



Bruselas, 9.4.2019  
COM(2019) 177 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Una toma de decisiones más eficiente y democrática en la política energética y climática  
de la UE**

## 1. Introducción

La Unión de la Energía es una de las prioridades clave de la Unión Europea. Su objetivo fundamental es ofrecer a los europeos —tanto a los hogares como a las empresas— una energía segura, sostenible, competitiva y asequible. Se basa en un sistema energético integrado a escala de la Unión y contribuye a la visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra<sup>1</sup>.

En los últimos años se han hecho importantes avances hacia el logro de los objetivos de la Unión de la Energía, especialmente con la adopción del paquete de medidas sobre seguridad energética<sup>2</sup>, el paquete de medidas «Energía limpia para todos los europeos»<sup>3</sup>, que es el mayor paquete legislativo de la UE en materia energética, la legislación de la UE en materia de clima<sup>4</sup> y los tres paquetes de movilidad de 2017-2018<sup>5</sup>. Además, en el marco del paquete de medidas «Energía limpia para todos los europeos», el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía<sup>6</sup> contribuirá a llevar a la práctica todas las dimensiones de la Unión de la Energía, sobre la base de una estrecha cooperación entre la UE y sus Estados miembros. El cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía ofrece una visión general de los avances realizados en la consecución de sus objetivos.<sup>7</sup>

Como parte de una agenda para las políticas en materia de energía y clima orientada hacia el futuro, hay determinados ámbitos que habrá que mejorar para conseguir todos los objetivos políticos. Un importante aspecto de esta agenda prospectiva sobre las futuras políticas energéticas consiste en examinar el modo como la Unión toma decisiones en este ámbito. En su discurso sobre el estado de la Unión de 2017, el presidente Juncker dejó claro que, cuando se aborden cuestiones importantes relacionadas con el mercado único, el Consejo ha de adoptar más frecuentemente las decisiones por mayoría cualificada, con una participación

---

<sup>1</sup> COM(2018) 773 final, de 28 de noviembre de 2018, Un planeta limpio para todos.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2017/1938, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas; Decisión (UE) 2017/684, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales y los instrumentos no vinculantes entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía; COM(2016) 49 final, de 16 de febrero de 2016, sobre una estrategia de la UE para el gas natural licuado y el almacenamiento del gas; COM(2016) 51 final, de 16 de febrero de 2016, Estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración.

<sup>3</sup> COM(2016) 860 final, de 30 de noviembre de 2016, Energía limpia para todos los europeos.

<sup>4</sup> Directiva (UE) 2018/410, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814; Reglamento (UE) 2018/842, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París; Reglamento (UE) 2018/841, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030.

<sup>5</sup> COM(2017) 283 final, de 31 de mayo de 2017, Una Agenda para una transición socialmente justa hacia una movilidad limpia, competitiva y conectada para todos; COM(2017) 675 final, de 8 de noviembre de 2017, Hacia la consecución de una movilidad de bajas emisiones; COM(2018) 293 final, de 17 de mayo de 2018, Una movilidad sostenible para Europa: segura, conectada y limpia.

<sup>6</sup> Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

<sup>7</sup> COM(2019) 175, de 3 de abril de 2019, Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía.

equitativa del Parlamento Europeo. Este último aspecto es especialmente pertinente en el ámbito nuclear, donde el Parlamento Europeo no participa en las decisiones en virtud del Tratado Euratom en los mismos términos que contempla el procedimiento legislativo ordinario del Tratado de Lisboa.

A lo largo de los años, la UE ha pasado de la votación por unanimidad a la votación por mayoría cualificada, fue extendida mediante el Acta Única Europea<sup>8</sup> a la mayoría de ámbitos de actuación política. En otros ámbitos, como la fiscalidad, no ha habido cambios en el procedimiento de toma de decisiones. La razón para sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada es simple y convincente. Los Estados miembros han reconocido que, cuando es necesario que haya un nivel de ambición determinado en un ámbito político específico, se llega a un punto en el que la regla de unanimidad ralentiza el progreso e impide que la UE se adapte a realidades cambiantes y ofrezca a los europeos los medios más adecuados para defender sus intereses. En este sentido, cada movimiento en pos de la mayoría cualificada ha sido un gran paso adelante para la UE. La votación por mayoría cualificada se basa en una cultura del compromiso. Crea un espacio más amplio para el debate y unos resultados pragmáticos que reflejan los intereses de todos. Este enfoque flexible, eficiente y rápido de la toma de decisiones ha permitido a la Unión convertirse en referencia mundial y ejemplo seguido en ámbitos políticos como la protección del medio ambiente y de los consumidores, el empleo y las normas sociales, la protección de datos y el comercio libre y justo<sup>9</sup>.

