

## EL DERECHO AMBIENTAL EUROPEO: EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LOS FUNDAMENTOS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE MEDIO AMBIENTE

**Asier García Lupiola**

*Profesor Agregado, Universidad del País Vasco  
(UPV-EHU)*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Fernando SAINZ MORENO, doña Itz'iar GÓMEZ FERNÁNDEZ, don David LARIOS RISCO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ y don Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA.

---

### EXTRACTO

En el ámbito del Derecho ambiental, la normativa básica en el conjunto de la Unión Europea viene determinada por lo establecido en el Derecho originario europeo, que junto a los instrumentos que establecen los objetivos y principios a desarrollar, así como las normas medioambientales adoptadas por las instituciones de la Unión, forman la cúspide del sistema jurídico ambiental europeo, al primar sobre los ordenamientos nacionales. El presente trabajo analiza los fundamentos de la normativa europea vigente en lo que respecta al medio ambiente. Para ello, se parte del análisis de la evolución del Derecho originario medioambiental y de los programas de acción, lo que posibilita la comprensión de la concreta normativa básica sobre medio ambiente que rige actualmente, al tiempo que permite aventurar el camino que seguirá en el futuro inmediato.

**Palabras claves:** Unión Europea, Derecho ambiental, desarrollo sostenible y política medioambiental europea.

---

*Fecha de entrada: 03-05-2012 / Fecha de aceptación: 10-07-2012*

## EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW: EVOLUTION AND DEVELOPMENT OF THE FUNDAMENTS OF ENVIRONMENTAL LAW

Asier García Lupiola

---

### ABSTRACT

In the field of environmental law, the basic law in the European Union is determined by the provisions of European primary law, which together with the instruments establishing the objectives and principles to develop and environmental standards adopted by the Union institutions, form the apex of European environmental law and prevail over national law. This paper analyzes the fundamentals of European regulations regarding the environment: first, the evolution of environmental law and action programs; then, the basic rules currently governing environment; finally, the possibilities of the near future.

**Keywords:** European Union, environmental law, sustainable development and European environmental policy.

---

---

## Sumario

1. Introducción
2. La progresiva configuración de la política medioambiental europea
  - 2.1. Los Programas de Acción Ambiental y el Acta Única Europea
  - 2.2. El Tratado de Maastricht y el Quinto Programa de Acción
  - 2.3. El Tratado de Ámsterdam y el Sexto Programa de Acción
3. Los actuales fundamentos del Derecho ambiental europeo
  - 3.1. Los objetivos, principios y características generales
  - 3.2. La legislación en materia medioambiental a partir del Derecho originario
  - 3.3. La financiación de la política medioambiental
4. Las novedades recientes que determinan la legislación ambiental futura
  - 4.1. El desarrollo sostenible en la Estrategia Europa 2020
  - 4.2. La concreción de los nuevos objetivos medioambientales
  - 4.3. Los desafíos de la legislación ambiental europea
5. Conclusiones

## 1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la protección del medio ambiente constituye una de las mayores preocupaciones de la sociedad. La variedad y gravedad de las consecuencias derivadas de la falta de respeto por el medio ambiente y la necesidad de conjugar la defensa ambiental con el crecimiento económico convierten el desarrollo sostenible en uno de los retos principales en el plano internacional.

La normativa vigente en la Unión Europea determina que uno de los objetivos fundamentales del proceso de integración es, precisamente, el desarrollo sostenible. En realidad, ya desde la década de 1970, las entonces Comunidades Europeas comenzaron a desarrollar las bases por las que se llegaría a concretar una política medioambiental que trata de aunar la protección del medio ambiente con el desarrollo y el crecimiento económicos. Ahora bien, ello fue así porque los Tratados originarios no contemplaban la estructuración de una política de medio ambiente entre las establecidas para las Comunidades en sus inicios, de ahí que se considere como uno de los grandes logros del proceso de integración europea la determinación del desarrollo sostenible como objetivo de la Unión y no únicamente de la concreta política de medio ambiente.

Dicho objetivo, aun no habiendo sido establecido por los textos jurídicos originarios, sí fue recogido posteriormente en los Tratados, de manera que quedó determinado en el seno del Derecho Originario europeo como fin vinculante para todos los Estados miembros de la Unión. Ello es así porque el Derecho Originario es el conjunto de normas supremas que constituyen el fundamento del ordenamiento jurídico europeo, primando sobre las legislaciones nacionales. Agrupa tanto las primeras normas comunitarias en el tiempo como todas las modificaciones de las mismas, redactadas y suscritas por los Estados miembros conforme a sus procedimientos constitucionales. Es decir, las normas originarias son las contenidas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y en los Tratados modificativos de aquellos.

Por otro lado, el medio ambiente es una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros. Ello significa que los Estados miembros solo pueden ejercer su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya pero en esta materia sí lo ha hecho. En efecto, junto al Derecho Originario europeo, que fija las bases concretas de la política medioambiental, encontramos abundantes actos jurídicamente vinculantes adoptados por las instituciones de la Unión que las desarrollan. Las mismas constituyen el Derecho Derivado europeo en materia ambiental, que se sitúa tras el Derecho Originario pero también sobre los ordenamientos nacionales. Con el fin de delimitar el camino a seguir en la elaboración de las concretas normas medioambientales, la Comisión ha promovido diferentes programas de acción y estrategias en ámbitos específicos, que al ser aprobados por el Consejo Europeo han pasado a definir la actividad de la Unión en esta materia y, por lo tanto, la normativa que deben aplicar también los Estados miembros.

El presente trabajo analiza los fundamentos de la normativa vigente en la Unión Europea en lo que respecta al medio ambiente. En primer lugar, con el fin de conocer las razones que llevaron al desarrollo de la respectiva política europea, se estudia la evolución del Derecho Originario medioambiental de la Unión partiendo de sus antecedentes, valorando el recurso a los programas de acción y subrayando las aportaciones de los diferentes Tratados. Ello posibilitará, en segundo lugar, una mejor comprensión de la concreta normativa básica sobre medio ambiente recogida en los textos actualmente en vigor, tanto en lo que se refiere a sus objetivos y principios como a sus características singulares, y en los programas y estrategias que los desarrollan. A su vez, en tercer lugar, permitirá lanzar una mirada al futuro inmediato, tomando como base la evaluación de lo realizado hasta ahora y las propuestas presentadas al respecto. Finalmente, se presentará un apartado que recoge las conclusiones del estudio.

