

# Instrumentos de mercado en la tutela ambiental. Una visión actualizada sobre su implantación

*Isabel González Ríos*

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Málaga

**SUMARIO:** I) INTRODUCCIÓN. II) INSTRUMENTOS DE MERCADO EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. 1. El comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero. A) Normativa reguladora y fundamento de la misma. B) Emisiones comercializables y autorización de emisión. C) Naturaleza jurídica de los derechos de emisión. D) Expedición, transmisión, entrega y cancelación de los derechos de emisión. E) El Plan Nacional de Asignación 2005-2007. F) Régimen sancionador. 2. Proyectos de desarrollo limpio y aplicación conjunta. 3. Las técnicas de ecogestión y ecoauditoría. A) Regulación y objetivos. B) Destinatarios. C) Procedimiento para formar parte del EMAS y problemática competencial sobre la designación de Entidades de Acreditación de verificadores medio ambientales. D) El logotipo EMAS. E) Organismos competentes 4. La Norma ISO 14. 001. A) Regulación y objetivos. B) Compatibilidad entre el EMAS y los Certificados ISO. 5. La etiqueta ecológica. A) Regulación y objeto. B) Ambiente de aplicación. C) Concesión de la E.E. D) Conflictos. III) REFLEXIÓN FINAL.

## I. INTRODUCCIÓN

La protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida<sup>1</sup> no cabe duda que compete a los poderes públicos, como se deduce del art. 45. 2

---

<sup>1</sup> La repercusión de la protección ambiental en la calidad de vida ha sido tratada, entre otros, por: R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho Ambiental. Vol. I. Ed. Trivium, SA. 1991, pág. 96 y ss. RUBIO CERNI: "Medio ambiente y calidad de vida", en Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, n.º 10 (1988, pág. 163). DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ y PEDRO T. NEVADO MORENO: "Evaluación de los sistemas de ecogestión: la auditoría ambiental, análisis y régimen jurídico", en RDU y MA n.º. 155 (1997, pág. 168-169). L. MARTÍN RETORTILLO BAQUER: "Lo medioambiental y la calidad de vida junto a la necesidad de dar cumplimiento a las sentencias (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos "Kyrtatos c. Grecia", de 22 de mayo de 2003 [TEDH 2003]", en REDA n.º. 125 (2005, pág. 119 y ss).

de la CE, con el objeto de garantizar el derecho de todos a “disfrutar de un medio ambiente adecuado”. La protección del medio ambiente se configura así como una función pública<sup>2</sup>.

Ahora bien, la acción de los poderes públicos debe venir unida a la concienciación ciudadana sobre la necesidad de conservar el medio ambiente, lo que conlleva la obligación de no degradarlo. Para conseguir este objetivo los poderes públicos se han venido valiendo de mecanismos coactivos de prevención ambiental (v. gr. exigencia de autorizaciones, potestad sancionadora, planificación, etc) o de medidas de fomento.

No obstante, desde hace unos años la actividad represiva y de fomento se ha visto complementada con la actividad preventiva. Así, los poderes públicos vienen innovando en la utilización de nuevas técnicas de protección ambiental que, unas veces, tratan de conseguir resultados previamente fijados y de obligado cumplimiento, y otras, tratan de implicar al ciudadano para que voluntariamente organice sus actividades de conformidad con parámetros de mayor calidad ambiental.

Es aquí donde los agentes económicos pueden ocupar un papel relevante en la protección del medio ambiente, teniendo en cuenta que son los principales causantes de su deterioro. Así, la tutela o protección medioambiental que deben dispensar los poderes públicos debe compatibilizarse y completarse con la acción de los agentes económicos contaminantes<sup>3</sup>.

Entre esas nuevas técnicas de tutela ambiental nos encontramos con los llamados instrumentos de mercado<sup>4</sup> para la protección del medio ambiente:

---

<sup>2</sup> Al respecto, A. EMBID IRUJO: “El papel del Estado en el medio ambiente. ¿Vigilante o gestor? En el libro homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo: El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000 (págs. 3472 y ss).

<sup>3</sup> En tal sentido, R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho Ambiental, op. cit. págs. 380-381. S. RODRÍGUEZ CAMPOS GONZÁLEZ: “Normalización industrial y Derecho comunitario de la competencia”, en RAP n.º. 158 (2002, pág. 197). V. ÁLVAREZ GARCÍA: “Normalización industrial y medio ambiente”, en el libro homenaje al profesor Dr. R. MARTÍN MATEO: El Derecho Administrativo en el umbral..., op. cit. pág. 3721.

<sup>4</sup> Respecto a la utilización de criterios de mercado en la tutela ambiental, vid, el tratamiento pionero en la materia que realiza R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho Ambiental, op. cit. págs. 134 y ss.

el comercio de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero, la utilización de técnicas de gestión y ecoauditoría ambientales, de la Etiqueta Ecológica o de la Norma ISO 14.001.

El empleo de estas técnicas de tutela ambiental va a incidir en el mercado. En el primer caso, de forma directa, pues se crea un comercio con las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que previamente deben asignarse a diferentes actividades y que sin duda va a afectar a la competitividad en el mercado interior e internacional de los sectores industriales y energéticos<sup>5</sup>. Dicha técnica queda plasmada en el Protocolo de Kioto, en virtud del cual se asume la obligación de reducir las emisiones de GEI.

El resto de técnicas de protección medio ambiental citadas inciden de forma indirecta en el mercado, porque si bien su utilización se concibe como voluntaria, las mismas van a permitir a las empresas contar con un parámetro de competitividad frente a aquellas empresas que no las utilicen, dada la mayor concienciación de los consumidores de productos ecológicos “verdes”, menos contaminantes<sup>6</sup>. Así, la “no contaminación” se convierte en un valor económico que abre las puertas del mercado al atraer a aquellos consumidores comprometidos con la protección del medio ambiente. La imagen ecológica de la empresa se va a ver premiada en el mercado.

Con las técnicas de mercado para la tutela ambiental se pretende una intervención mínima de los poderes públicos en la actividad económica, dejando en manos del mercado, concretamente de las empresas u organizaciones potencialmente contaminantes, el desarrollo de estrategias que permitan realizar su actividad contaminando lo menos posible. A la vez, los consumidores serán pieza clave en la utilización de estas técnicas, pues con su rechazo a los productos más contaminantes tenderán a favorecer la competitividad de unas empresas sobre otras.

No obstante, la intervención pública podrá ser mínima, pero en ningún caso eliminada. A nadie se le escapa que el mercado no puede de forma aislada incidir en las empresas para que lleven a cabo una política comercial comprometida con la protección ambiental. La apariencia verde de un producto, su embalaje, la publicidad, etc, pueden confundir, cuando no engañar, al con-

---

<sup>5</sup> Vid, DA 4 de la Ley 1/05, de 9 de marzo, de Comercio de derechos de emisión de GEI.

<sup>6</sup> Vid, R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho..., op. cit. págs. 397 y ss.

sumidor; y dejar en manos del contaminante, que actúa guiado por el interés lucrativo propio del sector privado, la adopción de medidas que reviertan en una mejora de la tutela ambiental, puede resultar poco efectivo, cuando no dañino para los intereses del consumidor y de la sociedad en general, por lo que se requiere de una regulación por parte de los poderes públicos del tipo de técnicas de mercado a utilizar, de las condiciones y control de utilización de las mismas y de policía ante posibles fraudes.

En consecuencia, la utilización de técnicas de mercado para la protección ambiental, de carácter voluntario, sólo tendrá una efectividad real si se usan bajo la supervisión y control de los poderes públicos; sólo entonces los consumidores podremos confiar en el “carácter verde” de los productos.

## II) INSTRUMENTOS DE MERCADO EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

### 1. El Comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero<sup>7</sup>.

#### A) Normativa reguladora y fundamento de la misma

Con apoyo en la normativa de la Comunidad Europea<sup>8</sup> (C. Eu), y a fin de dar cumplimiento a los compromisos asumidos por aquella con la ratificación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas, de 30 de mayo de 2003, España ha aprobado la Ley 1/05, de 9 de marzo (que trae causa del RD Ley 5/04, de 27 de agosto), por la que se regula el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero. Dicha Ley está siendo objeto de un importante desarrollo normativo que se plasma en: el RD 1866/04, de 6 de septiembre, modificado por el RD 60/05, de 21 de enero y por el RD 777/06, de 23 de junio, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-07; el recientemente aprobado R.D. 1370/06, de 24 de noviembre, que aprueba el

---

<sup>7</sup> Vid, Libro Verde de la Comisión Europea sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea, en Revista de Derecho Ambiental n.º. 26 (2001, pág. 35 y ss).

<sup>8</sup> Libro Verde de la Comisión Europea sobre el comercio de derechos de emisión de GEI en la Unión Europea (Bruselas, 8 de marzo de 2000). Directiva 87/CE, de 13 de octubre de 2003, que establece el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, modificada por la Directiva 2004/101/CE. Se suma, así, la C. Eu a la línea emprendida en los años 70 por los Estados Unidos.

RD 1264/05, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Derechos de Emisión (Renade), el RD 1315/05, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/05, de 9 de marzo; el RD 202/06, de 17 de febrero, por el que se regula la composición y funcionamiento de las mesas de diálogo social, previstas en el art. 14 de la susodicha ley; Orden 1445/06, de 9 de mayo, sobre tarifas del Renade; Orden 1444/06, de 9 de mayo, por la que se designa a Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente como autoridad nacional del sistema de inventario nacional de emisiones contaminantes a la atmósfera<sup>8bis</sup>, y la Resolución de 8 de febrero de 2006, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueban normas para el registro, valoración e información de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

El fundamento de esta normativa, como hemos dicho, es dar cumplimiento al compromiso asumido por la C. Eu con la ratificación del Protocolo de Kyoto de *reducir las emisiones de gases de efecto invernadero*<sup>9</sup>. Objetivo que responde a la opinión mayoritaria de la comunidad científica que considera que el incremento de la concentración de GEI en la atmósfera terrestre está provocando importantes alteraciones del clima. Es el fenómeno conocido como “cambio climático”<sup>10</sup> que, según el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático emitido en el año 2001, se manifiesta en el ascenso de temperaturas en nuestro planeta durante el último siglo, en el aumento de la frecuencia de ciertos fenómenos climáticos extremos (sequías, inundaciones, reducción de la productividad agrícola, etc), en el retroceso de los glaciares y consiguiente subida del nivel del mar, en la estrecha relación comprobada entre las concentraciones atmosféricas de GEI y los anteriores cambios y el aumento progresivo de la concentración de dichos gases.

Como consecuencia de ello se hace necesario la aplicación de políticas y medidas que tiendan a limitar las emisiones de los susodichos gases. En esta lí-

---

<sup>8bis</sup>. Con fecha de 7 de marzo de 2007 se ha publicado el Inventario de G.E.I correspondiente a los años 1990-2005.

<sup>9</sup> Vid, I. SANZ RUBIALES: “Una aproximación al nuevo mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”, en REDA n.º. 125 (2005, págs. 32-34). JOSÉ M. MARTÍN BERNAL: “Notas resumidas sobre Kioto”, en RDU y MA n.º. 218 (2005, págs. 167 y ss).

<sup>10</sup> Al respecto, entre otros: M<sup>a</sup> TERESA CARBALLEIRA RIVERA: “El cambio climático. Análisis científico y jurídico de la problemática de la emisión de gases de efecto invernadero”, en RDU y MA n.º. 156 (1997, págs. 161 y ss).

nea se enmarca la acción de la C.Eu al regular el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad<sup>11</sup>. Este régimen no garantiza por sí mismo la reducción en la emisión de gases, la cual se trata de conseguir mediante la asignación de cuotas de emisión. La asignación de esas cuotas debe llevar a las empresas a invertir en tecnologías respetuosas con el medio ambiente, lo que puede implicar que una empresa comercialice en el mercado aquellas cuotas de emisión excedentarias. Con esta técnica de mercado se pretende, como ya apuntaba el profesor MARTÍN MATEO, sustituir parcialmente los mecanismos públicos de control, por los basados en la oferta y la demanda<sup>12</sup>.