Para pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada no es necesario modificar el Tratado, sino que puede hacerse mediante las denominadas «cláusulas pasarela» de los Tratados actuales, previa aprobación del Consejo o del Consejo Europeo.

En la presente Comunicación se exponen las razones para una toma de decisiones más eficiente y democrática en determinados aspectos de la política energética, incluido el ámbito nuclear. Examina las opciones para

- mejorar la votación por mayoría cualificada y el procedimiento legislativo ordinario en el marco del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como se señala en la Comunicación «Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE»;
- reforzar la responsabilidad democrática en el marco del Tratado Euratom.

---

<sup>8</sup> Acta Única Europea (DO L 169 de 29.6.1987, p. 1).

<sup>9</sup> Esta es la tercera Comunicación sobre la cuestión de la votación por mayoría cualificada. Las Comunicaciones anteriores son: COM(2019) 8 final, de 15 de enero de 2019, Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE; y COM(2018) 647 final, de 12 de septiembre de 2018, Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la política exterior y de seguridad común de la UE.

## **2. Opciones para mejorar la votación por mayoría cualificada en el marco del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**

Al examinar la actual configuración institucional de la Unión de la Energía, una de las cuestiones centrales es si los procedimientos de toma de decisiones existentes son totalmente adecuados para cumplir los objetivos de la UE en materia de clima y energía.

### **2.1. Proceso de toma de decisiones actual de las políticas energéticas y climáticas**

Con arreglo al Tratado de Lisboa, la norma de base en relación con la toma de decisiones en la Unión es el procedimiento legislativo ordinario, según el cual el Parlamento Europeo y el Consejo, este último por mayoría cualificada, adoptan los actos legislativos que propone la Comisión. Este principio se aplica al título relativo a la energía del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El Tratado<sup>10</sup> prevé de forma explícita la votación por mayoría cualificada para las medidas de política energética destinadas a:

- garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;
- garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;
- fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables;
- fomentar la interconexión de las redes energéticas.

En este contexto, el Tratado también reconoce explícitamente el derecho de los Estados miembros de determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético<sup>11</sup>.

Por otro lado, el Tratado requiere que, siempre que se adopten decisiones de carácter esencialmente fiscal en el ámbito de la energía, el Consejo actúe por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo<sup>12</sup>.

De forma similar, el Tratado exige que, en el ámbito de la protección medioambiental, el Consejo actúe por unanimidad cuando adopte: i) disposiciones esencialmente de carácter fiscal; ii) medidas que afecten a la ordenación territorial, la gestión de los recursos hídricos o la utilización del suelo, y iii) medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Artículo 194, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>11</sup> Artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>12</sup> Artículo 194, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>13</sup> Artículo 192, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

## **2.2. Necesidad de que los procedimientos de toma de decisiones en relación con las medidas fiscales sean más eficientes**

La Unión se ha comprometido a alcanzar sus objetivos energéticos y climáticos para 2013 y a continuar la transformación y la modernización hacia una economía neutra desde el punto de vista climático en el futuro. Uno de los requisitos fundamentales es que las políticas reguladoras, financieras y fiscales en los ámbitos de la energía y el clima sean plenamente coherentes y se refuercen mutuamente.

La política fiscal es un instrumento importante para garantizar la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía, en particular para facilitar la transición hacia una energía limpia, a la vez que se respetan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Se está progresando hacia la completa realización del mercado único de la energía y la fiscalidad de la energía tiene un papel importante que desempeñar. Los impuestos y gravámenes representan una parte sustancial del precio de la energía y su cuota ha aumentado en productos clave como la electricidad en algunos países<sup>14</sup>. Esto hace que aumente la importancia del marco fiscal para el funcionamiento del mercado interior y los beneficios del crecimiento asociados a este.