## 2. LA PROGRESIVA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA MEDIO-AMBIENTAL EUROPEA

### 2.1. LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN AMBIENTAL Y EL ACTA ÚNICA EUROPEA

Los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas no regularon el establecimiento de una Política Común de Medio Ambiente. Los orígenes de la misma se sitúan dos décadas después de la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) cuando, a comienzos de los años setenta, entre las exigencias de desarrollo económico se empezaron a utilizar conceptos como calidad de vida o respeto del entorno. Para entonces, el incipiente movimiento ecologista internacional había logrado llegar a la opinión pública, la cual comenzaba a tomar en consideración el interés por el medio ambiente. Ello tuvo su incidencia en la agenda internacional, de modo que en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 se hacía pública la Declaración de Estocolmo, por la que se planteó la necesidad de preservar los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Los seis Estados que componían entonces las Comunidades Europeas venían aplicando desde finales de la década previa normas con contenido medioambiental que podían crear obstáculos a los intercambios y a la libre circulación de mercancías<sup>1</sup>. La Comisión adoptó en 1971 el primer documento sobre esta materia ante la necesidad de tener presente el medio ambiente al objeto de regular adecuadamente el desarrollo del Mercado Común, reconociendo al mismo tiempo su compatibilidad con los objetivos de la Comunidad<sup>2</sup>. Siguiendo esta línea, tras la Declaración de

<sup>1</sup> En 1968 –dos años antes de lo previsto– se había puesto en marcha la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas, instaurando así una zona de libre comercio, primer paso de lo que debía ser el Mercado Común.

<sup>2</sup> Comisión Europea (1972), *Première communication sur la politique de la Communauté en matière de l'environnement*, JOCE C 19.

Estocolmo, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de las Comunidades Europeas emitían en la Cumbre de París de octubre de 1972 una declaración política en la que se reconoció la necesidad de un crecimiento económico ligado a la mejora de la calidad de vida y a la protección del medio ambiente y de sus recursos. En la misma, se fijaron los principios básicos de lo que sería la política medioambiental de la Comunidad y se encargaba a las instituciones la elaboración de un programa de acción sobre medio ambiente.

Para cumplir con el mandato de la Cumbre de París, la Comunidad desarrolló una actuación fundamentada en una serie de principios recogidos en la primera Comunicación de la Comisión sobre esta materia y que han guiado desde entonces la actividad comunitaria en el ámbito medioambiental<sup>3</sup>. En primer lugar, el compromiso de los Estados miembros de mejorar constantemente las condiciones de vida y de trabajo de sus ciudadanos, por medio de la promoción de un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. En segundo lugar, el buen funcionamiento del mercado interior, que exige la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, por lo que es preciso suprimir las diferencias en las legislaciones medioambientales que podrían ocasionar distorsiones en la competencia entre empresas y obstáculos a la libre circulación de mercancías. En tercer lugar, recurrir a la Comunidad como instrumento adecuado para adoptar o coordinar medidas para solucionar problemas medioambientales, caracterizados por su naturaleza internacional que supera los límites fronterizos de los países.

Como se ve, «la configuración de un bloque comercial como la Comunidad, formado por países con distintos niveles de calidad medioambiental, llevó a plantearse a los Estados miembros la conveniencia de adoptar una perspectiva supranacional en el diseño de las grandes líneas a seguir»<sup>4</sup>. El primer paso tuvo lugar con la puesta en marcha de los Programas de Acción.

El Consejo adoptó el 22 de noviembre de 1973 la Resolución por la que se aprobaba el Primer Programa de Acción, cuyo objetivo general era la mejora de la calidad de vida y del medio ambiente de los Estados miembros. Partiendo de dicho fin se determinaban los objetivos concretos: reducción de la contaminación atmosférica y de los vertidos a las aguas; utilización racional de los recursos naturales; mantenimiento de un equilibrio ecológico; orientación del desarrollo en función de exigencias de calidad medioambiental; propuesta en el marco de las Organizaciones internacionales de soluciones comunes a los problemas del medio ambiente, buscando la solidaridad internacional en esta materia. Para el logro de estas metas, el Programa establecía una serie de principios que debían vertebrar la política medioambiental: prevención y toma de medidas para evitar los daños; evaluación del impacto ambiental; mejora de los conocimientos científicos y técnicos; principio de «quien contamina paga»; fomento de una opinión pública de protección medioambiental.

<sup>3</sup> Seguimos aquí a GIRÓN LARRUCEA, J. A. (1999), *La Comunidad Europea como Organización Internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, pág. 114.

<sup>4</sup> MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R. (2002), *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Alianza, Madrid, pág. 295.

A pesar de constituir un primer paso esperanzador, lo cierto es que este Primer Programa tuvo que enfrentarse a un contexto adverso marcado por la crisis del petróleo y la consiguiente recesión económica. Además, debe subrayarse que adolecía de la falta de concreción de medios o instrumentos operativos para cumplir las metas previstas.

El 7 de mayo de 1976 el Consejo adoptó la Resolución que aprobaba el Segundo Programa, el cual es considerado como una continuación del anterior, puesto que ambos «pusieron los pilares para la defensa de los intereses ambientales en la Comunidad y fijaron como gran objetivo la utilización racional de los recursos naturales compatible con el desarrollo económico»<sup>5</sup>. Los objetivos particulares del Segundo Programa consistían en la puesta en marcha de un procedimiento de información en materia medioambiental y la aplicación efectiva del principio «quien contamina paga», todo ello, remarcando la necesidad de tomar medidas de carácter preventivo, mediante el establecimiento de procedimientos adecuados para realizar estudios de impacto medioambiental.

Como se ha mencionado arriba, los Tratados constitutivos no contenían una regulación medioambiental común para los Estados miembros, lo que provocó que la existencia de diferentes legislaciones nacionales alterara las reglas de la libre competencia. Ante esta situación, los dos primeros Programas supusieron la aprobación de numerosas Directivas para aproximar las legislaciones estatales en materias tales como la contaminación hídrica y atmosférica, el ruido y los residuos, fijando así unos estándares comunitarios iniciales de calidad ambiental. Sin ellos, «hubiera sido imposible que posteriormente se plantearan actuaciones comunitarias basadas en los mecanismos del mercado»<sup>6</sup>.

A lo largo de la década de los años ochenta la protección del medio ambiente fue adquiriendo mayor protagonismo en el seno de la Comunidad Europea. En ello va a tener notable influencia el rol de líder que en este ámbito adquirió Alemania, impulsando la adopción de nuevas medidas desde la propia Comunidad y tratando de que el conjunto de los Estados miembros avanzasen en la misma dirección<sup>7</sup>. Como primer resultado de ello, el Tercer Programa de Acción fue aprobado por Resolución del Consejo de 7 de febrero de 1983. De nuevo, su objetivo general era continuar la línea iniciada por los dos primeros Programas. No obstante, introdujo importantes cambios cualitativos que marcaron el contenido de los posteriores planes de acción.

Así, junto a las directivas que continuaron el proceso de fijación de los estándares de calidad ambiental en relación con los diversos recursos naturales, se aumentó el control de impacto medioambiental de las políticas comunitarias, lo que supuso generalizar la exigencia del examen de las consecuencias sobre el medio ambiente de proyectos significativos, especialmente en el ámbito de la Política Agrícola Común (PAC) y de las inversiones en infraestructuras. De este modo,

<sup>5</sup> CUENCA GARCÍA, E. (2007), *Economía de la Unión Europea*, Pearson-Prentice Hall, Madrid, pág. 419.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pág. 420.

