

Europea
adhesión
armonización fiscal
Unión
Comercio
política medioambiental
medicamentos
asociación
inversión
transatl

LA ASOCIACIÓN TRANSATLÁNTICA PARA EL COMERCIO
Y LA INVERSIÓN
LOS MEDICAMENTOS EN LA UNIÓN EUROPEA
LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EUROPEA
EL RETO DE LA ARMONIZACIÓN FISCAL EN LA
UNIÓN EUROPEA FRENTE A LAS PRÁCTICAS
ELUSIVAS
ESPECIAL REFERENCIA A LA ADHESIÓN AL
CEDH

CUADERNOSCANTABRIAEUROPA



CUADERNOSCANTABRIAEUROPA

Edita: Dirección General de Economía y Asuntos Europeos
Gobierno de Cantabria

ISSN: 2444-5401

Depósito Legal: SA-19-2014
1ª Edición, diciembre 2016

Imprenta Regional de Cantabria 6/405

LA ASOCIACIÓN TRANSATLÁNTICA PARA EL COMERCIO
Y LA INVERSIÓN

LOS MEDICAMENTOS EN LA UNIÓN EUROPEA

LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EUROPEA

EL RETO DE LA ARMONIZACIÓN FISCAL EN LA
UNIÓN EUROPEA FRENTE A LAS PRÁCTICAS
ELUSIVAS

ESPECIAL REFERENCIA A LA ADHESIÓN AL
CEDH

CUADERNOSCANTABRIAEUROPA



CUADERNOSCANTABRIAEUROPA

Cuadernos Cantabria Europa es una publicación de la Dirección General de Economía y Asuntos Europeos del Gobierno de Cantabria, que con una periodicidad anual aborda diferentes temáticas de actualidad europea, a través de artículos elaborados por jóvenes investigadores.

Esta serie pretende ser un marco de reflexión y debate, además de conocimiento sobre el proceso de integración europeo, y su objetivo principal no es otro que hacer comprensible la Unión Europea, realidad compleja y cambiante, que con sus políticas y desde múltiples facetas afecta a nuestro presente y nuestro futuro.

ÍNDICE

La Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión: La importancia del diseño del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y Estados Unidos desde una perspectiva europea 11

Por Andrea González González

1. Introducción	13
2. La Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión o TTIP	15
3. Beneficios potenciales del TTIP	17
3.1. Beneficios económicos: el largo plazo y las barreras no arancelarias	17
3.2. Beneficios empresariales: grandes multinacionales y PyMEs	20
4. Posibles consecuencias negativas del TTIP	22
4.1. Macroeconomía en el corto plazo	22
4.2. Salud pública y Medio Ambiente	23
4.3. Desregulación comercial y financiera	25
5. El futuro de las negociaciones	28
6. Conclusiones	30

Los medicamentos en la Unión Europea 33

Por Andrea González González

1. Introducción	35
2. La salud pública en la UE	36
2.1. La importancia de los medicamentos	38
3. Revisión de la legislación de la UE relativa a los medicamentos	40
4. La Agencia Europea de Medicamentos	43
4.1. Relaciones con la Agencia Española de Medicamentos, Organizaciones Internacionales y Terceros Países.	45
5. Conclusión	47

La política medioambiental europea. Estudio sobre el desarrollo de la protección ambiental y papel decisivo de la Unión Europea 49

Por Caterina Modafferi

1. Resumen	51
2. Nacimiento y desarrollo de la protección del medio ambiente como derecho	52
3. Génesis y evolución de la política medioambiental europea	56
4. Los principios de la política medioambiental europea	60
4.1 El principio de precaución	60
4.2 El principio 'quien contamina paga'	60
5. La política medioambiental europea	61
6. Medidas fiscales medioambientales en algunos países de la Unión Europea	63
7. Conclusión	65
8. Bibliografía	66

El Reto de la Armonización Fiscal en la Unión Europea frente a las Prácticas Elusivas	69
<i>Por Gemma Bedía Bueno</i>	
1. Resumen	71
2. Introducción	72
3. La Política Fiscal en la Unión Europea y la Soberanía de los Estados Miembros	73
3.1 Introducción	73
3.2 La Definición de Fiscalidad en la Unión Europea	73
3.3 La Soberanía Fiscal de los Estados Miembros y el Derecho Fiscal Europeo	74
3.3.1 El Sistema de Toma de Decisiones: la Unanimidad y la Mayoría Cualificada	75
4. La Planificación Fiscal Agresiva y las Medidas Adoptadas por la OCDE y la UE.	77
4.1 Introducción	77
4.2 Los Paraísos Fiscales y la Planificación Fiscal Agresiva	77
4.3 El Plan de Acción BEPS de la OCDE	79
4.4 Las Medidas Legislativas Desarrolladas por la Unión Europea	80
5. Conclusión	84
6. Bibliografía	85
Especial referencia a la adhesión al CEDH	89
<i>Por Laly Brahim</i>	
1. Resumen	91
2. El sistema de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea.	92
2.1 Planteamiento general	92
2.2 El reconocimiento de los derechos fundamentales en los tratados constitutivos	95
2.3 La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión	97
3. El proceso de adhesión de la UE al CEDH	99
1. Planteamiento general. Las hipotéticas consecuencias de la adhesión al CEDH	99
2. Aspectos técnicos a tratar en un Proyecto de Acuerdo de Adhesión	101
2.1 El mantenimiento de la autonomía del derecho de la UE.	102
2.2 La figura del codemandado	103
2.3 El obstáculo del Protocolo 16	104
4. El dictamen 2/2013	106
5. Conclusiones	109
6. Bibliografía	110





**LA POLÍTICA
MEDIOAMBIENTAL
EUROPEA.
ESTUDIO SOBRE EL
DESARROLLO DE LA
PROTECCIÓN AMBIENTAL
Y PAPEL DECISIVO DE LA
UNIÓN EUROPEA**

Caterina Modafferi

ESTUDIANTE DE DERECHO DE
LA UNIVERSIDAD FEDERICO II DE NÁPOLES

I. RESUMEN

Desde la antigüedad los hombres interactuaron con el medio ambiente que le rodeaba, algunas veces en armonía con él y otras veces modificándolo hasta dañarlo.

Incluso hoy algunos factores como la industrialización, el crecimiento de la población y las acciones humanas, tienen un impacto, a veces irreversible, sobre el mundo en el que vivimos.

Sin embargo el hombre vive y tiene que seguir viviendo en este planeta.

A lo largo del tiempo, la creciente necesidad de preocuparse de la incidencia de los actos humanos sobre el medio ambiente, los paisajes y el ecosistema, ha conducido a los juristas y políticos de todo el mundo a ocuparse de la protección medioambiental.