El comercio de emisiones de GEI permitirá reducir la contaminación desde el momento en que se cuantifica el máximo de derechos de emisión a asignar. Pero dicha cuantificación plantea el problema de determinar cual es la contaminación máxima admisible para evitar que se degrade el medio ambiente y que a la vez permita lo que se ha dado en llamar desarrollo sostenible. Pero dicho problema se salva con la mayoritaria posición científica que avala la necesidad de reducir los actuales niveles de contaminación. No cabe duda que en este proceso se sacrificarán empresas, las menos competitivas económica y ambientalmente hablando. Ello favorece el fortalecimiento de las grandes empresas, en perjuicio de las Pymes. Aquellas podrán invertir en nuevas tecnologías y comprar los derechos de emisión necesarios para realizar su actividad. A las Pymes les quedará la opción de la fusión, la adsorción o la desaparición, un futuro poco alagüeño, salvo que en todo este proceso de reducción de la contaminación, los poderes públicos al asignar los derechos de emisión tengan en cuenta esta problemática reservando parte de aquellos derechos para las mismas, según su número y capacidad productiva. Aquí pueden jugar un importante papel las Mesas de diálogo social a las que más abajo nos referiremos.

Veamos en qué consiste esta técnica mediante el análisis de la normativa reguladora más arriba indicada.

#### B) Emisiones comercializables y autorización de emisión

Sólo podrán comercializarse las emisiones de dióxido de carbono procedentes de actividades de generación de electricidad, refino, producción y

---

<sup>11</sup> Directiva 87/CE, de 13 de octubre de 2003.

<sup>12</sup> R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho..., op. cit. pág. 136.

transformación de metales férreos, cemento, cal, vidrio, cerámica, pasta de papel, papel y cartón.

Cualquier instalación que desarrolle una de las actividades anteriormente indicadas y que genere emisiones de dióxido de carbono debe contar con una autorización de emisión a partir de 1 de enero de 2005, que otorgará la respectiva CCAA (aquella en la que se ubique la instalación)<sup>13</sup>, siempre que se compruebe la capacidad de la empresa para medir sus propias emisiones de GEI.

La Ley 1/05, de 9 de marzo, establece el procedimiento para el otorgamiento de dicha autorización<sup>14</sup> y la obligación de la CCAA de comunicar al Registro Nacional de Derechos de Emisión (Renade)<sup>15</sup> las resoluciones de otorgamiento o extinción de autorizaciones (en el plazo de 10 días desde la resolución). El Registro Nacional de Derechos de Emisión<sup>16</sup> sirve para dar publicidad y para la permanente actualización de la titularidad de los derechos de emisión, debiendo inscribirse en el mismo la expedición, titularidad, transmisión, entrega, retirada, cancelación y demás transferencias de los derechos de emisión. El Renade, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, forma parte del sistema comunitario de registros integrados. El hecho de que en el mismo se inscriban todo tipo de derechos de emisión: los procedentes del PNA, de otros Planes Nacionales de cualquier Estado miembro o de unidades de reducción de emisiones, exige de la debida coordinación con el sistema comunitario de Registros. Al complejo funcionamiento y coordinación de estos registros se refiere el Reglamento que regula el Renade.

---

<sup>13</sup> Las instalaciones debían pedir la autorización de emisión y la asignación de derechos de emisión antes del 30 de septiembre de 2004. La autorización de emisión de G.E.I. podrá incorporarse a la autorización ambiental integrada, como dispone la D.A. 1ª de la Ley 1/05, de 9 de marzo en las condiciones que determine la respectiva CC.AA.

<sup>14</sup> Se inicia con una solicitud del titular de la instalación al órgano competente de la respectiva CCAA, en la que entre otros datos debe constar una descripción de la instalación, de sus actividades y de las materias primas que utiliza y que puedan generar emisiones de GEI. La solicitud debe resolverse en el plazo máximo de tres meses con efectos presuntos desestimatorios.

<sup>15</sup> RD 1264/05, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Derechos de Emisión.

<sup>16</sup> Art. 25 de la Ley 1/05, de 9 de marzo. En el mismo debe figurar una cuenta de haberes, en la que se inscribirán todos los derechos de emisión que figuren en el PN de Asignación, y otra de cancelación de las que será titular la AGE. ; una cuenta de haberes para cada instalación (titular); una cuenta de haberes de cada persona física o jurídica distinta de los anteriores que sea parte en una transmisión de derechos de emisión; una tabla de emisiones verificadas y una tabla de entrega de derechos.

La entidad encargada de la gestión del susodicho Registro<sup>17</sup> está habilitada para el cobro de tarifas fijadas reglamentariamente<sup>18</sup>.

Se permite también el otorgamiento de una autorización para la agrupación de instalaciones, a fin de que a varias instalaciones respondan de forma conjunta de la obligación de entregar derechos de emisión. Se concederá por el Consejo de Ministros, previo informe de las respectivas CCAA, debiendo tener en cuenta el parecer de la Comisión Europea que podrá rechazar la solicitud de autorización.

### C) Naturaleza jurídica de los Derechos de emisión<sup>19</sup>.

El derecho de emisión es un derecho subjetivo, transmisible, que atribuye a su titular la facultad de emitir a la atmósfera por una de las instalaciones anteriormente citadas, una tonelada de dióxido de carbono equivalente<sup>20</sup>. Este derecho de emisión sólo tendrá validez durante el periodo de vigencia de cada Plan Nacional de Asignación, al que posteriormente nos referiremos.

La titularidad originaria de la totalidad de los derechos de emisión que figuren en cada PNA corresponde a la Administración General del Estado (AGE), que los asignará, enajenará o cancelará.

Los derechos de emisión, en virtud de tal titularidad, hemos de considerarlos que forman parte del patrimonio de la AGE<sup>21</sup>. Ello plantea el problema de determinar si nos encontramos ante derechos sujetos al régimen jurídico propio del dominio público o del dominio privado.

Puesto que es la afectación a un uso o servicio público lo que determina la demanialidad de los bienes y derechos de titularidad pública, de conformi-

---

<sup>17</sup> La gestión del Renade ha sido encomendada a Iberclear en el Consejo de Ministros celebrado el día 19 de noviembre de 2004.

<sup>18</sup> Orden MAA/1445/2006, de 9 de mayo, sobre tarifas del Renade.

<sup>19</sup> Art. 20 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

<sup>20</sup> Una tonelada de CO<sub>2</sub> u otro gas de efecto invernadero.

<sup>21</sup> Art. 3. 1 de la Ley 33/03, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (PAP).



dad con la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>22</sup>, parece claro que hemos de considerar los derechos de emisión como bienes patrimoniales. Concretamente se trataría de derechos adquiridos por atribución de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

Tal calificación como derechos patrimoniales permite a la AGE la enajenación de los mismos<sup>23</sup>. Ahora bien, esta enajenación casa mal con la asignación gratuita que de los derechos de emisión realiza el PNA. Máxime cuando la LPAP establece que la enajenación a título gratuito sólo será admisible en los casos en que se acuerde su cesión (art. 132); lo que sólo está previsto respecto de otras Administraciones públicas, fundaciones públicas, asociaciones declaradas de utilidad pública, etc, para la realización de fines de utilidad pública (art. 145 LPAP).

Por otra parte, uno de los principios que debe regir la gestión y administración de los derechos patrimoniales es el de rentabilidad en su explotación (art. 8. 1. c) de la LPAP), la cual debe realizarse a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico<sup>24</sup>. Dicha rentabilidad no se ha llevado a cabo respecto de los derechos de emisión asignados con el PNA 2005-2007, ni respecto del 90% de los derechos de emisión que se asignen en el futuro PNA 2008-2012<sup>25</sup>, ni consecuentemente el necesario negocio jurídico, en la medida en que se hace una asignación gratuita ope legis y sin necesidad del correspondiente negocio jurídico.

En consecuencia, ¿cómo calificar esa transferencia gratuita que realiza la AGE de sus derechos de emisión? La misma ha sido calificada como una subvención<sup>26</sup>. Esta consideración creemos que casa mal, en primer lugar, con el mismo concepto de subvención, que hace referencia a una aportación dineraria, según la Ley 38/03, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; y en segundo lugar, con la calificación de “derecho” de las emisiones transferidas.

---

<sup>22</sup> Art. 5 de la Ley 33/03, de 3 de noviembre PAP.

<sup>23</sup> Art. 20 de la Ley 1/05, de 9 de marzo y art. 30. 2 de la LPAP.

<sup>24</sup> Art. 106 y 110 y ss de la LPAP'03.

<sup>25</sup> Art. 16 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

<sup>26</sup> Al respecto, la Resolución de 8 de febrero de 2006, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueban las normas de registro, valoración e información de los derechos de emisión de GEI.

Ello da muestra de la peculiaridad del régimen jurídico aplicable a los derechos de emisión, divergente en aspectos esenciales del aplicable a los bienes y derechos patrimoniales de la AGE. De ahí que mantengamos como más razonable otra calificación jurídica. Para ello, podemos preguntarnos si constituye la afirmación de la titularidad estatal de los derechos de emisión una demanialización del vuelo o espacio atmosférico<sup>27</sup>. Parece claro que el derecho a contaminar, el derecho de emisión, no se encuentra afecto a un uso o servicio público, sino que constituye un uso “degradante” de un bien, la atmósfera. Y esta, sí que podría considerarse como un bien afecto a un uso común general, por cuanto, resulta esencial para todo ser humano. Entramos, pues, en la clásica polémica sobre la demanialización del vuelo<sup>28</sup>. Esta vendría a explicar que esos derechos de emisión, o derechos a contaminar, como usos de un bien de dominio público, de carácter excluyente o al menos intenso y peligroso, necesitan de su sometimiento a una autorización o concesión demanial. Dichos derechos de emisión se considerarían derechos reales autorizables o concesionables.

Pero también esta calificación plantea problemas en cuanto a la aplicación del régimen jurídico de los bienes demaniales, por cuanto en ningún caso esos derechos de emisión serían enajenables como mantiene la Ley 1/05, de 9 de marzo, ni tampoco sujetos a la libre comercialización, pieza clave de la reducción de GEI.

La Ley 1/05, de 9 de marzo, podría haber realizado una demanialización clara del espacio atmosférico, determinando las necesarias peculiaridades de su régimen jurídico para hacer frente a las obligaciones asumidas con el Protocolo de Kioto. Pero las repercusiones que ello tendría en distintos ámbitos impiden que una ley sectorial realice tal demanialización. Con lo que se ha creado un régimen sui generis para dichos derechos de emisión.

---

<sup>27</sup> I. SANZ RUBIALES: “Una aproximación...”, op. cit. (pág. 52), considera esta previsión como una demanialización o publicación encubierta de los usos atmosféricos.

<sup>28</sup> Al respecto, entre otros: ISABEL GONZÁLEZ RÍOS: “El subsuelo, el vuelo y los espacios libres y zonas verdes”. En Bienes de uso público municipal, II. Ed. Comares. Granada. 2002. Respecto al uso común especial del vuelo que suponen esas emisiones, vid, R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho..., op. cit. págs. 119-120. I. SANZ RUBIALES: “Una aproximación ...”, op. cit. pág. 48, define los derechos de emisión como derechos de uso, como utilización no consuntiva del bien atmósfera.

Por su parte, la STC 227/88 se refiere a la vinculación entre el demanio natural, en el que podemos incluir el medio ambiente atmosférico y la necesaria protección del medio ambiente.

El derecho de emisión puede tener su origen en el Plan Nacional de Asignación de España, en un Plan Nacional de Asignación de otro Estado Miembro de la C.Eu o en un Tercer país parte del Protocolo de Kioto, o en una unidad de reducción de emisiones procedente de mecanismos de desarrollo limpio o de aplicación conjunta, que son instrumentos de mercado para la protección ambiental previstos en el Protocolo de Kioto, más adelante nos referimos a los mismos.

Los derechos de emisión que se asignen a una instalación entrarán a formar parte de su patrimonio y deben tener el correspondiente reflejo contable<sup>29</sup>.

D) Expedición<sup>30</sup>, transmisión<sup>31</sup>, entrega y cancelación<sup>32</sup> de los Derechos de Emisión

El número total de derechos de emisión que se prevean asignar en un PNA para el periodo que abarque se expedirán e inscribirán en el Renade en la cuenta de haberes de la AGE antes del 28 de febrero del año inicial del periodo de vigencia del Plan.

Hecha la asignación a la AGE, el Renade transferirá de la cuenta de haberes de la misma a la de cada titular de la instalación los derechos que le correspondan.

A partir de ese momento el titular de los derechos de emisión podrá transmitirlos. La transmisión podrá realizarse entre personas físicas o jurídicas de la UE o entre estas y personas físicas o jurídicas de terceros Estados en condiciones de reciprocidad.