<sup>7</sup> ALBERTON, M. (2012), «Environmental Protection in the EU Member States: Changing Institutional Scenarios and Trends», *L'Europe en formation*, núm. 363, pág. 290.

se fortaleció el principio de prevención, el cual se constituía en la base de la puesta en marcha de una estrategia ambiental global. Al mismo tiempo, se fijó el perfil exacto del principio «quien contamina paga», introduciendo la obligación de restauración. Finalmente, cabe mencionar también la materialización «de un renovado énfasis en la modificación de las actitudes (sensibilización-información-educación)»<sup>8</sup> y la creación de ayudas a los esfuerzos de I+D en materia medioambiental.

Las autoridades comunitarias fueron conscientes de la creciente preocupación entre la opinión pública de la necesidad de proteger y gestionar adecuadamente el espacio y los recursos naturales. Por ello, se establecieron acciones encaminadas a conservar y proteger mejor los ecosistemas naturales y asegurar una gestión integrada de las regiones especialmente sensibles debido a su importancia ambiental o a su atractivo para el desarrollo económico.

Una de las grandes aportaciones de este Programa vino determinada por el hecho de que a partir del mismo se identificó un objetivo general de protección del medio ambiente para el conjunto de las políticas comunitarias. Durante el desarrollo de la aplicación del Programa se constató que las consideraciones ambientales incidían sobre determinadas políticas como agricultura, energía, industria, transportes o turismo, por lo que se veía necesaria la formulación de una estrategia global de protección medioambiental. Ello suponía que, junto a la específica política ambiental, se integraban las preocupaciones del medio ambiente en las demás políticas comunitarias y, concretamente, se ligaba la actuación en materia de medio ambiente con la solución de los problemas socioeconómicos. Se producía un evidente avance con respecto a la situación inicial, puesto que el problema central en esta materia «dejó de ser la existencia de divergencias normativas entre los Estados miembros que pudieran afectar al buen funcionamiento del mercado común. La preocupación por la calidad del medio ambiente se insertaba así en el mismo concepto de la economía»<sup>9</sup>.

Estas consideraciones estuvieron presentes en las negociaciones que dieron lugar al Acta Única Europea (AUE) y fundamentan el avance que este texto traería en la materia que nos ocupa. El AUE, negociado y firmado en 1986, entró en vigor el 1 de julio de 1987 y reformó los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas con el objetivo de relanzar la integración europea. Además de aportar relevantes novedades institucionales y de establecer las medidas necesarias para la puesta en marcha del mercado interior de la Comunidad, el AUE introdujo en el ámbito comunitario la regulación de materias estructuradas como nuevas políticas, tal y como sucedió con el medio ambiente<sup>10</sup>. Con este texto, los líderes de la entonces Comunidad comenzaban a buscar una respuesta ante los retos que planteaba la propia ciudadanía, cuya presión a favor de

<sup>8</sup> MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R., ob. cit., pág. 298.

<sup>9</sup> CUENCA GARCÍA, E., ob. cit., pág. 421.

<sup>10</sup> Entre los objetivos del AUE se encontraba configurar definitivamente el mercado común europeo. En este sentido, el texto iba más allá de dicho concepto al acuñar una nueva noción, la del «mercado interior», que implicaba un «espacio sin fronteras interiores» en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales se garantiza por el propio Tratado. Así, el mercado interior aparece como un espacio verdaderamente unificado, al suprimir las aduanas interiores y los controles técnicos, físicos, fiscales y monetarios que les correspondían a las mismas. La supresión de todos esos obstáculos exigía su eliminación en todos los ámbitos, también, por lo tanto, en materia medioambiental.



la protección medioambiental crecía ante los desastres ecológicos cada vez mayores y en especial ante el desastre de Chernobil<sup>11</sup>. Así, el AUE constituyó un hito en la evolución del papel de la Comunidad en la protección medioambiental, al introducir una normativa específica y el principio de subsidiariedad en esta materia, relacionándola además con otras como el comercio, la agricultura, la energía o la investigación<sup>12</sup>.

La configuración de un bloque comercial como la Comunidad, formado por países con distintos niveles de exigencias en la protección medioambiental, llevó a plantearse a los Estados miembros la conveniencia de adoptar una perspectiva supranacional en el diseño de las grandes líneas a seguir. En esta cuestión, se querían superar con el AUE los obstáculos que podían surgir con respecto a la libre circulación de mercancías. Dichos problemas podían llegar a ser de naturaleza opuesta. Así, por un lado, la libre circulación de productos peligrosos como los residuos sin unas garantías mínimas respecto de su impacto medioambiental, podía vaciar de contenido las exigencias nacionales en este ámbito al no poder discriminar entre productos nacionales y de otros Estados miembros. Por otro lado, dichas exigencias medioambientales de las normativas nacionales podían generar fuertes distorsiones en el comercio cuando se utilizan con finalidades proteccionistas. Además de dichos problemas, se tenía presente la posibilidad de que surgiesen situaciones de *dumping ecológico*, derivadas de las ventajas comparativas que ofrecerían los países con normativas medioambientales menos exigentes. La consideración de que la actuación multinacional cuando el impacto medioambiental de la actividad productiva trasciende las fronteras nacionales sería más efectiva era, al mismo tiempo, evidente.

El Acta Única incorporó en la Tercera Parte del Tratado de la Comunidad Europea el Título VII sobre Medio Ambiente. De esta manera, el AUE «instaló la conservación del medio ambiente en el derecho primario de la CE y aludió a su condición inherente al desarrollo económico y social, la calidad de vida y la sostenibilidad de otras políticas europeas»<sup>13</sup>. Como se ve, «se trataba de preparar y poner en práctica programas para conseguir una dimensión ecológica del desarrollo económico»<sup>14</sup>.

De los tres artículos que compusieron el nuevo Título (entonces arts. 130 R, 130 S y 130 T del Tratado de la CEE), el primero recogió las ideas fundamentales que se habían trabajado en los Programas de Acción. Así, se fijaron como objetivos de la Comunidad en materia medioambiental: la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente; la contribución a la protección de la salud de las personas; y la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Para el logro de los mismos, la acción de la Comunidad debía basarse en los principios de acción preventiva, de corrección de los ataques al medio ambiente (preferentemente en la fuente

<sup>11</sup> WOOD, D. M. y YESILADA, B. A. (2006), *The Emerging European Union*, New York, Pearson Longman, pág. 172.

<sup>12</sup> GUSEV, A. S. (2011), «Climate Change Issues in a Transatlantic Context», *L'Europe en formation*, núm. 369, pág. 80.

<sup>13</sup> NIETO SOLÍS, J. A. (2005), *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Pirámide, Madrid, pág. 217.

<sup>14</sup> CUENCA GARCÍA, E., ob. cit., pág. 412.

misma) y de quien contamina paga. Asimismo, el precepto especificó que «las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad», tal y como se había determinado con el Tercer Programa de Acción.

La nueva normativa fundamental de la Comunidad determinó además que en la elaboración de su acción medioambiental se tendrían en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad; las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

Finalmente, debe destacarse que el AUE estableció el principio de subsidiariedad como referente de actuación en esta materia, al delimitar que la acción comunitaria en materia de medio ambiente tendría lugar en la medida en que los objetivos puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente.