El actual régimen de imposición de la energía<sup>15</sup>, se basa en el artículo 113 del TFUE, que prevé un procedimiento legislativo especial con unanimidad en el Consejo. Este régimen no está adaptado a las metas energéticas y climáticas de la Unión. El régimen de imposición no es coherente con las políticas y los objetivos en los ámbitos de la energía y el clima. Aunque reflejan los modelos fiscales de los Estados miembros, basados en gran medida en las necesidades de recaudación, las actuales políticas fiscales no consiguen integrar de forma sistémica el impacto del consumo de combustible y electricidad en la consecución de los objetivos de la UE en los ámbitos de la energía y el clima, ni en los de salud y medioambiente. A este respecto, la Comisión ha propuesto en distintas ocasiones que se aplique un impuesto sobre los combustibles fósiles en consonancia con las emisiones de carbono asociadas a su uso. Los Estados miembros no pudieron llegar a un acuerdo unánime sobre estas propuestas. El reciente llamamiento de algunos Estados miembros para utilizar ajustes fiscales del carbono en las fronteras también requeriría unanimidad.

## **2.3. El *status quo* y el futuro de la fiscalidad de la energía**

El actual régimen europeo de imposición de la energía ha permanecido invariable desde 2003 y está obsoleto. No aporta prácticamente nada a la consecución de objetivos clave como la diversificación de las fuentes de energía y los vectores energéticos o la mejora de la eficiencia

---

<sup>14</sup> Con arreglo al informe sobre precios y costes de la energía en Europa [COM(2019) 1, de 9 de enero de 2019], los impuestos suponen en total el 40 % del precio final de la electricidad para los hogares.

<sup>15</sup> Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

energética de la producción y el consumo, puesto que los impuestos no se basan en el contenido energético, sino en el volumen/peso de los productos energéticos consumidos.

La ausencia de un incremento en los tipos mínimos a nivel europeo durante más de una década ha erosionado la señal de precios inducida por la fiscalidad que debía fomentar la inversión en tecnologías y comportamientos eficientes desde el punto de vista energético. Además, puesto que algunos Estados miembros han incrementado su nivel impositivo nacional desde entonces mientras que otros no lo han hecho, existe el riesgo de una creciente distorsión de la competencia en el mercado único y una erosión de la base imponible en los países con fiscalidad alta, especialmente en el caso de los carburantes, que pueden transportarse legalmente y con facilidad a través de las fronteras. A pesar de los reiterados llamamientos en favor de un cambio en la fiscalidad, el porcentaje global de los ingresos fiscales procedentes de los impuestos medioambientales en la UE se ha mantenido relativamente estable en la última década<sup>16</sup>.

Asimismo, en general, la existencia de exenciones o desgravaciones sectoriales en la fiscalidad de la energía, especialmente en los sectores de la aviación, el transporte marítimo y por carretera, y la agricultura y la pesca, así como en las industrias de elevado consumo energético, debilita sustancialmente los incentivos para la inversión en estos sectores en capital social y procesos de producción más eficientes desde el punto de vista energético. Estas exenciones o desgravaciones fiscales constituyen una carga para otros sectores o para los hogares privados, que deben compensar la pérdida de ingresos que generan dichas subvenciones. Además, pueden distorsionar la competencia entre sectores de la industria y fomentar modos de transporte ineficientes y contaminantes<sup>17</sup>.

La fiscalidad de los combustibles con arreglo al volumen en vez de con arreglo a su contenido energético supone una discriminación de los combustibles renovables en favor de los combustibles convencionales, especialmente el gasóleo, y, por tanto, está en contradicción con una política energética dirigida al cambio de combustibles y al fomento de fuentes de energía renovables y otras fuentes de energía limpia. Tampoco contribuye a reequilibrar la oferta y la demanda de gasóleo en el mercado europeo de los combustibles.

En 2011, mediante una propuesta de la Comisión para modificar la Directiva 2003/96/CE por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad<sup>18</sup>, se propuso introducir un componente de CO<sub>2</sub> en el régimen de la fiscalidad de la energía de la UE. Debería aplicarse una fiscalidad basada en el CO<sub>2</sub> en los sectores no cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, aplicándose así una señal del precio del carbono coherente y para toda la economía en la UE.