---

<sup>29</sup> Resolución de 8 de febrero de 2006, del Instituto de Contabilidad y Auditorías de Cuentas, por la que se aprueban normas para el registro, valoración e información de los derechos de emisión de GEL.

<sup>30</sup> Hemos de tener en cuenta el Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes (EPER), que incluye información sobre emisiones al aire y al agua de determinadas sustancias que han superado los umbrales de notificación fijados en el Decisión del 17 de julio de 2000 sobre realización de un Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes, de conformidad con la Directiva de 1996 sobre Prevención y Control Integrados de la contaminación.

<sup>31</sup> Art. 21 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

<sup>32</sup> Art. 27 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

Para terminar este proceso, el titular de la instalación debe remitir, antes del 28 de febrero, al órgano autonómico competente un informe verificado sobre las emisiones de gases del año precedente<sup>33</sup>.

El citado informe será valorado por el órgano autonómico competente<sup>34</sup>, el cual puede: dar su conformidad, en cuyo caso debe inscribir antes del 31 de marzo las emisiones realizadas en el año precedente en la tabla de emisiones verificadas del Renade, o bien, no dar su conformidad, en cuyo caso comunicará al titular de la instalación las emisiones que considera verificadas, examinará las alegaciones del titular, e inscribirá en la tabla de emisiones verificadas el dato relativo a las mismas.

Si el titular no remite el informe, el órgano competente autonómico procederá a la estimación de emisiones y a su correspondiente inscripción.

Este dato de las emisiones verificadas en el año precedente que figurará en el Renade sirve para determinar la cantidad de Derechos de Emisión que debe entregar el titular de la instalación, antes del 30 de abril de cada año, que debe ser equivalente a aquella.

La entrega de Derechos de Emisión en cantidad equivalente a las emisiones verificadas del año anterior, supondrá la transferencia de derechos de la cuenta de haberes del titular a la cuenta de haberes de la AGE.

No obstante, transcurridos 4 meses contados desde la finalización del periodo de vigencia del Plan Nacional de Asignación los Derechos de Emisión válidos para ese periodo *caducarán automáticamente*, y se cancelarán de oficio por el Registro.

---

<sup>33</sup> Art. 22 de la Ley 1/0, de 9 de marzo. En desarrollo de esta previsión legislativa, el RD 1325/05, de 4 de noviembre, establece que la verificación de los informes anuales sobre emisiones de GEI se realizará por verificadores acreditados por el órgano autonómico competente o por el organismo de acreditación designado por la CCAA (art. 3). Quedando las CCAA obligadas a comunicar a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático el órgano autonómico competente en materia de acreditación de verificadores, así como, los verificadores acreditados por dicho órgano (art. 5 del RD 1315/05, de 4 de noviembre).

Así, el organismo de acreditación designado por el órgano competente autonómico podrá ser una entidad pública o privada, siempre que no tenga ánimo de lucro.

<sup>34</sup> Art. 23 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

Si bien el hecho de que caduquen puede llevar a la instalación a agotar sus derechos de emisión y no reducir su contaminación, lo cierto es que el art. 20. 6. d) y la DA 2ª de la Ley 1/05, de 9 de marzo permiten adquirir derechos de emisión mediante unidades certificadas de reducción de emisiones. Ello sin contar, con que los derechos de emisión que no se utilicen pueden rentabilizarse mediante su venta en el mercado.

#### E) El Plan Nacional de Asignación<sup>35</sup>

El PNA es el instrumento mediante el que se pretende dar cumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas por España de reducción de las emisiones de GEI. El mismo se aprueba por el Gobierno mediante Real Decreto, con una vigencia para el primer Plan de 3 años (2005-2007) y para los sucesivos de 5 años (2008-2012). Concretamente el RD 1866/04, de 6 de septiembre, aprueba el PNA de derechos de emisión, 2005-2007, determinando el número total de derechos de emisión que se prevén asignar y el procedimiento de asignación<sup>36</sup>. El PNA reserva una determinada cantidad de Derechos de Emisión para nuevos entrantes<sup>37</sup>.

La incidencia que este PNA de Derechos de Emisión tiene en el mercado se refleja en el hecho de que en su elaboración se haya garantizado la participación de organizaciones sindicales y empresariales a fin de valorar sus efectos sobre la competitividad, la estabilidad en el empleo y la cohesión social. A tal efecto se ha regulado el funcionamiento y composición de las Me-

---

<sup>35</sup> Art. 14 y 20 de la Ley 1/05, de 9 de marzo y RD 1866/04, de 6 de septiembre, modificado por el RD 60/05, de 21 de enero y por RD 777/06, de 23 de junio, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007. Hemos de tener en cuenta que en el momento de publicarse estas líneas ya se ha aprobado el PNA 2008-2012 (R.D. 1370/2006, de 24 de noviembre), que ha sido notificado a la Comisión Europea para que se pronuncie sobre el mismo.

<sup>36</sup> Dicho PNA fue remitido a la Comisión Europea en cumplimiento de la normativa comunitaria. Como consecuencia de dicha remisión se establecieron ciertas condiciones para considerar el PNA conforme con el Derecho Comunitario. Ello ha dado lugar a varias modificaciones posteriores del mismo, la última de las cuales tiene por objeto establecer la cantidad adicional de derechos de emisión necesaria para asignarlos a nuevas instalaciones que debían incluirse en el mismo por decisión de la Comisión Europea.

<sup>37</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2006, sobre asignación de derechos de emisión a nuevos entrantes. Concretamente se asignan derechos de emisión a 37 instalaciones para el periodo 2005-2007.

sas de diálogo social<sup>38</sup>, que tienen por objeto garantizar la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en la elaboración y seguimiento del PNA respecto a los efectos del mismo en el empleo, cohesión social y competitividad.

Dos aspectos hemos de destacar en relación a dichas Mesas de diálogo. El primero referido a su composición, por cuanto en las mismas están representadas la AGE y las organizaciones empresariales y sindicales, dejando fuera de las mismas a las CCAA, lo que choca con el importante papel que desempeñan en el proceso de reducción de las emisiones de GEI, y a los entes locales, afectados directos por las emisiones que realicen las instalaciones situadas en sus territorios. Si tenemos en cuenta las competencias tanto autonómicas como locales<sup>39</sup> en materia de medio ambiente, carece de sentido la no intervención de estas Administraciones en dichas Mesas de diálogo social.

El segundo, relativo a la naturaleza jurídica de tales Mesas de diálogo, que se configuran como un “espacio de reflexión”, un “instrumento de diálogo”, con lo que se niega cualquier capacidad decisoria a las mismas en la elaboración y seguimiento del PNA. Su configuración como un órgano colegiado de los previstos en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC (art. 22. 2) hubiera salvado esa problemática, teniendo en cuenta que cualquier decisión sobre asignación de derechos de emisión que no tenga en cuenta el parecer de las organizaciones sindicales y empresariales puede suponer un tremendo fracaso por afectar al empleo o a la competitividad.

En este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2005, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>40</sup>, establece que el mercado de derechos de emisión de GEI debe implantarse con el menor perjuicio posible para el desarrollo económico y el empleo. Así, los PNA “deben tener en cuenta la información y los datos correctos relativos a las emisiones previstas por las instalaciones y sectores afectados (fj. 60)”.

---

<sup>38</sup> RD 2002/06, de 17 de febrero, por el que se regula la composición y funcionamiento de las Mesas de diálogo social previstas en el art. 14 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

<sup>39</sup> Art. 148. 1. 9, 23 de la CE y art. 25. 2. f) de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

<sup>40</sup> Esta sentencia resuelve el recurso presentado por el Reino Unido e Irlanda del Norte contra una Decisión de la Comisión de la C. Eu relativa a la propuesta de modificación del PNA de GEI notificado por el Reino Unido.

El procedimiento de adquisición de los Derechos de Emisión requiere de una solicitud de asignación de los mismos, por parte del titular de las instalaciones para el periodo de vigencia del Plan, al Ministerio de Medio ambiente. Esta solicitud se presentará ante el órgano autonómico competente que la remitirá al M. Medio Ambiente. Esta solicitud debe presentarse 12 meses antes del inicio del periodo de vigencia de cada PNA. Los nuevos entrantes solicitarán la asignación de derechos de emisión una vez cuenten con la autorización de emisión de gases.

La Resolución de asignación de Derechos de Emisión corresponde al Gobierno, y determinará la cantidad de derechos que se asignan a cada instalación durante la vigencia del Plan y su distribución anual. Transcurridos tres meses sin haberse notificado resolución expresa se entenderá desestimada la solicitud.

El PNA aprobado por el Gobierno para el periodo 2005-2007 marca como objetivo que las emisiones de GEI se estabilicen en la media de las emisiones de los años 2000/02. Con ello se consigue una reducción de emisiones, que se prevé sea mayor para el periodo 2008/2012, al final del cual las emisiones no deberían sobrepasar un 24% respecto de las emisiones del año 1990<sup>41</sup>.

El PNA declara que el mismo debe servir para reducir las emisiones de GEI a la atmósfera, en cumplimiento del Protocolo de Kyoto pero preservando “la competitividad y el empleo de la economía española”.

En este intento por hacer compatible la reducción de emisiones, o sea, la protección del medio ambiente, y el desarrollo sostenible, el PNA prevé que deben adoptarse y potenciarse otras medidas horizontales para la protección del medio ambiente, tales como: profundizar en la utilización de la fiscalidad como instrumento para mejorar el medio ambiente (v. gr. fomento de las energías renovables mediante el aumento de las reducciones en diversos impuestos: IBI, Impuesto de Sociedades); o conseguir el ahorro y la eficiencia en el consumo de energía, para lo que se aprobó “la Estrategia de ahorro y eficiencia energética 2004/2012 (EA)”, que debe contribuir a mejorar la competitividad por la vía de la utilización eficiente de los recursos energéticos y fomentar la protección del medio ambiente, compatilizando progreso económico y bienestar derivado de un entorno ambiental más limpio.

---

<sup>41</sup> El objetivo del Protocolo de Kyoto es reducir las emisiones a los niveles del año 1990.

Pero junto a esas medidas horizontales que inciden en el Mercado, se han de adoptar otras medidas directas sobre los sectores de actividad causantes de las emisiones de GEI. Así, el PNA se refiere al sector de los transportes, el segundo mayor contribuyente de emisiones de GEI.

Junto al sector del transporte se prevén las medidas tendentes a la reducción del consumo energético aplicable al sector residencial, comercial e institucional; el sector agrario (fomento de la agricultura extensiva, de la formación agroambiental, forestación de tierras agrícolas, medidas para obtener pagos de la política agrícola común<sup>42</sup>), sector muy avanzado ya en las medidas que contribuyen a la reducción de emisiones; la gestión de residuos<sup>43</sup>. Otro papel importante en la reducción de emisiones se atribuye en el PNA a los llamados “sumideros de carbono”, que absorben parte de los gases de efecto invernadero emitidos: actividades agrícolas (reducción o supresión del laboreo, implantación de cultivos arbóreos, actividades forestales: reforestación, prevención de incendios, etc).

El PNA recoge una tabla con el reparto de Derechos de Emisión por actividades. En dicha tabla figuran las diversas actividades: generación eléctrica, refinado de petróleo, cemento, cal, ladrillo, tejas, papel, etc; el nivel de emisiones en 1990; las asignaciones que se realizan para el año 2006 y el porcentaje de peticiones de Derechos de emisión. Destaca que en todas las actividades el porcentaje de petición o solicitudes excede sobremanera el número de asignaciones.

Ello pone en sobreaviso a las Administraciones Públicas, que serán las encargadas de controlar y verificar que el PNA se cumpla, y de que no existan actividades contaminantes sin los necesarios derechos de emisión y autorización para las mismas. De ahí, el importante papel que en esta materia va a jugar un buen funcionamiento del régimen sancionador.

#### F) Régimen sancionador<sup>44</sup>

Se clasifican las infracciones en muy graves, graves y leves, con multas que en el caso de las muy graves pueden alcanzar los 2 millones de euros. Además

---

<sup>42</sup> Requisitos legales relacionados con el respeto al medio ambiente, seguridad alimentaria para el consumo, normas sobre bienestar animal.

<sup>43</sup> El PNA va en la línea de reducir de forma notable las emisiones de vertederos y aguas residuales.

<sup>44</sup> Art. 29 y 30 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.



de las multas, que resultan cuantiosas, se pueden imponer otro tipo de sanciones: clausura de las instalaciones, extinción o suspensión de la autorización, multa de 100 euros por cada tonelada emitida cuando las infracciones consistan en no entregar los derechos de emisión y, además, publicación de la sanción, nombres y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables.