En este contexto, no puede tener un papel fundamental la política y los instrumentos de la Unión Europea, uno de los principales actores del panorama internacional.

Con este trabajo se intenta analizar la política medioambiental de la Unión Europea, su desarrollo y su posible evolución, con una especial referencia al aspecto fiscal del tema.

2. NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO DERECHO

Aunque podemos encontrar ya en tiempos muy antiguos normas que regulan aspectos ambientales y que imponían castigos ejemplares a los infractores¹, es con la Declaración de Estocolmo del 1972 que se indica expresamente el Derecho ambiental, el derecho del hombre a un medio ambiente que le aporten dignidad y bienestar. Antes del 1972 los enfoques al asunto eran sectoriales y generalmente realizados para hacer frente a preocupaciones de índole económica².

Hacia fines de la década de los 60 se comenzó a entender que era necesario concebir un cambio en las relaciones con los elementos de la Tierra y que se podía armonizar conservación con desarrollo. Además, algunas catástrofes ambientales de carácter universal, principalmente en el mar y relacionadas con los hidrocarburos³, sensibilizaron las conciencias de los ciudadanos y las instituciones se dieron cuenta de la necesidad de crear sistemas internacionales que permitieran generar soluciones para cuestiones que excedían los límites de los Estados. Los primeros problemas medioambientales no se podían agotar a nivel nacional, al tener por objeto temáticas de interés común para los Estados. En 1968 se celebraron dos reuniones científico-políticas: sobre la Biosfera convocada en París y la de Aspectos Ecológicos para el Desarrollo Internacional reunida en Washington. El año siguiente la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó, con Resolución 2398 (XXIII) del 3 diciembre 1968, a la Conferencia sobre el Medio Humano que debía realizarse en Estocolmo en junio de 1972. Esta cumbre constituye el reconocimiento oficial del hecho que las problemáticas ambientales influyen sobre el nivel de vida, que son de carácter internacional y que para solucionarlas es necesaria la coordinación.

1 Ya el código de Hammurabi establecía que «si un señor corta un árbol en el huerto de otro señor tendrá que indemnizarle con media mina de plata» (JAQUENOD DE ZÖGÖN, S., *Iniciación al derecho ambiental*, Ed. Dykinson, España, 1996). En el derecho romano la *Res communes omnium* estaba formada por aquellas cosas que por naturaleza están destinadas al uso de todos los hombres y que, por tanto, no podrían pertenecer a un solo individuo. Marciano (D. 1, 8, 2) incluye entre las cosas comunes a todos por derecho natural: el aire (*air*), el agua corriente (*agua profluens*), el mar (*mare*) y, consiguientemente, el litoral del mar (*et per hoc litora maris*) como nos cuenta ORTEGA CARRILLO DE ALBORNOZ, A., en *Derecho Privado Romano*, Ed. Promotora Cultural Malagueña, Málaga, 1999. Además encontramos en el Digesto '*Fit iniuria contra bonos mores, veluti si quis fimo corrupto aliquem perfuderit, coeno, luto oblinierit, aquas spurcaverit, fistulas, lacus, quidve aliud ad iniuriam publicam contaminaverit; in quos graviter animadverti solet*' o sea 'Ofende las buenas costumbres quien echara estiércol a alguien, o le manchara con cieno o lodo, o ensuciara las aguas y contaminara las cañerías y depósitos u otra cosa en perjuicio público' (D.47.11.1.1).

2 A título de ejemplo: Acuerdo para la Protección de las Aves Útiles para la Agricultura, firmado en París el 19 de marzo de 1902 por Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Alemania, Hungría, Holanda, Suiza, España, Polonia y Portugal; Primer Tratado Ballenero Internacional, firmado en Ginebra el 24 de septiembre de 1931; Convención sobre la Conservación de la Fauna y la Flora en su Estado Natural, firmada en Londres en 1933 por Bélgica, Egipto, India, Italia, Reino Unido, Sudan y Portugal entre otros; Convención para la Preservación de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, firmada en Washington el 12 de octubre de 1940 por la mayoría de los estados americanos; Convención de Londres para prevenir la contaminación del mar por hidrocarburos, firmada en el año 1954; Tratado antártico, firmado en Washington nel diciembre de 1959 y suscrito por los gobiernos de Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Francia, Nueva Zelandia, Noruega, la Unión del África del Sur, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de Gran Bretaña y los Estados Unidos de América; Convención Africana para la conservación de la Naturaleza y sus Recursos Naturales de 1968.

3 Piénsese por ejemplo en el desastre del petrolero Torrey Canyon en Cornualles de 1967.

Las consecuencias más importantes de la Conferencia fueron la Declaración sobre el Medio Humano y la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁴. La Declaración de Estocolmo establece la necesidad de 'perspectivas y principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio ambiente humano'. En el Preámbulo es claro el enfoque que los Estados miembros querían introducir: 'El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente.' y por lo tanto 'La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio ambiente en beneficio del hombre y de su posteridad.' Además, contiene 26 principios sobre derechos y responsabilidades humanas relacionadas con el ambiente, primeros de ellos, el 'derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar' y 'la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras'. La Declaración de Estocolmo no es vinculante, pero ha tenido el mérito de haber comprometido éticamente a los países que la firmaron. De hecho, los principios y las intenciones contenidos de la Declaración sirvieron de base y punto de referencia por los siguientes actos de protección medioambiental adoptados y el desarrollo del derecho en este ámbito. Luego de Estocolmo también el derecho interno de los Estados comienza a ser más cuidadoso a las problemáticas ambientales, incluso garantizando a nivel constitucional⁵.

Hasta los años ochentas la redacción y adopción de instrumentos internacionales y nacionales continuó estando ampliamente dentro del marco sectorial y protegiendo a los recursos tradicionales: los océanos, las aguas continentales, el suelo y la vida silvestre. Después emergió una atención también al uso y eliminación de productos y desechos tóxicos o peligrosos, a la radiactividad, a los desechos nucleares y actividades peligrosas, al agotamiento de la capa de ozono, al calentamiento global y a la protección de la diversidad biológica. En el Informe Brundtland de 1987, elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, por la primera vez se introduce el concepto de desarrollo sostenible definido como aquel que 'satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones', equilibrando protección ambiental y necesidad de desarrollo. Concepto importante porque afirma que la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales deben integrarse en las cuestiones socioeconómicas de pobreza y subdesarrollo.

