual supondría una incompatibilidad con el funcionamiento del mercado común. La recomendación señalaba: «los causantes de la contaminación estarán obligados a sufragar, según los instrumentos utilizados, y sin perjuicio de las eventuales indemnizaciones debidas según el derecho nacional o internacional y/o la regulación que se elabore en la Comunidad:

- a) Los gastos correspondientes a las medidas que adopten para luchar contra la contaminación (inversiones en equipo y material autocontaminante, aplicación de nuevos métodos, etc.), aun cuando estas medidas superen a las normas impuestas por los poderes públicos.
- b) Los cánones. Los costes que deberán sufragar los causantes de la contaminación en el marco de aplicación del principio de "quien contamina paga" deberán comprender todos los gastos necesarios para alcanzar el objetivo de calidad del medio ambiente, incluidos los gastos administrativos directamente vinculados a la ejecución de las medidas anticontaminantes...».

El Derecho Comunitario entiende por responsable de la contaminación a quien deteriora, directa o indirectamente, el medio ambiente, creando las condiciones para que se produzca el deterioro, ya sean personas físicas o jurídicas, de derecho privado o público, debiendo éstos pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar esta contaminación. Si la identificación del responsable de la contaminación fuese imposible o difícil, o estuviésemos ante una contaminación acumulativa, los costes de la lucha se imputarán mediante medios administrativos o legales que consigan una mejor solución.

Desde el punto de vista del ordenamiento financiero <sup>24</sup>, el principio «quien contamina paga» tiene dos vertientes, una, dirigida a la búsqueda de tecnologías limpias, mediante una tributación

<sup>24</sup> El criterio «quien contamina paga» no especifica la medida económica concreta a utilizar en la lucha contra la contaminación, pudiendo ser estas medidas las siguientes:

dirigida al sujeto; y otra, que sería la prohibición de ayudas estatales que harían recaer el coste de la prevención y saneamiento ecológico sobre todos los ciudadanos. La recepción de este principio, en normas jurídicas, exige la adaptación de su contenido al ordenamiento comunitario, a los principios constitucionales de justicia y solidaridad. Así se integra en este ámbito la responsabilidad civil por daños ambientales. Un primer límite a la utilización extrafiscal del tributo viene dado por su propia caracterización como instituto jurídico constitucional, que hace posible el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con la capacidad económica, el mandato de contribuir significa que los institutos jurídicos que hagan posible la contribución al sostenimiento de los gastos públicos como deber de solidaridad social deben resultar esencialmente concebidos conforme a la aptitud económica del sujeto que se convierte así en la ratio informadora de la estructura, cuantía y, en fin, de todo el régimen jurídico del tributo. La capacidad económica tiene un contenido complejo, integrado por su conexión con el cuadro de valores superiores del ordenamiento jurídico, en particular con el principio de solidaridad, y el de efectiva igualdad de tratamiento, que en el orden tributario van a requerir, además, la realización de la justicia por el impuesto.

No estamos ante una autorización para contaminar mediante un precio. Este principio no equivale a una fianza para contaminar, al contrario, pretende desalentar la contaminación y fomentar el desarrollo de tecnología y hábitos de consumo limpios, y hace recaer sobre los agentes contaminantes el coste de eliminar las emisiones. Además, la responsabilidad civil por daño ambiental es también una exigencia del principio «quien contamina paga».

El pago del tributo no excluye la imposición de sanciones cuando se hayan incumplido las condiciones fijadas para la autorización de las emisiones contaminantes. No es tampoco un principio de Derecho penal, pues no tiene un carácter sancionador, se trata únicamente de que el agente contaminante asuma los costes de la protección ambiental.

### III. CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Hasta hace escasamente un par de décadas, en nuestro país no existía una preocupación por la protección del medio ambiente siendo, sin embargo, motivo de preocupación el desarrollo económico, con el objetivo de equipararnos al nivel de los demás países de la Comunidad Europea, a la que nos habíamos incorporado recientemente.

- Multas e indemnizaciones.
- Ventajas económico-financieras.
- Fianzas.
- Certificados de uso del ambiente (títulos contaminadores).
- Tributos. El espíritu del principio «quien contamina paga» es el tributo y no la sanción, es decir, se pretende conseguir una fuente de recursos e incentivar medidas y técnicas más ecológicas.

Este fenómeno de integración en Europa, junto con la aprobación de la Constitución Española de 1978 (CE), constituyó un hito en cuanto a legislación y técnicas de protección del medio ambiente se refiere. El derecho al medio ambiente se consagró en el artículo 45<sup>25</sup> de nuestra Ley Fundamental.

Se observa, por la ubicación<sup>26</sup> del citado precepto dentro del Cuerpo Constitucional (Capítulo III del Título I), que no se trata de un derecho fundamental y, por tanto, susceptible de protección y tutela reconocida en el artículo 53.2 del mismo cuerpo legal, sino que se incluye entre los principios rectores de la política económica y social, lo que ha provocado no pocas críticas al entender que los constituyentes carecieron, en su momento, de la visión de futuro necesaria para dar a este derecho la importancia que se merece.

Sin embargo, el mayor impulso sobre protección del medio ambiente provino de la Unión Europea; no en vano el conjunto de la normativa ambiental vigente hoy en nuestro país es, en gran medida, el resultado de la transposición de directivas comunitarias a través de normas de Derecho interno.

Al margen de la normativa comunitaria aplicable a España como miembro de la Unión Europea, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales tienen atribuidas competencias en materia de medio ambiente que, con el progresivo desarrollo económico y social de los últimos años (construcción de grandes infraestructuras, autopistas, líneas de ferrocarril...), han ido aumentando paulatinamente su sensibilidad medioambiental, a la vez que promulgando las más de 4.000 disposiciones que sobre medio ambiente existen actualmente en nuestro país<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Artículo 45 CE «1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.»

<sup>26</sup> La STS de 25 de abril de 1989 reconoce legitimación a un ciudadano para impugnar la negativa de un Ayuntamiento a adoptar las medidas necesarias para evitar los problemas que ocasionan las «deficiencias en las instalaciones de vertido de aguas residuales». Así, uno de los razonamientos del TS afirma que «como el artículo 45 de la Constitución reconoce a todos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, estableciendo, además, el deber de los poderes públicos de proteger, defender y restaurar el medio ambiente, negar la legitimación... es negar lo evidente... los preceptos contenidos en el Capítulo tercero del Título I de la Constitución, pese a girar bajo la rúbrica de principios rectores de la política social y económica, no constituyen meras normas programáticas que limiten su eficacia al campo de la retórica política o de la inútil semántica propia de las afirmaciones demagógicas». En este sentido, el TS presupone el deber del Ayuntamiento de incluir en sus presupuestos, si fuese necesario, las partidas para realizar las obras que sean adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho de recurrente a un medio ambiente adecuado. En una cuestión de contaminación sonora, el TS, en su Sentencia de 7 de noviembre de 1990, declaró de modo terminante que en «este problema del respeto que el medio ambiente, en cualquiera de sus manifestaciones, la acústica entre ellas, los Ayuntamientos y, en general, todos los poderes públicos, por tanto, también los Tribunales, tienen que mostrarse particularmente rigurosos. Y este Tribunal Supremo, con machacona insistencia, así lo viene recordando con apoyo precisamente en el artículo 45 de la Constitución».

<sup>27</sup> Como se puede observar, la preocupación por el deterioro del entorno se ha convertido en un imperativo para las empresas de nuestro país, y no sólo porque se imponga en el ámbito legal, sino porque los mercados están demandando cada vez con más fuerza productos más amigables con el medio ambiente. Por lo tanto, aquella empresa que no ajuste sus procesos productivos y sus productos a estas nuevas condiciones de la demanda se puede quedar fuera del mercado.

La CE de 1978 en el artículo 45 ha impuesto a los poderes públicos<sup>28</sup> el deber de velar por la utilización racional<sup>29</sup> de todos los recursos naturales<sup>30</sup> con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida, así como de defender y restaurar el medio ambiente, lo cual podría sintetizarse en tres apartados:

- Derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado, derecho este que hemos de relacionar<sup>31</sup> con el derecho al desarrollo de la persona, en tanto que la finalidad sería garantizar que la

<sup>28</sup> Dentro del término «poderes públicos», el artículo 45.2 CE incluye tanto a los poderes estatales, como a los autonómicos, sin olvidar a los Ayuntamientos. Aun así, la política ambiental debe tener un enfoque único en lo esencial y la orientación básica corresponde fijarla al Estado. Para PÉREZ LUÑO («Comentario al art. 45 CE», O. ALZAGA, «Comentarios a las leyes políticas», IV, EDESA, Madrid, 1984) las técnicas operativas cristalizan en tres funciones: preventiva, restauradora y promocional. DELGADO PIQUERAS («Régimen jurídico del Derecho Constitucional al medio ambiente», *RDEC*, n.º 38, 1993) aconseja la integración de los recursos naturales en el dominio público para hacer más vigorosa la protección y así apunta al urbanismo como instrumento fundamental de protección.

<sup>29</sup> Para resolver el enfrentamiento entre desarrollo económico y la protección del medio ambiente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado a través de sus sentencias. El primer exponente de esta jurisprudencia fue la Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre (BOE de 10 de diciembre) en relación a la Ley catalana 12/1981, de 24 de diciembre, de establecimiento de Normas Adicionales de Protección de los Espacios de Especial Interés Natural Afectados por Actividades Extractivas. En esta ocasión el TC, frente a una consideración preferente del desarrollo económico sobre la protección de los espacios naturales, manifestó que «el artículo 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que se ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la "utilización racional de esos recursos" con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida». El TC, tras advertir que la Constitución impone asimismo el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos, (art. 130.1), añadió que ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora. La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico. En la sentencia de 22 de marzo de 1991, se insiste en la confrontación de valores constitucionales que exigen una armonización: «El artículo 45.2 de la Constitución encomienda la tarea de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, mandato en el que este Tribunal ha acertado a ver una limitación para el derecho de propiedad que igualmente puede operar respecto de otros derechos o principios constitucionales como los aquí invocados por el abogado del Estado, libertad de empresa y libre circulación de bienes».

El legislador tendrá, pues, que componer y valorar, de modo cuidadoso, sus opciones de desarrollo económico y protección ambiental dentro del marco previsto en la Constitución y parece claro que la opción constitucional privilegiaría las acciones económicas para las que el medio ambiente no sólo fuese un valor digno de protección, sino uno de los principales capitales de la actividad económica.

«La utilización racional de los recursos naturales, preservando básicamente la conservación y su aprovechamiento sostenible, significa incardinar el problema ambiental en los medios e instrumentos de la función pública predispuesta. La racionalidad que se pretende es la de armonizar la actuación del mercado y el ambiente, orientando el comportamiento de los agentes económicos al uso apropiado de los recursos naturales escasos mediante el sistema de precios (*property rights*). Esto sugiere un instrumento obvio que la Administración puede emplear: obligar a los generadores de externalidades a soportar el coste que originan para desalentar el flujo de resultados ambientales irracionales» ROSEMBUJ, T., *Ob. cit.* Pág. 35.

<sup>30</sup> Son recursos naturales: el agua, el aire y el suelo; la «geo», la flora y la fauna; las materias primas, tanto energéticas como alimentarias o de otra índole. Es un concepto amplio de lo que se entiende por medio ambiente.

<sup>31</sup> Es necesario advertir que el pleno desarrollo normativo sólo se alcanza en este campo si se relaciona con otras disposiciones constitucionales (derecho a la vida, a la integridad física y moral, y derecho a la protección de la salud). Asimismo, el derecho a disfrutar del medio ambiente supone límites a otros derechos (derecho de propiedad e iniciativa económica, libertad de circulación y residencia, reunión y manifestación, educación, deber tributario, derecho al trabajo,...). Miguel BELTRÁN DE FELIPE y Raúl CANOSA USERA, «Relevancia constitucional del medio ambiente». *Revista CISS*, n.º 122, año 1995.

persona se desenvuelva en un medio adecuado. Igualmente podemos enlazar este derecho con la dignidad de la persona, la cual necesita de una calidad de vida que los poderes públicos han de proteger.

- Imposición a los poderes públicos de la obligación de proteger el medio. La proclamación de este derecho a disfrutar del medio ambiente exige del Estado el desarrollo de acciones encaminadas a conseguir su preservación así como garantizar el respeto del medio.
- Derecho-deber<sup>32</sup> de conservar el medio, y en su defecto se establecen una serie de sanciones penales<sup>33</sup> o administrativas. Esto conlleva el deber de reparar el daño causado así como el deber de omisión ante acciones lesivas para el entorno, y la obligación estatal de ejercer políticas sociales y económicas respetuosas con el medio ambiente.

<sup>32</sup> La relación de los ciudadanos con el medio ambiente se conforma como un derecho-deber, si bien no llega a configurar un derecho constitucional susceptible de recurso de amparo. Así lo han reconocido diferentes Autos del TC, como el que lleva fecha de 18 de diciembre de 1985, manifestando que este precepto no da lugar «a derechos susceptibles de protección por el procedimiento de amparo». Asimismo, y como segunda consecuencia, todos los poderes públicos están obligados a una utilización racional de los recursos naturales. Por ello se ha estimado que la racionalidad de su uso implica la necesidad de planificación por parte de la Administración. Ello aparece con claridad en nuevas leyes reguladoras de los recursos naturales, como en el artículo primero de la Ley de Aguas, de 2 de agosto de 1985, donde se parte del principio de planificación hidrológica. La intervención de los poderes públicos no sólo ha de pretender lograr una mejor calidad de vida mediante la mera protección del medio ambiente, sino que su acción debe abarcar medidas preventivas y restauradoras.

<sup>33</sup> Los bienes ambientales objeto de protección constitucional son el medio ambiente, los recursos naturales, la calidad de vida y el patrimonio histórico cultural y artístico. La CE en su artículo 45 establece un mandato para proteger penalmente el medio ambiente, pero esta protección sólo cabe ante los ataques más graves. El problema radica en que el Derecho Penal ambiental es secundario (se reserva para los casos estrictamente necesarios), en el sentido de que corresponde a las normas no penales el papel primario en su protección y accesorio en cuanto que su función tutelar sólo puede hacerse apoyándose en la normativa administrativa, que de modo principal y directo regula y ampara la realidad ambiental. Esta segunda característica, y según el principio *non bis in idem* y la partícula «o» que aparece en el artículo 45.3 CE no habrá sanción administrativa cuando haya sanción penal. El criterio de gravedad será el que distinga la aplicación de una norma penal o una norma administrativa.

El Derecho Penal en este tipo de delitos es accesorio a la sanción administrativa. La norma penal es una norma penal en blanco, ya que necesita de la regulación administrativa para que se dé el tipo. La conducta sancionada administrativamente forma parte del tipo penal, y, cuando se dé el resto de los requisitos del tipo penal, esa conducta no será sancionada administrativamente sino penalmente. La eficacia de la norma penal depende de una congruente y sistematizada regulación administrativa. Dicha regulación administrativa, en la actualidad y como se ha indicado, es sectorial y está dispersa. Aumenta el problema que las Comunidades Autónomas puedan establecer normas administrativas adicionales de protección del medio ambiente, que sólo es justificable en la medida en que el medio ambiente admite la «diferencia locacional», esto es, que conjuntos naturales necesitados de protección en una Comunidad Autónoma no lo estén en otra. El Bien Jurídico Protegido es el derecho a disfrutar del medio ambiente mediante su pacífico uso, como modo adecuado para el mantenimiento y desarrollo de las condiciones básicas de la vida en general y de la vida y la personalidad humana en particular. Difícilmente se protegerá este derecho si no se protege el objeto del disfrute, de tal manera que el bien jurídico en este caso está corporizado en el objeto material del delito. Este bien está interrelacionado con otros como son la salud, la vida, etc.

En cuanto al Objeto Material del Delito, es el medio ambiente entendido como «mantenimiento de las propiedades del suelo, aire y agua, así como de la fauna y de la flora y las condiciones ambientales de desarrollo de estas especies, de tal forma que el sistema ecológico se mantenga y no sufra alteraciones perjudiciales».

El Sujeto Pasivo es el titular de este bien jurídico que es un sujeto colectivo, denominado Humanidad y el Sujeto Activo es cualquier ser humano, existiendo una conducta agravada en caso de acción realizada por una industria. Aunque se exige la producción de un resultado, estamos ante un delito de peligro, donde se sancionan conductas cuyo resultado presuntamente constituya un riesgo socialmente reprobado. El peligro que tiene lugar como resultado del delito es con-



La CE configura la relación de los ciudadanos con el medio ambiente como un derecho colectivo <sup>34</sup> que se concreta en el disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. De esta consideración se deriva un deber de conservación que ha de ser entendido también como deber colectivo <sup>35</sup>. Los bienes ambientales los podríamos definir de esta manera como bienes colectivos no patrimoniales ya que prestan servicios indivisibles a favor de la colectividad, y con relación a sus beneficiarios, no se pueden ni medir ni ordenar.