---

<sup>16</sup> Fuente: Eurostat — Impuestos medioambientales en la UE: datos nacionales comparados <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

<sup>17</sup> No obstante, algunos de estos sectores están sujetos al RCDE y, por tanto, a una señal de precio del carbono, especialmente los sectores de consumo energético intensivo y los vuelos interiores de la UE.

<sup>18</sup> COM(2011) 169 final, de 13 de abril de 2011, Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

Por otro lado, se propuso basar la fiscalidad de los productos energéticos en su contenido energético y simplificar el sistema de exenciones y reducciones fiscales. Sin embargo, los Estados miembros no lograron la unanimidad necesaria en relación con los principales elementos de la propuesta, especialmente por lo que se refiere a la introducción del componente fiscal basado en el CO<sub>2</sub>. Por tanto, en 2015 la Comisión decidió retirar su propuesta. En consecuencia, el anticuado régimen de 2003 se ha mantenido en vigor hasta ahora.

Actualmente, la Comisión está evaluando la Directiva sobre fiscalidad de la energía con vistas a su posible revisión. La evaluación examinará la puesta en práctica de las diferentes disposiciones, considerará su eficacia y su claridad, determinará hasta qué punto ha logrado sus objetivos y señalará posibles deficiencias. También examinará su coherencia con otras políticas (por ejemplo, energía, medioambiente, competencia o transporte), iniciativas o medidas de la UE.

El futuro régimen de fiscalidad de la energía debe complementar y reforzar la legislación de la UE en materia de energía, así como el entorno (financiero, tecnológico y social) propicio, tanto en los Estados miembros como a escala de la UE. En este sentido, la Comisión considera que los tres aspectos siguientes revisten una importancia crucial.

#### *La fiscalidad de la energía debe apoyar la transición a una energía limpia*

Los impuestos sobre la energía se han de diseñar de forma que ofrezcan, en particular, incentivos adecuados para reducir las emisiones a lo largo del tiempo y mejorar el uso eficiente de los recursos, incluido mediante unos tipos impositivos coherentes desde el punto de vista medioambiental entre los diversos combustibles y vectores energéticos. También pueden dirigir determinados comportamientos de forma que se satisfagan unas necesidades y se alcancen unos objetivos sociales más amplios en relación con la transición hacia una energía limpia y el cambio climático.

Paralelamente a la incentivación del uso de fuentes de energía limpia, el régimen fiscal también debe reflejar mejor la totalidad de los costes externos de bienes y servicios, en particular mediante la aplicación coherente del principio «quien contamina paga». Este objetivo todavía no se ha alcanzado. En particular, el informe de precios y costes de la energía de 2018<sup>19</sup> puso de manifiesto que siguen existiendo subvenciones a los combustibles fósiles, especialmente en forma de reducciones o exenciones fiscales, a pesar del objetivo establecido en la Estrategia de la Unión de la Energía de eliminar progresivamente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. Una forma de abordar este objetivo podría ser el uso de un impuesto sobre el carbono, que cambiaría las estructuras de consumo y producción, haciendo que consumieran menos energía y menos carbono, con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y los ahorros energéticos generales consiguientes. También incentivaría las inversiones en mejoras de la eficiencia y en tecnologías con bajas emisiones.

---

<sup>19</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=ES>.

La fiscalidad de la energía reflejaría así tanto la contribución al crecimiento sostenible y al posible desarrollo de las tecnologías limpias como los daños externos de cada combustible y sus usos. En este sentido, los impuestos sobre la energía se utilizarían para facilitar una situación del mercado en la que las soluciones menos gravadas fueran las que, además, reducen la contaminación y nuestra huella ecológica. Un aspecto clave es asegurar la coherencia del régimen actual de los combustibles para el transporte y para la calefacción.

*La fiscalidad de la energía debe contribuir a un crecimiento sostenible y socialmente justo*

Junto con otros instrumentos políticos basados en el mercado (como cargas, gravámenes o cuotas de emisión), la fiscalidad puede utilizarse para abordar retos medioambientales específicos, a la vez que se fomenta la inversión, el crecimiento y el empleo. Existen estudios económicos que muestran que determinados tipos de impuestos, como los impuestos sobre el trabajo y la renta, son más distorsionadores, mientras que otros, como los impuestos medioambientales y sobre el consumo, son más favorables al crecimiento.