Poco después de la entrada en vigor del AUE, el 19 de octubre de 1987 el Consejo adoptó la Resolución por la que se aprobaba el Cuarto Programa de Acción. Se inscribía dentro de la estrategia global de su precedente, pero con un carácter más completo y expansivo, derivado de la nueva normativa fundamental instaurada por el AUE. Así, continuó con la línea iniciada durante la aplicación del Tercer Programa, a saber, la integración en otras políticas comunitarias de los aspectos medioambientales y se preocupó por el grado de cumplimiento de los dos primeros Programas<sup>15</sup>.

Al mismo tiempo, el Cuarto Programa inició la creación de los instrumentos adecuados para el desarrollo estable de la política ambiental. Así, entre los elementos organizativos debe destacarse la creación de la Agencia Europea de Medio Ambiente en 1990 (puesta en marcha en 1994) y entre los financieros la creación en 1992 del instrumento financiero específico para la protección del medio ambiente LIFE.

## 2.2. EL TRATADO DE MAASTRICHT Y EL QUINTO PROGRAMA DE ACCIÓN

El desarrollo de las acciones en materia de medio ambiente y la progresiva incorporación de los objetivos medioambientales en la normativa comunitaria se fueron beneficiando de la experiencia previa de aquellos Estados miembros más avanzados en la tarea de hacer compatible el crecimiento económico y el respeto al medio ambiente. El caso más evidente era el de Dinamarca. Su preocupación por la protección del medio ambiente era similar a la existente en los otros dos países nórdicos que, en los primeros años noventa, se encontraban negociando su adhesión a la Comunidad. La presencia como observadores de Suecia y Finlandia en las negociaciones que

---

<sup>15</sup> A este respecto, se propusieron medidas para asegurar el alcance de las metas en los diferentes Estados miembros como el fomento de la educación ambiental, el establecimiento de normas de calidad ambiental más estrictas y el acceso general a la información sobre temas ambientales.

darían lugar al Tratado de Maastricht facilitó que la cuestión medioambiental estuviese presente en la correspondiente Conferencia Intergubernamental. Tampoco puede obviarse la influencia de los trabajos realizados por las delegaciones de los Estados miembros destinados a la preparación de los debates que tendrían lugar en 1992 en la Cumbre sobre Medio Ambiente que Naciones Unidas organizó en Río de Janeiro (la conocida como Cumbre de la Tierra).

El 7 de febrero de 1992 se firmó en Maastricht el Tratado de la Unión Europea (TUE), cuya entrada en vigor se retrasó a causa de problemas para su ratificación hasta el 1 de noviembre de 1993. En cuanto a la materia que nos ocupa, el nuevo Tratado estableció entre los objetivos de la Unión «promover un progreso económico social equilibrado y sostenible» (art. 2 TUE). Este objetivo se concretó en la reforma que realizó en el artículo 2 del TCE, cuando se afirma que la Comunidad tendrá como misión promover «un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente».

La regulación del medio ambiente recogida en el TCE –que pasó a ser Título XVI– recibió varias modificaciones. En primer lugar, a los tres objetivos en materia medioambiental especificados por el AUE se sumaron el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, así como alcanzar un elevado nivel de protección en esta materia. En segundo lugar, a los principios en los que debe basarse la acción de la Comunidad se añadió el de cautela. En tercer lugar, el procedimiento de consulta fue sustituido, para la mayoría de decisiones a adoptar en materia medioambiental, por el procedimiento de cooperación<sup>16</sup>.

Finalmente, el Tratado de Maastricht abrió la posibilidad de dotar recursos comunitarios para la defensa del medio ambiente. En este ámbito, se tuvo presente una consideración que se hacía evidente desde tiempo atrás, referida al hecho de que estando la Unión Europea formada por países con distinto grado de desarrollo económico, «cuando se plantea la necesidad de garantizar unos mínimos medioambientales, se hace imprescindible la puesta en marcha de alguna compensación que favorezca a aquellos países con un grado de desarrollo más bajo, que sin embargo, y por ello mismo, estarían adoptando una normativa medioambiental demasiado avanzada para su nivel de desarrollo»<sup>17</sup>. Ante esta situación, se plantea la creación de fondos de ayuda económica para que dichos países puedan alcanzar niveles de respeto medioambiental propios de países más desarrollados. De este modo, junto al instrumento LIFE mencionado arriba, se comenzó a destinar una parte importante de la capacidad financiera de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión a la protección del medio ambiente.

Por otro lado, a pesar de los avances que aportaron el Tercer y Cuarto Programas de Acción, las instituciones de la Unión, con la Comisión a la cabeza, se mostraban a favor de una línea de

<sup>16</sup> Se mantuvo el procedimiento consultivo para disposiciones de carácter fiscal, medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo, y medidas que afecten a los Estados para la elección de diferentes fuentes de energía. Por otro lado, se introdujo el procedimiento de codecisión para adoptar los programas generales que fijan los objetivos medioambientales prioritarios.

<sup>17</sup> MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R., ob. cit., pág. 297.

actuación más definida y ambiciosa sobre los temas de medio ambiente. Así lo puso de manifiesto la propia Comisión en 1993 por medio de un Libro Blanco sobre crecimiento y empleo<sup>18</sup>. Aunque no se trataba de un documento elaborado exclusivamente desde una perspectiva medioambiental, es de destacar el hecho de que el texto de la Comisión contenía referencias importantes con respecto al medio ambiente. En este sentido, no solo se sugería la integración de la problemática ambiental en las restantes políticas, tanto comunitarias como de los propios Estados miembros, sino que se avanzaban líneas de actuación para fomentar el empleo y la competitividad de las empresas, sin que estas últimas tuvieran que eludir la legislación ambiental en su normal actividad. Así, la Comisión insistía en que las actividades dirigidas a la protección del medio ambiente suponen grandes posibilidades de generación de empleo, apartándose de este modo «de las visiones defensoras de la existencia de una relación de carácter negativo entre empleo y medio ambiente» y siguiendo, en cambio, una «línea de integración de las visiones ecológicas y económicas, otrora antagónicas»<sup>19</sup>.

La Comisión defendía las ventajas que podrían derivarse de un cambio en la estructura de la presión fiscal, desplazándola de los costes laborales a aquellas actividades con impacto negativo sobre el medio ambiente. Proponía la creación de impuestos específicos sobre la emisión de agentes contaminantes (las *ecotasas*) como forma de sufragar algunos de los gastos derivados de la mejora del entorno y de la aplicación de determinadas políticas comunes, especialmente las de contenido social<sup>20</sup>. No obstante, las limitaciones de la Unión en política fiscal, principalmente las exigencias de unanimidad en el Consejo para la adopción de medidas fiscales, han impedido un recurso significativo a los instrumentos económicos en la política medioambiental. La Comisión también sugirió considerar el respeto al medio ambiente como un elemento diferenciador y constitutivo de ventajas competitivas de las empresas, al objeto de explotar el entonces creciente mercado de «productos verdes».