El Estado, mediante la potestad legislativa, reglamentaria y administrativa, o con la creación de instrumentos económicos, con el fin de cambiar el comportamiento de agentes económicos y sociales (con la internalización de las externalidades), vela por la racionalidad económica de la gestión ambiental interviniendo en la conservación de los recursos y la garantía de un buen aprovechamiento en el mercado <sup>36</sup>.

creto, con lo que es un delito de resultado y peligro concreto. Al requerir que la conducta típica se realice contraviniendo las leyes o reglamentos protectores del medio ambiente, estamos ante una norma penal en blanco, no habiendo delito si no existe infracción administrativa.

La sentencia de la Audiencia Provincial de Cuenca de 29 de julio de 1996 establece que los delitos ecológicos son delitos de peligro, bastando que se demuestre la existencia de un riesgo grave como consecuencia de una actividad contaminante para que ésta sea condenada plenamente.

<sup>34</sup> El centro de decisión político se ha desplazado del legislativo al ejecutivo. Así, el Parlamento amenaza con convertirlo en una máquina de votación sin iniciativa propia. El artículo 9.2 CE postula un tránsito de la democracia procedimental a la democracia real: una democracia que sin abandonar el ámbito de la política se desborde a la esfera económica, cultural y social y que acepte como sujetos no sólo a las personas individuales sino también a los grupos sociales. En la CE de 1978 la base de la democracia económica se apoya sobre dos columnas: el principio de participación y el principio de legalidad. El primero concede a los ciudadanos y grupos sociales representativos el derecho a participar en las decisiones del sector público, si bien el constituyente tuvo la prudencia de limitarlos a aquellos organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida del bienestar general. Corresponde al legislador ordinario concretar los niveles de participación que la Constitución ha dejado sin determinar, pero en todo momento cabe exigir un mínimo de participación. Así, el TC está autorizado para declarar la inconstitucionalidad de aquellas normas que al estructurar los organismos públicos directamente vinculados a la calidad de vida o al bienestar general no introduzcan elementos de democracia participativa o se olviden de alguna categoría social relevante o limiten la participación a cuestiones marginales. El segundo de los pilares es el principio de legalidad. En sus orígenes poseyó una clara función garantista en defensa de la propiedad privada y las libertades del individuo frente a los excesos de los Poderes Públicos.

<sup>35</sup> ROSEMBUJ ERUJIMOVICH, TULLIO. *Los tributos y la protección del medio ambiente* en Marcial Pons, Madrid 1995. Pág. 31.

<sup>36</sup> En la ideología liberal, lejos de nuestra ley fundamental, se establecía una separación tajante entre la sociedad civil y el Estado, entre la esfera económica y la esfera política. La Constitución de 1978 nos presenta un Estado integrado en la vida social, con capacidad de centrarse en determinadas áreas económicas y sociales para conformarlas según los deseos del constituyente. Cuando éste quiso asegurar la realización de los valores superiores del ordenamiento jurídico, no apeló a la intervención de mercado sino a la acción enérgica de los poderes públicos. Así podemos distinguir lo que son propiamente modalidades de intervención, que son la regulación y la gestión, de los fines o funciones que aquéllos persiguen. Enfocando la cuestión desde una perspectiva finalista se distinguen claramente tres áreas de funciones: ordenación de la actividad económica, satisfacción de necesidades sociales y dirección del proceso económico general, pudiendo añadir también la reforma de estructuras. En cualquier sistema económico los poderes públicos deben responsabilizarse de la existencia de un orden público económico en el que el ejercicio de los derechos y libertades económicos de los individuos y grupos sociales no perjudique a terceras personas ni atente contra el interés general. Las facultades del Estado español para la ordenación general de la economía se reconocen expresamente en el artículo 148.1 CE se concreta en numerosos preceptos constitucionales. El derecho de la propiedad privada y la libertad de empresa apenas han sido reconocidos, por lo que el constituyente los somete a la potestad delimitadora del poder legislativo con el fin de que cumplan una función social y se desarrollen en consonancia con las exigencias de la economía general. Se abre, de esta manera, una vía al control democrático del poder empresarial.

Aquí es donde debemos integrar el artículo 45 CE, que constituye la defensa del medio ambiente como función pública <sup>37</sup> estableciendo tres técnicas de actuación: preventiva, correctora y política ambiental estructural. El artículo 45 no impone un deber de utilización racional de los recursos naturales, sino que es el Estado quien tiene que velar por que exista este interés. En este sentido

La actividad económica está orientada a la producción y distribución de aquellos bienes precisos para la satisfacción de las necesidades humanas. El sector público no puede desentenderse de cierto tipo de necesidades que dejada al libre juego de la iniciativa privada, tal vez no llegarían nunca a satisfacerse plenamente, distinguiendo entre bienes públicos, bienes privados y bienes comunitarios. El desarrollo económico ha provocado una expansión ininterrumpida de necesidades que se resisten al control individual. La solución aportada por el Estado social consistió en comprar su prestación al sector público. Los derechos sociales atienden a las personas como miembros del grupo social, procurando una protección privilegiada de los más necesitados. La Constitución contiene uno de los catálogos más amplios y modernos de bienes comunitarios y derechos sociales. El cuerpo central de los mismos se encuentra en el Capítulo III del Título I titulado «De los principios rectores de la política social y económica». En éste se menciona a los servicios públicos tradicionales que ya vienen siendo atendidos total o parcialmente, por el sector público como la seguridad social, sanidad, educación, y junto a éstos, otros bienes como deporte y ocio, medio ambiente y vivienda. Otra parte de los preceptos del Capítulo III tiene por finalidad otorgar una tutela preferencial a determinados grupos sociales económicamente marginados. El constituyente se preocupó en suscitar poderes compensadores a las «maquetas» de la economía privada y encomendó al sector público la función de actuar como poder compensador en favor de los grupos más débiles. El área funcional de dirección es de carácter económico y viene referida al sistema económico en su conjunto. Los poderes públicos como responsables en última instancia de la economía nacional, están interesados en encauzar las decisiones públicas y privadas hacia metas de interés general.

Todo sistema económico descansa sobre la base de una estructura económica. En la trilogía de funciones, ordenación, satisfacción de necesidades sociales y dirección del proceso económico, los poderes públicos se limitaban a modelar el comportamiento de los agentes económicos y orientar la asignación de recursos. La Constitución de 1978 no se ocupó de ninguna reforma estructural pero cumple otra misión que es abrir generosamente sus puertas a la función transformadora de los poderes públicos. Así el artículo 9.2 CE levanta al Estado social y democrático de Derecho por encima del Estado social. Más aún, se cuenta con los medios jurídicos adecuados para la realización de cualquier tipo de reforma estructural. De ahí la importancia que debe atribuirse a algunas técnicas de intervención pública como la expropiación forzosa y la nacionalización.

<sup>37</sup> En la CE se ha pretendido condensar la filosofía que sostiene y enlaza el conjunto de instituciones políticas, sociales y económicas del nuevo ordenamiento constitucional. Para el pensamiento liberal existía una separación infranqueable entre el Estado y la sociedad, entre el poder político y el poder económico. El Estado era una organización que había de ser estructurada y controlada de la forma más racional posible. A dicho fin respondía el Estado liberal de Derecho cuyos principios fueron recogidos por las cortes constitucionales de la época. Bajo estos supuestos cobra pleno sentido el dogma de que el mejor Estado era el que menos intervenía. Por las mismas razones, la constitución económica podía reducirse a unas pocas cláusulas garantizadoras de los derechos económicos individuales. La CE de 1978 no consagra ni el Estado liberal de derecho, ni el Estado social, ni el Estado democrático. Utiliza una fórmula que sin ser original es diferente: «Estado social y democrático de derecho». El artículo 9.2 abre el camino al «uso alternativo del Derecho». Esto es, a la utilización del derecho como un instrumento de transformación social que servía de tránsito del sistema capitalista al socialismo democrático. No obstante debemos decir que el espíritu de la CE no obliga al tránsito hacia el socialismo. El artículo 9.2 CE intenta dar vida al primero de los preceptos de la Constitución. Así el significado del artículo 9.2 CE no irá más allá de la justificación del intervencionismo público corrector de desequilibrios en atención al mantenimiento del sistema económico actual y, por tanto, contra su propio tenor no ha sido incluido en función de una efectiva transformación social. La expresión utilizada por el artículo primero no debe ser asimilada a un sistema socioeconómico determinado. Se trata de una fórmula ambigua que recoge el legado histórico de diversas épocas. Así el Estado social y democrático de derecho será el nuevo marco jurídico-político en el que se desenvolverán las relaciones entre los agentes económicos de la España contemporánea. Un marco «donde caben modelos económicos diversos, pero que impone unos valores, principios, objetivos y derechos de obligatorio acatamiento».

En el artículo 1.1 CE el constituyente enunció los valores superiores del ordenamiento jurídico. Los mencionados en primer lugar son la libertad y la justicia. Mientras el Estado liberal cargaba las tintas en la libertad individual y el Estado social enfatizaba el aspecto comunitario, nuestro Estado social y democrático de derecho trata de lograr una unión entre ambos. Así da primacía al interés general sobre los intereses particulares, pero dejando siempre a salvo los derechos fundamentales de la persona humana. Existe una estrecha interdependencia entre Constitución y orden económico no sólo

ESCRIBANO COLLADO <sup>38</sup> afirma que la utilización racional de los bienes constituye la forma más perfecta de ser propietario de ellos. ROSEMBUIJ <sup>39</sup> señala que el ambiente no es coto del Estado-aparato, sino del Estado-colectividad. Según el profesor SÁNCHEZ PEDROCHE, J. A. <sup>40</sup> en su artículo «La tributación ambiental. ¿Sólo un tema de moda?» configura la defensa del medio ambiente a través de las siguientes actuaciones posibles de la Administración Pública:

- Preferencia de las acciones preventivas o reparadoras sobre las represivas.
- Coordinación de los tipos de actuación.
- Selección de las medidas más adecuadas para la protección de un recurso natural.
- Prioridad de las medidas ordenadoras de la utilización de los recursos.

---

en el sentido de una fuerte interacción entre ambos sistemas sino también en el de que una Constitución no puede elegir cualquier orden económico. Y ello porque la realización de los derechos individuales garantizados en una Constitución pluralista democrática exige que se realicen las libertades constitucionales en la vida económica y social de los individuos, lo mismo que en los otros campos de la vida humana. Por tanto, los derechos fundamentales que garantizan las libertades individuales imponen que se amplíen las exigencias al orden económico y social limitando o acotando las alternativas de ordenamiento de la vida económica y social. La enumeración de los derechos y deberes fundamentales del Título I se cierra con un amplio repertorio de derechos sociales. En el Estado social y democrático de Derecho, la seguridad social y la sanidad, un medio ambiente adecuado y una vivienda digna han pasado a ser considerados como atributos indispensables para el desarrollo de la persona humana. Así pues, el primer punto del orden social es el libre desarrollo de la persona humana, pero el hombre no vive aislado, forma parte de una sociedad, necesita de ella para lograr el pleno desarrollo de su personalidad. La sociedad recobra por esta vía su valor y el concepto de interés general adquiere entidad propia. Todos los derechos constitucionales, incluidos los de índole económica, son susceptibles de restricciones en atención al interés general. Ahora bien, estas restricciones no podrán violar en ningún caso la esencia de los derechos y libertades fundamentales consagrados por nuestra Carta Magna.

La igualdad es solemnemente consagrada como principio jurídico merecedor de la máxima tutela constitucional en el artículo 14 CE. Aparece de forma implícita en muchos otros preceptos cuando al enumerar los derechos y deberes de los ciudadanos declaran: «todos los ciudadanos...». La igualdad posee dos acepciones diferentes:

1. Igualdad formal: Significa que la ley posee la misma fuerza de obligar frente a todas las personas y éstas gozan de idéntica protección siempre que se encuentren en las circunstancias objetivas señaladas por la ley. Hacer de la igualdad con valor «real y efectivo» es el propósito del artículo 9.2 CE. Los poderes públicos en virtud de este precepto están autorizados a promover las condiciones y remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud.
2. Igualdad material: Reclama de los poderes la realización de una función redistributiva que será implantada por la vía de la progresividad fiscal y de la asignación equitativa del gasto público (art. 7.1 CE). Prestar a cada ciudadano un mínimo de educación, seguridad social o sanidad es la vía más segura hacia la igualdad de oportunidades.

Así pues, la dimensión material trasciende a la formal, pero una y otra se complementan, pues es necesario en el Estado moderno introducir límites formales para controlar la discrecionalidad de que gozan los poderes públicos. El contenido de los artículos 9.2 y 14 CE no es contradictorio. El primero autoriza a los poderes públicos a otorgar un trato preferencial a determinados sectores económicos especialmente deprimidos o grupos sociales más necesitados.

<sup>38</sup> ESCRIBANO COLLADO, P. «La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución», *Estudios sobre la CE*, Homenaje al Profesor García de Enterría, Volumen 4, Madrid 1991.

<sup>39</sup> ROSEMBUIJ, T. *ob. cit.* Pág. 55.

<sup>40</sup> SÁNCHEZ PEDROCHE, J. A. «La tributación medioambiental. ¿Sólo un tema de moda?». *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, n.º 242/1996.

- Necesidad de someter a la Administración Pública a las medidas de conservación y restauración del medio ambiente.
- Articulación de un sistema de apoyo financiero a la iniciativa privada que se comprometa a colaborar en los planes de conservación del medio.
- Conveniencia de añadir a las prohibiciones legales, medidas de tipo disuasorio.

Para llevar a cabo esta función, los poderes públicos han de apoyarse en la solidaridad colectiva <sup>41</sup>, lo que podría constituir la legitimación para el empleo de recursos públicos.

El artículo 45 CE considera el bien ambiental como un interés difuso y colectivo, es decir, como un derecho de todas las personas. El medio ambiente ha traspasado la frontera de los intereses difusos para convertirse en interés colectivo, reconociéndose por el ordenamiento la existencia de un derecho al medio ambiente autónomo al derecho a la salud, a la propiedad, en general, de los otros derechos de disfrute real o personal sobre las cosas. Esta colectividad viene definida como una serie heterogénea de fenómenos caracterizados por la cotitularidad de situaciones de interés de parte de la pluralidad de sujetos no identificados en base a la preexistencia de relaciones jurídicas respecto al bien <sup>42</sup>.

<sup>41</sup> «La solidaridad colectiva no es otra cosa que el interés general. El mismo valor protegido en el artículo 128 de la Constitución española reaparece en el artículo 45 de la Constitución española en términos de interés difuso colectivo al equilibrio ecológico y, también, asignando el coste social que esto significa. La subordinación de la riqueza, el ambiente es riqueza, al interés general, la solidaridad colectiva, transita por la financiación social del gasto público. No es, desde luego, el único modo ni el mecanismo exclusivo. Pero resulta evidente que el tributo plantea el deber de solidaridad y el correlativo deber público de prestación en sentido global. El interés general es una manera de subordinar la tutela ambiental a la contribución de todos al gasto público, sea mediante tasas, impuestos o contribuciones especiales negativas». ROSEMBUI, T. *Ob cit.* Pág. 43.

<sup>42</sup> En cuanto a la protección de los intereses difusos, en relación con la legitimación activa de los particulares, los problemas prácticos (que no teóricos) que planteaban los supuestos en los que un acto de agresión al medio ambiente afectaba a un elevado número de personas, radican, básicamente, desde el punto de vista de los perjudicados, en el coste del proceso, en su resultado incierto y en la baja cuantía en que se traduce el daño. Éste es un problema que afecta a cualquier ordenamiento jurídico, ya que no es privativo de ninguna jurisdicción ni depende de concepto legal alguno. Sí que varían, en cambio, las soluciones que cada ordenamiento da, pero, hay países como España, que no ha adoptado ninguna solución, pero ello no es óbice, sin embargo, para que no se considere el problema y se trate de buscar una solución adaptada a las características de nuestro ordenamiento.

La solución puede venir de la mano de las *class action*, que sería aquella acción que reúne todas las demandas de un elevado número de demandantes frente al mismo demandado o demandados. Todas las demandas deben tener, en esencia, el mismo contenido. Los requisitos para que pueda darse una *class action* son las siguientes:

- Los miembros de la clase deben ser tan numerosos que hagan imposible un litisconsorcio;
- Debe haber cuestiones debatidas comunes a la clase;
- Los representantes de la clase tienen que tener las cualidades necesarias para defender los intereses de la clase;
- El enjuiciamiento de acciones separadas daría lugar a que el demandado no pudiera cumplir frente a todos los demandantes, o el demandado ha realizado un acto en relación a la clase como tal, de modo que es necesaria o conveniente una decisión judicial que se refiera a la clase en sí misma considerada, o, por último, el juez estima oportuna la *class action* por prevalecer los elementos comunes sobre los diferenciales.

No debe identificarse pues la *class action* con la acción pública, ya que aquélla es el resultado de agregar una serie de acciones particulares. Tampoco se identifica la *class action* con el supuesto de representación o sustitución procesal, ya que en este último caso el número de sujetos representados está determinado y cada uno de ellos está identificado, mien-

El artículo 45 configura el derecho medioambiental como un derecho social que tiene una dimensión supraindividual, lo que ha de ser respetado a la hora de legislar. A pesar de que el medio ambiente sirve para el desarrollo de la persona, el goce del medio ha de ser contemplado desde una perspectiva colectiva, y es esta dimensión colectiva, social, del sujeto lo que, en realidad, justifica el goce individual o grupal del medio ambiente. A pesar de su proclamación constitucional, para ser un derecho subjetivo necesita ser desarrollado legislativamente <sup>43</sup>.