Como medida destacable, para evitar que a las instalaciones sea más rentable “infringir y pagar” que cumplir la normativa, se prevé: “que el pago de la multa no eximirá al titular de entregar una cantidad de derechos de emisión equivalente a la de las emisiones en exceso, en el momento de entregar los derechos de emisión correspondientes al año natural siguiente al de la comisión de la infracción”. ¿Pero qué pasa con quien contamine sin tener asignados derechos de emisión? Parece claro que entraría dentro del ámbito punitivo penal, máxime cuando entre las infracciones muy graves se recoge la de realizar emisiones sin contar con la necesaria autorización, pero no se prevé como infracción el contaminar sin contar con la asignación de derechos de emisión.

La potestad sancionadora corresponde como regla general a las CCAA<sup>45</sup>.

## **2) Proyectos de desarrollo limpio y aplicación conjunta.**

El Protocolo de Kyoto, junto a la reducción de emisiones y su comercio (art. 3 y 17), como técnica de mercado para proteger el medio ambiente, prevé mecanismos de desarrollo limpio (art. 12), con el que se pretende que las partes no incluidas en el Protocolo de Kyoto puedan lograr un desarrollo sostenible, así como, ayudar a aquellas partes a las que sí se aplica el Protocolo al cumplimiento de sus compromisos de reducción de las emisiones.

Los mecanismos para conseguir un desarrollo limpio consisten, por una parte, en que las Partes excluidas se beneficiarán de los Proyectos que tengan por resultado reducciones cuantificadas de las emisiones, y por otra, en que las Partes en el Protocolo de Kyoto podrán utilizar las reducciones certificadas de emisiones que deriven de Proyectos de desarrollo limpio para contribuir al cumplimiento de parte de los compromisos asumidos de reducción de emisiones.

El mecanismo de un desarrollo limpio estará dirigido y supervisado por órganos específicos en el marco del Protocolo de Kyoto. Dichas actividades de

---

<sup>45</sup> Art. 35 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

Proyectos se sujetarán a una auditoría de verificación independiente. Además, la reducción de emisiones de una actividad de Proyecto deberá ser certificada por las entidades que designe la Conferencia de las Partes<sup>46</sup>.

La Ley 1/05, de 9 de marzo (DA 2ª) crea una Comisión Interministerial<sup>47</sup> que ejercerá como autoridad nacional designada para los mecanismos basados en proyectos de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto. Esta Comisión emitirá informes preceptivos sobre la participación voluntaria en este tipo de proyectos. Este informe al emitirlo España, se convierte en parte involucrada en el Proyecto.

A la vez, propondrá al Consejo de Ministros el reconocimiento de unidades de reducción de emisiones o reducciones certificadas de emisiones como derechos de emisión válidos, etc. Las CCAA podrán crear centros que colaboren con la Autoridad Nacional para facilitar el desarrollo de este tipo de Proyectos.

Quienes pretendan llevar a cabo proyectos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta, que deban contar con un informe de la autoridad nacional designada, deben presentar una solicitud acompañada de una copia del proyecto y su descripción técnica. Los mecanismos de desarrollo limpio implican la aplicación de inversiones públicas en terceros países en tecnología limpia (principalmente en América Latina, Europa del Este, y el Magreb). Así, se dará prioridad a los proyectos que promuevan sistemas energéticos sostenibles (ahorro y eficiencia energética, energías renovables) y a los de gestión medioambiental correcta de residuos.

La autoridad nacional designada al emitir el informe sobre la participación voluntaria de España en Proyectos de Desarrollo limpio tendrá en cuenta que: el Proyecto demuestra una reducción de emisiones de GEI referidos en el Protocolo de Kyoto, que consiga a largo plazo beneficios reales en relación a la mitigación del cambio climático, que conlleve la transferencia de tecnología inocua y beneficios para el medio ambiente, que el Proyecto no

---

<sup>46</sup> La Conferencia de las Partes: es el órgano supremo de la Convención encargado de examinar el cumplimiento del Protocolo de Kyoto.

<sup>47</sup> La Comisión se compone por un representante de la Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno y por representantes de varios Ministerios: Asuntos Exteriores, Medio Ambiente, Industria, Turismo y Comercio, Economía y Hacienda.

afecte negativamente al empleo y que no exista negativa por parte del país receptor.

### 3) Las técnicas de Ecogestión y Ecoauditoría<sup>48</sup>.

#### A) Regulación y Objetivos.

Uno de los objetivos de la CEu es la consecución de un desarrollo sostenible que a la vez sirva para proteger el medio ambiente<sup>49</sup>.

Para la consecución de ese desarrollo sostenible y protección medioambiental la C. Eu ha ampliado los instrumentos utilizando mecanismos de mercado con el objeto de que las organizaciones que pueden intervenir en el proceso del desarrollo sostenible utilicen técnicas de protección del medio ambiente más comprometidas, que vayan más allá del mero cumplimiento de las exigencias normativas en la materia. Se trata de implicar a todas las organizaciones que inciden en el desarrollo económico a que intervengan de forma activa en la protección medio ambiental. Esta intervención, como ha señalado la Doctrina<sup>50</sup>, no es meramente altruista, sino que con ella las empresas preten-

---

<sup>48</sup> Las auditorías ambientales han sido tratadas, entre otros, por: J. L. del VALLS: "Auditoría de gestión del medio ambiente". AGMA, en Dirección y Progreso, n.º 110 (1990, págs. 77 y ss). R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho..., op. cit. págs. 405 y ss; y Nuevos instrumentos de tutela ambiental, op. cit. págs. 101 y ss. DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ y PEDRO T. NEVADO MORENO: "Evaluación de los sistemas de ecogestión: la auditoría ambiental, análisis y régimen jurídico", en RDU y MA n.º 155 (1997, págs. 167 y ss). F. FUENTES BODELÓN: "Sistemas de ecogestión y auditorías ambientales", en Revista de Derecho Ambiental n.º 14 (1995, págs. 85 y ss). M. TARRÉS VIVES: "Los sujetos privados en la gestión y auditoría medio ambiental comunitaria. Su desarrollo en la Umweltauditgesetz alemana", en RAP n.º 145 (1998, págs. 511 y ss). A. NOGUEIRA LÓPEZ: Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial, Marcial Pons. Madrid. 2000. ÁLVAREZ GARCÍA: "La protección del medio ambiente mediante las técnicas de normalización industrial y la certificación", en REDA n.º 105 (2000, págs. 60 y ss); "Normalización industrial y medio ambiente", en el libro homenaje a R. Martín Mateo, op. cit. págs. 3711 y ss. T. QUINTANA LÓPEZ: "El sistema comunitario de eco-auditoría. Aproximación a su puesta en funcionamiento", en el libro homenaje a R. Martín Mateo, op. cit. págs. 3501 y ss. SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ: "Normalización industrial y Derecho Comunitario de la competencia", en RAP n.º 158 (2002, págs. 187 y ss).

<sup>49</sup> Así se deduce del art. 2 del Tratado de la UE y de la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los EEMM de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa Comunitario de Política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

<sup>50</sup> T. QUINTANA LÓPEZ: "El sistema comunitario...", op. cit. pág. 3502.

den ser más competitivas en una sociedad cada vez más sensible a los problemas ambientales.

Con este objetivo la C. Eu aprobó el Reglamento 1836/93, del Consejo, de 29 de junio, por el que se establecía un sistema comunitario de gestión y auditoría medio ambientales<sup>51</sup> al que podían adherirse voluntariamente las empresas del sector industrial. El éxito de esta normativa ha llevado a la derogación de dicho Reglamento por el actual Reglamento nº 761/01, de 19 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>52</sup>, que viene a extender ese sistema voluntario de ecogestión y Ecoauditoría medioambiental a cualquier organización que produzca efectos sobre el medio ambiente, no limitándolo a las empresas del sector industrial.

Ese sistema de ecogestión y Ecoauditoría medioambiental se conoce con las siglas inglesas EMAS (*Environmental Management And Auditing System*) y se conecta con el actual espíritu empresarial de conseguir la calidad total en la empresa<sup>53</sup>.

A nivel interno se ha aprobado el RD 85/1996, de 26 de enero, y en Andalucía el Decreto 53/99, de 2 de marzo, que recogen normas para la aplicación del primero de esos Reglamentos comunitarios<sup>54</sup> (Rgto. 1836/93), cuya regulación debe adaptarse, por consiguiente, al Reglamento Comunitario vigente del año 2001.

En definitiva, con el EMAS, que tiene carácter voluntario, se pretende la mejora del comportamiento medioambiental, y ello mediante el ofrecimiento de técnicas de gestión y Ecoauditoría ambientales que permitan a dichas organizaciones ahorrar coste, mejorar su imagen pública y hacerlas más competitivas, prevenir sanciones ambientales, facilitar el acceso a ayudas e incentivos por razones ecológicas y reducir el pago de impuestos ecológicos<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Este Reglamento se enmarca dentro de lo que se ha dado en llamar normalización industrial.

<sup>52</sup> En adelante Rgto CE'01. Este Reglamento ha sido modificado por el Reglamento CE nº 196/06, de la Comisión, de 3 de febrero de 2006.

<sup>53</sup> R. MARTÍN MATEO: Nuevos instrumentos..., op. cit. págs. 113-114.

<sup>54</sup> Reglamento 1836/93, de 29 de junio, del Consejo.

<sup>55</sup> Esta última medida se prevé en el Decreto 53/99, de 2 de marzo, de la CCAA de Andalucía, en relación a los impuestos ecológicos establecidos por la Ley de Acompañamiento de 2003.

Para conseguir dichos objetivos las instalaciones contaminantes deben realizar importantes cambios tecnológicos y principalmente mantenerse informadas respecto de las exigencias legales en materia de tutela ambiental. El carácter voluntario de estos sistemas de protección ambiental y el elevado coste que su aplicación puede suponer para las empresas que se decidan a utilizarlos con el objeto de mejorar su competitividad, hace que los poderes públicos traten de potenciarlos principalmente mediante la concesión de subvenciones, con el objeto de fomentar la protección del medio ambiente<sup>56</sup>.

#### B) Destinatarios.

El EMAS o sistema comunitario de gestión y Ecoauditoría medioambiental va destinado a todas las Organizaciones que produzcan efectos sobre el medio ambiente, y no sólo a las empresas del sector industrial. Si bien, este sistema no es obligatorio sino voluntario<sup>57</sup>. Se mantiene, pues, el carácter voluntario del sistema, lo que responde mejor a la necesidad de hacer intervenir al mercado en la tutela ambiental.

En cualquier caso, el Reglamento comunitario EMAS de 2001 hace especial hincapié en la necesidad de que en este sistema participen las PYMES. El art. 1 del Reglamento Comunitario<sup>58</sup> se refiere al fomento de la participación en el EMAS de las organizaciones, principalmente, de las PYMES<sup>58</sup>, lo que corresponde a los EEMM mediante diversas técnicas: facilitando el acceso a la información, a los fondos públicos, a la contratación pública, promoviendo medidas de asistencia técnica, imponiendo tarifas de Registro razonables. La contratación pública, principalmente, es uno de los elementos a favorecer para aquellas organizaciones que participen en el EMAS.

---

<sup>56</sup> Con este objeto se aprueba la Orden de 10 de octubre de 2005, de la Junta de Andalucía, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la mejora del control ambiental en la empresa, que entre otros objetivos se marca el de “apoyar la implantación de sistemas de gestión y auditoría medioambiental en las empresas” (art. 1 de la citada Orden).

<sup>57</sup> Esa voluntariedad lleva como contrapartida el lanzamiento de la imagen pública de la Organización mediante un logotipo, así como, medidas de apoyo económico e incentivos administrativos.

<sup>58</sup> Se han aprobado Directrices sobre periodicidad de la verificación, la validación y la auditoría donde se establece que se entiende por pequeña empresa, aquella que emplee a menos de 50 trabajadores y cuyo volumen de negocios anual no sea superior a 7 millones de euros.

Corresponde a las autoridades locales, en colaboración con asociaciones profesionales, cámaras de comercio y partes interesadas, facilitar asistencia a las PYMES para determinar los impactos significativos en el medio ambiente. Con el mismo objetivo podrán elaborarse programas regionales o nacionales.

La intervención de las PYMES en el sistema EMAS se trata de potenciar con la aprobación de las Directrices para los verificadores en relación con la verificación de dicho tipo de empresas. Con ellas se pretende que estas implanten sistemas de gestión medioambientales, y no sean reacias por el carácter complejo y burocrático del EMAS. Así, entre otros aspectos, se establecen los requisitos a tener en cuenta por los verificadores respecto a este tipo de empresas, que muestran una cierta flexibilidad en la gestión medio ambiental<sup>59</sup>.