Hasta llegar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida también como Cumbre de la Tierra y celebrada, exactamente veinte años después de la Conferencia de Estocolmo, en Río de Janeiro en 1992. La Declaración que se derivó incluye 27 artículos los cuales recogen sustancialmente la Declaración de Estocolmo pero

4 *Con sede en Nairobi (Kenya) y con el objetivo, entre otros, de coordinar las actividades relacionadas con el medio ambiente, asistiendo a los países en la implementación de políticas medioambientales adecuadas así como a fomentar el desarrollo sostenible.*

5 *Piénsese por ejemplo en el art. 45 de la Constitución Española del 1978.*

con una particular atención al desarrollo sostenible⁶, y contienen nuevos principios⁷. Entre estos últimos, reviste especial importancia el denominado principio contaminador pagador que pone un coste a la contaminación y atribuye la responsabilidad al contaminador⁸.

Además la Conferencia de Río de Janeiro dio lugar a la así llamada 'Agenda 21', un plan de acción a todos los niveles, mundial, nacional y local por el XXI Siglo⁹. Entre los compromisos asumidos, existía lo de reducir a cero la tasa de crecimiento de las emisiones contaminantes dentro del 2002 que al contrario han subido de casi el 10%, y lo de asignar 600 millones de dólares al año por sostener el ambiente en los Países pobres, en 2001 las ayudas han sido mucho más inferiores¹⁰. Estas Declaraciones no tienen carácter vinculante aunque los principios incluidos en ellas siguen siendo pilares fundamentales del derecho ambiental.

A la Conferencia de Río de Janeiro siguió en 1997, la elaboración del Protocolo de Kioto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio Climático, entrado en vigor en 2005. Este Tratado tiene por objeto reducir un 5,2% las emisiones de gases de efecto invernadero globales sobre los niveles de 1990 para el periodo 2008-2012. Algunos autores¹¹ han afirmado que este fuera el único mecanismo internacional para empezar a hacer frente al cambio climático y minimizar sus impactos. De hecho, contiene objetivos legalmente obligatorios para que los países industrializados reduzcan las emisiones de los 6 gases de efecto invernadero de origen humano como dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), además de tres gases industriales fluorados: hidrofluorocarbonos (HFC) perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆). Otros autores¹² piensan que a causa de la inestabilidad económica y de la no adhesión al Tratado por parte de algunos Estados, como los Estados Unidos en 1997, el acuerdo no ha conseguido plenamente sus objetivos y que para ponerlo en práctica se necesitarían gastos excesivos que sería mejor utilizar para los proyectos de investigación por la tutela del ambiente y ayuda a los Países pobres. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático celebrada en Doha en 2012 ha prolongado el alcance del Tratado de Kyoto hasta el 2020.

6 En este sentido el Principio 4 de la Declaración: 'A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deber constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada'.

7 Por ejemplo el principio precautorio (No. 15): Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. La internalización de los costos ambientales y el principio 'contaminador pagador' (No. 16): Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. La generalización de la evaluación de impacto ambiental (No. 17): Deber emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

8 Sobre el mismo tema ver también STEFUTTI, V., *Il principio chi inquina paga e gli obblighi degli aventi causa, Diritto all'ambiente: testata giornalistica on line*, www.dirittoambiente.it DOPAZO FRAGUJO, P., *El principio contaminador pagador, medidas fiscales de protección ambiental*, Congreso nacional de derecho ambiental: Sevilla, abril 1995, Sevilla, 1996.

9 Sobre el tema de las acciones locales ver también MURGA MENOYO, M.A., *Desarrollo local y Agenda 21*, Ed. Pearson Educación, España, 2006.

10 SAVASTA FIORE, L. - PACIARIELLO, G. - COLLURA, L., *Economia Politica*, Ed. Il capitello, Italia, 2010.

11 Entre otros, RODRÍGUEZ LEÓN, A., *El protocolo de Kioto*, *Horizonte Sanitario*, Vol. 4, No. 2, 2005, pp. 35-36.

12 Por ejemplo, TOCCHI, F., *Fiscaltà ambientale: Profili Costituzionali e applicazioni interne*, *Teoria e storia del diritto privato*, No. 4, 2011, pp. 3-187.

En Johannesburgo en 2002 tuvo lugar la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en la cual fueron aprobados por consenso un Plan de acción y una Declaración política de los jefes de estado y de gobierno. Aunque los dos documentos no sean vinculantes han sido de gran importancia. La declaración política fortaleció sobre todo el sistema de Naciones Unidas y la idea de multilateralismo¹³. El Plan de acción contiene una serie de nuevos plazos y exige la elaboración de diversos programas de implementación. La Cumbre de Johannesburgo concluyó con un solemne compromiso: 'Desde el continente africano, cuna de la humanidad, nos comprometemos solemnemente, ante los pueblos del mundo y las generaciones que heredarán la tierra, a actuar para que se haga realidad el desarrollo sostenible, que es nuestra aspiración común.'

En los años siguientes ha habido varias otras Conferencias internacionales entre las cuales podemos recordar la de 2009 en Dinamarca sobre los cambios climáticos y las reducción de emisiones de anhídrido carbónico. Su finalidad era de llevar a cabo el proceso ya comenzado en la Conferencia de Bali en 2007, la así llamada 'Roadmap di Bali'. El objetivo principal era de llegar a un acuerdo mundial exhaustivo sobre los cambios climáticos y las reducción de emisiones de anhídrido carbónico para el período posterior a 2012, basado sobre los pilares del Plan de acción de Bali.

Hasta llegar al reciente Acuerdo de París de 2015 cuyo objetivo principal es mantener el aumento de la temperatura en este siglo muy por debajo de los 2 grados centígrados, e impulsar los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura incluso más, por debajo de 1,5 grados centígrados sobre los niveles preindustriales. Además, el acuerdo busca reforzar la habilidad para hacer frente a los impactos del cambio climático.

Tras su adopción, el Acuerdo de París será depositado en las Naciones Unidas en Nueva York y estará a disposición para ser firmado durante un año a partir del 22 de abril de 2016, el Día de la Madre Tierra. El acuerdo entrará en vigor cuando 55 países que representen al menos el 55% de las emisiones mundiales hayan depositado sus instrumentos de ratificación¹⁴. El entrada en vigor del Acuerdo de París constituiría un paso fundamental por el desarrollo del derecho ambiental: sería Acuerdo de París el primer acuerdo universal legalmente vinculante sobre cambio climático.

13 Extracto de la Declaración: El multilateralismo es el futuro

31. Para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible, necesitamos instituciones internacionales y multilaterales más eficaces, democráticas y responsables de sus actos.

32. Reafirmamos nuestra adhesión a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional así como al fortalecimiento del multilateralismo. Apoyamos la función rectora de las Naciones Unidas que, por ser la organización más universal y representativa del mundo, es la más indicada para promover el desarrollo sostenible.