El artículo 45 también prevé una cláusula de carácter indemnizatorio <sup>44</sup>, por la que se obliga a quien vulnere la utilización racional de los recursos naturales a reparar el daño causado. Este precepto no se refiere al bien ambiental, sino al mal ambiental causado por la acción del hombre y el

tras que en la *class action* el número de sujetos miembros de la clase puede ser indeterminado y, por tanto, algunos de tales miembros pueden no estar identificados. Por último, tampoco puede identificarse *class action* con litisconsorcio, ya que, además de tener que estar todos los interesados determinados, como en el caso de la representación, las acciones que compongan la *class action* pueden no nacer de un mismo título o causa de pedir. A ello debe añadirse que habrá ocasiones en que las acciones ejercitadas sean contrarias entre sí, lo que impediría el litisconsorcio pero no siempre la *class action*.

Desde el punto de vista de los demandantes, las *class actions* suponen principalmente ventajas. En primer lugar, se reducen los costes relacionados con el proceso, tanto los procesales estrictamente concebidos como los referidos a abogados, procuradores y expertos. En segundo lugar, y como razón casi más importante que la primera, destaca el hecho de que, gracias a las *class actions*, es posible hacer efectivas reclamaciones de cantidades pequeñas que, de otro modo, serían irre recuperables. En este sentido, puede decirse que las *class actions* constituyen un instrumento que ayuda a conseguir una mayor justicia, no sólo porque cualquier reclamación debería ser satisfecha, independientemente de su cuantía, sino sobre todo porque esa reclamación, que desde la parte del perjudicado no es muy relevante, puede suponer desde el punto de vista del sujeto agente una cantidad muy importante, al haber afectado con su conducta dañosa no a una sola persona, sino a multitud de ellas, lo que hace que la cantidad total debida por él sea muy considerable; tal cantidad total, sin embargo, nunca saldría del patrimonio del sujeto agente si no fuera por las *class actions*. A estos beneficios principales pueden añadirse otros, tales como la posición reforzada que supone el mero hecho de unir un elevado número de demandas frente al mismo demandado, la mayor posibilidad de hacer efectiva la sentencia, o el disponer de un mayor número de pruebas.

<sup>43</sup> Miguel BELTRÁN DE FELIPE y Raúl CANOSA USERA. *Ob. cit.*

<sup>44</sup> En nuestro país siempre ha sido tradicional que la problemática medioambiental se canalizara a través de instituciones ubicadas en el Código Civil. Pero, a causa de los cambios tecnológicos tan profundos y rápidos que han incrementado la preocupación por la tutela del medio ambiente, se ha sostenido que los instrumentos civiles han quedado anquilosados y que no son fácilmente adaptables a la nueva situación. De hecho, el ordenamiento civil siempre ha estado pensado para la defensa de situaciones individuales y no hay duda de que el medio ambiente en la actualidad hace referencia a intereses que no pueden circunscribirse siempre a un determinado sujeto. De esta forma, gran parte de los juristas de Derecho privado han afirmado, en los últimos años, que son los penalistas y los administrativistas los que deben encargarse de la tutela jurídica del medio ambiente.

No obstante, a raíz de la CE de 1978, no tiene sentido compartir estas opiniones. Si importante es la protección penal y administrativa del medio ambiente, la protección civil de tal bien está latente en el párrafo 3 del artículo 45 de la Carta Magna. Este artículo 45.3 permite un amplio abanico de remedios y sanciones para tutelar el medio ambiente, entre ellos, los civiles, cuando menciona «la obligación de reparar el daño causado», ya que la responsabilidad civil es un mecanismo jurídico cuya finalidad principal es la reparadora: trata de determinar sobre qué patrimonio y en qué medida deben recaer las consecuencias dañosas de un acto humano que reúne ciertas condiciones. Sin embargo, en la actualidad carecemos en nuestro ordenamiento de una ley que regule, con carácter general, la responsabilidad civil por daños al medio ambiente, a diferencia de otros países como Italia o Alemania, aunque existe un borrador de Anteproyecto de Ley de responsabilidad civil derivada de actividades con incidencia medioambiental elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente. En el ámbito sectorial sí hay en cambio dos normativas que regulan esta materia:

- Ley 25/1964, de 29 de abril, reguladora de la energía y Decreto 2177/1967, de 22 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares.

daño causado a éste por el ambiente. El deber de contribuir al gasto público quedaría traducido en que quien contamina debe pagar, en proporción al deterioro real o potencial, en la cuantía suficiente para hacer frente a la prevención y corrección en la fuente del gasto público que se produce <sup>45</sup>.

La jurisprudencia del TC no parece estar orientada sólo hacia el ambiente, sino al contrario, predispuesta a su protección si ello no va en detrimento de la propiedad privada y de la explotación económica de los recursos naturales, siempre que no se haga peligrar la renovación o regeneración de los mismos.

#### IV. POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

##### 1. Competencias ambientales del Estado.

La adhesión de España a la Unión Europea supuso la aceptación de una política y una legislación en materia de medio ambiente, mucho más exigente que la que tenía nuestro país con anterioridad a la incorporación.

A nivel nacional, el Título VIII de la CE de 1978 consagra la distribución de las competencias medioambientales. Según el artículo 149.1 de nuestra ley fundamental, el Estado tiene competencia exclusiva para promulgar «legislación básica sobre la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección...».

- 
- Convenio Internacional de Bruselas de 29 de noviembre de 1969, sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, ratificado por España mediante Instrumento de 15 de noviembre de 1975.

En el ámbito de Derecho Comunitario tampoco existe una directiva que contemple la reparación del daño ambiental, aunque sí una propuesta modificada de directiva relativa a la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al medio ambiente por los residuos. Dentro de la propia Comunidad hay criterios discrepantes sobre el enfoque que ha de darse a esta materia. De tal propuesta de directiva quedan excluidos los residuos nucleares contemplados en las leyes nacionales basadas en el Convenio de París de 29 de julio de 1960 de responsabilidad civil en materia de energía nuclear; los daños por hidrocarburos vertidos por barcos en la mar ya regulados por el Convenio Internacional de Bruselas sobre responsabilidad civil por los daños causados por la contaminación por hidrocarburos y, por último, los daños cuyo hecho generador se hayan producido antes de la fecha de ejecución de la presente normativa. Especial importancia posee el Libro Verde sobre reparación del daño ecológico de la Comisión de las Comunidades Europeas (Bruselas, 14 de mayo de 1993). En este texto se estudia la conveniencia de utilizar el mecanismo de la responsabilidad civil en la restauración del medio ambiente. Por último, España no ha ratificado todavía el Convenio del Consejo de Europa sobre responsabilidad civil por los daños ocasionados por actividades peligrosas para el medio ambiente, aprobado el 8 de marzo de 1993 y abierto a la firma a partir del 21 de junio del mismo año.

<sup>45</sup> Juan José BAYONA DE PEROGORDO y María Teresa SOLER ROCH «Gasto público y medio ambiente». *RCISS*, n.º 122, año 1995.

Así pues, es el Estado quien dicta las normas básicas<sup>46</sup> de contenido y aplicación general (normas que en la mayoría de las ocasiones emanan de la transposición de directivas comunitarias), quedando la labor de aplicación y puesta en práctica de esas normas y su desarrollo normativo<sup>47</sup> a cargo de las autoridades autonómicas y locales.

Esta enorme dispersión de competencias administrativas, en materia de medio ambiente, genera un marco jurídico muy confuso, en el que se ven obligadas a operar las empresas españolas. Las principales competencias de cada uno de los cuatro niveles implicados son:

<sup>46</sup> El primer concepto a delimitar es qué se entiende por «legislación básica», puesto que dependiendo del alcance que se otorgue a la expresión se estará alterando de forma decisiva el límite hasta el cual puede entrar el Estado a legislar y cuál es la frontera a partir de la cual corresponde a las Comunidades Autónomas llevar a cabo el desarrollo de dicha normativa, estableciendo normas adicionales de protección.

Para determinar el concepto de «legislación básica» se acude a la jurisprudencia del TC, el cual, entiende la legislación básica como un «mínimo común denominador» normativo.

La STC de 19 de octubre de 1989, n.º 170/1989 señala que «... la legislación básica no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que ha de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían, por sólo eso, en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del texto constitucional es que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica».

Una vez analizado el pronunciamiento del Alto Tribunal, cabe plantearse una cuestión: ¿Acaso no pueden las Comunidades Autónomas ejercer su competencia legislativa cuando no exista legislación básica en una determinada materia? El TC ya había zanjado con anterioridad esta posibilidad afirmando que sí era posible ejercer esa competencia, siempre que se respeten las normas básicas, entendiendo por éstas las nociones materiales que se deduzcan racionalmente de la legislación vigente, y sin perjuicio de que el Estado pueda dictar en un futuro tales normas que, naturalmente, serán en esos momentos aplicables a las Comunidades Autónomas (Sentencia n.º 64/1982).

Otra de las consecuencias que se desprenden de lo tratado con anterioridad es la imposibilidad del Estado de llegar en su legislación a tal grado de detalle que no permita desarrollo alguno por parte de las Comunidades Autónomas (Sentencias 149/1991 y 102/1995).

Por tanto, el concepto más aclaratorio para tan complejo entramado jurídico es acudir al concepto de Ley estatal como «Ley de mínimos». A continuación se mencionan dos ejemplos explicativos. Por básico hemos de entender lo fundamental, lo esencial, lo mínimo, correspondiendo fijarlo al Estado, las Comunidades Autónomas lo podrán desarrollar y complementar para adaptarlo a su ámbito territorial concreto, pero dentro de las directrices y líneas generales fijadas previamente por el Estado.

<sup>47</sup> La jurisprudencia del TC ha autorizado al Estado a dictar una regulación sumamente minuciosa en función de su competencia en la legislación básica ambiental. Así, en la citada STC 227/1988 se revalidaron los preceptos que, aun suponiendo una limitación de competencias de los entes afectados, suponían un mayor respeto ambiental. Así, establece que «entre las diversas interpretaciones posibles de la distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado».

En similares términos puede citarse la importante STC 148/1991, de 4 de julio, sobre la Ley canaria de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza, donde se señala que «las medidas que se imponen para la protección de un espacio natural suponen un límite al ejercicio de las competencias de todos los entes cuyas acciones concurren en el territorio afectado».

Pero aún es más clara la STC 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas, en la que se puede leer la siguiente declaración: «La obligada interpretación de los Estatutos de Autonomía conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica es menor que en otros ámbitos y que, en consonancia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo alguno».

- Administración Europea: adoptar Programas de Acción General (PACMAS). Promulgación de actos normativos (fundamentalmente Reglamentos y Directivas).
- Administración Central: legislación básica sobre protección del medio ambiente. Legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma. Planificación. Comercio exterior. Relaciones Internacionales.
- Administración Autonómica: desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal. Normas adicionales de protección. Ordenación de territorio, urbanismo y vivienda. La gestión en materia de protección del medio ambiente. Montes, agricultura y ganadería.
- Administración Local: establecimiento de criterios y servicios de protección del medio ambiente, a través de la redacción de Ordenanzas Municipales. En general, los municipios tienen atribuidas competencias en recogida de residuos sólidos urbanos, abastecimiento de agua potable y alcantarillado.

La promulgación de la Constitución de 1978 supuso la puesta en práctica de un régimen de descentralización política sustentado en la aparición de las Comunidades Autónomas, a las que se asignan una serie de competencias que hasta entonces correspondían a la Administración del Estado y, en menor medida, a los Entes Locales.

La Constitución dedica el Capítulo Tercero del Título VIII (arts. 143 a 158) a la configuración del régimen jurídico de las Comunidades Autónomas, mediante una regulación bastante detallada que, en ocasiones, ha ocasionado problemas de aplicación concreta, fundamentalmente a la hora de delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las competencias ambientales de la Administración Central son las siguientes:

- Aprobación de la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente.
- Legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma.
- Planificación ambiental general de la actividad económica <sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Dentro del concepto genérico de planificación de la actividad económica, se incluye también el de la planificación ambiental. Así, el Gobierno aprobó el 17 de febrero de 1995 tres importantes Planes Nacionales de contenido ambiental, en los que, entre otras consideraciones, se prevé una triple aportación financiera:

- Administración General del Estado.
- Comunidades Autónomas.
- Unión Europea (a través del Fondo de Cohesión y de otros Fondos Comunitarios).



- Comercio exterior (medio ambiente).
- Relaciones internacionales (medio ambiente).

## 2. Competencias ambientales de las Comunidades Autónomas.

La distinta redacción originaria de los diferentes Estatutos de Autonomía a la hora de regular las competencias sobre medio ambiente, así como las distintas vías de acceso a la autonomía hicieron que, en un principio, pudiera pensarse en un diferente grado de competencias de las distintas Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, de acuerdo con el reparto constitucional de competencias que se efectúa en los artículos 148 y 149.

No obstante, la obligada interpretación de los Estatutos de Autonomía conforme a la Constitución y al «*bloque de la constitucionalidad*»<sup>49</sup> se completó con la aprobación definitiva de la Ley Orgánica 9/1992, mediante la que se transfieren a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la denominada «*vía lenta*» entre otras competencias, las de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente, en el marco de la legislación básica del Estado.

El proceso de igualación competencial concluyó con la aprobación de las correspondientes Leyes Orgánicas de reforma de los respectivos Estatutos de Autonomía<sup>50</sup>, lo que hace que en la práctica hoy en día se pueda hablar ya de un mismo nivel de competencias de todas las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, consistente en todos los casos, por un lado, en el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal y, por otro lado, en la facultad de dictar normas adicionales, que sirvan para establecer una protección ambiental más intensa.

La relación entre el Derecho estatal y el Derecho autonómico se encuentra descrita en el párrafo 3 del artículo 149<sup>51</sup>. De este artículo se deducen dos importantes conclusiones:

---

Estos tres Planes Nacionales (que, además, recibieron la conformidad de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y se están ejecutando fundamentalmente a través de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, con lo que queda más clara y reforzada su consideración como instrumentos de cooperación) son los siguientes:

- Plan Nacional de Residuos Peligrosos.
- Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados.
- Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales.

Igualmente se encuentra en estado muy avanzado de elaboración el Plan Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, de acuerdo con lo establecido en la Ley 42/1975, sobre desechos y residuos sólidos urbanos.

<sup>49</sup> STC 149/1991.

<sup>50</sup> STC 102/1995.

<sup>51</sup> El artículo 149.3 de la Constitución establece que las materias no expresamente atribuidas al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas.

- Las normas autonómicas no pueden contradecir lo dispuesto por la legislación básica estatal. En caso contrario se aplicará la norma estatal y no la autonómica.
- En los casos en que a pesar de existir normativa autonómica sobre una materia, no se contemple algún aspecto, se aplicará el Derecho estatal como supletorio del Derecho autonómico. Con esta cláusula de supletoriedad se pretende evitar un posible vacío normativo por falta de diligencia de las Administraciones Autonómicas.

Respecto a las «*armas*» con las que cuenta el Estado, para controlar que las Comunidades Autónomas cumplan con lo preceptuado en la Constitución, aparece el artículo 155, al establecer que si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan... podrá el Gobierno adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla. Su aplicación al terreno medioambiental sería realmente difícil.

La vía por antonomasia para la protección de la constitucionalidad es la del artículo 161, donde se recoge la posibilidad del planteamiento del recurso de inconstitucionalidad, contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. En el artículo 161.2 se fija también la posibilidad de impugnación por el Gobierno de las disposiciones normativas sin fuerza de ley adoptadas por las Comunidades Autónomas, produciéndose la suspensión inmediata de la disposición o resolución recurrida.

### 3. Competencias ambientales de las Entidades Locales.

Las entidades que integran la Administración Local son el tercer nivel de la organización territorial del Estado, y tradicionalmente han venido prestando los servicios más directamente relacionados con la vida diaria de los ciudadanos, como la salubridad pública, mataderos, parques, suministro de agua, limpieza viaria, alcantarillado, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.

En el artículo 137, la Constitución ya establece que, además de las Comunidades Autónomas, forman parte de la organización territorial del Estado los municipios y provincias, entidades que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Por su parte, en el artículo 140 se establece que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena y su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales. Según esta regulación no hay duda de que el constituyente ha querido configurar al municipio como la piedra angular de la estructura sobre la que va a descansar la Administración Local. Se estima de interés hacer esta matización puesto que el grueso de competencias y servicios desarrollados por los Entes Locales y, muy especialmente, los de contenido medioambiental, van a ser llevados a cabo por los Ayuntamientos como órganos de gobierno de los municipios.

De acuerdo con el artículo 141 de la Constitución, la provincia es una Entidad Local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios. Igualmente, la Constitución prevé en este mismo artículo la posibilidad de que puedan crearse otras agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, como las comarcas, áreas metropolitanas o mancomunidades de municipios, todos ellos con competencias de claro contenido medioambiental.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), se dicta de acuerdo con la competencia exclusiva que otorga al Estado el artículo 149.1.18.ª de la Constitución en materia de bases de las Administraciones Públicas. En la citada Ley se regula de forma minuciosa el ámbito competencial de los municipios (arts. 11 a 30), mientras que se da un trato bastante más genérico a la regulación de las provincias (arts. 31 a 41).