En desarrollo del Reglamento comunitario EMAS del año 2001 se han elaborado unas Directrices sobre la idoneidad de las Entidades que se registren en el EMAS. Así, se establece que la Organización que se registre no debe superar los límites de un EEMM. Se recogen diferentes tipos de organizaciones: las que cuentan con varios centros, con un solo centro, para las que no puede determinarse un centro, Administraciones Locales, etc.

C) Procedimiento para formar parte del EMAS y problemática competencial sobre la designación de Entidades de Acreditación de Verificadores Medioambientales.

El procedimiento que debe seguir cualquier organización que quiera ser incluida en el EMAS consta de las siguientes fases:

---

<sup>59</sup> Así, no todos los procedimientos de gestión ambiental deben estar documentados. En las Pymes se utilizan con frecuencia procedimientos verbales y de formación en el puesto de trabajo. Los procedimientos han de ser proporcionados a los resultados medioambientales que se pretenden conseguir; el control de documentos en estas empresas se realizará simplemente verificando que documentos y qué persona debe tenerlos; se debe analizar por el verificador el resultado en la protección medioambiental, más que realizar complicadas pruebas para ver si el sistema de gestión funciona o no; la necesidad de que la Declaración Medioambiental sea pública no requiere de complejos procedimientos de publicidad, en las PYMES basta con facilitar fotocopias o material similar a los principales destinatarios de la actividad; la Auditoría: en las PYMES puede llevarla alguien de la empresa con suficiente independencia, pero en las microempresas, si ello no es posible, a fin de no recurrir a una empresa externa, el verificador puede dar por válidas las auditorías realizadas por Cámaras de Co, I., N. Asociaciones de dos o más microempresas, etc.

– Realización de un análisis medioambiental de sus actividades, productos o servicios<sup>60</sup> y según su resultado aplicación de un sistema de gestión medioambiental<sup>61</sup>, que principalmente cumpla con la legislación medioambiental.

– Implantación de auditorías internas medioambientales con las que se evaluará el impacto ambiental de una organización y se propondrán las medidas correctoras<sup>62</sup>.

– Preparación de una Declaración Medioambiental, que determinará los resultados logrados por una organización en cuanto a los objetivos y metas propuestos en materia de medio ambiente<sup>63</sup>.

– Examen del análisis medioambiental, del procedimiento de gestión y auditoría y de la declaración medioambiental para comprobar que cumplen los requisitos del Reglamento comunitario y someter a un verificador medioambiental la Declaración medioambiental

---

<sup>60</sup> Emisiones atmosféricas, vertidos al agua, prevención, reciclado, transporte y eliminación de residuos, materias primas empleadas, riesgos de accidentes, determinación de las actividades, servicios o productos con impacto ambiental significativo... Anexos VI y VII del Reglamento CE'01.

<sup>61</sup> Anexo I del Reglamento CE'01. Este Anexo ha sido modificado por el Reglamento CE nº 196/06, de la Comisión de 3 de febrero de 2006, con el objeto de tener en cuenta la norma europea En ISO 14001: 2004.

El sistema de gestión ambiental debe reunir unos requisitos: definición de una política ambiental, planificación, programas de gestión ambiental, estructura y responsabilidades organizativas, formación del personal en materia medio ambiental, documentación del sistema de gestión ambiental, planes de emergencia, inspección interna del sistema, auditorías.

<sup>62</sup> El Anexo II del Reglamento CE'01 determina los requisitos de las mismas: la auditoría interna garantiza que las actividades de una organización se llevan a cabo según los procedimientos establecidos. Dicha auditoría debe realizarse por personas suficientemente independientes de la actividad objeto de la misma para garantizar la imparcialidad, bien sean empleados de la organización o personal externo. La auditoría analizará los procedimientos de gestión y detectará posibles fallos. Los auditores deben tener conocimiento suficientes sobre los sectores que auditan. Las actividades de auditoría pueden consistir en: conversaciones con el personal, inspección de las condiciones de funcionamiento y de las instalaciones, examen de los registros medioambientales, comprobaciones al azar... Por último, se elaborarán las conclusiones de la auditoría y aplicación y seguimiento de un plan de medidas correctoras

<sup>63</sup> Anexo III del Reglamento CE'01, el objetivo de la Declaración Medioambiental es facilitar al público y otras partes interesadas información medioambiental sobre el impacto y el comportamiento medioambiental de la organización y mejora que se propone.

–Presentación de la Declaración Medioambiental Validada por un verificador al organismo competente del Estado miembro y tras su registro, su puesta a disposición del público<sup>64</sup>.

Por lo que respecta al Registro, una vez validada la Declaración Medioambiental la actividad será comunicada a la Administración autonómica para su inscripción en el Registro EMAS (Registro de Centros Ecoauditados). El Registro es único en el ámbito europeo sin bien la gestión del mismo se descentraliza entre los EEMM, que pueden tramitar altas y bajas. La inscripción se comunicará a la Comisión que la publicará en el DOUE<sup>65</sup>.

En definitiva, el EMAS, de carácter voluntario, consiste en que las organizaciones interesadas deben aplicar en sus centros una política medioambiental, que establezca los objetivos generales y principios de acción en relación al medio ambiente, proceder a una evaluación medioambiental del centro, introducir un sistema de gestión medio ambiente y realizar auditorías medio ambientales; hacer una declaración medio ambiente, que será pública y debe ser validada por un verificador medio ambiente acreditado, lo que le permitirá acceder al Registro EMAS.

El procedimiento se simplifica para aquellas empresas que se ajusten a los procedimientos de auditorías de la Ley de Industria y que, en base a los mismos, sigan las normas ISO previstas en materia medioambiental.

A la vista de este procedimiento, no cabe duda del importante papel que juegan en el mismo los verificadores medioambientales. Al respecto cada Estado miembro debe establecer un *sistema de acreditación* para aquellos. El verificador medioambiental debe reunir los requisitos mínimos que recoge el Anexo V del Reglamento comunitario de 2001: conocimiento y comprensión del Reglamento y demás normativa aplicable; de la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible; del funcionamiento general de la actividad suje-

---

<sup>64</sup> Esta transparencia informativa choca con el secreto industrial y la confidencialidad de los datos, pero se hace necesaria a efectos de mejorar la imagen de la empresa, tal como señala, F. FUENTES BODELÓN: “Sistemas de ecogestión y auditorías ambientales”, op. cit. pág. 86.

<sup>65</sup> En Andalucía el Registro EMAS lo gestiona la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente; en el se inscriben las actividades ubicadas en nuestra CCAA. El Decreto 53/99, de Andalucía prevé en el art. 6 a 8 el procedimiento de inscripción y baja en el Registro de Centros Ecoauditados.



ta a verificación; y de los requisitos y métodos de la auditoría medio ambiental. El verificador debe ser independiente e imparcial de la organización cuya actividad verifica y someterse a la supervisión por el organismo que concedió la acreditación. Los verificadores acreditados en un Estado miembro podrán desempeñar actividades de verificación en otro Estado miembro, previo cumplimiento de los requisitos del Anexo V<sup>66</sup>.

En España, el RD 85/96, de 26 de enero, estableció en su art. 2, que tanto las CCAA como la AGE podían designar Entidades de Acreditación de verificadores medioambientales; estableciendo la DA<sup>2ª</sup> que a nivel nacional sería la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), designada por la AGE, una de cuyas Agencias acreditadas es AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación). Existe en España un importante número de verificadores medioambientales acreditados: AENOR, Servicio de Certificación de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid; ECA CERT, Certificación. SA..., la mayoría situadas en Madrid y Barcelona.

No obstante, dicho Real Decreto, que contiene las normas para aplicar el Reglamento CE 1836/93, ha sido objeto de un conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña resuelto por la STC 33/05, de 17 de febrero (Pte, Elisa Pérez Vera), en el que se discutía la competencia para designar entidades de acreditación medioambientales, concretamente el art. 2 y la DA 2ª.

La STC declara que el art. 2 y la DA 2ª de dicho Reglamento vulneran las competencias en materia de medio ambiente de la Generalitat de Cataluña. Ello se fundamenta así: “el hecho de que las CCAA puedan adoptar decisiones que puedan afectar o tener consecuencias fuera de sus límites territoriales, como es el hecho de designar Entidades de acreditación medioambientales, cuyas acreditaciones pueden tener efectos en otras CCAA, no puede llevar a despojar a las CCAA de competencias propias, en este caso de gestión, o sea, de ejecución medioambientales. El hecho de que la acreditación que realizan las CCAA tenga efectos a nivel comunitario no conlleva que sea el Estado el que

---

<sup>66</sup> Así, una sola acreditación es suficiente para actuar en todo el territorio comunitario, por lo que los verificadores medioambientales podrán solicitar la acreditación indistintamente a cualquiera de las Entidades de Acreditación que hayan designado las CCAA o cualquier Estado Miembro, debiendo notificar previamente y someterse a la supervisión de la Entidad de Acreditación designada en el territorio en el que se vaya a llevar a cabo la verificación, cuando sea distinta de aquella que otorgó la acreditación (RD 85/96, de 26 de enero).

designe esas Entidades de acreditación, puesto, que la aplicación del Derecho Comunitario y la trasposición de Directivas no debe alterar la distribución de competencias, cómo es doctrina habitual del TC. Así, competencialmente son las CCAA quienes pueden designar, con independencia de su proyección en el ámbito comunitario, a las Entidades de acreditación de verificadores medioambientales.

Ello porque el Estado carece de facultades o competencias de ejecución en materia de medio ambiente, salvo supuestos excepcionales.

Un voto particular a esta STC mantiene que el Estado debe conservar competencias de ejecución o de supervisión en virtud del art. 93 CE, cuando la materia tenga conexión comunitaria.

En definitiva, la STC 35/05, de 17 de febrero, considera que la designación de la ENAC por la AGE vulnera las competencias de las CCAA. Luego sólo las CCAA son competentes para designar Entidades de Acreditación en virtud de su competencia de ejecución en materia de medio ambiente<sup>67</sup>.

No cabe duda que las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente corresponden a las CCAA, como se deduce de la distribución constitucional de competencias en la materia. No obstante, el TC ha admitido determinados supuestos excepcionales donde tales competencias ejecutivas pueden recaer en el Estado, tal es el caso en que entran en juego intereses supracomunitarios, intereses generales, seguridad pública, etc<sup>68</sup>. Así, consideramos

---

<sup>67</sup> Respecto a la ejecución del Derecho Comunitario a nivel interno, entre otros: ORTÚZAR ANDECHAGA, GÓMEZ CAMPO y HERNÁNDEZ LAFUENTE: "La participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos". Madrid, (1995, págs. 81-83). JORGE AGUDO GONZÁLEZ: "Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de competencias en el ámbito interno", en RDU y MA n.º. 172 (1999, pág. 125 y ss). P. PÉREZ TREMP: Comunidades Autónomas, Estado y la Comunidad Europea. Madrid, 1987. TORNO MAS: "Algunos problemas competenciales en la ejecución interna de Directivas comunitarias", en Revista Catalana de Derecho Administrativo, n.º. 13 (1991).

Hemos de tener en cuenta que la Comunidad Autónoma de Andalucía en el Decreto 53/99, de 2 de marzo, considera como Entidad de acreditación y supervisión de las actividades de los verificadores medioambientales a la ENAC, hasta que el organismo competente establezca otra cosa (DT Única).

<sup>68</sup> Al respecto, entre otros, DIEGO J. VERA JURADO: "La evaluación de impacto ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la Jurisprudencia del T.C", en El Derecho Administrativo en el umbral del S: XXI..., op. cit. págs. 3760 y ss. En la misma línea mantenida en la STC 35/05, de 17 de febrero, V. ÁLVAREZ GARCÍA: "Normalización

que en la designación de Entidades de Acreditación de verificadores medioambientales se ven afectados intereses generales y supracomunitarios, como lo avala el hecho de que los verificadores medioambientales puedan ejercer sus funciones en cualquier parte del territorio de la C. Eu. Ello justificaría la admisión de la competencia estatal, siquiera fuera subsidiaria de la de las CCAA en esta materia, máxime cuando una dejación del ejercicio de sus competencias por parte de las CCAA conllevaría la necesidad de buscar la correspondiente acreditación en otro Estado Miembro de la CEu.