33. Nos comprometemos además a verificar regularmente los avances hacia nuestros objetivos y metas de desarrollo sostenible.

14 Disponible en: http://unfccc.int/porta_l_espanol/items/3093.php.

3. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EUROPEA

En el marco de la afirmación de una política medioambiental, ha sido fundamental el papel desempeñado por las Instituciones europeas. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea no se ocupa directamente de la protección ambiental, por lo tanto era necesario acogerse a los genéricos artículos 94 y 308 del mismo Tratado¹⁵. Estos establecen que corresponde a la Comunidad armonizar las políticas de los Estados Miembros y que las Instituciones comunitarias pueden intervenir para conseguir uno de los objetivos de la Comunidad incluso cuando el Tratado no haya previsto los medios necesarios, es decir en virtud de poderes implícitos. La necesaria unanimidad del Consejo pero constituía un obstáculo al desarrollo de la política medioambiental comunitaria¹⁶.

A principios de los años sesenta el tema medioambiental empezó su desarrollo y las Instituciones comunitarias intentaron conciliar las necesidades de la política industrial y la tutela del medio ambiente, a través de una obra interpretativa por falta de una disposición en el Tratado de Roma de usar como fundamento de la política ambiental¹⁷. Además, en el llamado Tratado Euratom el Capítulo III del título II está dedicado a la protección sanitaria de la población y de los trabajadores en sectores específicos de la energía nuclear, del carbón y del acero.

Sin embargo es a principios de los años setenta, y en particular a partir de la Conferencia de Estocolma de 1972, que se manifiesta la necesidad de coordinación entre las políticas ambientales nacionales. Como subraya Ludwig Krämer, esta necesidad fue manifestada por primera vez gracias a la Comisión en un Memorandum de 1970¹⁸.

En ocasión del Consejo Europeo celebrado en París en 1972, los Jefes de Estado y de Gobierno europeos reconocieron la necesidad de establecer una política comunitaria en materia de medio ambiente que acompañara la expansión económica y pidieron un programa de acción a la Comisión. En consecuencia en 1973, se creó el primer Plan de acción comunitario en el ámbito ambiental: desde entonces han entrado en vigor más que doscientos disposiciones legales comunitarias sobre este asunto. El primer Plan de acción establecía tutelas por el ambiente natural y también por lo creado por el ser humano como zonas urbanas y patrimonio arquitectónico, perseguía la protección de la salud humana y de la biosfera, la reducción del contaminación, y apuntaba a una gestión de los recursos no basada en aprovechamiento irracional. El segundo Plan de acción de 1977¹⁹ cuidó también el agotamiento de los recursos naturales pero fue en el tercer Plan de acción de 1983²⁰ que tuvo un enfoque no más de reparación, sino de prevención. Sobre la base de este nuevo enfoque, los riesgos tenían que ser previstos por adelantado a través

15 Artículo 94: El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, 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.

Artículo 308: Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.

16 ROSSI, G., *Diritto dell'ambiente*, Ed. Giappichelli, Torino, 2015.

17 ALFANO, R., *La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione Europea*, Ed. L'arcael'arco, Napoli, 2009.

18 KRÄMER, L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Ed. Giuffrè, 2002.

19 G.U.C.E. C 139 de 13.6.1977.

20 G.U.C.E. C 46 de 17.2.1983.

de una concertación entre gobiernos y industrias. En el cuarto Plan de acción de 1997²¹ se añadió la necesidad que la protección medioambiental tenía que ser considerada un elemento esencial en las decisiones económicas²².

Mediante el Acta Única Europea de 1987 se introdujo un nuevo Título sobre medio ambiente, que constituyó el primer fundamento jurídico para una política común en materia de medio ambiente, con el objetivo de preservar la calidad del medio ambiente, proteger la salud humana y garantizar un uso racional de los recursos naturales.

En 1990 se creó en Copenhague la Agencia Europea de Medio Ambiente para respaldar el desarrollo, la aplicación y la evaluación de la política medioambiental e informar al respecto al público en general. La agencia de la UE (abierta a terceros países) es responsable de facilitar información fiable e independiente sobre el estado y las perspectivas del medio ambiente.

En 1992 se creó Natura 2000, una red de 26.000 zonas naturales protegidas que abarcan casi el 20% del territorio de la UE, donde pueden coexistir actividades humanas sostenibles con especies y hábitats excepcionales y vulnerables. Por Reglamento del Consejo n° 1973/92, modificado por el n° 1404/96 1996, se crea un instrumento financiero, sin carácter estructural, para el medio ambiente de-nominado LIFE con el objeto de contribuir al desarrollo y, en su caso, aplicación de la política y de la legislación medioambiental comunitaria, en los ámbitos de actividad comunitaria o en relación con los terceros países que define su artículo 2; es concebido para financiar acciones de especial interés para la Comunidad y se otorga a solicitud de los Estados miembros, o de personas físicas o jurídicas establecidas en la Comunidad, previa convocatoria de la Comisión, o de terceros países. Con el paso de los años, LIFE ha ido centrando sus esfuerzos en la conservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente. En la actualidad, financia políticas para superar retos como el declive de la biodiversidad o la pérdida de hábitats y potenciar acciones como el uso eficiente de los recursos y la actuación contra el cambio climático. Haciendo hincapié en las iniciativas concretas, la innovación y la difusión de las mejores prácticas a nivel local, los proyectos LIFE han contribuido a transformar el modo en que los responsables políticos, las partes interesadas y los ciudadanos piensan y actúan en relación con el medio ambiente.

Con el Tratado de Maastricht de 1993, el ámbito medioambiental se convirtió en un ámbito político oficial de la UE, el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada pasó a ser la norma general en el Consejo y en el mismo año el quinto Plan de acción²³ resaltó la necesidad de no actuar solo con medios legislativos sino de responsabilizar también las industrias sobre las consecuencias de sus acciones. Se concentraron sobre cinco sectores principales: industria, agricultura, turismo y transporte²⁴. El Tratado de Ámsterdam (1999) estableció la obligación de integrar la protección medioambiental en todas las políticas sectoriales de la UE con miras a promover el desarrollo sostenible.