La fiscalidad de la energía y otros instrumentos basados en el mercado deberían estar en consonancia con unas necesidades de inversión que preparen el futuro, por ejemplo facilitando el desarrollo de tecnologías clave que contribuyan a un crecimiento con bajo consumo de carbono, lo que constituiría un elemento de vanguardia de la transición a las energías limpias.

La fiscalidad de la energía repercute también sobre el correcto funcionamiento del mercado único de la energía. Los mercados energéticos actuales, como la electricidad, el gas y el petróleo, están en gran medida integrados a escala de la UE y la energía fluye libremente entre Estados miembros. Esto queda reflejado, entre otras cosas, en el hecho de que los precios nacionales están aproximándose gradualmente. Las diferencias en el coste de la electricidad, por ejemplo, se han reducido en un 21 % a lo largo de la última década<sup>20</sup>. La consecución del mercado interior de la energía de la UE requeriría una legislación sólida para eliminar los numerosos obstáculos y barreras al comercio. El marco reglamentario de la UE ha permitido progresivamente el logro del mercado único. En cambio, la política de fiscalidad de la energía no ha evolucionado al mismo ritmo para promover una mejor y mayor integración del mercado interior de la energía. En otras palabras, los precios de la electricidad, el gas y los carburantes siguen estando significativamente marcados por los costes de apoyo a las políticas y los instrumentos fiscales fijados a nivel nacional de forma variable en los distintos Estados miembros.

El régimen de fiscalidad de la energía también debe minimizar las distorsiones derivadas de los diferentes tipos impositivos sobre combustibles en competencia entre sí. Debería haber igualdad de trato de todas las fuentes de energía, habida cuenta de la contribución de cada una de ellas a los objetivos globales de la Unión de la Energía. Por ejemplo, debería perseguirse la coherencia en el trato de las diferentes fuentes de energía entre los distintos usuarios a fin de garantizar que el sistema fiscal no favorezca indebidamente soluciones para estos basadas en

---

<sup>20</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=ES>.

los combustibles fósiles (por ejemplo, fomentando el uso de carbón en los sistemas de calefacción, a menudo el combustible para calefacción menos gravado, pero también el más contaminante).

*La reforma de la fiscalidad de la energía debe incorporar consideraciones de equidad social*

La política de fiscalidad de la energía podría afectar negativamente al poder adquisitivo de los consumidores económicamente vulnerables si no se tiene en cuenta el impacto social del sistema fiscal. Mientras que los incrementos de los impuestos sobre los combustibles fósiles en los sectores del transporte o la calefacción son un poderoso incentivo para el cambio de comportamiento a corto plazo, es poco probable que los consumidores puedan cambiar fácilmente sus hábitos de consumo si ello afecta a un parte importante de sus ingresos.

Por tanto, es necesario introducir medidas de acompañamiento cuidadosamente diseñadas para garantizar que los desplazamientos de la presión fiscal acordes con los objetivos de las políticas en materia de energía y clima sean también socialmente aceptables para todos los ciudadanos. Estas cuestiones sociales deberán tratarse a través de la política social y los sistemas de bienestar, cuya financiación debe beneficiarse realmente de los desplazamientos de la presión fiscal y el reciclado de los ingresos. Para ello, es necesario no solamente apoyar a los consumidores vulnerables mediante políticas sociales, sino que también deben utilizarse los ingresos procedentes de la fiscalidad de la energía y el medio ambiente para favorecer la transición de las regiones y los sectores económicos hacia un mejor comportamiento medioambiental, y se debe facilitar una reducción de la fiscalidad del trabajo como consecuencia de unos mayores ingresos procedentes de los impuestos medioambientales.

#### **2.4. Las «cláusulas pasarela» como herramienta para adaptar el procedimiento de toma de decisiones**

Los Tratados prevén la posibilidad, mediante las disposiciones generales del artículo 48, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y a través de disposiciones específicas del TFUE, de desbloquear los ámbitos políticos sujetos al requisito de unanimidad y pasar a un régimen de votación por mayoría cualificada. Esta posibilidad se conoce como «cláusulas pasarela» y permite pasar de la votación por unanimidad a la votación por mayoría cualificada.