Entre el Tratado de Maastricht y el Libro Blanco de la Comisión llegó el Quinto Programa de Acción sobre medio ambiente. Concretamente, la Resolución que lo aprobó fue adoptada por el Consejo el 16 de diciembre de 1992 y alargaba su vigencia hasta un periodo de diez años. Su objetivo general era orientar progresivamente el modelo de crecimiento europeo hacia el desarrollo sostenible, mediante el cambio de las pautas de producción y consumo. Se trataba de crear el marco adecuado para un nuevo planteamiento del medio ambiente y de la actividad y desarrollo económico y social. De este modo, se pretendía la instauración en la Unión de una política medioambiental horizontal, es decir, «una política capaz de extender su contenido hacia todas las acciones de la Unión y de sus Estados miembros, con el fin de evitar, en la medida de lo posible, consecuencias graves sobre los ecosistemas y la calidad de vida de los ciudadanos»<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Comisión Europea (1993), *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo.

<sup>19</sup> MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R., ob. cit., pág. 299.

<sup>20</sup> A este respecto, la propuesta concreta realizada seguía la línea mantenida por los Estados miembros en la Cumbre de la Tierra y que estaba en el fundamento de lo que más adelante sería el Protocolo de Kyoto, puesto que, además del fin recaudatorio, se pretendía la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>.

<sup>21</sup> NIETO SOLÍS, J. A., op. cit., pág. 218.

El Quinto Programa de Acción tenía como fundamento directo la Declaración del Consejo Europeo de Dublín de 1990, en la que se recogía el desarrollo sostenible como objetivo de la Comunidad Europea y que quedaría establecido posteriormente con la reforma operada por el Tratado de Maastricht. La misma definía el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Los objetivos específicos del programa se concretaban en cinco sectores prioritarios: industria, energía, transportes, agricultura y turismo. En el primer ámbito, la industria, los objetivos concretos eran los siguientes: el desarrollo de una gestión racional de los recursos en las empresas; una mayor información a los consumidores; la adopción de normas comunitarias en materia de procesos de fabricación y de productos, evitando posibles distorsiones de la competencia, preservando la integridad del mercado interior y manteniendo la competitividad europea. En el campo de la energía: la mejora de la eficacia energética; la reducción del consumo de combustibles fósiles; la promoción de las energías renovables. Las metas a lograr en los transportes eran, por un lado, la mejora de la gestión de las infraestructuras, de los equipamientos y de la calidad de los combustibles, por otro, desarrollo de los transportes públicos. La agricultura tenía por meta, además de la reforma de la PAC, la vigilancia del deterioro como consecuencia del aumento de los cultivos intensivos, la utilización de abonos y la acumulación de excedentes. Por último, en el ámbito del turismo se perseguía la mejora de la gestión del turismo de masas y la promoción de formas alternativas de turismo mediante información y sensibilización.

Para la consecución de tales objetivos, el Quinto Programa estructuró numerosos instrumentos, entre los que cabe citar: la creación de mecanismos para la elaboración de indicadores medioambientales, y de inventarios de emisiones y vertidos contaminantes; el incremento de las inversiones en actividades de I+D relativas a medio ambiente y energía; integración de los requisitos de protección medioambiental en las políticas fiscales y fomento de incentivos fiscales para la protección medioambiental; el aumento de la financiación en el seno de los Fondos Estructurales y de Cohesión, así como en el Programa LIFE y mecanismos económicos de apoyo a las PYME; un incremento sustancial de la información pública sobre medio ambiente facilitando el acceso a la misma; y medidas en materia de educación a todos los niveles (formación básica, universitaria y profesional)<sup>22</sup>.

Durante este periodo, concretamente en 1994, comenzó a ser operativa la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), creada por Reglamento cuatro años antes, y con sede en Copenhague. La AEMA se constituyó como el organismo comunitario dedicado a proporcionar infor-

---

<sup>22</sup> Cabe considerar dichos instrumentos insuficientes, puesto que la consecución del desarrollo sostenible «exigía un cambio radical de los comportamientos de toda la Comunidad, de los Estados miembros, del mundo empresarial y de las actitudes de los ciudadanos, a todas luces un objetivo mucho más ambicioso que las herramientas de política económica puestas a disposición de la Comisión para su consecución». MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R., ob. cit., pág. 299.

mación sólida e independiente acerca del medio ambiente, en el que podían participar, además de los Estados miembros de la Unión Europea, otros países europeos<sup>23</sup>.

Teniendo en cuenta su objetivo, la AEMA pasó a ser la principal fuente de información para los responsables del desarrollo, adopción, aplicación y evaluación de las políticas medioambientales. Al mismo tiempo, la Agencia se convertía en colaboradora para la identificación, preparación y evaluación de las políticas medioambientales y en el seguimiento de su implementación en los Estados miembros, sobre todo mediante el procesamiento de la información que estos proporcionan. Siguiendo las pautas recogidas en el Tratado, la AEMA trata de facilitar a la Unión y a los países miembros la toma de decisiones destinadas a mejorar el medio ambiente, integrando las consideraciones medioambientales en las políticas económicas y avanzando en materia de sostenibilidad. Para desarrollar sus funciones la AEMA elabora programas plurianuales en los que determina la estrategia a seguir en su actuación y realiza periódicamente informes de evaluación sobre el estado del medio ambiente en la Unión<sup>24</sup>.

### 2.3. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM Y EL SEXTO PROGRAMA DE ACCIÓN

El 2 de octubre de 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam que entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Aunque se trata de un texto que recibió numerosas críticas, es necesario reconocer que en el ámbito del medio ambiente aportó relevantes novedades, articulando «de una forma orgánica y sistematizada la regulación de esta política»<sup>25</sup>.

El Tratado de Ámsterdam introdujo el principio de desarrollo sostenible en el Preámbulo del TUE, de modo que los Estados miembros, en su decisión de promover el progreso económico y social de sus pueblos, tendrán en cuenta dicho principio. Como se ve, el nuevo texto subrayaba el desarrollo sostenible como una de las principales metas de la Unión<sup>26</sup>, dejándolo establecido definitivamente como objetivo del proceso de integración europea y no exclusivamente de la política de medio ambiente.

<sup>23</sup> En la actualidad, junto a los 27 Estados miembros de la Unión Europea, son miembros de la AEMA Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza y Turquía. Han solicitado su incorporación Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro y Serbia.

<sup>24</sup> Para colaborar al cumplimiento de la misión de la AEMA de informar en el ámbito del medio ambiente, se constituyó la Red europea de información y observación sobre el medio ambiente (Eionet). La Red está formada por los Puntos Focales Nacionales, que suelen ser las agencias nacionales de medio ambiente o los ministerios de medio ambiente de los países miembros, los cuales son responsables de coordinar las redes nacionales. A los Puntos Focales Nacionales les corresponde la identificación de las necesidades de información, actividades de vigilancia en los Estados miembros y apoyo a la AEMA en el análisis y uso de la información y en la difusión de esta entre los usuarios finales de los países miembros.