En 2000 la Comisión presentó el Libro blanco sobre responsabilidad ambiental para aplicar en concreto el principio de contaminador pagado y en 2001 el libro verde sobre política integrada relativa a los productos²⁵. En el mismo año, se formuló la Estrategia de Lisboa con el objetivo de hacer de la UE 'la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo'. Se centraba fundamentalmente en el fomento del crecimiento y del empleo mediante el aumento de la competitividad de la UE. Solo un año más tarde, en

21 G.U.C.E. C 328 de 7.12.1987

22 GUIZZI, G., *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Ed. Editoriale scientifica, Napoli, 2003.

23 G.U.C.E. C 138 del 17.5.199

24 GUIZZI, G., *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Ed. Editoriale scientifica, Napoli, 2003.

25 DI RENZO, L., - PERRONE CAPANO, R., *Diritto della finanza Pubblica Europea*, Ed. Scientifiche italiane, 2008.

Gotemburgo, se completó esta estrategia con la dimensión medioambiental, conduciendo así a la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE (renovada en 2006 para combinar las dimensiones interna e internacional del desarrollo sostenible).

La eficacia de la política medioambiental de la UE depende en gran medida de su aplicación a escala nacional, regional y local. La aplicación y ejecución deficiente sigue siendo, con todo, una cuestión importante. También el seguimiento es esencial, tanto por lo que se refiere al estado del medio ambiente como al nivel de aplicación de la legislación medioambiental de la Unión europea. Para contrarrestar la gran divergencia en el nivel de aplicación entre Estados miembros, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron en 2001 la Recomendación 2001/331/CE, que establece normas mínimas no vinculantes para las inspecciones medioambientales.

En 2002 fue aprobado el sexto Plan de acción²⁶ que planteó tipos de acciones: acciones contra el cambio climático, acciones en favor de la naturaleza y biodiversidad, acciones para ambiente salud y calidad de vida, acciones para el uso sostenible de los recursos naturales. Las medidas relativas a estas prioridades se detallaron en siete 'estrategias temáticas', centradas en temas medioambientales horizontales más que en contaminantes o en actividades económicas específicos. En 2002 además, entró en vigor por la Unión europea el Tratado de Kyoto. El 29 de abril de 1998, la Comunidad Europea firmó el Protocolo, y en diciembre de 2001, el Consejo Europeo de Laeken confirmó la voluntad de la Unión de que el Protocolo de Kioto entrara en vigor antes de la cumbre mundial de desarrollo sostenible de Johannesburgo. Así, y para alcanzar este objetivo, fue adoptado en nombre de la Comunidad. Los Estados miembros se comprometieron a depositar sus instrumentos de ratificación al mismo tiempo que la Comunidad y, en la medida de lo posible, antes del 1 de junio de 2002.

A fin de mejorar el cumplimiento de la legislación medioambiental europea, la Directiva 2008/99/CE relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal obliga a los Estados miembros a prever sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias para los delitos medioambientales de mayor gravedad. Entre estos se incluyen, por ejemplo, la emisión o vertido ilegal de sustancias a la atmósfera, el agua o el suelo, el comercio ilegal de especies silvestres, el comercio ilegal de sustancias que agotan la capa de ozono y el traslado o vertido ilegal de residuos. La «lucha contra el cambio climático» pasó a ser un objetivo específico con el Tratado de Lisboa de 2009²⁷, al igual que el desarrollo sostenible en las relaciones con países terceros. Una nueva personalidad jurídica permitió a la UE la celebración de acuerdos internacionales.

El art. 191 de Tratado de funcionamiento de la Unión europea especifica que: La política de la Unión 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. y en particular a luchar contra el cambio climático.

²⁶ G.U.C.E. L 242 de 10.9. 2009.

²⁷ Artículo 3: La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

En una Resolución de 2010, el Parlamento consideró que los aspectos medioambientales de la Estrategia UE 2020 son en términos generales demasiado débiles y se han de reforzar y pidió que se fijen metas medioambientales claras y mensurables «dentro de los principales objetivos de la estrategia, esforzándose por detener la pérdida de biodiversidad».

Además, en 2013, el Consejo y el Parlamento adoptaron el Séptimo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente hasta 2020 con el título 'Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta'. Partiendo de un conjunto de iniciativas estratégicas recientes, establece nueve objetivos prioritarios, entre ellos la protección de la naturaleza, una mayor resistencia ecológica, el crecimiento sostenible, eficiente en el uso de los recursos e hipocarbónico y la lucha contra las amenazas para la salud relacionadas con el medio ambiente. El programa también subraya la necesidad de una mejor aplicación de la legislación de la UE en materia de medio ambiente, la ciencia más avanzada, la inversión y la integración de los aspectos medioambientales en otras políticas.

En una Resolución de 2013 sobre 'sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la UE: instaurar la confianza mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta', el Parlamento criticó el nivel insatisfactorio de aplicación de la legislación medioambiental en los Estados miembros y formuló varias recomendaciones para lograr una aplicación más eficaz, como la difusión de mejores prácticas entre Estados miembros y entre autoridades regionales y locales.

La última estrategia de crecimiento de la UE, la Estrategia Europa 2020, establece, entre otros, un objetivo principal para el clima y la energía. Aspira a lograr un «crecimiento inteligente, sostenible e integrador». En este nuevo marco, la iniciativa emblemática para una Europa que utilice eficazmente los recursos señala el camino hacia un crecimiento sostenible y respalda el avance hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos. En la posición del Parlamento sobre el actual Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente, que se prolongará hasta 2020, el Parlamento subrayó también la necesidad de hacer cumplir con mayor rigor la legislación de la UE en materia de medio ambiente. Insistió en que el Séptimo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente 'contribuirá a un nivel elevado de protección del medio ambiente y a la mejora de la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos'. También pidió una mayor seguridad de la inversión que respalda la política medioambiental y esfuerzos para combatir el cambio climático, así como que se preste una atención mayor y mejor a las consideraciones medioambientales en otras políticas.

4. LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EUROPEA

En el marco de política europea sobre el medio ambiental, emerge claramente un enfoque por principios destinado a la armonización y integración de los muchos actores y disciplinas que la política ambiental, por su interdisciplinariedad y transversalidad, tiene. La política medioambiental de la UE se basa en los principios de cautela, prevención, corrección de la contaminación en su fuente y 'quien contamina paga'. Estos principios están insertados en los Tratados²⁸.

4.1 El principio de precaución

El principio de precaución es una herramienta de gestión del riesgo a la que puede recurrirse en caso de incertidumbre científica sobre una sospecha de riesgo para la salud humana o el medio ambiente que se derive de una acción o política determinada. Por ejemplo, para evitar daños a la salud humana y al medio ambiente en caso de duda sobre los efectos potencialmente peligrosos de un producto, pueden darse instrucciones de detener la distribución de tal producto o retirarlo del mercado si las dudas persisten tras una evaluación científica objetiva. Estas medidas han de ser no discriminatorias y proporcionadas y revisarse una vez se disponga de más información científica²⁹.