En el título del TFUE relativo al medio ambiente se introdujo una cláusula pasarela específica<sup>21</sup> que otorga al Consejo competencia para decidir que las medidas medioambientales de carácter fiscal puedan adoptarse con arreglo a un procedimiento legislativo ordinario con votación por mayoría cualificada. Para poder ejercer esta competencia, el Consejo debe llegar a un acuerdo unánime sobre la base de la propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

---

<sup>21</sup> Artículo 192, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La cláusula pasarela establecida en el título del TFUE relativo al medio ambiente podría aplicarse a las medidas de fiscalidad de la energía de carácter principalmente medioambiental. Esto podría estar justificado en relación con las medidas de fiscalidad medioambiental cuyo objetivo sea la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y otras emisiones contaminantes o la mejora de la eficiencia energética, que son prioridades clave de la estrategia de la Unión de la Energía de la UE y el Acuerdo de París. Puesto que la producción y el uso de la energía son responsables de más de tres cuartas partes de las emisiones de CO<sub>2</sub>, los impuestos medioambientales de las emisiones de CO<sub>2</sub> solo podrán alcanzar su objetivo si la producción y el uso de la energía están cubiertos por estas medidas fiscales. Por tanto, las medidas de fiscalidad de la energía impuestas al CO<sub>2</sub> deben beneficiarse de la cláusula pasarela establecida en el título del TFUE relativo al medio ambiente.

La activación de esta cláusula pasarela no afectaría directamente a las actuales competencias de los Estados miembros en el ámbito de la fiscalidad, sino que solo modificaría la forma en que se ejercen dichas competencias. Este enfoque contribuiría más bien a los esfuerzos para mejorar el régimen institucional de la fiscalidad en general. Además, el uso de la cláusula pasarela resultaría en la aplicación del procedimiento legislativo ordinario, con arreglo al cual el Parlamento Europeo y el Consejo, en su calidad de colegisladores, representan una amplia gama de intereses en igualdad de condiciones. Efectivamente, la votación por mayoría cualificada es una expresión de la idea fundamental de las acciones unificadas, basadas en el compromiso. Este razonamiento es válido para la mayoría de las decisiones políticas en el ámbito de la energía y el clima; por tanto, los beneficios de la mayoría cualificada pueden estudiarse también en el ámbito de la fiscalidad del medio ambiente.

Un cambio de este tipo formaría parte de un enfoque más general sobre el uso de las cláusulas pasarela, como se explica en la hoja de ruta de la Comunicación sectorial «Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE»<sup>22</sup>. La segunda fase de esta hoja de ruta establece que el paso al procedimiento legislativo ordinario, basado en la votación por mayoría cualificada en el Consejo y en los derechos de codecisión del Parlamento Europeo, debería afectar a medidas de carácter principalmente fiscal destinadas a respaldar otros objetivos políticos, incluida la lucha contra el cambio climático. Para esta segunda fase, la Comisión ha invitado a los dirigentes de la UE a tomar rápidamente una decisión.

En su Comunicación, la Comisión también subrayó que unas decisiones fiscales más eficientes en este ámbito permitirían aplicar una política energética más respetuosa con el medio ambiente a fin de, por ejemplo, apoyar los ambiciosos objetivos de la UE en materia de cambio climático. La cláusula pasarela específica del artículo 192, apartado 2, del TFUE en el ámbito del medio ambiente, que cubre, en particular, las disposiciones esencialmente de carácter fiscal, ofrece una vía para pasar del procedimiento legislativo especial al ordinario en aras de una política energética más respetuosa con el medio ambiente. Como alternativa, el uso de la cláusula pasarela general del artículo 48, apartado 7, del TUE permitiría la votación

---

<sup>22</sup> COM(2019) 8 final, de 15.1.2019.

por mayoría cualificada en relación con las medidas fiscales destinadas principalmente a objetivos energéticos.

### **3. Toma de decisiones con arreglo al Tratado Euratom**

La energía nuclear es una realidad en la combinación energética europea actual. La mitad de los Estados miembros utilizan la energía nuclear para generar electricidad, lo que representa el 27 % de la generación de electricidad de la UE.