Es preciso poner de manifiesto las abismales diferencias que existen en nuestro país entre los distintos municipios siendo, por tanto, muy diversas las posibilidades de los mismos, para asumir aquellos servicios encomendados por la LBRL:

- Prevención y extinción de incendios.
- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
- Parques y jardines.
- Conservación de caminos y vías rurales.
- Patrimonio histórico-artístico.
- Protección del medio ambiente.
- Protección de la salubridad pública.
- Suministro de agua.
- Servicios de limpieza viaria y de recogida y tratamiento de residuos.
- Alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Por otro lado, y como complemento del anterior listado «esencial» de competencias, el artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local y los artículos 4.3 y 20.3 de la Ley 10/1998, de Residuos, establecen que los municipios, por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, una serie de servicios en función del número de habitantes. Estos servicios pueden dividirse en cuatro categorías:

1. Todos los municipios:
  - Recogida, transporte y eliminación de residuos.
  - Limpieza viaria.
  - Abastecimiento domiciliario de agua potable.
  - Alcantarillado.
  - Acceso a los núcleos de población.
2. Municipios con más de 5.000 habitantes:
  - Implantar sistemas de recogida selectiva de residuos.
  - Parque público.
3. Municipios con más de 20.000 habitantes:
  - Protección civil.
  - Prevención y extinción de incendios.
  - Matadero.
4. Municipios con más de 50.000 habitantes:
  - Protección del medio ambiente.

De estos dos artículos llama la atención la indefinición del concepto de «protección del medio ambiente», con el que quizás el legislador pretendía dar a este punto un carácter residual. Además de estas competencias ambientales señaladas en la LBRL, las Entidades Locales tienen otro tipo de competencias ambientales, que son asignadas por la legislación sectorial.

La garantía constitucional de la autonomía municipal lleva aparejado el reconocimiento de los municipios a dotarse de sus propias normas. De esta manera, el artículo 84.1 LBRL establece que las Corporaciones Locales podrán intervenir en la actividad de los ciudadanos a través de las Ordenanzas Municipales y de los Bandos. El ejercicio de la potestad reglamentaria de los Entes Locales mediante Ordenanzas tiene tres límites fundamentales:

- El ámbito competencial.
- El territorio.
- El respeto a lo establecido en las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Por lo que refiere al contenido ambiental de las Ordenanzas aprobadas por los municipios, la anterior Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda elaboró, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, un «Modelo de Ordenanza Municipal de Protección Ambiental», que de forma detallada puede servir de guía para los Ayuntamientos que quieran dotarse de este instrumento.

Dentro del ámbito provincial, son las Diputaciones Provinciales los órganos que tienen que asumir las pocas competencias ambientales, que la actual estructura administrativa española les asigna. Así, y para aquellos casos en los que los municipios no cubran los servicios mínimos que la Ley 7/1985, de 2 de abril, (LBRL) les obliga a cumplir, hacen su aparición las funciones de suplencia y asistencia de las Diputaciones Provinciales.

Ese especial énfasis que pone la legislación local en la asistencia a los municipios, por parte de la provincia, se pone de manifiesto en el artículo 31 LBRL «Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal».

Junto con esta obligación de asistencia y suplencia de las competencias ambientales municipales (piénsese en municipios de pequeñas dimensiones), las Diputaciones Provinciales también ejercen sus potestades ambientales por medio de los planes provinciales de obras y servicios (si bien, hoy en día están sometidos a la coordinación de las Comunidades Autónomas), sin olvidar el tradicional protagonismo de las Diputaciones Provinciales en el fomento del turismo, asunto este íntimamente relacionado con la protección del medio ambiente.

## V. LOS INSTRUMENTOS FISCALES <sup>52</sup>

### 1. Introducción.

Una de las nuevas realidades con la que se encuentra el Derecho en su afán por articular instrumentos que coadyuven a la protección del medio, es la enorme complejidad del problema ambiental. Esta circunstancia, señala BORRERO MORO <sup>53</sup>, impone una respuesta integral del Derecho.

<sup>52</sup> La presencia de los instrumentos fiscales en las políticas ambientales no ha cesado de reforzarse, valorándose en mayor medida sus diferentes aspectos positivos, en primer lugar, su incidencia diferenciada por sujetos pasivos les permite minimizar los costes del control de la contaminación. En segundo lugar, hace que estos instrumentos emitan continuos incentivos tecnológicos, de manera que su actuación no se agota al alcanzar un determinado nivel mínimo de mejora ambiental. En tercer lugar, su funcionamiento se identifica con la imposición indirecta, lo cual facilita su conexión con una de las líneas básicas de reforma fiscal en los años 90. En cuarto lugar, su aportación recaudatoria no es despreciable, alcanzando porcentajes de participación entre el 2 por 100 y el 10 por 100 del total de los ingresos tributarios. En quinto lugar, esta financiación extra permite hacer frente a las importantes inversiones en infraestructura ambiental, comenzando por el objetivo básico de las redes de depuración de aguas residuales y las instalaciones de tratamiento y reciclado de residuos urbanos e industriales.

<sup>53</sup> BORRERO MORO, C. J. *La tributación Ambiental en España*. Madrid: Tecnos. 1999. Págs. 35-41.

Generalmente, la solución de un problema ambiental requiere un tratamiento interdisciplinar. Exige, pues, la aplicación de distintas técnicas jurídicas. La respuesta del ordenamiento jurídico-privado ante el problema ambiental se articula, básicamente, a través de dos fórmulas de intervención, por un lado, la ordenación de las relaciones de vecindad -arts. 590 y 1.908 Cc-; por el otro, la represión de los comportamientos provocadores de problemas ambientales a través de la reparación del daño causado o, en su caso, la compensación de los perjuicios causados; nos referimos a la institución de la responsabilidad civil -arts. 1.902 y 1.908 Cc-. La técnica jurídica de la responsabilidad extracontractual tiene el inconveniente de que no es preventiva, sino que interviene una vez producido el perjuicio ambiental.

Por su parte, el artículo 45.3 CE fundamenta la intervención del Derecho penal en la protección ambiental. La constitucionalización de la protección del medio otorga al ambiente el carácter de bien jurídico protegido. Esta circunstancia se conecta con el reconocimiento de la degradación del medio como un problema de primer orden social, que requiere la tutela penal. El esquema lógico es el protagonizado, fundamentalmente, por medidas administrativas de corte preventivo, complementadas por medidas penales de carácter represivo. En definitiva, la incidencia del Derecho penal en la defensa del medio está limitada a aquellos ataques especialmente graves.

Finalmente, la naturaleza pública de la mayoría de los sectores afectados por el mandato ambiental, así como la de los intereses protegidos, justifica que los instrumentos jurídicos articulados con la finalidad de proteger el medio encuentren su verdadero ámbito jurídico en el marco de la ordenación jurídico-pública, y dentro de ésta, en el Derecho administrativo. La ordenación jurídico-administrativa de la protección ambiental se desarrolla a través de distintas modalidades de intervención tanto de naturaleza preventiva, como represiva.

Esta amplia gama de instrumentos jurídico-administrativos son imprescindibles para una eficaz protección del medio, pero no son suficientes. Todos los instrumentos jurídicos son necesarios, pero insuficientes para articular con garantías una política de preservación del medio. No hemos encontrado un instrumento jurídico capaz de dar una respuesta global al problema ambiental. Esta circunstancia demuestra la necesaria complementariedad de los distintos instrumentos jurídicos a la hora de abordar la resolución del problema ambiental, lo cual lleva a seguir indagando las posibilidades y límites de otros instrumentos que puedan coadyuvar a la resolución del problema ambiental; concretamente nos estamos refiriendo al estudio del tributo como instrumento de intervención ambiental. En esta dirección han trabajado, sobre todo, los economistas, quienes abogan por la eficacia del instrumento fiscal como solución óptima al problema ambiental.

Nuestra Constitución vertebró el Estado español en unidades territoriales de gobierno tales como las Comunidades Autónomas, a las cuales reconoce implícitamente un ámbito financiero propio. Explícitamente se reconoce la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas mediante un sistema de recursos propios como impuestos, cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado, impuestos propios,

tasas y contribuciones especiales, transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, rendimientos del patrimonio e ingresos de derecho privado <sup>54</sup>..., dirigidos todos ellos a satisfacción de las necesidades públicas existentes en su propio territorio.

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), creó el marco jurídico de los diferentes mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas, y así señala en su artículo 6.1 que las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos, lo cual constituye la manifestación más genuina de autonomía en el campo fiscal, aun cuando existen limitaciones tanto a la creación como a la aplicación de tributos propios por parte de las Comunidades Autónomas, provenientes de la Constitución de forma genérica, y de la LOFCA de forma más específica, teniendo siempre en cuenta la adecuación al propio Estatuto de Autonomía.

El artículo 149 de nuestra Constitución atribuye al Estado la aprobación de la legislación básica sobre la protección del medio ambiente, dejando su desarrollo y, por tanto, la gestión de las políticas ambientales en manos de las Comunidades Autónomas. Esta atribución de competencias admite una interpretación extensa de las actuaciones de gestión, de manera que no sólo abarquen las funciones de regulación y control, sino también la aplicación de medidas de naturaleza económica, como el establecimiento de impuestos ambientales de naturaleza tanto reguladora como recaudatoria. Los municipios, por su parte, ejercen competencias en materia de protección del ambiente, salubridad pública, suministro de aguas y recogida y tratamiento de residuos sólidos y de aguas residuales.

La potestad tributaria es atribuida en el artículo 133 de la Constitución, de forma exclusiva y originaria al Estado, si bien la extiende a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales asignándoles la capacidad para establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Las Comunidades Autónomas hacen coincidir la potestad tributaria y la legislativa, confirmando de tal manera la capacidad para crear nuevos impuestos ambientales, con el único límite de las normas de coordinación. En cambio, para las Corporaciones Locales la potestad para establecer y exigir tributos está contrapesada por su carencia de potestad legislativa, es decir, poseen un poder tributario derivado y limitado que les impide el establecimiento de tributos *ex novo* y la definición de sus principales elementos configuradores.

La protección del medio ambiente adquiere cada vez más importancia, y entre los instrumentos económicos que se utilizan con el objeto de mejorar y protegerlo se encuentran los instrumentos fiscales, existiendo una gran variedad de tributos de contenido medioambiental <sup>55</sup>. Así, la conservación y protección del medio ambiente se ha convertido en una de las cuestiones que más preocupan a nuestra sociedad y a la economía.

<sup>54</sup> Artículo 157.1 de la Constitución.

<sup>55</sup> «La imposición ecológica, los eco-impuestos o impuestos verdes, constituyen un instrumento económico, una intervención económica para la gestión ambiental. Se denominan así una serie de mecanismos de actuación de los poderes públicos cuya hipótesis básica es que la problemática medioambiental puede evaluarse en términos económicos, fundamentalmente a través de la teoría de las externalidades negativas. Su fundamento es la necesidad de solucionar una serie de

La presencia de instrumentos económicos, especialmente de carácter fiscal, se ha incrementado continuamente a lo largo de los últimos años. Su introducción en el sistema fiscal puede producirse a través de la creación de nuevos tributos medioambientales, o adaptando las estructuras fiscales ya existentes a unos objetivos ambientales. La propia CE en su artículo 148.1.9.<sup>a</sup> ofrece a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en materia de protección del medio ambiente en su ámbito territorial, respondiendo a la idea de obligación que tiene el sujeto que causa el daño al medio ambiente de sufragar los gastos necesarios para repararlo, es decir, se apoya en el principio de «*quien contamina paga*».

La puesta en marcha de estas exacciones tiene por objeto el desanimar las conductas contaminadoras y el distribuir los costes ecológicos y económicos que suponen la creación de instalaciones necesarias para evitar dichos daños. En nuestro país, nos encontramos con la dificultad que supone la existencia de tres niveles de Administración que ejercen sus competencias en un mismo ámbito territorial, lo cual nos plantea un problema armonizador de competencias y potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno.

Ante el deterioro del ecosistema surge una urgente necesidad de buscar técnicas económico-jurídicas, tendentes a complementar las regulaciones existentes, que intentan paliar la contaminación. Este problema ecológico podemos entenderlo bajo dos puntos de vista:

- Priorizar la pureza ambiental, impidiendo así el desarrollo tecnológico.
- Priorizar el desarrollo acabando con el planeta.

*In medio virtus.* Cabe otra alternativa cual es tomar una postura intermedia conjugando los dos factores. Se imponen nuevas formas de relacionarnos con nuestro medio ambiente, de utilizar los recursos de nuestro entorno. La idea de que el desarrollo no puede hacerse siguiendo los solos dictados de la economía, sino que ha de hacerse respetando el medio ambiente, esto es, ha de ser sostenible desde el punto de vista ecológico, comienza poco a poco a abrirse camino. Surge aquí, en el informe *Brundtland*<sup>56</sup> la definición de desarrollo sostenible, entendiéndolo como «el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades».

---

fallos del mercado cuyo origen era la inexistencia de derechos de apropiación privados claros sobre ciertos bienes (aire, agua, luz,...) o apareciendo externalidades negativas que el instrumento económico, dotándoles de un valor de mercado, internalizaba. Desde esta justificación, el instrumento económico, actuando sobre un modelo racional utilitarista de *homo economicus*, otorgaría al mismo retribuciones o le impondría sanciones, medibles en valores económicos, conduciendo el comportamiento del sujeto pasivo de la manera más favorable al medio ambiente, bien evitando los daños al mismo, bien procurando su recuperación». CARBAJO VASCO, D. *Ob. cit.* Pág. 172.

<sup>56</sup> Informe *Brundtland* (1987).



La OCDE establece dos formas de conexión entre sistema tributario y medio ambiente para llegar a conseguir este desarrollo sostenible <sup>57</sup>:

- La introducción de nuevos impuestos referidos al medio ambiente con un carácter específico, dirigidos a la lucha contra determinados tipos de contaminación.
- La adaptación de las estructuras fiscales ya existentes a unos objetivos ambientales, pero que no tienden únicamente a luchar contra la contaminación, sino a realizar una integración más efectiva entre determinados impuestos y el resto del sistema impositivo.

Surge la necesidad desde el mercado común de conciliar la defensa del ecosistema y los procesos de producción, consiguiéndolo mediante la internalización de las externalidades, es decir, la obligación de empresas e individuos de reparar.

Los daños ocasionados por conductas económicas concretas no acarrear aumentos considerables en el coste de aquellos que los disfrutan, sino que se repercuten en terceros, es decir, que son costes sociales. Vemos así que son los poderes públicos mediante ingentes recursos los llamados a restablecer el equilibrio medioambiental roto por la mano del hombre, y no una mano invisible, por lo que hay que acudir a los recursos que reflejen la contaminación colectiva <sup>58</sup>. En este marco surgen dos mecanismos de conciliación entre los procesos de producción y la defensa del medio ambiente:

- Mecanismos de mercado <sup>59</sup>.
- Regulaciones directas.

<sup>57</sup> «La fiscalidad y el medio ambiente». *Políticas complementarias*, trad. PICHOT, F. y RAPADO, J.R., Mundiprensa, Madrid 1994.

<sup>58</sup> MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*. T. I y II, Madrid, 1992, alude a los impuestos como mecanismo de redistribución de los costos que ocasiona la eliminación de la contaminación, y en el mismo sentido, ROSEMBUI, T. «El tributo ambiental. Primeras reflexiones en torno a los principios comunitarios y constitucionales.» *Impuestos*, n.º 4, año 1994, afirma que por ser el deterioro ambiental un hecho colectivo, el impuesto es el único modo de reflejar el coste social de cualquier clase de perjuicio ambiental causado por la actividad de la gente, permitiendo que la acción de los poderes públicos sea por definición global y colectiva.

<sup>59</sup> GAGO, A. y LABANDEIRA, Y. *Instrumentos Tributarios Para Las Políticas de Medio Ambiente*. En Palau 14, 23: «La reforma fiscal se concreta en el diseño *ex profeso* de figuras tributarias de nuevo cuño, expresamente afectadas a la gestión de las variables ambientales. Las posibilidades que estos mecanismos ofrecen son enormes, aun cuando hasta el momento su aplicación y sus efectos hayan sido menores que los potencialmente posibles. Forman parte de la terminología habitual de los tributos sobre fertilizantes y pesticidas, sobre vertidos industriales, sobre el consumo del agua, sobre envases no retornables, botellas y bolsas de plástico no biodegradables, sobre baterías, sobre emisiones de SO<sub>2</sub>, o lluvia ácida, sobre CFCs, sobre consumos energéticos, sobre emisiones de CO<sub>2</sub>, o efecto invernadero».