4.2 El principio 'quien contamina paga'

El principio de «quien contamina paga» se aplica por medio de la Directiva³⁰ sobre responsabilidad medioambiental, cuyo objetivo es prevenir o poner remedio a los daños medioambientales causados a especies protegidas y hábitats naturales, el agua y el suelo. Los operadores que realizan determinadas actividades profesionales, como el transporte de sustancias peligrosas, o actividades que implican vertidos a las aguas, deben tomar medidas preventivas en caso de amenaza inminente para el medio ambiente.

De haberse producido ya el daño, están obligados a tomar las medidas adecuadas para remediarlo y a pagar los costes. El ámbito de aplicación de la Directiva se ha ampliado en tres ocasiones para incluir la gestión de residuos de extracción, la explotación de emplazamientos de almacenamiento geológico y la seguridad de las operaciones de extracción de petróleo y gas, respectivamente. Este principio se ha interpretado por algunos³¹ como cargo compensatorio por los autores del daño ambiental. Otros³² lo consideran como remedio para internalizar los gastos de la contaminación. Además, podemos recordar el 'principio de proximidad' enunciado en la Directiva 91/156/CEE de 18 marzo 1991, el cual intenta limitar la circulación de residuos privilegiando recogida, tratamiento y eliminación a nivel local.

28 AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Ed. Jovene, Napoli, 2003.

29 Página web Parlamento europeo disponible en: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.4.1.html.

30 Directiva 2004/35/CE de 21 April 2004 Esta directiva, que representa el primer texto legislativo comunitario con el principio de quien contamina, paga como uno de sus objetivos principales, establece un marco común de responsabilidad con el fin de prevenir y reparar los daños causados a los animales, las plantas, los hábitats naturales y los recursos hídricos, así como los daños que afectan a los suelos.

31 PIGOU, A.C., *L'economia del benessere*, Ed. UTET, Torino, 1968.

32 TARANTINI, G., *Il principio 'chi inquina paga' tra fonti comunitarie e competenze regionali*, *Rivista giuridica*, 1990.

5. LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EUROPEA

Al principio la política medioambiental europea se basaba en instrumentos jurídicos de regulación directa: el así llamado Command and Control. Con reglas y comunes heterogéneas como estándar de varia naturaleza, técnicas de descontaminación, se intentaba de conciliar las necesidades ambientales y el desarrollo económico comunitario³³.

Este sistema preveía el establecimiento de estándar técnicos de contaminación requisitos legales por la limitación de las emisiones y de daños ambientales, y los complementarios sistemas de control y imposición de sanciones a los incumplidores. Con este sistema se podía afectar directamente y con eficacia sobre el comportamiento de los operadores, imponiendo limitación y controles sobre las actividades contaminantes y creando intervenciones de planificación a nivel estatal y local³⁴. Aunque este sistema garantizaba una aplicación única, resultaba de eficacia limitada por la organización burocrática de algunos Estados con sus propios intereses. De hecho, los sistemas de regulación directa eran principalmente destinados a actividades productivas y entonces afectaban de manera indirecta y limitada sobre las costumbres de los ciudadanos. Como este sistema era muy simple se ha difundido en todos los Estados industrializados pero terminan siendo costosos y poco eficientes, siendo difícil políticas medioambientales y procedimientos de reglamentación administrativos³⁵. El sistema de reglamentación directa es adecuado para fenómenos de contaminación localizadas. En áreas especialmente contaminadas no introducen presiones deslocalización de las actividades contaminantes y los gastos fijos no ofrecen ningún incentivo para la investigación de procedimientos menos contaminantes³⁶.

De hecho se ha pasado al uso de instrumentos de carácter económicos-financieros, adecuado para garantizar el equilibrio en contra de medio ambiente y mercado. Ellos mejoran calidad de la protección ambiental, sin generar distorsiones y anomalías sobre la competencia y en el funcionamiento correcto del mercado. Se establece la necesidad de una combinación de instrumentos. Eso porque, de hecho, los problemas del medio ambiente son múltiples, el enfoque multifacético es económicamente más beneficioso³⁷.

Todo esto ha llevado a una mayor aplicación del principio quien contamina paga, que se convierte en el instrumento capaz de lograr la eficiencia económica y la gestión racional y la explotación de recursos. Delante de formas irreversibles de contaminación, los instrumentos de 'comand y control' no permiten remediar la baja eficiencia de regulación directa.

Deseconomías externas, causadas por actividades contaminantes implican que el costo para sea a cargo del general, con la consiguiente necesidad de internalizar los costos y con ello sensibilizar a la responsable. Es necesario un sistema mixto con instrumentos más flexibles y indirecto³⁸.

Algunos autores hablan de 'parche del medio ambiente'. Sin embargo, ellos consideran los recursos ambientales como mercancías ilimitadas y creen que el conocimiento científico puede reparar los daños. Perspectiva esa que se ha demostrado la inexactitud, también

33 BRESSO, M., *Per un'economia ecologica*, Ed. Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993.

34 CIPOLLINA, S., *Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale*, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, n. 4/2009, I, pp. 567-592.

35 AMATUCCI, A., *Trattato di Diritto Tributario*, Padova 2001.

36 TREASURY, H. M., *Tax and the Environment : Using Economic Instruments*, HM Treasury Public Enquiry Unit, 2002.

37 ALFANO, R., *La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione Europea*, Ed. L'arcae/arco, Napoli, 2009.

38 SAVASTA FIORE, L. - PACIARIELLO, G. - COLLURA, L., *Economia Politica*, Ed. Il capitello, Italia, 2010.

porque habrían llegado a considerar este principio como un 'yo pago por lo tanto puedo contaminar'³⁹. Según otros autores⁴⁰ el principio contaminador pagador se ha aplicado principalmente recurriendo a certificados ambientales, permisos negociables, tarifas, etc.

Sin embargo, en el ámbito internacional se ha utilizado ese principio también los impuestos medioambientales, entendidos como cualquier forma de tasas, independientemente de la clasificaciones nacionales⁴¹. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) considera que los instrumentos económicos para la protección del medio ambiente son 'Todas las medidas que influyen las decisiones entre alternativas tecnológica o de consumo, a través de la modificación de las conveniencia en términos de costos y beneficios privados'.