Cuando se firmó el Tratado Euratom en 1957, la energía nuclear era considerada como un recurso energético para el desarrollo económico de Europa. Este Tratado prevé unas amplias competencias supranacionales a nivel comunitario. Sin embargo, en la práctica, la aplicación de estas competencias ha sido selectiva y ha evolucionado a lo largo del tiempo. En un principio, el objetivo de Euratom era principalmente dar impulso a la energía nuclear; actualmente, sus actividades están relacionadas con la seguridad del funcionamiento, la seguridad del suministro, las salvaguardias, la gestión de los residuos, la protección contra las radiaciones, la investigación y las aplicaciones médicas. Euratom ha desempeñado un papel importante en el refuerzo de la seguridad nuclear en los nuevos Estados miembros y en los países vecinos de la UE. El potencial impacto transfronterizo de las cuestiones de seguridad nuclear requiere, más aún ahora y en los próximos años, un marco jurídico que vaya más allá de las fronteras de los Estados miembros. Este marco se ha reforzado con la legislación secundaria adoptada desde el accidente de Fukushima. De forma similar, el envejecimiento de las centrales eléctricas en toda la UE está planteando cuestiones relacionadas con la prolongación de la vida útil, el cierre progresivo oportuno, la clausura, la gestión de los residuos y las inversiones relacionadas. La importancia de estas cuestiones aumentará en los próximos años.

Sin lugar a dudas, la energía nuclear es una opción nacional que debe tomar cada Estado miembro, y está claro que seguirá siendo así en el futuro. El Tratado Euratom constituye el marco jurídico más avanzado del mundo en ámbitos como la seguridad nuclear, la gestión de residuos o la protección contra las radiaciones. Sin embargo, se reconoce con preocupación que el Tratado Euratom debe evolucionar en consonancia con una UE más unida, más fuerte y más democrática. Esta preocupación se refleja en la Declaración realizada por cinco Estados miembros en relación con el Tratado de Lisboa<sup>23</sup>, en la que estos observaban que las disposiciones esenciales del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica no se han modificado sustancialmente desde su entrada en vigor y deben actualizarse.

Un aspecto central es la responsabilidad democrática de Euratom, en particular la participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. El Tratado de Lisboa amplió el procedimiento legislativo ordinario a casi todos los ámbitos políticos en los que anteriormente el Parlamento Europeo solo tenía una función consultiva. Mientras que el

---

<sup>23</sup> Declaración 54 relativa al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea realizada por la República Federal de Alemania, Irlanda, la República de Hungría, la República de Austria y el Reino de Suecia.

procedimiento legislativo ordinario es de aplicación también en general al Tratado Euratom<sup>24</sup>, en la práctica las disposiciones del Tratado relativas a la adopción de actos jurídicos no lo prevén. Por lo que se refiere a estas disposiciones, el Parlamento Europeo solo es consultado. De forma similar, el Tratado de Lisboa introdujo un papel más importante para el Parlamento en el proceso de celebración de acuerdos internacionales, en los que el consentimiento del Parlamento Europeo es, con frecuencia, necesario<sup>25</sup>. No es el caso en el marco del Tratado Euratom, donde no se consulta al Parlamento Europeo en relación con la celebración de acuerdos internacionales. Por tanto, puede ser de utilidad explorar la forma de reforzar el papel del Parlamento Europeo y mejorar la legitimidad democrática de la toma de decisiones en el marco de Euratom.

Un ámbito adicional en el que el Tratado Euratom no refleja las mejoras en términos de transparencia y democratización logradas en las sucesivas reformas de los Tratados de la UE es el relacionado con el cometido de los Parlamentos nacionales. Mientras que el Protocolo n.º 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea forma parte del marco del Tratado Euratom, no existe en este ninguna disposición equivalente al artículo 12 del Tratado de la UE, que establece el cometido de los Parlamentos nacionales. Teniendo en cuenta estos antecedentes, podría ser de utilidad explorar si puede reforzarse aún más el cometido de los Parlamentos nacionales en el marco de Euratom.

La Comisión también debe tomar iniciativas para incrementar la participación de la sociedad civil en la elaboración de la política nuclear y aumentar el interés en los foros pertinentes a escala de la UE. En determinados asuntos nucleares, la disponibilidad de la información puede ser, comprensiblemente, limitada, sobre todo en materia de seguridad nuclear. Si bien es una preocupación legítima, las cuestiones como la seguridad nuclear, la gestión de los residuos radioactivos y la planificación para emergencias merecen seguir debatiéndose de la forma más abierta posible, de acuerdo con las normas existentes.