Dentro de los mecanismos de mercado <sup>60</sup> podemos distinguir según OPSCHOOR <sup>61</sup>:

- Cánones. Son un precio a pagar por contaminar, teniendo una doble función incentivadora y fuente de ingreso <sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Los instrumentos económicos pueden ser muy variados, porque también lo son las intervenciones públicas que generan flujos monetarios y pueden clasificarse de la siguiente forma:

INGRESOS

\* Públicos

- Tributos
  - Impuestos medioambientales
    - sobre el producto
    - sobre el vertido
    - sobre el servicio
    - sobre la energía
    - sobre la carga contaminante
  - Tasas
  - Otros conceptos tributarios
- Tarifas públicas / precios públicos

\* Sanciones

- Multas, indemnizaciones

\* Privados

GASTOS

\* Públicos / Privados

- Directos
  - ayudas financieras
  - subvenciones
- Indirectos
  - Gastos Fiscales

MIXTOS

- \* Deposit - refund systems
- \* Sistemas de consignación
- \* Permisos negociables

- Mecanismos de compensación
- Cuotas de producción
- Cuotas de polución
- «Bulas» o permisos

<sup>61</sup> OPSCHOOR, J.B., y VOS, H.B. «Economic instruments for environmental protection», 1991. Un primer muestreo realizado para la OCDE permitió identificar 153 clases de instrumentos económicos de intervención ambiental, de los cuales 81 eran tasa o impuestos ecológicos. En los 90, un segundo muestreo añadió a este repertorio nuevos impuestos sobre combustibles, fertilizantes, baterías, aceites lubricantes, bolsas de plástico, neumáticos, pasta de papel, envases no retornables, pesticidas, etc., incorporados por los sistemas fiscales de EE.UU., Dinamarca, Finlandia, Holanda, Japón, Noruega y Suecia, así como planes de reforma similares en Francia, Gran Bretaña, Italia y Suiza.

<sup>62</sup> MAGADÁN DÍAZ, M. *Fiscalidad Medioambiental y Financiación Autonómica*. Palau 14, 25. La Constitución ha impuesto a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar el medio ambiente. Este mandato constitucional cobra relevancia en el agua, tanto por su carácter de recurso escaso como por su incidencia en la calidad de vida.

- Ayudas financieras, como incentivos y financiación de la reducción de la contaminación.
- Sistemas de consignación. Son una sobrecarga en el precio de los productos potencialmente contaminantes, que se reembolsa cuando se cumplen ciertas condiciones como la de evitar la contaminación o recoger los productos de deshecho.
- Creación de mercados, como establecimiento de estructuras donde los agentes contaminantes se procuran ciertos derechos de contaminación o donde se transfiere a las compañías de seguros los riesgos de penalización por los daños que pudieran derivarse.
- Impuestos, cánones o ayudas financieras.

De otra parte, las regulaciones directas conllevan un esfuerzo de la Administración en poseer y manejar una ingente masa de información sobre los costes y circunstancias propias de cada uno de los agentes.

La utilización de uno y otro sistema obliga a una estricta vigilancia y al establecimiento de una estructura burocrática y marco jurídico que se encargue de respetar las medidas impuestas. En este sentido PERRONE CAPANO <sup>63</sup> afirma que es más eficaz el establecimiento de un tributo que

---

La intervención de los poderes públicos en la gestión del agua se concreta en la realización de infraestructuras hidráulicas dirigidas a la corrección y modificación de las condiciones naturales, en que el recurso se presenta, para adaptarlas a las necesidades de utilización, con la finalidad de mejorar y preservar la calidad de nuestras aguas y medio ambiente. El dotar a los municipios de instalaciones para devolver al agua su calidad es costoso, corriendo a cargo de la Administración estatal o autonómica, pero su mantenimiento se ha dejado en manos de las Corporaciones Locales, y en su defecto, a la Comunidad Autónoma correspondiente. La necesidad de financiación para la realización de este tipo de infraestructuras ha dado como resultado la aparición de diversas figuras tributarias, cuya base imponible es el consumo de agua. En nuestro país se han ido configurando un conjunto de instrumentos tributarios alrededor de la política medioambiental entre los cuales los cánones de saneamiento vienen calificados como recursos tributarios de las haciendas autonómicas, sin embargo, el problema se encuentra en adscribir la figura a la categoría de impuesto, tasa o contribución especial. Los cánones de saneamiento son tributos parafiscales en tanto que, las Comunidades Autónomas ante las crecientes necesidades de financiación que tienen, éstas se encuentran con un sistema tributario insuficiente que necesita la introducción de estos tributos parafiscales que ayudan a aliviar las cargas financieras que pesan sobre las haciendas autonómicas. Los nuevos ingresos de las Comunidades Autónomas a través de los cánones de saneamiento se recaudan y administran por entes u órganos creados a tal efecto, cuyas denominaciones varían de una Comunidad a otra. Con la implantación de estos cánones, se crea un sistema parafiscal independiente del sistema fiscal ordinario, que no responde a los principios de legalidad, capacidad y seguridad, aumentando la presión fiscal de manera que los contribuyentes soportan mejor los tributos. Los cánones de saneamiento están afectados directamente a la financiación del gasto de saneamiento de aguas residuales, gravando el consumo de agua para obtener recursos que se han de aplicar a la financiación de infraestructuras hidráulicas y al mantenimiento de las instalaciones de saneamiento hidráulico. No tienen en cuenta la capacidad de pago de los usuarios del agua, sino que es el consumo del agua el criterio a través del cual se pone de manifiesto la capacidad económica del sujeto pasivo, es decir, el usuario. La imposición de este tipo de tributos por parte de las Comunidades Autónomas no constituye un supuesto de doble imposición interna, puesto que la única figura tributaria que grava el agua como materia imponible es el IVA, el cual, grava la distribución del agua y no el consumo, como prestación del servicio, mientras que el hecho imponible de los cánones de saneamiento está constituido por el consumo del agua, no existiendo por lo tanto doble imposición entre ambas figuras. Sin embargo, los consumidores de agua se encuentran ante una duplicidad impositiva.

<sup>63</sup> PERRONE CAPANO, R. «L'imposizione e l'ambiente», en *Trattato di Diritto Tributario*, diretto de A. Amatucci, Volume Primo. II Diritto Tributario e le sue fonti, I tomo, Cedam, Padova, 1994.

el control administrativo que deriva de la reglamentación impuesta por los poderes públicos. LANDAU <sup>64</sup> señala que los instrumentos económicos producen modificaciones en el comportamiento de los agentes mediante el juego de los estímulos financieros y del mercado. Su uso permite una mayor eficacia en la reducción de los costes, un estímulo permanente en la reducción de la contaminación, una mayor flexibilidad y un aumento de las posibilidades de financiación, siendo también un incentivo para innovación tecnológica con el fin de aligerar el gravamen.

Se trataría de una complementación entre ambos sistemas, aun cuando se esgrimen razones que abogan por la utilización de regulaciones directas en lugares donde la contaminación es demasiado fuerte, puesto que las medidas económicas no son efectivas cuando las empresas contaminantes están en situación de monopolio. Sin embargo, son métodos complementarios, donde los instrumentos económicos aportan incentivos económicos para reducir la contaminación, al tiempo que constituyen una fuente de ingreso para la adopción de medidas de salvaguarda, aun cuando algunos sectores afirman que la imposición de estos gravámenes daña la capacidad competitiva frente a otros países que no internalizan costes externos.

Los instrumentos fiscales son un conjunto heterogéneo de medidas puestas al servicio de los objetivos marcados para la protección del medio ambiente, a saber prevenir y reprimir conductas no deseables, disuadir, estimular o compensar las acciones de los sujetos que inciden en el medio. A través de medidas fiscales se persigue la reasignación de recursos económicos en orden a conseguir el desarrollo sostenible incorporando a las actividades económicas los costes sociales y medioambientales totales. En definitiva, tal y como se reconoció por el Consejo de la Unión Europea en las conclusiones del Consejo sobre Medio Ambiente del 12 de diciembre de 1991, pretenden corregir las señales de precio falsas en el mercado, incorporando a los precios los costes de la contaminación y otros costes medioambientales, un proceso que consiste tanto en determinar correctamente los precios como en aplicar el principio de «quien contamina, paga».

Existen dos grandes grupos de instrumentos: los llamados tributos ambientales o tributos verdes, por un lado, y los incentivos fiscales, por otro. A través de los primeros, los entes públicos obtienen recursos que revierten después en la mejora, conservación o reparación del medio ambiente. A través de los segundos son los propios particulares los que se benefician de determinadas cantidades para cumplir los objetivos ambientales marcados por las Administraciones.

## 2. Medidas económicas.

Dentro de las medidas económicas pueden citarse, no sólo los impuestos o los cánones, sino también las desgravaciones y las ayudas financieras desde el punto de vista del gasto público.

<sup>64</sup> LANDAU, R. «Capital Investment: Key to competitiveness and growth». *Brookings review*, 1990.

### 2.1. Cánones.

El canon, según la Recomendación 75/436/EURATOM, CEE y CECA, tiene por objeto incitar al responsable de la contaminación a que adopte, por propia iniciativa, con el menor coste, las medidas necesarias para reducir la contaminación de que sea causante y que se haga cargo de su participación en los gastos de medidas colectivas. El destino de lo recaudado sería la financiación de las medidas que adopten los poderes públicos o la financiación de las instalaciones destinadas a proteger el medio ambiente o también, en caso de haber excedentes, a la política de los gobiernos.

El canon carece de sustantividad propia y aun cuando su naturaleza tributaria es indudable cuando reúne los requisitos de obligación fundada en la ley sin naturaleza sancionadora, y financiación del gasto público, no se puede entender como una cuarta categoría de tributo junto a los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales.

En los cánones, el agente contaminador obtiene una ventaja proporcional a la suma pagada, mientras que en el impuesto no hay ventaja directa alguna. Así, se utilizan figuras jurídico-tributarias tales como impuestos, tasas, contribuciones especiales, cánones, tarifas, gravámenes, arbitrios, precios públicos (declarados inconstitucionales), privados y políticos.

### 2.2. Tasas.

Las tasas son tributos ambientales redistributivos, y la doctrina señala que la tasa no es un instrumento adecuado de protección ambiental en los términos del artículo 45 CE, y no sirve como instrumento de política económica, sino que es más bien una medida correctora<sup>65</sup>. El importe de la tasa no podrá exceder en su conjunto del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate. Para su determinación se tomarán en consideración los gastos directos o indirectos que contribuyen a la formación del coste, o lo que es lo mismo, debe existir una necesaria equivalencia del importe de la tasa con el coste del servicio prestado, teniendo en cuenta la relación entre el coste real o previsible del servicio administrativo mantenido para el control de las actividades sometidas a licencia y el importe total de las tasas devengadas con ocasión del mismo<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Las tasas de cobertura de costes son creadas para cubrir los costes de los servicios ambientales y de las medidas de control de la contaminación. Tradicionalmente se inscribían en el ámbito municipal: tasas por alcantarillado, recogida de basuras y para financiar el tratamiento de residuos urbanos sólidos y líquidos. Modernas manifestaciones son las que someten a tributación todos los vertidos de una cuenca, estableciéndose un canon para financiar la depuración de los cursos. Más sofisticadas aplicaciones son las que canalizan costos ambientales a través de la recaudación de las tarifas por suministros de la electricidad que financian los costosos dispositivos anticontaminantes de las centrales de carbón, de los denominados parones nucleares o la eliminación o almacenamiento de residuos nucleares.

<sup>66</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 28 de febrero de 1995 y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 14 de diciembre de 1995. Éste sería precisamente uno de los inconvenientes a la hora de utilizar una tasa en la protección del medio ambiente, pues para desincentivar la actividad dañosa no se debe pretender recuperar el coste de la actividad administrativa puesta de manifiesto en la concesión de una licencia. MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. II. Madrid: Trivium, 1991. Pág. 89.

La tasa implica la actividad administrativa, formal y material, porque el legislador atribuye al interés público su prestación, gestión y control del servicio, en favor del solicitante. Pero la tasa no es «ecológica»<sup>67</sup>, porque no sirve a las finalidades de prevención, reconstrucción que se le atribuyen, ni por cuanto la Administración resulta particularmente habilitada para desempeñar la función realizadora de la tutela ambiental, limitada por criterio de equivalencia.

### 2.3. Contribuciones especiales.

Las contribuciones especiales suponen un método esencial para corregir la contaminación, en cuanto que distribuyen los costes entre los agentes contaminantes para la depuración, destinados a compensar la aportación del Estado, y los gastos de explotación y conservación de las obras de saneamiento y sufragar, por otra parte, las externalidades negativas, que lleva consigo su utilización. Pero la utilización de contribuciones especiales por el legislador ha sido escasa. Su naturaleza jurídica es de tributo parafiscal, pues no tienen naturaleza presupuestaria, no se encomienda su gestión a la Administración y están afectadas a un fin determinado.

### 2.4. Impuestos<sup>68</sup>.

Los impuestos ecológicos se inscriben entre los denominados instrumentos económicos de la política medioambiental, es decir, aquellos que pretenden, a través de la introducción de un coste evaluable en términos de valor de cambio sobre una actividad, un sector económico o un insumo, modificar el comportamiento de los agentes económicos<sup>69</sup>, conduciéndoles hacia finalidades o resultados más aceptables, ecológicamente hablando. Por ello, ni son los únicos mecanismos aplicables en la instrumentación de la política medioambiental, ni pueden comprenderse, tanto en su aplicación como en sus resultados, al margen de otros instrumentos medioambientales<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> ROSEMBUI, T. *Ob. cit.* Pág. 85.

<sup>68</sup> El instrumento más poderoso para remodelar las economías nacionales hacia una actitud ecológica tal vez sea la fijación de impuestos, en tanto que fijar impuestos sobre las actividades que contaminan, agotan o de algún modo degradan los sistemas naturales es una forma de asegurar que se tienen en cuenta los costes ecológicos en las decisiones privadas. Cada productor o consumidor individualmente decide cómo ajustarse a unos costes más elevados. Un impuesto sobre las emisiones atmosféricas haría que unas fábricas incorporaran controles de contaminación, otras cambiarían sus procesos de producción y otras rediseñarían productos a fin de generar menos residuos. Recaudando una gran proporción de ingresos públicos por estos impuestos verdes y reduciendo los impuestos sobre la renta u otros para compensar, los gobiernos pueden ayudar a hacer que las economías se pongan en marcha rápidamente por un camino preservador. Los impuestos pueden ayudar a alcanzar los objetivos ecológicos de manera eficiente, ya que ajustan los precios y dejan que el mercado haga el resto. JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S. *Derecho Ambiental: Información, Investigación*. Madrid: Dykinson, 1997. Pág. 123.

<sup>69</sup> El impuesto evita el deterioro ambiental en sentido total, pues la recaudación es nula, mientras que el beneficio fiscal supondría en igualdad de condiciones, eliminar la contaminación a un elevado coste para la comunidad. ROSEMBUI, T. *Ob. cit.* Pág. 64.

<sup>70</sup> Como todo instrumento tiene sus ventajas e inconvenientes, cuales, a su vez, dependerán de la modalidad de impacto medioambiental que deseamos afectar. Asimismo, no siempre va a ser fácil diferenciar a un tributo de otros mecanismos de intervención medioambiental pues, en principio, toda creación de un impuesto ecológico necesita una estructura jurídica y por lo tanto, es por sí misma una norma de relación; por otro lado, es posible articular fórmulas mixtas de inter-

FRITZ NEUMARK <sup>71</sup> afirma que es preferible el impuesto <sup>72</sup>, puesto que suscita la reacción del ciudadano que lo soporta y le hace adquirir conciencia y responsabilidad, mientras el canon no tiene un contenido preciso abarcando ingresos tributarios o ingresos patrimoniales.

Cuando se habla de medidas tributarias, no se está haciendo referencia exclusivamente al tributo en su concepto jurídico-técnico sino a la fórmula más general de gravamen establecido por el ente público. Pues bien, como señala el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) las principales razones para el uso de los tributos ambientales son:

- a) Son instrumentos especialmente eficaces para la internalización de las externalidades, es decir, la incorporación directa de los costes de los servicios y perjuicios ambientales (y su reparación) al precio de los bienes, servicios y actividades que los producen, para contribuir a la aplicación del principio «*quien contamina paga*» y a la integración de las políticas económica y ambiental.
- b) Pueden proporcionar incentivos para que tanto consumidores como productores cambien de comportamiento en la dirección de un uso de recursos más «eco-eficiente», para estimular la innovación y los cambios estructurales y para reforzar el cumplimiento de las disposiciones normativas. No se trata, pues, de tolerar la contaminación mediante precio, ni de compensar los daños causados sino de evitar que los daños se produzcan.
- c) Pueden aumentar la renta fiscal, que puede utilizarse para mejorar el gasto en medio ambiente, y/o para reducir los impuestos sobre el trabajo, el capital y el ahorro.
- d) Pueden ser instrumentos de política especialmente eficaces para abordar las prioridades ambientales actuales a partir de fuentes de contaminación tan «difusas» como las emisiones del transporte (incluido el transporte aéreo y marítimo), los residuos (envases, baterías) y agentes químicos utilizados en agricultura (pesticidas y fertilizantes). De esta manera se redistribuye entre un elevado número de agentes los costos de las instalaciones necesarias para evitar que se produzcan daños ambientales.

---

vención, en los conocidos como *deposit-refund systems* puede aparecer un componente tributario como es el cobro de una tasa por parte del organismo regulador encargado de reciclar el producto o envase recogido. De hecho, existe una determinada intercambialidad entre los instrumentos económicos; Conocer el impacto del tributo, al margen de otras finalidades de política fiscal que deba o pueda cumplir, lo que se traduciría inexorablemente en importantes problemas de *trade-off*; Establecer si un impuesto etiquetado como «ecológico» o frase similar lo es efectivamente, pues en muchos casos se utiliza esas expresiones para favorecer políticamente la implantación o aceptación de un gravamen aunque su eficacia medioambiental sea más que dudosa; Por último, en muchos casos, no se trata tanto de crear un tributo con finalidades medioambientales como de modificar un aspecto parcial de una exacción ya existente, por ejemplo, en lo que respecta a los coeficientes de amortización de determinados equipos industriales, con ánimo de reducir sus efectos (externalidades) negativas en el medio ambiente. CARBAJO VASCO, D. *Ob. cit.* Págs. 177-178.