<sup>25</sup> GIRÓN LARRUCEA, J. A., ob. cit., pág. 115.

<sup>26</sup> WOOD, D. M. y YESILADA, B. A., ob. cit., pág. 172.

Por su parte, las novedades introducidas en el TCE suponían un reforzamiento de la protección medioambiental como objetivo de la Unión Europea. Así, en el artículo 2 del TCE se realizaron varias adiciones a la misión de la Unión, la cual promoverá «un desarrollo armonioso, equilibrado y *sostenible* de las actividades económicas», y «un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente». Como se ve, se distinguen dos objetivos: por un lado, la sostenibilidad, entendida como «un modo de relacionarse con los recursos naturales y ambientales (un modo "amigable", podríamos decir) que constituye una condición necesaria para un desarrollo económico –este al servicio de la sociedad, naturalmente– perdurable a largo plazo»; por otro, «la mejora del medio ambiente como una condición necesaria para el avance en la calidad y nivel de vida de los ciudadanos»<sup>27</sup>. Del mismo modo, se creó un nuevo precepto, el artículo 3C, en el que se recogía de forma específica que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad (...), en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible»<sup>28</sup>.

La Política de Medio Ambiente se mantuvo regulada en un Título propio, si bien este pasaba a ser el Título XIX (compuesto por los arts. 174 a 176). La novedad introducida por el Tratado de Ámsterdam constituyó un importante avance en la democratización de esta política por cuanto que el procedimiento legislativo general para esta materia pasaba a ser la codecisión, en lugar del procedimiento de cooperación. De este modo, se habilitó un mayor grado de intervención del Parlamento Europeo en materia de medio ambiente.

El Tratado de Niza de 2001 no estableció modificación alguna en la política europea de medio ambiente. En cambio, sí modificó la estructura de la Unión para posibilitar su ampliación hacia el este del continente y facilitar la adhesión de una docena de países en los siguientes años. Por ello, cuando se debía preparar el Sexto Programa de Acción, las autoridades comunitarias eran conscientes que la ampliación condicionaría la política medioambiental de la Unión, «al incorporarse países con un historial de respeto al medio ambiente inferior, en la mayoría de los casos, al practicado por casi todos los Estados miembros más desarrollados y que han sido desde el principio los que han marcado la evolución positiva de esta actuación comunitaria»<sup>29</sup>. Por ello, dentro de la obligación de incorporar plenamente el acervo comunitario que tiene todo Estado para poder ser miembro de la Unión, se hizo especial hincapié en que los nuevos socios del este europeo adaptasen a nivel interno toda la legislación medioambiental de la Unión.

A la par que se desarrollaban las negociaciones que darían lugar al Tratado de Niza, la Unión Europea dio a conocer la Estrategia de Lisboa, aprobada por el Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2000. Se trataba de un plan global que tenía por objetivo convertir Europa en la economía del co-

<sup>27</sup> YÁBAR STERLING, A. (2004), «El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días», *Foro. Revista de ciencias jurídicas y sociales*, núm. 0, págs. 82 y 83.

<sup>28</sup> Esta especificación suponía la desaparición de la correspondiente mención que en el mismo sentido el TUE recogió en el final del primer párrafo del apartado 2 del artículo 130 R.

<sup>29</sup> MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE, R., ob. cit., pág. 303.

nocimiento más competitiva y dinámica del mundo para 2010, incidiendo en los ámbitos del empleo, la reforma económica y la cohesión social. Aunque inicialmente no se recogió, la dimensión ambiental fue incorporada a los objetivos de la Estrategia de Lisboa en el Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001, estableciendo la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible<sup>30</sup>.

La estrategia en cuestión partía de la propuesta previa de la Comisión, elaborada al mismo tiempo que la propuesta que posteriormente sería aprobada por el Consejo Europeo como el Sexto Programa de Acción medioambiental. Es por ello que los objetivos fijados en la Estrategia de Desarrollo Sostenible serían desarrollados en dicho programa: lucha contra el cambio climático mediante el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kyoto; concreción de una política sostenible de transportes; afrontar las amenazas a la salud pública; gestión más responsable de los recursos naturales. Al mismo tiempo, se incidía en la idea de integrar el medio ambiente en todas las políticas europeas, instando a desarrollar las estrategias sectoriales pertinentes.

La Estrategia de Lisboa subrayaba ya la importancia que adquiriría el que se puede considerar el mayor reto medioambiental: la lucha contra el cambio climático. Como ejemplo de la relevancia que adquirirá esta cuestión en el Derecho ambiental europeo, a comienzos del año 2000 la Comisión propuso poner en marcha una estructura destinada a identificar y preparar la ejecución de las medidas de lucha contra el cambio climático<sup>31</sup>. Se trataba del Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC) cuyo objetivo consiste en permitir a todas las partes interesadas participar en los trabajos preparatorios de las políticas y medidas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El Primer PECC se puso en marcha en junio de 2000.

En julio de 2002, el Parlamento y el Consejo aprobaron el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente para el periodo 2002-2012<sup>32</sup>, debiendo subrayarse que se trata del primer Programa aprobado por codecisión. El Programa desarrolla la normativa fundamental recogida en los Tratados en lo que respecta a la Política de Medio Ambiente de la Unión, estableciendo los objetivos, las prioridades y los principales ejes estratégicos que han determinado el desarrollo de toda la legislación medioambiental vigente en la Unión Europea y sus Estados miembros.

Los cuatro ámbitos de acción determinados en el Sexto Programa constituyen las líneas básicas de actuación que se siguen hoy día:

- En primer lugar, el cambio climático fue considerado el principal reto. La meta que se determinó a corto plazo consistió alcanzar los objetivos del Protocolo de Kyoto, es decir, reducir en un 8% las emisiones de gases de efecto invernadero para el pe-

<sup>30</sup> Conclusiones de la Presidencia-Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001, SN 2001/1/01 REV 1.

<sup>31</sup> Comisión Europea (2000), Comunicación de 8 de marzo de 2000, sobre políticas y medidas de la Unión Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, «Hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático», (PECC), COM (2000) 88 final.

<sup>32</sup> Decisión núm. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002, DOCE L 242/1, de 10 de septiembre de 2002.



riodo 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990. A más largo plazo, para 2020, sería necesario reducir dichas emisiones entre el 20 y el 40% mediante un acuerdo internacional eficaz.

- En el segundo ámbito, naturaleza y biodiversidad, el objetivo quedó fijado en proteger y restaurar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales, poniendo fin al empobrecimiento de la biodiversidad en la Unión Europea y en el mundo.
- En lo que se refiere a la relación entre medio ambiente, salud y calidad de vida, se estableció el objetivo de alcanzar una calidad del medio ambiente que contribuya a garantizar la salud pública, de modo que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana, para lo que se fomenta también un desarrollo humano sostenible.
- Finalmente, el cuarto ámbito, consistente en la gestión de los recursos naturales y de los residuos, conllevaba el objetivo de velar por que el consumo de los recursos renovables y no renovables no supere el umbral de lo soportable por el medio ambiente, especificándose en lo que respecta a los residuos una reducción del 20% para el año 2010 y del 50% para 2050.