La CCAA de Andalucía establece en el Decreto 53/99, que “las actividades de acreditación y supervisión de las actividades de los verificadores medioambientales serán desarrolladas por entidades, públicas o privadas, designadas por el organismo competente, pudiendo los verificadores medioambientales debidamente acreditados en otro Estado Miembro o en otra CCAA ejercer actividades de acreditación en Andalucía, previa notificación y bajo la supervisión de alguna de las entidades públicas o privadas designadas<sup>69</sup>

#### D) Logotipo EMAS.

Las organizaciones registradas en el EMAS podrán utilizar el logotipo EMAS. El mismo sirve para informar al público y otras partes interesadas del establecimiento y aplicación de un sistema de gestión medioambiental; de la evaluación periódica del rendimiento de tal sistema; suministro de información al público y diálogo abierto con él; participación activa de los trabajadores en el sistema. O sea, el Logotipo indica que la Organización difunde públicamente las Declaraciones medioambientales disponibles, periódicas y validadas por un verificador medioambiental, no debiendo confundirse con la Etiqueta Ecológica.

Este logotipo se empleará en documentos tales como: información validada; declaraciones medioambientales (versión 2 del Logot); en membretes de organizaciones (versión 1 del Logot); o bien, en anuncios de productos, ac-

---

industrial...”, op. cit. págs. 3732-3733. Por su parte, T. QUINTANA LÓPEZ: “ El sistema comunitario...”, op. cit. pág. 3512, justifica la designación realizada por el Estado de verificadores ambientales en base al perentorio plazo que el Reglamento comunitario de 1993 imponía para la puesta en funcionamiento del sistema comunitario de ecoauditoría.

<sup>69</sup> Art. 5 del D. 53/99, de 2 de marzo.

tividades o servicios, según las Directrices aprobadas para no confundirlo con la Etiqueta Ecológica<sup>70</sup>.

No se puede utilizar el Logotipo EMAS en productos o embalajes de productos, para evitar confusiones con la Etiqueta Ecológica.

El Anexo IV del Reglamento CE'01 recoge la forma del Logotipo, estableciendo dos versiones del mismo, una, en la que se indica: "Gestión medioambiental verificada" (Versión 1)<sup>71</sup>, y otra que indica: "Información medioambiental validada" (Versión 2)<sup>72</sup>.

En ambos casos debe figurar el número de registro de la Organización. Existe un tercer formato del Logotipo, cuando se utiliza para la promoción del sistema EMAS (v. gr. libros, publicaciones, artículos periodísticos, etc), en cuyo caso aparece el Logotipo y debajo EMAS, en lugar de "Gestión medioambiental..." (versión 1, 2).

Se han elaborado unas Directrices para la utilización del Logotipo EMAS que explican la forma, lugar y requisitos para la válida utilización del mismo.

---

<sup>70</sup> Así, las Directrices marcan que el logotipo debe guardar una conexión directa con la información validada sobre el producto, actividad o servicio. El logotipo sólo informará de que la Organización que produce el producto o servicio participa en el EMAS o que el producto o servicio ha sido producido por una Organización registrada en el EMAS, no se utiliza como una Etiqueta Ecológica del producto o servicio. No se utilizará el Logotipo en productos o sus envases, ni en anuncios de productos sin una información clara de las características de la Organización o del producto a que se refiera.

En el anuncio, el Logotipo puede informar sobre las características del proceso productivo del producto, servicio o actividad, o bien, directamente, sobre el producto, actividad o servicio y características medio ambientales en su uso o después de él.

El Logotipo EMAS no facilita ninguna información al consumidor (como la Etiqueta Ecológica) sino que indica la categoría validada de la información proporcionada. O sea, representa un "sello de la fiabilidad de la información" que se suministra y no "un sello de la superioridad del producto".

<sup>71</sup> Informa de que la Organización dispone de un sistema de gestión medioambiental que se ajusta a los requisitos del sistema EMAS.

<sup>72</sup> Refleja que la información a la que se atribuya el Logotipo ha sido validada con arreglo al EMAS.

#### E) Organismos Competentes.

Según el Reglamento Comunitario de 2001 del EMAS cada EEMM debe designar el organismo competente en la materia. El citado RD 85/96, designó como órgano competente las CCAA, salvo que estas no hagan uso de ese derecho, en cuyo caso la AGE actuará de forma subsidiaria. La designación de organismo competente por la Administración General del Estado ha sido objeto de crítica por la Doctrina a la vista del reparto constitucional y estatutario de competencias en materia de medio ambiente<sup>73</sup>.

Concretamente, en la CCAA de Andalucía el órgano competente en materia de EMAS es la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente<sup>74</sup>; y como organismo competente con carácter subsidiario: la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente.

#### 4. La Etiqueta Ecológica<sup>75</sup>.

##### A) Regulación y objeto

La Etiqueta Ecológica (E.E) surge como una iniciativa comunitaria para la tutela ambiental con el Reglamento 880/92, del Consejo de 23 de marzo, sobre un sistema comunitario de Etiqueta Ecológica. La buena acogida de este sistema de tutela ambiental lleva a una nueva regulación por el Reglamento 1980/00, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de julio de 2000, que establece un sistema revisado de concesión comunitaria de la Etiqueta Ecológica y deroga al anterior<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Entre otros: T. QUINTANA LÓPEZ: "El sistema comunitario...", op. cit. págs. 3506-35011.

<sup>74</sup> Art. 11 del Decreto 206/04, de 11 de mayo.

<sup>75</sup> Vid, R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho Ambiental, op. cit. pág. 424; Nuevos instrumentos de tutela ambiental, op. cit. págs. 37 y ss. J. SAN RUBIALES: "Sobre la naturaleza jurídica de la etiqueta ecológica", en el libro homenaje a R. Martín Mateo, el Derecho Administrativo en el umbral..., op. cit. págs. 3693 y ss.

<sup>76</sup> Este Reglamento ha sido objeto de numerosos desarrollos mediante la aprobación de una pluralidad de Decisiones de la Comisión.

Siguiendo el primero de dichos Reglamentos comunitarios, y por consiguiente, estando necesitado de adaptación al Reglamento del año 2000, a nivel interno se aprobó el RD 598/94, de 8 de abril, que establece las normas para la aplicación del Reglamento 880/92, sobre un sistema comunitario de etiqueta ecológica.

El objeto de la E.E. es promover productos que tengan un efecto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida y proporcionar a los consumidores una información no engañosa, de base científica sobre la repercusión medioambiental de los productos. No cabe duda de la incidencia que la concesión de la E.E. tiene en el mercado, al hacer a los productos que cuentan con ella más atractivos para aquellos consumidores preocupados por la protección del medio ambiente.

La Ecoetiqueta es así un instrumento de Mercado en la protección del medio ambiente, porque se convierte en un reclamo para los consumidores de productos verdes, incidiendo en la demanda. Esto tiene efectos económicos para las empresas que utilizan la Ecoetiqueta. La previa educación ambiental de los consumidores juega un papel importante en el éxito de estas nuevas técnicas de tutela ambiental.

La Ecoetiqueta distingue entre productos de una misma calidad, por la calidad ambiental del mismo. Además, el carácter voluntario de la E.E la convierte en “un instrumento de mercado de considerable valor estratégico”<sup>77</sup>.

#### B) Ámbito de aplicación.

La E.E podrá concederse a “productos existentes en la Comunidad”<sup>78</sup> debiendo entenderse por tales tanto los productos originarios de un Estado miembro como aquellos que teniendo su origen fuera de la Comunidad se comercialicen en la misma, como se deduce del art. 7. 3 del Reglamento comunitario, cuando regula los organismos competentes donde puede presentarse la solicitud de concesión de la E.E. Por productos hemos de entender cualquier mercancía o servicio que tenga un volumen significativo de ventas y co-

---

<sup>77</sup> P. DOPAZO: “El etiquetado ecológico. Empresa y consumo”. IV Congreso Nacional ADA-ME. Consumo y Derecho Ambiental. Alicante, 17-18 de diciembre de 2003.

<sup>78</sup> Art. 2. 1 del Reglamento comunitario de 2000.

mercio en el mercado interior, que puedan generar efectos ambientales importantes, que puedan incidir significativamente en la protección del medio ambiente mediante la opción del consumidor por este tipo de productos.

No se concederá la etiqueta ecológica a sustancias consideradas tóxicas, peligrosas para el medio ambiente, carcinógenos, ni a productos fabricados mediante procedimientos que puedan causar daños a las personas o al medio ambiente; a medicamentos ni productos sanitarios destinados a uso profesional o que deban ser recetados o controlados por facultativos; ni a productos alimenticios o a las bebidas<sup>79</sup>.

Queda claro, por tanto, que la E.E no sólo puede concederse a mercancías en sentido estricto, sino también, a servicios, ampliándose así el ámbito de aplicación del primitivo Reglamento de concesión de la E.E de 1992<sup>80</sup>. No obstante, el Plan de trabajo<sup>81</sup>, que corresponde diseñar a la Comisión para la

---

<sup>79</sup> Tengamos en cuenta que la concesión de la E.E debe coordinarse con otros sistemas comunitarios de etiquetado o certificación de calidad como los establecidos por la Directiva de 22 de septiembre de 1992 del Consejo, relativa a la indicación del consumo de energía y otros recursos en aparatos domésticos por medio del etiquetado y de una información uniforme sobre los productos; o en el Reglamento 1092/91, de 24 de junio, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios (modificado por el Reglamento 1804/99, de 24 de agosto).

<sup>80</sup> Así, por ejemplo, los servicios de alojamiento turísticos pueden ser objeto de la concesión de la E.E según Decisión 2003/287/CE, de la Comisión, de 14 de abril de 2003, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la E.E comunitaria a dichos servicios.

<sup>81</sup> Decisión 2002/18/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 2001, por la que se establece el Plan de Trabajo relativo a la E.E comunitaria. Dicho Plan se elabora para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004, procediéndose posteriormente a su revisión. En el mismo se opta por no excluir ningún servicio del sistema comunitario de E.E. Si bien es cierto que muchos servicios quedan excluidos por las propias condiciones que impone el sistema en el Reglamento 1980/00, como por ejemplo, por no tener efectos ambientales importantes o no presentar un potencial significativo para mejorar el medio ambiente a través de la opción de los consumidores. No obstante, el citado Plan de Trabajo apunta a que se deben tener en consideración principalmente a los servicios estrechamente vinculados a productos, como por ejemplo, estaciones de lavado de coches (que usan agua, energía y detergentes) o lavanderías (que utilizan lavadoras, medios de transporte, consumen energía y detergentes, producen residuos, etc). En cualquier caso, será de gran utilidad para determinar los servicios a los que se pueda aplicar la E.E, la experiencia que se obtenga de su aplicación a "los establecimientos de alojamiento turístico", primer servicio para el que se han determinado los criterios de concesión de la misma.

puesta en marcha del sistema de concesión de la E.E, debe reseñar aquellos servicios a los que el sistema no es aplicable por quedar incluidos en el sistema comunitario EMAS<sup>82</sup>.

C) Concesión de la E.E.

a) *Criterios y procedimiento para su concesión*<sup>83</sup>.

La concesión de la E.E se sujeta al cumplimiento por los productos de unos requisitos medioambientales referidos a todo el ciclo de vida del mismo (fase anterior a la producción, producción, distribución, utilización, eliminación, reciclado, etc) y su incidencia en la calidad del aire, del agua, en el suelo, ahorro de energía, prevención del calentamiento global, ruido, etc<sup>84</sup>.

Además, se establecerán *criterios específicos* por categorías de productos, que tendrán en cuenta: la penetración de los productos en el mercado comunitario, la viabilidad técnica económica de la adaptación necesaria para conseguir el etiquetado ecológico; la posibilidad de lograr la máxima mejora del medio ambiente<sup>85</sup>.

Estos criterios serán determinados y revisados por la Comisión a instancia propia o a iniciativa del Comité de la E.E de la Unión Europea. La revisión de los criterios para la concesión de la E.E y de los requisitos de cumplimiento y comprobación relativos a tales criterios se realizará antes de finalizar el periodo de validez de los criterios específicos para cada categoría de productos, pudiendo la Comisión Europea prorrogar, retirar o revisar dichos criterios y requisitos<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Art. 5 del Reglamento comunitario 1980/00, de 17 de julio.

<sup>83</sup> Arts. 3 a 6 del Reglamento comunitario de 2000.

<sup>84</sup> Anexo I y II del Reglamento comunitario de 2000.