<sup>71</sup> NEUMARK, F. *Principios de la Imposición*, traducción de ZAMIT FERRER, IEF, Madrid, 1973.

<sup>72</sup> Los impuestos incentivos se crean para cambiar el comportamiento de los productores y/o consumidores. Se trata de utilizar los efectos patrimoniales del impuesto en un sentido orientador que beneficie a la tutela ambiental, incidiendo en las actuaciones de los sujetos afectados, bien disuadiéndoles de continuar en determinadas líneas de acción, o bien estimulándoles en la adopción de otras. La fiscalidad funciona así no como instrumento recaudatorio, o no sólo como tal, sino como motivador de conductas.

ROSEMBUJ <sup>73</sup> señala, en definitiva, que se hace referencia al impuesto como figura tributaria, porque es la que mejor se adecua al principio contaminador-pagador. Si el tributo debe servir para que se internalicen en cada ciudadano en proporción a su capacidad contaminante los costes ambientales de prevención y restauración, la figura adecuada es el impuesto o la contribución especial negativa, revistiendo la tasa un papel cualitativamente mucho menor y reducido a su función tradicional como autorizaciones, permisos, control de emisiones o servicios individualizados. El tributo ambiental no es una figura sesgada de la Administración para sus propios fines, sino un instrumento de la sociedad civil para salvaguardar los intereses colectivos al bien ambiental, un instrumento de desestímulo y de carácter fiscal, anclado en la capacidad económica y cuyo impulso es disminuir la capacidad de contaminación.

El impuesto, vista su importancia, tiene un gran papel bajo la perspectiva del ingreso, de tal modo que si utilizamos un impuesto que nos permita alcanzar un objetivo medioambiental, los ingresos son inversamente proporcionales a la eficacia del impuesto, puesto que cuanto más eficacia tenga el impuesto, menos recaudaremos <sup>74</sup>.

Actualmente se necesitan medidas flexibles, que en el ámbito tributario se contraponen con la rigidez de las políticas públicas. Las necesidades públicas siempre crecientes condicionan fuertemente el sistema haciéndolo ineficaz respecto a los tradicionales objetivos de estabilización, desarrollo y redistribución. Todo el sistema tributario puede contribuir a la finalidad ecológica y ello a través de una miríada de tributos que tienden a estimular la ordenada explotación de recursos naturales, la utilización de tecnologías no agresivas con el medio ambiente, la preservación de las materias vírgenes, el gravamen de productos especialmente nocivos y, por último, la eliminación de residuos.

Visto el ingreso, la afectación difiere según el sistema que utilizemos. Así, los impuestos que tienden a alcanzar un objetivo medioambiental afectan el ingreso a la lucha contra la contaminación, y en los impuestos que sólo indirectamente tienden a la preservación medioambiental, esto es más infrecuente. Esta afectación no debería darse, pues dichos ingresos no difieren del resto.

<sup>73</sup> ROSEMBUJ, T. *Ob. cit.*

<sup>74</sup> ROSEMBUJ, T. *Ob. cit.*, afirma: «el doble dividendo en suma supone que los ingresos de la fiscalidad ambiental, no sólo favorecen al ambiente, sino que "permiten disminuir otros impuestos susceptibles de provocar distorsiones sobre la oferta de empleo o la inversión o el consumo. De modo que el discurso sobre la agresividad afecta no sólo al impuesto ambiental, sino probablemente la revisión general de objetivos redistributivos mediante la imposición directa. La crisis de la imposición personal progresiva autoriza a dar más peso a los vínculos de política fiscal y ambiental que a la distribución regresiva, provocada, en su caso, por la imposición indirecta. La sujeción al impuesto de actividades contaminantes o que amenace recursos no renovables, si se acompaña de una reducción de la imposición sobre el rendimiento del trabajo personal y sobre la acumulación del capital, promueve la formación de ahorro y empleo, transformando al mismo tiempo, el sistema fiscal en una dirección consonante con la idea de desarrollo sostenible" poner en marcha un proceso de reforma del sistema tributario favorable al ambiente».



En cuanto a la naturaleza de los impuestos medioambientales <sup>75</sup>, la OCDE señala que la finalidad de los mismos es recaudatoria, y de combatir las carencias del mercado, es decir, las externalidades <sup>76</sup> que las empresas y particulares no quieren asumir <sup>77</sup>.

### 2.5. Incentivos fiscales <sup>78</sup>.

En estos momentos están en auge técnicas estimuladoras que tienen en cuenta mejoras introducidas en la gestión ambiental. Determinados incentivos fiscales pueden venir incluidos en la normativa de los tributos ambientales, que gravan actividades intrínsecamente contaminantes como el uso de derivados de hidrocarburos o la titularidad de vehículos de motor, con desgravaciones para correcciones parciales y, por supuesto, eludiéndose la tributación mediante el abandono de conductas que dan lugar a la tributación.

En España los incentivos fiscales se regulan mediante tres vías diferentes: exenciones, bonificaciones y deducciones. Se insertan dentro de tributos generales tengan o no carácter específicamente ambiental.

<sup>75</sup> La cooperación de las figuras tributarias tradicionales a la política de protección ambiental no tiene un perfil de amplio espectro, sino carácter de específico e incrementalista, de manera que se fomentan las actitudes positivas y no las de mero mantenimiento. Las soluciones buscan un diseño que les permita la máxima perceptibilidad para todo tipo de sujetos pasivos, extendiendo en el tiempo la compensación de resultados negativos derivados de incentivos medioambientales, permitiendo la traslación de éstos a terceros que participen en la financiación de proyectos «limpios».

<sup>76</sup> Debemos considerar la contaminación o polución ambiental como una externalidad de carácter negativo para la sociedad, es más, debemos considerar la calidad ambiental como una necesidad social. Existe una externalidad o efecto externo cuando nos encontramos ante la actividad de un agente consumidor o productor que afecte a las posibilidades de actividad de otro agente económico, o bien cuando la función objetivo del agente económico dependa de alguna variable que esté controlada por otro agente económico, o también cuando existan interdependencias entre dos o más funciones objetivo, con unos efectos económicos que el mercado no valore. Las externalidades originan una divergencia entre el producto neto marginal privado y el producto neto marginal social, es decir, provocan una desviación entre el volumen de producción de equilibrio y el que correspondería a un óptimo social. La existencia de externalidades negativas implica como regla general que es socialmente deseable que el nivel de contaminación o polución sea lo más reducido posible, por tanto, parece necesaria la adopción de medidas correctoras para solucionar estas divergencias. Existen tres formas clásicas de solucionar o internalizar las externalidades, y es a través de impuestos, definiendo los derechos de propiedad y, por último la regulación administrativa o reglamentación, a lo que debemos añadir los subsidios y la subasta de permisos, teniendo en cuenta la disuasión moral y la producción pública de servicios ambientales. MAGADÁN, M. y RIVAS, J.L. *Las políticas de control ambiental: los instrumentos fiscales*. Palau 14, 30.

<sup>77</sup> «Hay que señalar aquí que el IVA no es un instrumento idóneo para proteger el medio ambiente, pues su posible función incentivadora se polariza sólo sobre el consumidor final, dado que las empresas sometidas al impuesto pueden recuperarlo mediante las pertinentes deducciones y repercusiones. Así, las empresas no se sienten preocupadas por un eventual incentivo a proteger el medio ambiente mediante una modificación del tipo del IVA; no constituyendo éste, por consiguiente, una base imponible idónea para un impuesto medioambiental». SÁNCHEZ PEDROCHE, J.A. *Ob. cit.*

<sup>78</sup> Actualmente, los instrumentos económico-financieros utilizados en política medioambiental se centran en exenciones y beneficios fiscales por el temor a los impuestos, pero estas ayudas públicas tienen sus problemas de cara a su fijación y a su posible efecto contrario, cual es el aumentar el nivel de contaminación para aumentar el nivel de las ayudas.

El uso de incentivos fiscales en las políticas ambientales se ha generalizado en la mayoría de los países industrializados a lo largo de la última década, sin embargo, no es frecuente que se trate de incentivos específicos para las inversiones anticontaminantes. Al contrario, lo habitual es extender los incentivos genéricos a la adquisición de equipos para la reducción de misiones contaminantes. Esta extensión se refiere en ocasiones a los incentivos concedidos por actividades de I+D, donde el beneficio no es concedido a la instalación de equipos anticontaminantes, sino a la adquisición de tecnologías limpias. Los mecanismos tributarios utilizados demuestran la búsqueda de objetivos múltiples por parte del legislador, más allá de los estrictamente ambientales, como son los objetivos de política industrial, de empleo o de balanza de pagos, que incluso dejan traslucir una manifiesta incompatibilidad con los objetivos anticontaminantes.

### 3. Requisitos de un impuesto medioambiental.

El problema que se plantea en cuanto a un impuesto ecológico es en qué medida es admisible constitucionalmente, pues *a priori*, las contribuciones especiales o las tasas plantean menos problemas que aquéllos <sup>79</sup>.

El problema surge porque los impuestos con fines ecológicos no tienen en cuenta, al menos, con carácter primordial, el principio de capacidad económica, aunque no podrán ignorarlo en su totalidad <sup>80</sup>. Otra cuestión conflictiva es fijar la cuantía exacta en que cada sujeto debe contribuir:

- a) Es evidente que el beneficiario de una producción contaminante no es sólo el agente productor, sino la colectividad, en la medida en que demanda esa producción, por lo que habría que repartir el coste fiscal de dicha producción con los usuarios al menos idealmente.
- b) El esquema del impuesto repercutido no es sin embargo del todo satisfactorio, pues muchos productos gravados por ser contaminantes (combustibles, fósiles, envases reciclables...) o escasos (agua, energía eléctrica...) pueden considerarse de primera necesidad para los usuarios, y eso conlleva que su demanda sea poco elástica.

Pese a estos inconvenientes, se sigue considerando la posibilidad de un impuesto por su universalidad y por sus efectos generalizados sobre la población. Un impuesto ecológico para ser efectivo debe ser sectorial y selectivo, pues de no discriminar los medios de producción más contaminantes, no habrá incentivos para incorporar a la producción tecnología más limpia y eficiente.

<sup>79</sup> Quizá por ello entre las medidas financieras mencionadas por el anteproyecto de la Ley General Básica de Protección del medio ambiente se encuentran las contribuciones especiales, las tasas y las medidas presupuestarias, pero no los impuestos.

<sup>80</sup> Ángel BAHENA AGUILAR «Protección impositiva del medio natural». *RCISS*, n.º 122, año 1995.

La concepción tradicional del impuesto vincula al impuesto medioambiental a dos notas, y puesto que no existe contraprestación, el impuesto no puede basarse en los principios aplicables a otras especies tributarias, sino únicamente en el de capacidad económica, cuestión que nuestro TC ha refrendado en dos ocasiones (SSTC 37/1987, FJ 13; y 186/1993, FJ 4) <sup>81</sup>.

La creación de un sistema impositivo con referencia medioambiental no es algo reciente, sino que fue SCHUELLER <sup>82</sup> quien postulaba la creación de un impuesto único sobre el consumo de energía que reemplazara a todos los impuestos recaudados por autoliquidación o declaración-liquidación. Tal reforma significaría una lucha contra el fraude y la evasión fiscal, permitiría disminuir la presión fiscal y fomentaría el ahorro y la inversión. El impuesto supondría un incremento del 150 por 100 del precio de la energía con referencia a su precio normal que se compensaría con el aumento de la producción, los salarios y la reducción de la presión fiscal indirecta.

Tras las declaraciones del Director del Instituto de Política Europea del Medio Ambiente, se plantea la reducción en al menos un tercio de los ingresos tributarios existentes y la compensación de esta pérdida mediante tributos ambientales. Así, se optaría por la desaparición del IVA y del impuesto sobre salarios, sustituyéndolos por unos 35 impuestos ambientales.

Actualmente, la doctrina entiende que, vistos los malos resultados y mal funcionamiento del sistema tributario actual, habría que cambiarlo por unos instrumentos distintos, tanto en la vertiente del ingreso, como en la del gasto, respetando los principios constitucionales.

MARTÍN MATEO <sup>83</sup> distingue entre tributos dirigidos a la recuperación de costos y aquellos otros encaminados a la modificación de conductas, con lo cual podrían articularse instrumentos fiscales que coadyuven a la lucha contra la contaminación, siempre que sus presupuestos de hecho contemplen específicas manifestaciones de capacidad económica, igualdad, solidaridad y progresividad y así articular nuevos impuestos que no tengan única y exclusivamente una finalidad extrafiscal <sup>84</sup>,

<sup>81</sup> El profesor CHECA GONZÁLEZ, C. discrepa de la STC 37/1987 por entender que el principio de capacidad económica exige someter a gravamen manifestaciones de riqueza reales y efectivas, y no meramente potenciales o presumibles. Parece, sin embargo, que un gravamen sobre la infrutilización de la tierra no es inconstitucional ya que la propiedad tiene una función social, aunque sí lo sería en función de la concreta determinación del «mínimo que se debe obtener» o aspecto cuantitativo del presupuesto de hecho.

<sup>82</sup> SCHUELLER, L. L. *Economie proportionnelle. L'impôt sur l'énergie*, París, 1952.

<sup>83</sup> MARTÍN MATEO, *Ob. cit.*

<sup>84</sup> Parece ser opinión generalizada que estamos asistiendo a un cambio en la concepción del tributo, de manera que éste no va encaminado solamente a la consecución de ingresos como función financiera única, sino que el tributo puede estar, y de hecho así es, orientado al servicio de la justicia a través de los principios de igualdad y capacidad. Se elabora así una «Teoría de la admisibilidad del uso extrafiscal del instrumento impositivo» que presupone que dichos fines sean constitucionalmente legítimos. Ahora bien, una cosa es que el tributo, como instrumento de financiación del gasto público pueda ser en ocasiones utilizado con otros fines, y otra, muy distinta, que ya en el ámbito de configuración y concepto pierda su más íntima razón de ser, quedando como consecuencia reducido a una prestación coactiva polivalente. No pudiendo olvidarse que, si bien la política económica cuenta con instrumentos específicos de acción, pensados y estruc-

sino que al mismo tiempo que modulan conductas, se erijan en fuente de recursos para levantar el gasto público, dentro del cual entra la salvaguarda de la naturaleza. En la actualidad, señala BORRERO MORO<sup>85</sup>, la doctrina es consciente del hecho de que el establecimiento de todo tributo produce, de por sí, independientemente de cuál sea su finalidad, efectos económicos y sociales de gran calado, que no pueden ser ignorados por el legislador. Por ello, la extrafiscalidad adquiere carta de naturaleza en el estudio del tributo. Mucho más cuando la extrafiscalidad se presenta hoy en día como una realidad de notable dimensión en los Estados modernos.

La CE configura a España como un Estado social y democrático de Derecho. Esta concepción del Estado afecta tanto al ordenamiento jurídico en general, como al Derecho tributario, de modo particular.

La obtención de ingresos deja de ser una actividad puramente instrumental o medial con que allegar fondos que permitan satisfacer los fines de justicia que otras ramas del ordenamiento definirían, de modo que «a tenor de las previsiones constitucionales esos fines de justicia son también propios del sistema tributario, que forzosamente ha de ordenarse a su satisfacción. Y lo que es más importante, la participación activa del Derecho tributario se muestra como imprescindible para poder alcanzar los fines propuestos constitucionalmente. Esta circunstancia configura la utilización extrafiscal de los tributos como una exigencia constitucional.

La significación actual del tributo, en el marco del Estado social y democrático de Derecho, es muy distinta a la existente en épocas pasadas. El ensanchamiento de las actividades públicas ha conducido a un progresivo y coetáneo ensanchamiento del concepto de gasto público, provocando una clara ampliación de los mecanismos a través de los cuales se financia ese gasto público, que ya no se limitan a la mera obtención de recursos, sino que se encaminan al cumplimiento directo de los objetivos constitucionales. Tal ampliación de las funciones tributarias influye en las técnicas a través de las cuales el tributo se proyecta en la realidad. Esto provoca la utilización, tanto de la exención extrafiscal, como del tributo extrafiscal. Así, la función extrafiscal se incorpora al concepto de tributo.

---

turados exclusivamente para este fin, el tributo, a pesar de su idoneidad para ello, no se encuentra entre dichos instrumentos específicos, por lo cual no parece lícito, sin grave riesgo de desnaturalizarlo, privarlo *ab initio* de su característica fundamental.