Con el fin de hacer frente a los retos que se plantean en materia de medio ambiente, el Sexto Programa estableció la necesidad de superar el enfoque estrictamente legislativo y sustituirlo por otro estratégico. Este enfoque debe utilizar instrumentos y medidas diferentes para influir en las decisiones adoptadas por las empresas, consumidores, políticos y ciudadanos. El Programa, manteniendo lo recogido en la Comunicación de la Comisión, propuso cinco ejes prioritarios de acción estratégica (para cada uno de los cuales se proponían acciones específicas): mejorar la aplicación de la legislación en vigor; integrar el medio ambiente en otras políticas; colaborar con el mercado; implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos; tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio.

A raíz de la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa, en 2004 la Comisión inició la revisión de los planes y objetivos que la Unión había determinado en el ámbito ambiental en Gotemburgo tres años antes. Así, en junio de 2005 el Consejo Europeo sentó las bases de la Estrategia Revisada para el Desarrollo Sostenible y un año después se estableció el modo de aprovechar las sinergias con la Estrategia de Lisboa<sup>33</sup>. Los objetivos clave siguen siendo la protección medioambiental, la cohesión social, la prosperidad económica y la contribución al desarrollo sostenible del planeta. El primero de ellos determina la actividad de la Unión en la materia que nos ocupa, consistente en «salvaguardar la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en todas sus formas, respetar los límites de los recursos naturales del planeta y garantizar un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente», así como «prevenir y reducir la contaminación medioambiental y fomentar el consumo y la producción sostenibles para romper el vínculo entre crecimiento económico y degradación».

<sup>33</sup> Consejo de la Unión Europea (2006), *Revisión de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible* (EDS UE), Bruselas, 9/6/2006, 10117/06.

La revisión de la estrategia supuso la actualización de los principales retos, determinando un objetivo general para cada uno: limitar el cambio climático y sus costes y efectos negativos para la sociedad y el medio ambiente; garantizar unos transportes sostenibles; fomentar patrones de consumo y producción sostenibles; mejorar la gestión de los recursos naturales y evitar su explotación excesiva; fomentar la salud pública frente a las amenazas sanitarias; crear una sociedad inclusiva y solidaria; fomentar el desarrollo sostenible en el mundo. Al mismo tiempo, la Unión determinó que los Estados miembros debían elaborar sus propias estrategias nacionales de desarrollo sostenible, estableciendo la necesidad de revisarlas bianualmente.

Como se ve, entre los fundamentos que iban a determinar la política y la normativa europea medioambiental cobraba relevancia de primer orden el cambio climático y sus consecuencias en cuanto reto y la lucha contra el mismo como objetivo. Así, la Comisión, tras analizar los efectos de dicho fenómeno y de los costes y beneficios de una acción al respecto, estableció los ámbitos en los que debe desarrollarse la actividad de la Unión en la lucha contra el cambio climático<sup>34</sup>: la ampliación de dicha lucha a todos los países contaminantes y sectores implicados; la potenciación de la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías; la utilización y el refuerzo de los instrumentos basados en el mercado (como el comercio de derechos de emisión introducido por la Unión); la realización de esfuerzos de adaptación al cambio climático y de prevención.

Dicha propuesta impulsó la puesta en marcha del segundo Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECCII) en octubre de 2005. El PECCII instituyó nuevas medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, en sinergia con la Estrategia de Lisboa para impulsar el crecimiento sostenible. Al margen de los grupos de trabajo ya creados en el primer programa, se establecieron otros en materia de emisiones de vehículos ligeros y aviación así como fijación y almacenamiento del carbono<sup>35</sup>.

Como ya se ha mencionado, el Derecho Originario y diferentes programas establecían ya que las exigencias de la protección medioambiental deben integrarse en la realización de las políticas de la Unión, particularmente con objeto de fomentar un desarrollo sostenible. Ello va a resultar especialmente apreciable en lo que se refiere a la política energética europea, si bien es cierto que la misma no se establecía en los Tratados, sino que se había estructurado mediante una cooperación energética entre los Estados miembros a partir de la crisis de la década de los años setenta. Por influencia de la evolución hasta ahora vista a partir de 1999 se adoptó un enfoque equilibrado de la política energética europea en la que se tomaba en consideración, junto a la competitividad y a la seguridad, el medio ambiente.

<sup>34</sup> Comisión Europea (2005), Comunicación de 9 de febrero de 2005, «Ganar la batalla contra el cambio climático mundial», COM (2005) 35.

<sup>35</sup> Kati KULOVIŠI et ál., afirman que la práctica legislativa de esta materia en las normas relativas al cambio climático se están expandiendo tan rápidamente y volviéndose tan especializadas que se habla ya de «Derecho climático» como una disciplina legal emergente. KULOVIŠI, K.; MORGERA, E. y MUÑOZ, M. (2011), «Environmental integration and multi-faceted International dimensions of EU law: unpacking the EU's 2009 climate and energy package», *Common Market Law Review*, núm. 48, pág. 829.

Lo cierto es que hasta la actualidad no ha existido una política energética común en el sentido convencional, de modo que no era regulada como tal en los Tratados, sino que únicamente se determinaba que para el logro de los objetivos de la Unión se adoptarán «medidas en el ámbito energético» [letra u)] del anterior artículo 3.1 del TCE. No obstante, los mecanismos de cooperación desarrollados en esta materia habían posibilitado que de facto existiese una política común, lograda «a través de la suma de políticas nacionales y un diálogo político y de cooperación internacional»<sup>36</sup>.

A principios de 2007 la Unión presentó la estrategia para desarrollar una política energética con dos objetivos que la vinculan directamente con la política medioambiental: por un lado, el compromiso decidido a favor de una economía de bajo consumo, de energía más segura, más competitiva y más sostenible; por otro, la pretensión de que dicha política sirva para abordar la cuestión del cambio climático. La propuesta europea no era sino el resultado de la toma en consideración de las implicaciones ambientales en la producción y el consumo humanos de energía, de modo que ya no cabía concebir «una política energética que no tenga en cuenta como parte esencial de la misma su sostenibilidad, en pie de igualdad –como mínimo– con los aspectos de la seguridad del suministro y la competitividad»<sup>37</sup>.

Los fundamentos de la citada nueva política energética europea se recogieron en el Libro Verde sobre la energía de 2006<sup>38</sup>, que identificó los sectores en los que debía actuar la Unión. La mitad de ellos tienen estrecha relación con el medio ambiente. Así, para lograr una combinación energética más sostenible, eficiente y variada, se opta por analizar todas las ventajas y desventajas de las distintas fuentes de energía, realizándose una clara apuesta por fuentes de energía seguras y con bajas emisiones de carbono, es decir, por las renovables. Al objeto de lograr un enfoque integrado de lucha contra el cambio climático, se subraya la necesidad de lograr la eficiencia energética por medio de la reducción del derroche de energía y medidas que favorezcan un uso más responsable, económico y racional de la energía. Finalmente, para fomentar la innovación en materia de energía, se apuesta por reforzar y aumentar la investigación. La política energética queda así unida a la de medio ambiente, pues su gran objetivo, junto a la competitividad y la seguridad de abastecimiento, es la sostenibilidad.