<sup>85</sup> Son muchas las Decisiones de la Comisión que recogen los criterios ecológicos revisados para la concesión de la E.E en muy variados productos o servicios, tales como: frigoríficos, servicios de alojamiento turístico, lavadoras, detergentes, aspiradoras, bombillas, papel, colchones, pinturas y barnices, productos textiles, baldosas, acondicionadores de aire, calzado, etc.

<sup>86</sup> Art. 4. 4 del Reglamento comunitario de 2000.



Para ello la Comisión podrá realizar mandatos al Comité de la E.E para que desarrolle y revise periódicamente los criterios relativos a la concesión de la E.E y sus requisitos de evaluación y cumplimiento de dichos criterios. Una vez realizado el Proyecto de criterios relativos a la E.E por el Comité respecto a una categoría de productos, la Comisión decidirá si acepta el mismo. En caso afirmativo, la Comisión publicará los criterios relativos a la E.E y sus actualizaciones, en el DOCE (serie L).

El Reglamento comunitario del año 2000 establece un procedimiento para la concesión de la E.E que se inicia mediante la presentación de una solicitud de concesión por un fabricante, importador, prestador de servicio, comerciante o detallista. Estos dos últimos sólo podrán presentar solicitudes en relación con productos puestos en el mercado con su propio nombre comercial.

La solicitud se presenta ante un organismo competente del Estado miembro del que el producto es originario, de uno de los EEMM del que el producto es originario o de cualquier EEMM en el que el producto vaya a ser puesto en el mercado (si es originario de un Tercer Estado).

La resolución del procedimiento (o sea, la decisión de conceder o no la Etiqueta Ecológica) la adoptará el organismo competente que recibió la solicitud, tras comprobar si el producto cumple con los criterios relativos a la concesión de la E.E previamente publicados. Una vez concedida la E.E el organismo competente celebrará un contrato con el solicitante sobre las condiciones de utilización, haciendo referencia a la posible retirada de la autorización para usar la E.E<sup>87</sup>. La duración de dicho contrato será la estipulada o hasta la fecha de expiración de los criterios de la categoría de productos, si ello se produce antes. Queda prohibida toda publicidad falsa o engañosa, así como, la utilización de cualquier etiqueta o logotipo que pueda confundirse con la E.E comunitaria.

---

<sup>87</sup> Art. 9 del Reglamento comunitario de 2000. La Decisión de la Comisión 2000/728/CE, de 10 de noviembre, establece un contrato tipo sobre las condiciones de utilización de la E.E comunitaria a fin de que las condiciones de utilización de la misma sean uniformes en toda la C. Eu. No obstante, el órgano competente de cada EEMM podrá incluir en el contrato disposiciones suplementarias, siempre que sean compatibles con el Reglamento 1980/00. Dicho contrato tipo incluirá entre otras cláusulas la posibilidad de que el órgano competente suspenda o retire al titular la autorización para utilizar la E.E, cuando el mismo hubiese incumplido las condiciones de utilización o las disposiciones del contrato. También se prevé la exoneración de responsabilidad del organismo competente por los daños que pudiera sufrir el titular o un tercero por efecto de la concesión o utilización de la E.E.

*b) Organismos competentes para la concesión.*

Los organismos que ostentan competencia en la concesión de la E.E son, por un lado, comunitarios, e intervienen en la primera fase del procedimiento, o sea, en la determinación de los criterios de concesión, y por otro lado, nacionales, interviniendo en este caso en la resolución de la solicitud de concesión de la E.E.

Los organismos comunitarios con competencias sobre concesión de la E.E son la Comisión de la Comunidad Europea<sup>88</sup>, el Comité de la E.E<sup>89</sup> y el Foro de consulta<sup>90</sup>.

Por su parte, los organismos competentes para la concesión de la E.E deben ser organismos nacionales.

---

<sup>88</sup> A la Comisión Europea le corresponde elaborar el Plan de Trabajo relativo a la E.E para su puesta en marcha. Dicho Plan contemplará el desarrollo de acciones de fomento de productos que cuenten con la misma, así como, la financiación prevista del sistema (art. 5 del Rgto'00 y Decisión 2002/18/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 2001, por la que se establece el Plan de Trabajo de la E.E comunitaria). Corresponde también a la Comisión iniciar el procedimiento para el establecimiento de los criterios que deben cumplir los productos para la concesión de la E.E (art. 6 del Rgto'00); así como, la publicación de los mismos. Igualmente, debe realizar funciones de promoción de la E.E y la adopción de medidas de coordinación entre el sistema comunitario de E.E y los sistemas nacionales (art. 10 y 11 del Rgto'00).

<sup>89</sup> Se crea un Comité de E.E de la Unión Europea (art. 15 del Rgto'00).

Dicho Comité se integra por los Organismos competentes y por el Foro de consulta, el cual integra a todos los interesados en una categoría de productos (industrias del ramo, PYMES, organizaciones empresariales, etc) [art. 13 del Rgto'00].

La Decisión de la Comisión de 10 de noviembre de 2000 crea el Comité de la E.E de la U. E y su Reglamento interno. Entre los cometidos de este Comité figuran: pedir a la Comisión que inicie el procedimiento para establecer criterios ecológicos, así como para evaluar y comprobar su cumplimiento, informar a la Comisión sobre la elaboración del Plan de Trabajo sobre la E.E; elaborar, bajo el mandato de la comisión, los criterios relativos a la E.E con relación a una categoría de productos y los requisitos de evaluación y comprobación del cumplimiento de dichos criterios.

<sup>90</sup> Es un Foro de representación respecto a cada categoría de productos de las industrias del ramo y prestadoras de servicios, incluidas las pequeñas y medianas empresas, industrias artesanales y sus organizaciones empresariales, sindicatos, comerciantes, detallistas, importadores, grupos para la protección del medio ambiente y organizaciones de consumidores. Este Foro participará en el Comité en relación a cada categoría de productos (Decisión 2000/73/CE, de la Comisión, de 10 de noviembre de 2000, por la que se establece el Reglamento interno del foro de consulta del sistema revisado de concesión de la E.E).

El art. 14 del Reglamento comunitario del año 2000 establece que cada EEMM velará porque se nombren y sean operativos el o los organismos competentes en materia de E.E.

En desarrollo del Reglamento comunitario de 1992 se aprueba a nivel interno el RD 598/94, de 8 de abril, que establece que los organismos competentes para la concesión de la E.E y para realizar las demás funciones del citado Reglamento comunitario a nivel nacional serán designados por las CCAA en cuyo territorio tengan al menos un centro que cuente con medios materiales y personales. La AGE, a través de la Secretaría de Estado, Medio Ambiente y Vivienda<sup>91</sup>, podrá designar subsidiariamente un organismo competente para el otorgamiento de la E.E<sup>92</sup>

Dicho Reglamento estatal no establece, sin embargo, el organismo competente para el otorgamiento de la E.E con carácter subsidiario. Además, el hecho de que sean las CCAA las que pueden designar el organismo competente y, en consecuencia, dada la posibilidad de que existan una pluralidad de los mismos, se exige que el Estado, en cumplimiento del Reglamento comunitario del año 2000, “determine sus respectivas competencias y los requisitos de coordinación que les sean aplicables”. Dicho Reglamento estatal de 1994, anterior, pues, al Reglamento comunitario del 2000 sí establece algunas medidas de cooperación, tales como: la obligación de los organismos competentes de comunicar “a la Secretaría de Estado del Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda, a través, de las CCAA, los productos a los que hayan otorgado la E.E y las categorías de productos y criterios ecológicos específicos para los que se haya solicitado a la Comisión la adopción del procedimiento para la fijación de los criterios para la concesión de la E.E”<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Hemos de tener en cuenta que la actual estructura del Ministerio de Medio Ambiente se ha regulado por el RD 1477/04, de 18 de junio, modificado por el RD 236/05, de 4 de marzo y por el RD 1124/05, de 26 de septiembre, según el cual corresponden a la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el cambio climático las competencias relativas a la formulación de las políticas de calidad ambiental para la prevención de la contaminación y el cambio climático. De dicha Secretaría General dependen, entre otros órganos directivos, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y la Oficina Española de Cambio Climático.

<sup>92</sup> Art. 1 del RD de 19 de mayo de 1994.

<sup>93</sup> Art. 3 del RD de 19 de mayo de 1994.

c) *Forma de la Etiqueta Ecológica*<sup>94</sup>.

La E.E consta de dos partes, incluidas cada una de ellas en un recuadro, una en forma de flor, y otra que recoge la información sobre los motivos de concesión de la E.E. Esta información debe referirse por lo menos a uno y a no más de tres efectos ambientales, tales como: la baja contaminación atmosférica, la eficiencia energética o la toxicidad reducida.

Este sistema de E.E puede seguir coexistiendo con los sistemas nacionales de E.E, si bien la Comisión y los EEMM tomarán las debidas medidas de coordinación.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de la E.E la Doctrina la ha calificado como una medida de fomento honorífica o jurídica.

Siempre que resulte factible deberán utilizarse conjuntamente los dos recuadros de la etiqueta. No obstante, en productos de pequeño tamaño podrá omitirse el segundo recuadro siempre que se utilice la E.E completa en el envasado o en otro material existente en los puntos de venta (Anexo III del Rgto de 2000).

Esta información que debe aparecer en la E.E era susceptible de modificación a partir del 24 de septiembre de 2005 tras la consulta que la Comisión debía realizar a las asociaciones nacionales de consumidores representadas en el Comité de Consumidores, creado por Decisión 95/260/CE de la Comisión, a fin de evaluar la eficacia de la E.E respecto a la información que facilita a los consumidores (art. 8 Reglamento de 2000).

d) *Canon por la E.E.*

Toda solicitud de la E.E se sujeta al pago de un canon por gastos de tramitación. Además, la utilización de la E.E supondrá el pago de un canon anual por parte del solicitante al organismo que la concedió. Este canon se calcula según volumen anual de venta dentro de la Comunidad Europea del producto<sup>95</sup>. Cuando los solicitantes ya cuenten con la certificación conforme al EMAS o ISO 14001 podrán concederse reducciones adicionales del canon anual.

---

<sup>94</sup> Anexo III del Reglamento 1980/00, de 17 de Julio.

<sup>95</sup> Decisión 2003/393/Ce de la Comisión, de 22 de mayo de 2003, que modifica la Decisión 2000/728/CE, por la que se establecen los cánones de solicitud y anuales de la E.E.

Los gastos relativos a pruebas o comprobaciones de los productos, a efectos de concesión de la E.E, corren a cargo del solicitante.

e) Conflictos

Los conflictos que puedan producirse con ocasión de la determinación de los criterios de concesión de la E.E al ser actos procedentes de autoridades comunitarias deberán plantearse ante los Tribunales europeos, aunque el Reglamento del año 2000 no dice nada al respecto<sup>96</sup>.

Por su parte, los conflictos que se planteen entre los organismos competentes y el titular de la E.E o terceros se ventilarán ante los tribunales del Estado miembro o región del organismo competente, quedando sujeto a la legislación aplicable al Estado miembro o región del organismo competente, como se señala en el Contrato Tipo sobre las condiciones de utilización de la E.E comunitaria<sup>97</sup>.

f) Diferencias y similitudes entre la Ecoetiqueta y la Ecoauditoría.

Las diferencias afectan principalmente al objeto de la evaluación. Mientras que la E.E evaluará únicamente el producto en sí, la Ecoauditoría evalúa o examina todo el proceso de funcionamiento de la organización. De hecho, el logotipo EMAS no puede utilizarse en productos o embalajes para evitar confusiones.

Además la E.E tiene carácter selectivo, para concederla se compara con productos similares; la Ecoauditoría no tiene carácter selectivo.

No obstante, ambos sistemas repercuten en una mejora de la imagen de la organización y en una mejora del medio ambiente. De hecho el ser una organización ecoauditada implica una reducción en las tasas a abonar por la E.E.

---

<sup>96</sup> Vid, R. MARTÍN MATEO: Nuevos instrumentos para..., op. cit. págs. 71 y ss.

<sup>97</sup> Decisión de la Comisión de 10 de noviembre de 2000.

#### 4) La norma ISO 14001<sup>98</sup>.

##### A) Regulación y Objetivos.

ISO es la sigla de Organización Internacional de Normalización (International Organization for standardization), compuesta por 94 países, de los que España es miembro.

La Norma ISO 14.001 de certificación medio ambiental se publicó el 15 de noviembre de 2004<sup>99</sup>, y consiste en un sistema internacional de control medioambiental compuesto por un conjunto de normas de cumplimiento voluntario, destinadas a las industrias para que se ocupen de las repercusiones ambientales que producen sus actividades.