39 AMIRANTE, A., *Diritto ambientale italiano e comparato*, Ed. Jovene, Napoli, 2003.

40 ANTONINI L., *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, Jovene, 2010.

41 ALFANO, R., *La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione Europea*, Ed. L'arcae/arco, Napoli, 2009.

6. MEDIDAS FISCALES MEDIOAMBIENTALES EN ALGUNOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Los instrumentos económicos y sobre todo los fiscales pueden desempeñar un importante papel para el desarrollo de las políticas energéticas y ambientales, con el propósito de luchar contra el cambio climático. Los tributos energético-ambientales, en particular el tributo sobre el carbono, son esenciales en la lucha contra las externalidades negativas, estrictamente conectados con la sostenibilidad del medio ambiente⁴². En consecuencia de la crisis financiera iniciada en 2008, el consenso en relación a la fiscalidad medioambiental ha crecido en los últimos años. Sin embargo, a pesar de la conformidad de la UE con este tipo de tributos, no se ha implementado ningún impuesto ecológico a nivel supranacional, por la dificultad de encontrar una posición común. La inexistencia de un impuesto ecológico supranacional, la tardanza en la modificación de los tipos impositivos aplicados a los productos energéticos, son el reflejo de la regla de la unanimidad para la adopción de decisiones fiscales y de la voluntad de los Estados Miembros a no ceder su soberanía fiscal⁴³. No obstante, bajo el impulso de la UE, algunos distintos países han tomado medidas concretas. En este marco desempeña un papel importante la relación que existe entre los tributos medioambientales y el PIB en algunos países europeos⁴⁴: en muchos de estos, la relación de la tributación ambiental con respecto a los ingresos fiscales totales se redujo entre un 30 y un 40% entre los años 1995 y 2008. Después de una fuerte rebaja entre 2002 y 2008, los impuestos ambientales han aumentado como porcentaje del PIB en 2009; no obstante esto, desde entonces, se han mantenido bastante estables en un nivel de alrededor de 2,4% (media UE). Los impuestos medioambientales -sobre energía, transporte, contaminación y utilización de materias primas- recaudaban, en promedio, un 6,2% del total de ingresos fiscales en la UE de los 27. Del total de los impuestos medioambientales recaudados, un 75% eran impuestos sobre energía, es decir, sobre carbón, productos petrolíferos, gas natural y electricidad.

En los distintos países hay fuertes diferencias de aplicación y el mayor desarrollo de la fiscalidad medioambiental se encuentra en algunos países del norte de Europa. Dinamarca tiene el más alto nivel de fiscalidad medioambiental, porque produce el 3,9% del PIB. Desde 1992 tiene un impuesto sobre el carbono, que es un ejemplo de la aplicación del concepto de impuesto sobre el carbono concretamente modulado. El impuesto se aplica a gobiernos, empresas, hogares y se basa en la cantidad de combustible y electricidad consumidos, pues se modula según el nivel de emisión de CO₂ de los productos gravados. Gracias a ese impuesto, en Dinamarca las emisiones de carbono se han reducido en un 15% entre 1990 y 2005, a pesar de que el crecimiento económico ha sido uno de los más fuertes de los países desarrollados durante aquellos años. Los ingresos del impuesto han sido utilizados para subsidios a las industrias para que se invirtieran en las tecnologías ecológicas: de hecho este mecanismo ha incitado a las industrias a adaptarse a energías renovables y desarrollar innovaciones⁴⁵.

En lo que respecta a la situación de Alemania, este Estado federal está entre los países con una imposición ecológica relativamente baja. Los impuestos ambientales han aumentado considerablemente (desde el 2,1% del PIB hasta el 2,7%) en los años 1999-2003 por una

42 ADAME MARTÍNEZ, F., *Tributos ambientales y lucha contra el cambio climático, Estudos em Memória do Professor Doutor J. L. Saldanha Sanches, Coimbra Editora, Lisboa, 2011*.

43 ADAME MARTINEZ, F. (Coord.), *Fiscalidad ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2015*.

44 EUROSTAT, *Taxation trends in the European Union, 2014, datos del año 2012*.

45 ADAME MARTINEZ, F. (Coord.), *Fiscalidad ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2015*.

reforma fiscal ecológica general, y recaen en particular sobre los combustibles y la electricidad. Aunque Alemania no tiene algún impuesto sobre el carbono como tal, hay una serie de tasas medioambientales con efectos similares. Dichas tasas medioambientales se refieren a unidades físicas que tienen un impacto negativo sobre el medioambiente, debido a emisiones al aire de basura, desechos, ruido, transporte, abonos, productos protectores de plantas o energéticos. Tradicionalmente este Estado federal ha utilizado a gran escala la energía nuclear, pero después del desastre japonés de 2011, se ha decidido cerrar todos los reactores nucleares de Alemania por no considerarlos seguros y se plantea la posibilidad de reemplazar esa energía por energías renovables. Por fin, se está poniendo en marcha una reforma que tiene como objetivo la reducción de impuestos sobre la renta de las personas físicas creando nuevos empleos y que se financia a través del aumento de los impuestos sobre la energía, el transporte, las nuevas formas de fiscalidad ambiental, el aumento de los impuestos especiales sobre los productos relacionados con la salud (tabaco, alcohol, grasas, dulces).

En Suecia los impuestos ambientales como proporción del PIB (2,5% en 2012) están en línea con la media UE (2,4%), mientras que en Portugal en 2010, los impuestos medioambientales han sido el 7,9 % de los ingresos fiscales. La Constitución portuguesa, en su artículo 66, señala expresamente que los tributos tienen que cumplir también una finalidad medioambiental⁴⁶. La tributación medioambiental se ha convertido en un tercer pilar de la tributación, conjuntamente con la tributación sobre el rendimiento y la tributación sobre el consumo sustituyendo a la tributación sobre el patrimonio. El legislador ha optado por una “ambientalización” de los impuestos clásicos, transformándolos y adaptándolos a la finalidad medioambiental: hay medidas que se orientan tanto hacia el gravamen de hechos nocivos para el medio ambiente, como hacia la incentivación de medidas favorables al medio ambiente mediante el establecimiento de regímenes fiscales favorables. España es el país de la Unión Europea donde la fiscalidad ambiental tiene menor peso en la economía y, al mismo tiempo, es el país con el porcentaje más bajo entre impuestos medioambientales y PIB: el 1,6% de la economía española, mientras que la media de la Unión Europea se sitúa en el 2,4%.

46 Art. 66 Constitución de Portugal: 1. Todos tienen derecho a un medio ambiente de vida humano, salubre y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo.