Estas cuestiones se encuentran en el centro de las preocupaciones de los ciudadanos. La primera fase es una aplicación rigurosa de la legislación adoptada recientemente. En el ámbito de una gestión responsable y segura del combustible gastado y de los residuos radiactivos, es de crucial importancia que los Estados miembros sigan elaborando planes globales para la gestión de los residuos nucleares, y que apliquen estos planes. Si está en juego un impacto transfronterizo, deben promoverse las consultas transfronterizas entre Estados miembros, así como una mayor participación del Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENSREG). Debe reforzarse la habilidad colectiva de la UE y de los Estados miembros para responder a los accidentes nucleares, especialmente para aclarar la responsabilidad financiera y garantizar una financiación adecuada a este respecto.

---

<sup>24</sup> El artículo 106 *bis* del Tratado Euratom enumera las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que también son de aplicación al Tratado Euratom, entre las que se incluyen los artículos 288 a 299 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que se refieren a los actos jurídicos de la Unión, procedimientos de adopción de actos y otras disposiciones.

<sup>25</sup> Artículos 207 a 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Tratado Euratom no prevé ningún procedimiento simplificado para su revisión en el sentido del artículo 48, apartado 7, del TUE. Las cláusulas pasarela de los Tratados de la UE tampoco son aplicables al Tratado Euratom. Por tanto, una revisión del Tratado con objeto de ampliar el uso del procedimiento legislativo ordinario al marco de Euratom requeriría el uso de un procedimiento de revisión ordinario del Tratado con arreglo al artículo 48 del TUE.

En consecuencia, una modificación del Tratado Euratom a fin de ampliar el uso del procedimiento legislativo ordinario tendría que formar parte de un proceso más amplio de reforma del Tratado mediante el procedimiento de revisión ordinario del Tratado con arreglo al artículo 48 del TUE, y debería considerarse en una perspectiva a largo plazo, más allá de 2025. En los próximos meses, la Comisión Europea creará un Grupo de Expertos de Alto Nivel cuya tarea será asesorar e informar a la Comisión de la situación respecto del Tratado Euratom con vistas a considerar la forma en que podría mejorarse su rendición de cuentas democrática sobre la base del Tratado actual.

#### **4. Conclusión**

Como ha subrayado recientemente la Comisión en su Comunicación «Un planeta limpio para todos», la transición energética requiere una transformación económica y social global en la que participen todos los sectores de la economía y la sociedad, a fin de conseguir la transición a la sostenibilidad y la neutralidad climática de aquí a 2050.

La consecución de este objetivo requiere una acción decisiva en todos los ámbitos políticos y es esencial que la UE disponga de herramientas para tomar las decisiones necesarias de forma tanto eficiente como democrática.

En este sentido, en los últimos años se han logrado avances significativos con la finalización del marco de la política de la Unión de la Energía. En lo relativo a la normativa, estos avances están estrechamente relacionados con el uso del procedimiento legislativo ordinario. La participación plena del Parlamento Europeo y del Consejo ha desempeñado un papel positivo, tanto por lo que se refiere al carácter democrático del proceso como a la consecución de resultados ambiciosos en muchos expedientes importantes.

La presente Comunicación señala dos ámbitos en los que la toma de decisiones podría mejorar más en aras de alcanzar los objetivos de la Unión de la Energía.

La Comisión insta a los dirigentes de la UE a lo siguiente:

- A que, en consonancia con el anterior llamamiento<sup>26</sup>, tomen una rápida decisión sobre el uso de la cláusula pasarela general (artículo 48, apartado 7, del TUE) a fin de pasar al procedimiento legislativo ordinario y a la votación por mayoría cualificada. Se invita al Consejo Europeo a que notifique a los Parlamentos nacionales su iniciativa y solicite la aprobación del Parlamento Europeo. Además, la cláusula pasarela específica del artículo

---

<sup>26</sup> COM(2019) 8 final, de 15 de enero de 2019, Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE.

192, apartado 2, del TFUE ofrece una vía obvia para pasar al procedimiento legislativo ordinario en asuntos fiscales del sector del medio ambiente.

- A que, junto con el Parlamento Europeo, el Consejo y otras partes interesadas, participen activamente en las reflexiones del Grupo de Expertos de Alto Nivel, al que la Comisión quisiera pedir que evalúe la mejor forma de aumentar la rendición de cuentas democrática y la transparencia en el marco del Tratado Euratom.