En consecuencia, los fines extrafiscales podrán matizar o modular los elementos caracterizadores del instituto tributario, pero sin que ello conduzca a la desnaturalización del tributo dejándolo irreconocible como instituto financiero constitucional. Ello no empece para que estimemos procedente la creación *ex novo* de impuestos con fines exclusivamente no fiscales o extrafiscales. Surge así la diferenciación entre «impuestos financieros» e «impuestos de ordenamiento económico o con fines no fiscales». Por lo que hace referencia a estos últimos, su característica más importante es la de haber surgido para cumplir una finalidad que nada tiene que ver, en principio, con la recaudatoria. Son los tributos con finalidad extrafiscal. Este grupo de tributos que, como decimos, no cumplen, en principio, una misión recaudatoria, sino que tratan de hacer más gravosa una determinada actividad de los particulares, desmiente que el fin del tributo pueda entrar en el concepto del mismo, puesto que no sería posible negarles carácter tributario.

Desde esta perspectiva puede decirse que la extrafiscalidad constituye una nota típica de los tributos ambientales en cuanto que se orientan a estimular la prevención y tutela del medio ambiente. LUCHENA MOZO G. M.<sup>8</sup>. *Ob. cit.* Págs. 413-414.

<sup>85</sup> BORRERO MORO, C. J. *Ob. cit.* Págs. 43-58.

La Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, estableció que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados. Dicha función está expresamente enunciada en el artículo 4 de la vigente Ley General Tributaria, según el cual los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progresos sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional.

Esta posición se ha reiterado en la Sentencia 186/1993, de 7 de junio, en la que el Tribunal señala que constitucionalmente nada cabe objetar a que, en general, a los tributos pueda asignárseles una finalidad extrafiscal. Esta posición es fruto de una doctrina constitucional reiterada sobre el sistema tributario, basada en la consideración de éste como instrumento de intervención económico-social.

Para que podamos hablar de utilización extrafiscal de los tributos es necesario que exista tanto una consciencia clara de los fines pretendidos por parte del legislador, como una voluntad manifiesta de conseguirlos a través del establecimiento del tributo. La concreción de esta intención del legislador es lo que dará lugar a lo que se ha denominado función extrafiscal de los tributos. Ésta se plasma en el establecimiento de tributos y de normas extrafiscales. Se habla de tributos con finalidad fiscal y de tributos con finalidad extrafiscal. En este sentido, si el tributo persigue la obtención de recursos patrimoniales, nos encontramos ante un tributo fiscal, mientras que si el tributo se encamina directamente a la realización de mandatos constitucionales, nos encontramos ante un tributo extrafiscal.

La finalidad que mueve al legislador a la hora de establecer el tributo debe reflejarse en la estructura jurídica del mismo, debiendo configurar jurídicamente el tributo de modo que tenga aptitud para alcanzar los fines pretendidos. Los tributos no siempre presentan una estructura jurídica unívoca, es decir, la configuración jurídica de un tributo puede obedecer a las exigencias de distintos principios jurídicos, entre los cuales se pueden encontrar tanto el principio de capacidad económica, como los principios extrafiscales, y, por el otro, en determinados casos, las finalidades fiscales y extrafiscales se actúan a través de una misma estructura jurídica, como es el caso de los impuestos especiales. Por tanto, estamos ante una distinción meramente didáctica. Su utilidad se relaciona con la necesidad de determinar la vigencia del principio de capacidad económica en los tributos extrafiscales, ya que éste no fundamenta, de modo principal, su estructura jurídica.

En el diseño jurídico de un tributo cabe articular exenciones orientadas a encaminar los comportamientos de los ciudadanos en una dirección acorde con la preservación del medio. Igualmente, pueden establecerse tributos que graven situaciones relacionadas con la degradación del medio, con la finalidad, por un lado, de obtener recursos patrimoniales dirigidos, generalmente, a compensar los costes provocados por aquélla; por el otro, de desincentivar las actividades degradadoras del medio, incentivando, a su vez, aquellas actividades acordes con éste.

Señala el profesor SÁNCHEZ PEDROCHE <sup>86</sup> que la génesis de los tributos medioambientales es la protección del medio ambiente, a la vez que sirven de fuente de ingreso, velando por la correcta aplicación de principios de justicia material. De aquí, surge la pregunta de si resulta admisible un impuesto cuyo hecho imponible sea una actividad antiecológica.

Las tasas y las contribuciones especiales no plantean problemas, pues hay contraprestación, pero en los impuestos, donde no hay contraprestación, encontramos la barrera de la capacidad económica y el establecimiento de la cuantía exacta en que cada sujeto debe contribuir. Sin embargo, esta barrera es fácilmente franqueable, visto que los tributos medioambientales cumplen estos principios constitucionales, dado que el consumo y disfrute de los recursos medioambientales constituyen un índice de capacidad económica que debería añadirse a aquellos otros utilizados para el reparto de cargas tributarias.

La capacidad económica tiene una connotación inseparable con el principio de quien contamina paga, en el fundamento y origen del derecho ambiental. El objeto del tributo se configura en base a la existencia objetiva de una capacidad contaminante potencial o real, que indica capacidad económica, sea como manifestación de renta, patrimonio o consumo.

Encontramos, pues, una relación necesaria entre el artículo 31 y el artículo 45 CE, pues el deber de contribuir y respetar el medio ambiente encuentran el mismo fundamento último, que es el principio de solidaridad. Así pues, mediante la imposición de tributos ambientales se estaría dando buena cuenta del principio de solidaridad al producirse «esa cooperación altruista para fines de interés colectivo y ese sacrificio de los intereses de los más favorecidos a los más desamparados, que constituyen la esencia del principio de solidaridad», como señala HERRERA MOLINA y SERRANO ANTÓN <sup>87</sup>.

Se entiende por capacidad económica la aptitud económica efectiva del sujeto pasivo para soportar la carga económica en que se expresa el tributo como contribución al sostenimiento de los gastos públicos <sup>88</sup>. Las rigideces a que tal concepto conducían hacía caer fuera de los principios constitucionales a gran parte de la mecánica impositiva. Ello no es óbice para que se predique la adaptación del principio que haga posible su compatibilización con otros fines constitucionales.

Debe partirse de la diferencia que distingue, por un lado, una capacidad económica como fuente, entendida como criterio más amplio y que comprende las valoraciones que habrá de realizar el legislador para cuantificar la prestación tributaria sin afectar, por un lado, al mínimo existencial y, por otro, al límite máximo de imposición; y por otra, la capacidad económica como criterio con un

<sup>86</sup> SÁNCHEZ PEDROCHE. *Ob. cit.*

<sup>87</sup> HERRERA MOLINA, P. M. y SERRANO ANTÓN, F. «Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental. (Especial referencia al impuesto sobre el CO<sub>2</sub> y sobre la energía)», *Civitas y Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 83, año 1994.

<sup>88</sup> El principio de capacidad económica ya no es expresión exclusivamente de renta real o actual, basta que dicha capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo. STC 37/1987, de 26 de marzo.

ámbito más restringido que el anterior en cuanto que asume la función de cuantificar aquellas figuras que realizan el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos <sup>89</sup>. Estos impuestos con fines no fiscales o extrafiscales no se proponen gravar la capacidad económica de sus destinatarios, aunque la tengan en cuenta para determinar la cuantía de la deuda o cuota tributaria, esto es, como mero parámetro.

Aunque los tributos ecológicos o ambientales persiguen evitar conductas dañosas para el medio ambiente a través de la desincentivación de dichos comportamientos, su presupuesto de hecho ha de fundamentarse en la existencia de una capacidad potencial o real que debe presidir su presupuesto de hecho. La realización de una actividad productiva supone un índice de capacidad económica además de ser una actividad nociva para el medio ambiente. De esta forma es posible crear un tributo ambiental sobre la realización de una actividad productiva contaminante, sobre la renta obtenida en un proceso de producción industrial, sobre el consumo, o por la circulación de productos contaminantes pues, todas ellas, en principio, devendrán en utilidades. Ello no quiere decir que deban renunciar a una cierta efectividad recaudatoria en cuanto que buscan también restaurar el daño causado en el medio ambiente para conseguir el mínimo desarrollo sostenible. Se trata de la utilización de las técnicas propias del instituto del tributo en orden a la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados como consecuencia de la aplicación del principio de ponderación de bienes jurídicos.

Por todo ello, y sentado que estamos ante una prestación patrimonial coactiva de carácter público, que presenta formalmente naturaleza tributaria, podría ser encuadrada entre los impuestos de ordenamiento o extrafiscales cuya legitimación y justificación se encuentra en el principio «quien contamina paga» que sirve como soporte al criterio de capacidad económica potencial que fundamenta, en base a la solidaridad colectiva, el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que genera la reparación y restablecimiento del medio ambiente dañado <sup>90</sup>. Así el deber de contribuir al gasto público quedaría traducido en que quien contamina debe pagar en proporción al deterioro, real o potencial, en la cuantía suficiente para hacer frente a la prevención y a la corrección en la fuente del gasto público que se produce <sup>91</sup>.

La CE establece el deber de todos de pagar tributos en el artículo 31.1 CE, pero éste no nos dice por qué contribuir, es decir, no nos aclara cuál es el fundamento del deber de contribuir. Establece BORRERO MORO <sup>92</sup> que superada la consideración de la potestad de imperio del Estado como funda-

<sup>89</sup> «El criterio de contribución de acuerdo a la capacidad vincula, pues, al legislador sólo en la regulación de los impuestos, como prototipo de tributos contributivos, mientras que las exigencias de la capacidad económica como fuente constituye denominador común de todas las categorías tributarias e incluso de otras prestaciones patrimoniales de naturaleza extrafiscal». CASADO OLLERO, G. «El Principio de Capacidad y el Control Constitucional de la Imposición Indirecta». *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 34, 1982. Págs. 231-232.

<sup>90</sup> LUCHENA MOZO, G. M.ª. *Ob. cit.* Págs. 415-417.

<sup>91</sup> ROSEMBUJ, T. *Ob. cit.* Pág. 43.

<sup>92</sup> BORRERO MORO, C. J. *Ob. cit.* Págs. 60-70.

mento de los tributos, se produce en Italia una apelación a un fundamento de justicia material de los tributos. Éste se encuentra en el principio de capacidad económica. Esta configuración obedece a una formulación que trae razón en una concepción garantista del Derecho, inspirada en el contexto político-económico propio del Estado liberal, hoy superada. Por tanto, una interpretación actual del deber de contribuir exige ponerlo en relación con el modelo de Estado descrito constitucionalmente. Dicho diseño jurídico reclama a los poderes públicos la necesidad de hacer realidad los mandatos, valores y principios constitucionales. Para ello, aquéllos deben contar con todos los instrumentos jurídicos a su alcance, entre ellos, claro está, el tributo.

El fundamento del deber de contribuir trasciende la mera posesión de capacidad económica, ya que no es ésta la que justifica que se contribuya, sino que tan sólo es un requisito ineludible para su materialización. El deber de contribuir se relaciona con la existencia de unos gastos públicos y se conecta con la necesidad de sostenerlos. Estos gastos deben trascender su sentido literal. Deben entenderse como la realización de unos mandatos, fines, principios e ideales juridificados en la CE, como la realización, en definitiva, del proyecto de sociedad que se encuentra recogido en dicha Norma suprema. El cumplimiento de dicho fin requiere una actitud solidaria. Precisa la participación de todos los ciudadanos en la realización de dicho proyecto. Ello orienta el deber de contribuir a la realización de los mandatos constitucionales, bien directamente, bien indirectamente, apoyándose en la solidaridad de los ciudadanos.

La justicia tributaria no se identifica exclusivamente con el principio de capacidad económica. Es decir, éste deja de ser criterio exclusivo y excluyente de justicia tributaria. Otros principios, además del de capacidad económica, integran el contenido de la justicia tributaria conforme al cual se debe realizar el deber de contribuir. El principio de igualdad tributaria es el criterio más decisivo a la hora de definir la justicia tributaria como reflejo de la idea de justicia constitucional. El principio de igualdad ampara las desigualdades de trato siempre que éstas vengan justificadas en criterios objetivos y razonables. En caso contrario, nos encontraríamos ante auténticas discriminaciones, en ningún caso amparadas por el principio de igualdad.

Así, el principio de igualdad tributaria<sup>93</sup> va a exigir que la ley tributaria establezca desigualdades de trato, con la finalidad de hacer realidad la igualdad de hecho entre los ciudadanos, proclamada constitucionalmente. Dichas desigualdades de trato, no obstante, han de fundarse en criterios

<sup>93</sup> La doctrina, en relación con el principio de igualdad tributaria, adopta diversas posiciones. Por una parte, algunos autores entienden que el principio de igualdad se proyecta en el ámbito tributario a través del principio de capacidad económica; de modo que es éste el criterio objetivo, razonable, y sobre todo, exclusivo y excluyente, que justifica las desigualdades de trato. En este sentido, ante capacidades económicas iguales debe pagarse la misma cuota tributaria, y ante capacidades económicas distintas debe pagarse diversamente, siempre teniendo en cuenta las circunstancias que disminuyen la capacidad económica de los sujetos pasivos (número de hijos, discapacidad, etc.). Por la otra, existe un sector doctrinal según el cual el principio de igualdad tributaria no agota su contenido en el principio de capacidad económica. Así, el principio de igualdad ampararía discriminaciones ante capacidades económicas similares, siempre que estuviesen objetivamente justificadas y no pudiesen ser consideradas como infundadas o arbitrarias. Incluso aunque la norma que provocase el trato desigual amparase su objetividad y razonabilidad en criterios propios de otras ramas jurídicas del ordenamiento, distintas a la disciplina jurídica de aquélla, en la medida en que éstos estuviesen amparados constitucionalmente. Así lo sostiene la STC 8/1986, de 21 de enero.



objetivos y razonables. En definitiva, el contenido del principio de igualdad se concreta en la interdicción de la arbitrariedad. Esta situación presenta un notable interés, ya que la justicia tributaria debe imbuirse del contenido del principio de igualdad.

## VI. LA IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO ECOLÓGICO EN LA UNIÓN EUROPEA

### 1. Introducción.

En el seno de la UE se ha estudiado seriamente la expansión de los tributos ambientales. La propuesta inicial es la creación de un impuesto general finalista de carácter ambiental. Se pretenden gravar los consumos energéticos con un tributo especial que toma en consideración sus virtualidades ambientales, y discrimina más gravosamente a las más contaminantes, como el carbón, o a las aplicaciones más perjudiciales, el transporte individual. El objetivo final consistiría en el establecimiento de un tributo internacional sobre combustibles derivados del petróleo, destinado a financiar fuentes energéticas menos contaminantes y a ayudar a los países en desarrollo a disminuir los aportes. Sería un recargo de 10 dólares sobre el barril de petróleo al objeto de poder financiar la estabilización del CO<sub>2</sub> con el horizonte del año 2000. Esta propuesta ha sido frenada por el momento por la crisis de la energía que produciría una cierta agravación de los precios energéticos.

No obstante, tanto en las conclusiones de los Consejos de Madrid de 1995 y de Florencia de 1996, como en la Comunicación de la Comisión «Impuestos y gravámenes ambientales en el Mercado

---

En relación con el principio de capacidad económica, los fines constitucionales son relevantes para valorar la aptitud de la fuerza económica del sujeto expresada en el hecho imponible, aunque sea en conexión con el resto de elementos del tributo, para contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. La realización de la igualdad real puede exigir un mayor o menor gravamen de la potencia económica manifestada en virtud de los fines que informan la exacción tributaria, siempre que se respeten las exigencias del principio de capacidad económica como límite negativo de la imposición. Por ello, la contribución al sostenimiento de los gastos públicos no se produce automáticamente por la existencia de manifestaciones de capacidad económica, sino que éstas han de ser valoradas en virtud de los principios constitucionales que informan el sistema tributario justo. Además de los principios enunciados, la Norma fundamental hace depender expresamente la justicia del sistema tributario de otros dos principios: el principio de progresividad y el de no confiscatoriedad. El primero se predica del sistema tributario, en cuyo marco dicho principio materializa la función redistributiva encomendada al conjunto del sistema tributario. Desde esta perspectiva, supone, por una parte, la concreción en el ámbito tributario del principio de igualdad material; y, por la otra, la proyección de una de las vertientes más importantes del principio de solidaridad. Se constituye en uno de los instrumentos de penetración del principio de solidaridad, como criterio de imposición en el marco del sistema tributario. Del mismo modo, el principio de progresividad afecta a la concreción del principio de capacidad económica en la configuración de los tributos, ya que aquél va a cualificar la capacidad económica del sujeto pasivo en los casos en los que el tributo se configure de modo progresivo. De otra parte, el principio de no confiscatoriedad, como proyección del principio de propiedad privada, exige la configuración del sistema tributario conforme a la idea de justicia que inspira el mismo.

único» y el Dictamen del Comité Económico y Social sobre la mencionada Comunicación de 21 de noviembre de 1997, se insta a los Estados acerca de la necesidad de que la política medioambiental se base crecientemente en instrumentos económicos, incluidos los fiscales.

En el marco de la política iniciada, la instauración por los Estados miembros de un impuesto especial y armonizado sobre las emisiones del carbono y el consumo de energía se ha presentado por la Comisión como un objetivo irrenunciable. Se pretende, para el año 2000 estabilizar las emisiones de CO<sub>2</sub> al nivel alcanzado en 1990. Únicamente la intervención coactiva en el mercado energético mediante un instrumento específico de naturaleza tributaria puede ser eficaz. La implantación de un impuesto ecológico más amplio sigue abierta y es una opción más que considerable <sup>94</sup>.