2. Para asegurar el derecho al medio ambiente, dentro del marco de un desarrollo sustentable, le corresponde al Estado, mediante organismos propios y con la implicación y la participación de los ciudadanos:

1. Prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión;
2. Ordenar y promover la ordenación del territorio, teniendo como objetivo una correcta localización de las actividades, un desarrollo socioeconómico equilibrado y la valoración del paisaje;
3. Crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo, así como clasificar y proteger paisajes y lugares, de manera a que se garantice la conservación de la naturaleza y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico;
4. Promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica, respetando el principio de la solidaridad entre las generaciones;
5. Promover, en colaboración con las entidades locales, la calidad ambiental de las poblaciones y de la vida urbana, especialmente en el plan arquitectónico y en el de la protección de las zonas históricas;
6. Promover la integración de objetivos ambientales en las diversas políticas de ámbito sectorial;
7. Promover la educación ambiental y el respeto a los valores del medio ambiente;
8. Asegurar que la política fiscal haga compatibles el desarrollo y la protección del medio ambiente y la calidad de vida.

7. CONCLUSIÓN

Desde los años setenta del pasado siglo, en el ámbito de la protección mediambiental se han alcanzado muchos y grandes progresos. La Unión Europea ha desempeñado un papel muy importante en ese proceso de desarrollo, de hecho cuenta con algunas de las normas medioambientales más estrictas del mundo. La política medioambiental contribuye a hacer más ecológica la economía de la UE, proteger la naturaleza y salvaguardar la salud y la calidad de vida de los habitantes de la Unión.

Sin embargo, la integración de la política ambiental implica un proceso continuo para asegurar que los problemas del medio ambiente se vean reflejados en todos los ámbitos de acción. Por regla general, esto exige cambiar aspectos de las actividades políticas, organizativas y de procedimiento para que la incorporación de las cuestiones ambientales se produzca ya en sus fases iniciales y se continúe durante su puesta en práctica.

La presión sobre los recursos limitados de nuestro planeta está aumentando a un ritmo sin precedentes. Si eso no cambia, las generaciones futuras podrían verse privadas de un patrimonio que les pertenece.

La política de medio ambiente persigue el equilibrio entre la necesidad de desarrollar y utilizar los recursos naturales del planeta y la obligación de dejar un legado provechoso a las generaciones.

Los resultados obtenidos hasta ahora demuestran que proteger el medio ambiente y mantener una presencia competitiva de la UE en los mercados mundiales son dos objetivos que pueden ir de la mano. Además, la política de medio ambiente puede desempeñar un papel clave en la creación de empleo y el fomento de la inversión. El "crecimiento verde" implica el desarrollo de políticas integradas que promuevan un marco medioambiental sostenible. Las innovaciones medioambientales pueden aplicarse y exportarse, mejorando la competitividad de Europa y la calidad de vida de las personas.

La evolución hacia una economía más ecológica reduce los costes medioambientales, al permitir un uso más eficiente de los recursos. A su vez, las nuevas tecnologías respetuosas con el medio ambiente generan empleo, dan un impulso a la economía y consolidan la competitividad de la industria europea.

Por su propia naturaleza, el medio ambiente trasciende las fronteras políticas, jurídicas y físicas de origen humano. En consecuencia, es esencial la cooperación entre los países de la Unión Europea (UE), y de la UE con el resto del mundo. En su calidad de actor global, la UE desempeña un papel fundamental en los esfuerzos internacionales para promover el desarrollo sostenible en todo el mundo. El bienestar futuro depende de decisiones audaces en materia de política, conocimiento, inversión y innovación.

La Unión Europea y sus países miembros tienen la responsabilidad de permitir que la nuestra y las generaciones futuras puedan vivir en un mundo en el que los recursos sean protegidos no desperdiciados y su gestión sea armonizada en la economía mundial.

Eso es posible con acciones concertadas. Normativas de protección medioambiental, sistemas de control, inversiones en la investigación, innovación ecológica, sanciones desalentadoras y eficaces, campañas de sensibilización por la población a largo plazo pueden subir el nivel de nuestro bienestar.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ADAME MARTINEZ, F. (Coord.), *Fiscalidad ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2015.
- ADAME MARTÍNEZ, F., *Tributos ambientales y lucha contra el cambio climático, Estudos em Memória do Professor Doutor J. L. Saldanha Sanches*, Coimbra Editora, Lisboa, 2011.
- ALFANO, R., *La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione Europea*, Ed. L'arcae'arco, Napoli, 2009.
- AMATUCCI, A., *Trattato di Diritto Tributario*, Padova 2001.
- AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Ed. Jovene, Napoli, 2003.
- ANTONINI L., *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, Jovene, 2010.
- BRESSO, M., *Per un'economia ecologica*, Ed. Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993.
- CIPOLLINA, S., *Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale*, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 4/2009, I, pp. 567-592.
- DIEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª ed., Tecnos, Madrid, 2010.
- DI RENZO, L., - PERRONE CAPANO, R., *Diritto della finanza Pubblica Europea*, Ed. Scientifiche italiane, 2008.
- DOPAZO FRAGUÍO, P., *El principio contaminador pagador, medidas fiscales de protección ambiental*, Congreso nacional de derecho ambiental: Sevilla, abril 1995, Sevilla, 1996.
- ESCOBAR HERNANDEZ, C., *Instituciones de la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- GUIZZI, G., *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Ed. Editoriale scientifica, Napoli, 2003.
- JAQUENOD DE ZÖGÖN, S., *Iniciación al derecho ambiental*, Ed. Dykinson, España, 1996.
- KRÄMER, L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Ed. Giuffrè, 2002.
- MURGA MENOYO, M. A., *Desarrollo local y Agenda 21*, Ed. Pearson Educación, España, 2006.
- ORTEGA CARRILLO DE ALBORNOZ, A., *Derecho Privado Romano*, Ed. Promotora Cultural Malagueña, Málaga, 1999.
- PIGOU, A. C., *L'economia del benessere*, Ed. UTET, Torino, 1968.
- RODRÍGUEZ LEÓN, A., *El protocolo de Kioto*, *Horizonte Sanitario*, Vol. 4, No. 2, 2005, pp. 35-36.

- ROSSI, G., Diritto dell'ambiente, Ed. Giappichelli, Torino, 2015.
- SAVASTA FIORE, L. - PACIARIELLO, G. - COLLURA, L., Economia Politica, Ed. Il capitolo, Italia, 2010.
- STEFUTTI, V., Il principio chi inquina paga e gli obblighi degli aventi causa, Diritto all'ambiente: testata giornalistica on line, www.dirittoambiente.it.
- TARANTINI, G., Il principio 'chi inquina paga' tra fonti comunitarie e competenze regionali, Rivista giuridica, 1990.
- TOCCHI, F., Fiscalità ambientale: Profili Costituzionali e applicazioni interne, Teoria e storia del diritto privato, No. 4, 2011, pp. 3-187.
- TREASURY, H. M., Tax and the Environment : Using Economic Instruments, HM Treasury Public Enquiry Unit, 2002.