La susodicha norma permite emitir una certificación a aquellas industrias que voluntariamente implanten en sus instalaciones un sistema de gestión medio ambiental. Dicho sistema debe ser revisado por una tercera parte independiente que certifica que el centro tiene implantado tal sistema de gestión conforme a la norma ISO 14001.

El objetivo fundamental de la norma ISO 14001 es conseguir la mejora continua en el impacto ambiental de las actividades de las empresas, apoyándose para ello en varios pilares:

–Una Política Medioambiental, la dirección de la empresa debe definir cual es la política medioambiental de la empresa, que debe incluir un compromiso de mejora continua y de cumplimiento de la legislación medio ambiental, debiendo comunicarse dicha política a los trabajadores.

–Planificación, que pasa por verificar los aspectos medioambientales de la actividad que se realiza, determinar los requisitos legales a los que se someten

---

<sup>98</sup> Esta norma se enmarca entre las llamadas “normas de empresa”, concretamente en el ámbito de la gestión ambiental, y forma parte de la llamada normalización industrial. En tal sentido se manifiesta V. ÁLVAREZ GARCÍA: Normalización industrial..., op. cit. pág. 3714.

<sup>99</sup> La Organización Internacional de Normalización (ISO) ha publicado en todo el mundo la versión de la norma de certificación medioambiental ISO 14001:2004, que sustituye a la hasta ahora vigente ISO 14001:1996. Las empresas certificadas de conformidad con la primera versión deberán adaptar su sistema de gestión medio ambiental a la nueva versión de 2004 antes de junio de 2006.

las actividades, productos o servicios; establecer objetivos y metas medioambientales; establecer programas de gestión para lograr dichos objetivos, fijando responsabilidades y plazos.

–Implantación y funcionamiento. Para ello hay que fijar responsabilidades, formar y sensibilizar al personal, tener al día la documentación y redactar un Plan de Emergencia.

–Control y acción correctora, lo que se realiza mediante el seguimiento y mediciones, corrigiendo los defectos, realizando auditorías internas, etc.

–Revisión por la dirección. La dirección de la empresa debe revisar el avance del sistema de gestión medioambiental, corregir defectos, fijar nuevos objetivos.

Una vez cumplidos todos los objetivos citados que fija la Norma ISO 14001 y tras asegurarse de que se ha implantado el sistema de gestión medioambiental, las empresas deben proceder a solicitar a los organismos autorizados para ello, la realización de una auditoría de certificación.

Pero una vez obtenida la certificación es necesario proseguir con el proceso de mejora continua, por este motivo las empresas certificadas deben someterse a auditorías periódicas de seguimiento y revisión de la certificación.

En conclusión, contar con un Certificado ISO 14001 es una garantía que permite asegurar que las empresas que disponen del mismo están realmente comprometidas con el “desarrollo sostenible”<sup>100</sup>, o sea, con un desarrollo que cubre las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de que las futuras puedan cubrir las suyas<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Este desarrollo sostenible es el objetivo marcado por la AGENDA 21, proyecto que ofrece un programa de acción de amplia trascendencia para alcanzar el desarrollo sostenible en el S:XXI y afrontar las cuestiones ambientales y de desarrollo de forma integrada a nivel mundial, nacional y local. Esta Agenda 21 surge en el marco de la Declaración de Río adoptada por los Gobiernos participantes en la Cumbre de las Naciones Unidas para el medio ambiente y el desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, en junio de 1992.

BRUNDTLAND, en la introducción de su informe “Nuestro futuro común”, Alianza Editorial. Madrid. 1988 (pág. 6), sostiene que “lo que actualmente se necesita es una nueva era de crecimiento económico, un crecimiento que sea poderoso a la par que sostenible social y medio ambientalmente”. RAMÓN MARTÍN MATEO: Tratado..., op. cit. págs. 383 y ss.

<sup>101</sup> Por ejemplo, en España hay más de 4.800 certificados con la ISO 14001, y entre ellos se sitúan todas las empresas de PVC.

## B) Compatibilidad entre el EMAS y los Certificados ISO

El art. 9 del Reglamento CE 761/01, del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2001, de adhesión voluntaria de organizaciones a un sistema comunitario de gestión y auditoría medio ambientales, establece que las organizaciones que apliquen normas europeas o internacionales para cuestiones de medio ambiente incluidas en el EMAS, y estén certificadas, cumplen los requisitos de dicho Reglamento siempre que:

–Las Normas estén reconocidas por la Comisión de conformidad con el art. 5 y 7 de la Decisión 1999/468/CE.

–Los requisitos de acreditación exigidos a los organismos de certificación estén reconocidos por la Comisión de conformidad con la Decisión 1999/468/CE.

–Dichas normas reconocidas y requisitos se publicarán en el DOCE.

Hay que tener en cuenta que cuando se adoptó el sistema comunitario EMAS, de gestión y auditoría medio ambiental<sup>102</sup> no había normas internacionales ISO. No obstante, el 1 de septiembre de 1996, la Organización Internacional de Normalización adoptó la Norma ISO 14001, como norma internacional de sistemas de gestión medio ambiental. Esta norma es aplicable a escala mundial y está abierta a la participación de todos los sectores económicos.

La cobertura geográfica de la Norma ISO 14001 es, pues, superior al sistema EMAS. Dicha norma ISO no incluye, sin embargo, todos los requisitos del sistema comunitario EMAS, en especial la publicación de la Declaración medioambiental.

El 16 de abril de 1997, la Comisión Europea adoptó la Decisión en la que se reconocían los elementos de la Norma ISO 14001 equivalente a los requisitos correspondientes al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. El objetivo de la Decisión era permitir que las empresas utilizaran un certificado existente, el ISO 14001, como punto de partida para el Registro en el EMAS, evitándose duplicar el trabajo.

---

<sup>102</sup> Reglamento CE 1836/93, de 29 de junio, que entró en vigor el 13 de abril de 1995.



Así, para evitar tener que elegir entre el sistema de gestión medioambiental ISO 14001 y el EMAS, este último ha incluido aquella Norma ISO como los requisitos del sistema de gestión medioambiental según el Anexo I del Reglamento CE 761/01, del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo, EMAS. Anexo I, que como hemos comentado ha sido modificado en el año 2006<sup>103</sup>, a fin de tener en cuenta la Norma europea En ISO 14001:2004, que sustituyó a la anterior Norma europea En ISO 14001:1996.

### III) REFLEXIÓN FINAL

La implantación de técnicas de mercado en la tutela ambiental, si bien resultan claramente positivas, presentan problemas que se reflejan en su todavía escasa utilización, a pesar de contar con una regulación consolidada.

En este sentido, la reducción de GEI es uno de los objetivos marcados por la C. Eu en cumplimiento del Protocolo de Kioto. La comercialización de derechos de emisión, como técnica para conseguir aquel objetivo se encuentra en fase de implantación y plantea diversos problemas. El largo periodo de tiempo que debe transcurrir para que se consigan pequeñas reducciones en las emisiones de GEI y su escasa incidencia en el cambio climático, la complejidad de la técnica; el que las grandes empresas, más competitivas, puedan copar el mercado de derechos de emisión respecto de las Pymes; la necesidad de que esta técnica se emplee a nivel mundial para que tenga una eficacia real y de encontrar un equilibrio entre la reducción de emisiones y el mantenimiento de la competitividad y el empleo, son algunos de los inconvenientes de la misma.

Si a estos inconvenientes se le suman los incumplimientos o retrasos nacionales en la implantación de dicha técnica de mercado, como es el caso de España, que debía tener aprobado el PNA para el periodo 2008-2012 en junio de 2006, como exige el art. 14. 3 de la Ley 1/05, de 9 de marzo, y que no ha visto la luz hasta el mes de noviembre del citado año, un futuro poco atractivo se vislumbra en la reducción de GEI; lo que es lo mismo que decir que nuestras futuras generaciones padecerán más intensamente los graves efectos que está provocando el llamado “cambio climático”. Además, en nada ayuda a la reducción de GEI la postura mantenida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 23 de noviembre de 2005, clara-

---

<sup>103</sup> Reglamento CE n.º. 196, de 3 de febrero de 2006.

mente favorable a que cada EEMM pueda establecer o incluso ampliar el número de derechos de emisión a asignar en sus PNA, sin que ello sea motivo para que la Comisión Europea rechace los mismos.

Un mayor compromiso y coordinación por parte de los Estados y una verdadera y real aplicación del régimen sancionador respecto a la comercialización de derechos de emisión de GEI, parece ser la clave del triunfo de la misma. Por lo que respecta al primer objetivo, la Comisión de Coordinación y de Políticas de Cambio Climático debe jugar un importante papel a nivel nacional; a nivel internacional cabe destacar la labor realizada por la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático, creada en 2004. En lo relativo a la aplicación del régimen sancionador hemos de tener en cuenta que la propuesta del Gobierno: “Estrategia Española de cambio climático y energía limpia. Horizonte 2012”, de 9 de febrero de 2007, establece que el porcentaje de incumplimiento en la materia ha sido bajo y que se ha producido un funcionamiento razonablemente satisfactorio.

Por otra parte, en relación con la naturaleza y régimen jurídico aplicable a los derechos de emisión, se echa en falta una demanialización clara y expresa del espacio atmosférico, que elimine la existencia de unos “derechos sui generis”, que no encajan ni en el régimen jurídico de los bienes patrimoniales ni demaniales del Estado.

Además, la reducción de GEI exige de las empresas implicadas fuertes inversiones en tecnología limpia, debiendo el Estado y demás Administraciones cooperar con medidas de fomento para garantizar los oportunos cambios.

Estos cambios tecnológicos exigibles para el cumplimiento de la normativa aplicable para reducir GEI, son sin duda la base para la aplicación de otras técnicas de mercado en la protección ambiental, como sean la ecogestión y ecoauditoría o la obtención de la E.E.

La voluntariedad de estas dos técnicas de mercado, principal escollo para su aplicación, se ve contrarrestada con una política de incentivos diversos por parte de las Administraciones Públicas.

Uno de los problemas que presenta la utilización de estas dos últimas técnicas de tutela ambiental es la complejidad que plantea la obtención del logotipo EMAS o de la E.E, derivada entre otros aspectos, de la intervención de organismos no sólo nacionales, sino también, comunitarios; así como, de la

existencia de técnicas similares a nivel internacional o nacional. Sólo la debida coordinación entre organismos internacionales, comunitarios y nacionales puede hacer funcionar estos sistemas de tutela ambiental.

En esta línea se sitúa el Acuerdo entre el Gobierno de los EEUU y la C. Eu sobre la coordinación de los programas de etiquetado de eficiencia energética para los equipos ofimáticos, también denominado “Acuerdo Energy Star”. No obstante, el mismo ha sido anulado por la STJC de 12 de diciembre de 2002, por fundamentarse en una incorrecta base jurídica.

A ello debe unirse los importantes gastos que para las organizaciones o empresas interesadas supone la obtención del logotipo EMAS o de la E.E.

Por otro lado, la aplicación de la técnica de la E.E, como medida de tutela ambiental, en el momento en que vaya unida a la concienciación ciudadana de la necesidad de proteger el medio ambiente, como bien colectivo, hará que las empresas interioricen la práctica de elaborar productos menos contaminantes, obligando a aquellos que no entren en dicha dinámica a abandonar sus producciones al no ser competitivos, por ser rechazados por los consumidores y no contar con suficiente cuota de mercado. Si se lograra en un futuro que todos los productos de una misma gama contasen con la etiqueta ecológica, se estaría consiguiendo la pervivencia en el mercado de los productos menos contaminantes, pero ello debe pasar por una previa concienciación ciudadana de la necesidad de proteger el medio ambiente, y por ostentar un nivel de vida alto y generalizado, que permita hacer frente al mayor coste del producto, pues, caso contrario, los productos que no contasen con la etiqueta ecológica y, en consecuencia, más contaminantes irían a aquellas zonas del planeta menos favorecidas económicamente, con lo que el problema de una mayor contaminación de los mismos se desplazaría hacia los países más pobres.

A la vista de la complejidad en la aplicación de estas técnicas de mercado, resulta del todo necesario un organismo a nivel estatal dedicado al asesoramiento medio ambiental de toda organización u empresa potencialmente contaminante, no sólo a efectos de informar sobre la abundante normativa en la materia, sino también, para fomentar la necesidad y conveniencia de implantación de este tipo de técnicas de tutela ambiental.