La implantación de un tributo de finalidad ecológica por los Estados miembros de la UE puede considerarse desde tres puntos de vista:

1. Sociológico. La adopción por los Estados miembros de un impuesto ecológico se mueve sociológicamente en la tensión de cuatro focos políticos:
  - Las asociaciones ecologistas, radicales y moderadas.
  - La industria, que propone como alternativa medidas administrativas.
  - Los Estados del Sur (España, Grecia y Portugal).
  - Los Estados del Norte (Alemania, Holanda y Dinamarca, principalmente).
2. Económico. Uno de los objetivos prioritarios de la UE es el correcto funcionamiento de un mercado interior de bienes y servicios. La interposición descoordinada, en los procesos productivos de impuestos ecológicos sobre determinadas energías, perturbaría gravemente el mercado único. Uno de los elementos económicos más discutidos es la pérdida de competitividad que provocaría el impuesto en la industria europea, por lo que se insiste en dirigir las medidas limitativas hacia un espacio mundial.
3. Jurídico. La política ambiental comunitaria se construyó mediante Programas de acción, refrendándose en el Acta Única Europea (arts. 130 R, 130 S y 130 T). El procedimiento de adopción del impuesto ecológico habrá de pasar por la unanimidad del Consejo.

<sup>94</sup> ROZAS VALDÉS, José Andrés. «La implantación de un impuesto ecológico en la Unión Europea» *RCISS*, n.º 122, año 1995.

## 2. Principios rectores.

### A) Armonización.

La implantación de un impuesto ecológico en territorio comunitario no puede hacerse sin unos criterios homogéneos y armonizados. La implantación de un impuesto ecológico pasa necesariamente por una decisión conjunta <sup>95</sup>.

### B) Subsidiariedad.

La propuesta del impuesto ecológico diseña un modelo de claro protagonismo estatal. El impuesto afectaría a la mayor parte del consumo energético, que presenta innumerables variables en los distintos Estados miembros.

### C) Neutralidad.

La Comisión considera que el impuesto no debe suponer un incremento de la carga fiscal, ni directa ni indirecta. Se habría de construir aliviando la tributación de otras fuentes de riqueza, y su gestión descansaría sobre las estructuras administrativas actuales, sin incrementar la carga de trabajo tributario de las Administraciones y empresas.

### D) Competitividad.

En la exposición de motivos dice «con objeto de preservar la competitividad de la industria comunitaria, no podrá aplicarse de momento este régimen hasta que otros países de la OCDE pongan en marcha un impuesto parecido o apliquen medidas de idéntica repercusión financiera». No queda claro, qué países, ni cuántos, ni qué medidas. Para preservar la competitividad de las industrias europeas se propone:

- Introducir criterios de progresividad.
- Conceder exenciones o beneficios fiscales a las empresas con alto consumo energético.
- Limitadas y condicionadas medidas derogatorias de eficacia temporal.

---

<sup>95</sup> «Considerando que la realización del mercado interior y su funcionamiento implican la libre circulación de mercancías, incluidas las que son objeto de impuestos especiales». «Considerando que determinados Estados miembros han creado o tienen la intención de crear impuestos sobre la emisión de Dióxido de Carbono y el consumo de energía, y que resulta necesario recurrir a un enfoque armonizado, que garantice el buen funcionamiento del mercado interior». (Exposición de motivos de la propuesta de la Comisión).

#### E) Afectación.

El problema de la afectación de los ingresos generados por el tributo ecológico, al logro del fin pretendido con éste, tiene al menos tres razones en contra:

- Características del impuesto, se trata de modificar una conducta y no de recuperar el coste particular de una actividad pública descontaminante.
- El previsible volumen recaudatorio que alcanzaría.
- La dificultad que revestiría ordenar presupuestariamente la afectación.

El tributo propuesto es un impuesto indirecto sobre consumos específicos, que se añadiría en su estructura y gestión a los impuestos especiales sobre hidrocarburos. No se trata, por tanto, de un impuesto comunitario, sino estatal armonizado <sup>96</sup>.

### 3. La obligación tributaria.

#### A) El objeto imponible.

En todo tributo ha de hacerse patente de alguna manera el principio de capacidad económica, y es inexcusable la concurrencia de algún tipo de riqueza en la configuración sustantiva de todo tributo. El objeto sobre el que descansa el impuesto ecológico es la emisión de dióxido de carbono. En este impuesto la riqueza última que soporta la imposición es la manifestada por el destinatario último del bien.

#### B) El hecho imponible.

El impuesto ecológico tendrá como finalidad detener el deterioro climático, y así el Derecho Tributario acude a la extracción, fabricación o importación de los productos para diseñar el presupuesto de hecho de la obligación tributaria. Los productos cuya explotación daría lugar al nacimiento de la obligación tributaria son de dos tipos: carburantes para motores y energía eléctrica. Los carburantes para motores expresamente señalados son:

- Hullas, lignitos, turba y derivados.

---

<sup>96</sup> «La recaudación y liquidación del impuesto se efectuará de acuerdo con los procedimientos establecidos por cada Estado miembro, siempre que los Estados miembros apliquen las mismas modalidades de recaudación y liquidación a los productos nacionales que a los procedentes de los demás Estados miembros». (Art. 5 *in fine*).

- Gas natural.
- Hidrocarburos.
- Alcoholes etílicos y metílicos.

Respecto a estos impuestos a nivel comunitario se declaran tres zonas de excepción:

- El monte Athos en Grecia.
- Determinados territorios de Alemania, Italia y España.
- Las Canarias, Madeira y los departamentos franceses de ultramar.

En cuanto al elemento temporal, habrá de existir un período de declaración que naturalmente se acomodará a lo previsto para el resto de impuestos especiales de fabricación. Cosa distinta es el devengo del impuesto, «momento de la puesta a consumo o de la comprobación de pérdidas» concretado en:

- La salida de un régimen suspensivo.
- La extracción y fabricación.
- La importación.

#### C) Exenciones.

No son pocas las previstas en el texto de la propuesta y ello es debido a la amplitud del hecho imponible y la enorme repercusión económica de su establecimiento. Al quedar el hecho imponible abierto, en el caso de los combustibles, la delimitación negativa del presupuesto de hecho cobra particular importancia y es tan profusa como detallada. En el caso de la energía eléctrica, el hecho imponible se circunscribe a dos supuestos específicos que no requieren una concreción negativa pormenorizada.

- Subjetivas. El artículo 9.5 enumera una serie de exenciones cuya razón de ser estriba en el respeto de los compromisos adquiridos por la UE en el marco de los Tratados Internacionales, en virtud de los cuales estarían exentos de tributación los productos entregados a determinados sujetos, OTAN, organismos internacionales, ejército europeo, o en el marco de acuerdos internacionales sobre relaciones diplomáticas, consulares o terceros países. La Comisión tendría encomendada la concreción del alcance y condiciones de tales exenciones. Lógicamente el procedimiento para hacerlas efectivas habría de pasar por la devolución del impuesto satisfecho, una vez acreditado el destino del producto.

- **Objetivas.** El artículo 4 excepciona del ámbito natural del tributo tres tipos de operaciones:
  - Aquellos en los que se obtenga de manera accesoria pequeñas cantidades de los carburantes sujetos a gravamen.
  - Los de mezcla de carburantes por cuya elaboración ya se tributó, siempre y cuando la nueva sustancia no estuviera sujeta a un gravamen superior.
  - El consumo en su proceso de producción de las sustancias sujetas a gravamen.

El artículo 3 extrae del ámbito propio del impuesto la producción de ciertas sustancias:

- El gas de los altos hornos y el natural.
  - El calor producido por instalaciones hidroeléctricas de capacidad inferior a 10 megawattios.
  - Cualquier combustible de origen agrícola o vegetal, los llamados biocarbuos.
- **Temporales.** El artículo 9.4 prevé con carácter extraordinario un régimen de suspensión temporal en la aplicación del impuesto que en definitiva comportaría, de adoptarse, la no sujeción de lo producido en el territorio afectado, durante el período de ineficacia del tributo. El procedimiento habría de iniciarse por el Estado miembro que requiriese la suspensión. Al Consejo le correspondería por unanimidad su aprobación a propuesta de la Comisión. Se contempla también la posibilidad de que la Comisión, no el Consejo, autorice una exención íntegra y temporal del impuesto, o una devolución equivalente, para empresas con elevado consumo de energía y que hayan realizado importantes esfuerzos por economizar energía y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>.

#### D) Sujetos pasivos.

La delimitación de los sujetos pasivos del impuesto en la propuesta resulta lacónica e imprecisa: «el impuesto será devengado por las personas que efectúen una operación imponible». Será el Estado el que ordene el devenir subjetivo de su impuesto.

#### E) Elementos cuantitativos.

Los elementos de cuantificación de la deuda tributaria propuestos varían en función del producto de que se trate (hidrocarburos...). No está prevista la posibilidad de que la carga tributaria varíe de un Estado miembro a otro en función de las emisiones relativas (per cápita o en proporción del PIB).

#### 4. Experiencia comparada en la Unión Europea de tributos ambientales.

##### A) Emisión, afluentes y vertidos.

Su principal aplicación se da en la conservación de agua. En terminología de la OCDE, no es un tributo efectivo desde una perspectiva ambiental, en el sentido de su aptitud para obligar a la reacción positiva sobre los agentes contaminadores sobre los que pretende operar.

##### B) Agua.

Sus objetivos son tres:

- Mantener un adecuado nivel de calidad.
- Impedir la acumulación de compuestos peligrosos en el subsuelo.
- Evitar cualquier alteración perjudicial del recurso y el ambiente con el que se relaciona.

##### C) Aire.

El propósito de la tutela de la atmósfera es: por un lado, reducir la cantidad de contaminantes emitidos; y, por otro, utilizar energías menos agresoras. La contaminación atmosférica es de la de más difícil control, por su dificultad en la medida, y porque los afluentes gaseosos no se pueden tratar con instalaciones colectivas.

##### D) Residuos sólidos.

Los objetivos de esta política son:

- Perseguir la minimización de esta corriente.
- Procurar su recuperación-reciclaje.
- Eliminar lo que no se pueda reutilizar ni recuperar (por vertedero o incineración).

##### E) Ruido.

Tiene como fuente fundamental la emisión sonora de transportes. OSCULATI <sup>97</sup> señala que para reducir este problema su gestión debe ser de impuesto (nacional) de vasto alcance, superando la demarcación local.

<sup>97</sup> OSCULATI, F. *Tassazione ambientale*, Padua, 1979.

F) Espacios naturales y paisajes.

Los tres guiones de esta política son:

- La protección de determinadas especies de flora y fauna.
- La concepción de naturaleza agraria y la necesidad de preservación de su actividad.
- La normativa sobre evaluación del impacto ambiental aspira a vincular la influencia de los proyectos de obras públicas sobre el medio natural.

## BIBLIOGRAFÍA

Además de la bibliografía expresamente referenciada a través de las notas a pie de página, los autores han consultado:

AGUILERA KLINK, F y ALCÁNTARA V. *De la economía ambiental a la economía ecológica*. Barcelona: Icaria Madrid: Fuhem, 1994.

ALONSO GARCÍA, M.ª Consuelo. *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*. Madrid: Marcial Pons, 1995.

ALONSO GONZÁLEZ, L. M. *Derecho del medio ambiente y administración local*. Madrid: Civitas; Barcelona Diputació, 1996.

ALTVATER, Elmar. *El precio del bienestar: expolio del medio ambiente y nuevo (des)orden mundial*. Valencia: Alfons El Magnánim: Diputación Provincial, 1994.

AUERHEIMER ARGUINAÑO, C. *Medio ambiente y Comunidad Valenciana: una experiencia de gestión*. [Alicante]: Universidad, Secretariado de Publicaciones, 1996.

BERMEJO VERA, J. *Derecho administrativo, parte especial: modalidades de actuación administrativa. Potestades expropiatoria y sancionadora. Derecho administrativo social, educación, sanidad, acción social, deporte y consumo. Propiedades públicas, aguas, minas, costas, montes, carreteras. Ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, medio ambiente. Ordenación jurídica e intervención administrativa de la economía. Sectores económicos. Responsabilidad de los poderes Públicos*. Madrid: Civitas. 1996.

BERMEJO VERA. *Derecho Administrativo, Parte Especial*. Ed. Civitas. 1994.

BERZAS NEVADO, J. J. *Una aproximación a la problemática medioambiental: lección inaugural del Curso Académico 1994-95*. [Ciudad Real]: Universidad de Castilla-La Mancha, D. L. 1994.



- CONFERENCIA Medio Ambiente y Desarrollo UNCED: Brasil-92. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1992.
- DELGADO PIQUERAS, F. *Derecho de aguas y medio ambiente: el paradigma de la protección de los humedales*. Madrid: Tecnos, D. L. 1992.
- DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. *Aspectos jurídicos actuales de la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea, y en especial, la contribución de su Tribunal de Justicia*. Granada: Universidad, 1991.
- DOCUMENTACIÓN sobre medio ambiente [Publicación periódica] revista de información bibliográfica. - Madrid: Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales, 1981.
- FERREIRO LAPATZA, José Juan. *Tratado de Derecho Financiero y Tributario local*. Marcial Pons, Madrid, 1993.
- FRANCO SALA, L. *Política económica del medio ambiente: análisis de la degradación de los recursos naturales*. Barcelona: Cedecs, 1995.
- GARCÍA DE ENTERRÍA y RAMÓN FERNANDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Civitas. 1993.
- GARCÍA GÓMEZ-HERAS, J. M. *Ética del medio ambiente: problema, perspectivas, historia*. Madrid: Tecnos, D. L. 1997.
- GOMIS CATALÁ, L. *Responsabilidad por daños al medio ambiente*. Pamplona: Aranzadi, 1998.
- GREENPEACE [Publicación periódica]: boletín informativo trimestral. Madrid: Greenpeace, D. L. 1985.
- JIMÉNEZ HERRERO, L M. *Desarrollo sostenible y economía ecológica: integración medio ambiente-desarrollo y economía-ecología*. Madrid: Síntesis, 1991.
- JOAN PAGES I GALTES. *Fiscalidad de las aguas*. En Marcial Pons, Madrid, 1995.
- JORDANO FRAGA, J. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: Bosch, 1995.
- JURISPRUDENCIA sobre medio ambiente [Publicación elaborada por Miguel SÁNCHEZ MORÓN (director del estudio)]. Madrid: Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, 1996.
- LAVILLA RUBIRA, J. J. *Todo sobre el medio ambiente*. Barcelona: Praxis (Wolters Kluwer), D. L. 1996.
- LÓPEZ GUERRA, L; ESPIU, E y PÉREZ TREMS, P. *Derecho Constitucional. Derechos y Deberes de los Ciudadanos*. Ed. Tirant Lo Blanch.
- LUCHENA MOZO, G. M.<sup>a</sup>. *Protección Fiscal del Medio Ambiente*. Valladolid: Lex Nova, 1998.
- MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental, T. I y II*, Madrid: Trivium, 1991.
- MARTÍN MATEO, R. *Manual de derecho ambiental*. Madrid: Trivium, 1995.
- MARTÍN MATEO, R. *Tratado de derecho ambiental*. Madrid: Trivium, 1997.
- MATEU ISTURIZ, J. F. *La Protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad Económica Europea*. Madrid: Trivium, 1986.
- MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA: 1994. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Dirección General de Información y Evaluación Ambiental, 1994.

- MORENO TRUJILLO, E. *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*. Barcelona: José María Bosch, 1991.
- NOVO, M, y LARA, R, coordinadores. *El análisis interdisciplinar de la problemática ambiental*. Madrid: Fundación Universidad-Empresa, D. L. 1997.
- ORDUÑA DÍEZ, P. *El medio ambiente en la política de desarrollo*. Madrid: Esic, 1995.
- PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho Administrativo, Parte General*. Vol. I y II. Ed Marcial Pons. 1993.
- PARERO ALFONSO, L. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Ariel. 1994.
- PARRA LUCÁN, M. A. *La protección al medio ambiente: orientaciones de la jurisprudencia civil*. Madrid: Tecnos, D. L. 1992.
- PICÓN RISQUEZ, J. *Derecho medioambiental de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill, 1996
- PIGOU. *Wealth an welfare*, Londres, 1912. *The Economics of Welfare*, Macmillan, London, 1920.
- PIZZORUSO, A. *Lecciones de Derecho Constitucional y Constitución Económica*. Centro de Estudios Constitucionales. 1984.
- PROSPER WEIL. *Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, 1994.
- REVISTA CISS. *Noticias de la Unión Europea*. N.º 122, 1995.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*. Jaén: Universidad, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, 1995.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de derecho administrativo*. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. 1994.
- TERRADILLOS BASOCO, J. *Derecho penal del medio ambiente*. Madrid: Trotta, 1997.
- VALERIO MARTÍNEZ DE MUNIAIN, E. *La legislación europea del medio ambiente, su aplicación en España*. Madrid, 1991.
- VALLE MUÑIZ, J. M. *La protección jurídica del medio ambiente*. Pamplona: Aranzadi, D. L. 1997.
- VITALETTI, G. *Le Proposte di nuove imposte: L'imposizione dell'energia, en la riforma tributaria. Tra nuove imposte e gualche aggiustamento (a cura di Antonio Pedone)*. Il Mulino, Bologna, 1989.