La puesta en marcha de los diferentes programas y propuestas debían hacer frente al hecho de que, como habían puesto de relieve los Programas de Acción de Medio Ambiente, los logros positivos de los mismos iban acompañados de efectos negativos. En efecto, los cinco primeros programas medioambientales habían supuesto resultados exitosos como la adopción de normas europeas para reducir la contaminación, la puesta en práctica de instrumentos de intervención en materia ambiental, la realización y coordinación de investigaciones, la sensibilización de la opinión pública, y el mantenimiento de una postura única de la Unión en esta materia en el con-

<sup>36</sup> CUENCA GARCÍA, ob. cit., pág. 368.

<sup>37</sup> LÓPEZ SAKO, M. J. (2011), «La política energética sostenible de la Unión Europea (1)», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 322, pág. 81.

<sup>38</sup> Comisión Europea (2006), *Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, COM (2006) 105 final.

texto internacional. Sin embargo, como contrapunto, también debía destacarse la desproporción notable entre los programas y los medios disponibles, lo que había supuesto que en ocasiones los resultados no alcanzasen el objetivo inicial; las diferentes técnicas y métodos existentes entre los Estados miembros, algunos muy avanzados con respecto a los demás; y la existencia de diferentes puntos de vista en materia de medio ambiente, lo que junto a la falta de una voluntad política había conllevado que en ocasiones la postura única de la Unión lo fuese de mínimos.

Con ese panorama, en abril de 2007 la Comisión emitió su primer informe sobre la revisión del Sexto Programa de Medio Ambiente<sup>39</sup>. En el mismo evaluó positivamente los progresos conseguidos hasta ese momento en los cuatro ámbitos prioritarios, pero señalando al mismo tiempo que todavía sería necesario llevar a cabo considerables esfuerzos para conseguir un desarrollo ambientalmente sostenible.

En el ámbito del cambio climático, las conclusiones insistían en la necesidad de alcanzar los objetivos establecidos en el Protocolo de Kyoto, así como los definidos por el Consejo Europeo de marzo de 2007, consistentes en desarrollar las herramientas y tecnologías que permitan alcanzar los primeros, de encontrar soluciones que permitan comprometer de manera justa y eficaz a los países no sometidos a objetivos de reducción en virtud del Protocolo de Kyoto o que se han retirado de este proceso y, por último, de preparar la adaptación a las consecuencias inevitables del cambio climático. En lo que se refiere a naturaleza y biodiversidad, se señalaba en particular la importancia de concluir la instauración de la red Natura 2000 y de ampliarla, de poner fin a la deforestación, especialmente mediante la lucha contra el comercio ilegal de maderas, y de proteger los ecosistemas marinos. En el ámbito de la salud, se abogaba por aplicar efectivamente las iniciativas comunitarias, entre ellas la Directiva marco sobre política de aguas, el Reglamento REACH, la estrategia sobre la contaminación atmosférica y la propuesta sobre plaguicidas. En relación con los recursos naturales y los residuos, se hacía hincapié en la estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos.

Además, se presentó una lista de mejoras estratégicas de la política de medio ambiente. En primer lugar, mejorar la cooperación internacional por medio de la promoción del desarrollo sostenible en el mundo entero, la instauración de una «diplomacia ambiental» o el fomento de la transferencia de tecnología. En segundo lugar, aplicar los principios de «legislar mejor» a la política de medio ambiente, a través de la utilización de mecanismos basados en el mercado, la simplificación y reducción de la carga administrativa o la colaboración con las partes interesadas. En tercer lugar, promover la integración de las consideraciones ambientales en las demás políticas, entre otras, las de agricultura, investigación, pesca y transporte. Por último, mejorar la aplicación y el cumplimiento de la legislación.

Todo lo dicho en este epígrafe tuvo influencia directa en las negociaciones que concluyeron en la firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007, si bien es cierto que el medio ambiente no estaba entre los temas estrella del proceso de reforma de los Tratados. El nuevo texto

---

<sup>39</sup> Comisión Europea (2007), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 30 de abril de 2007, relativa a la revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, COM (2007) 225 final.

entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, quedando la normativa fundamental europea compuesta por el TUE y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que sustituye al TCE, ambos con igual nivel jurídico (art. 1 TUE). Lo cierto es que el nuevo texto contiene la mayor parte de las novedades que aportaba la fallida Constitución Europea, lo que se refleja nítidamente en el ámbito del medio ambiente. Las modificaciones aportadas por el Tratado de Lisboa han configurado la normativa básica que estructura la política medioambiental europea vigente en la actualidad, incorporando la lucha contra el cambio climático como objetivo específico de la misma.

### 3. LOS ACTUALES FUNDAMENTOS DEL DERECHO AMBIENTAL EUROPEO

#### 3.1. LOS OBJETIVOS, PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS GENERALES

Los textos jurídicos fundamentales de la Unión Europea –TUE y TFUE– recogen los principios legales de la Política de Medio Ambiente que orientan y limitan la actuación de las instituciones y que se regulan de manera más específica por medio de los programas de acción ambiental y por las disposiciones que los desarrollan<sup>40</sup>.

El TUE establece como objetivo de la Unión Europea el desarrollo sostenible, siendo la única región del mundo donde dicho objetivo «es declarado principio constitucional»<sup>41</sup>. Lo hace en su artículo 3 y en una doble perspectiva, tanto interior como exterior. En efecto, el número 3 de dicho precepto recoge, con respecto al mercado interior, que la Unión «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa», el cual se basará en tres elementos: un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado y «un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente». Mientras que, más adelante, el número 5 afirma que «en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores», lo que supone contribuir, entre otras metas, al «desarrollo sostenible del planeta».

El establecimiento del desarrollo sostenible como objetivo de la Unión, superando el ámbito de la política de medio ambiente, conlleva una evidente influencia de esta sobre las demás políticas de la Unión. A este respecto, el TFUE recoge expresamente que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible» (art. 11 TFUE). Ello requiere un equilibrio proporcionado entre prosperidad económica, justicia social y un medio ambiente saludable, lo cual hay que perseguir de manera simultánea: «Las políticas que favorecen el medio

<sup>40</sup> En este apartado, nos atenemos a las «Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 115 de 9 de mayo de 2008.

<sup>41</sup> TORRE-SCHAUB, M. (2012), «L'apport du principe de développement durable au droit communautaire: gouvernance et citoyenneté écologique», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 555, pág. 89.

ambiente pueden resultar positivas para la innovación y la competitividad. Estas, a su vez, estimulan el crecimiento económico, que es esencial para el cumplimiento de los objetivos sociales»<sup>42</sup>.

Aunque usualmente se habla de *política europea de medio ambiente*, lo cierto es que no nos encontramos ante una política común derivada de una competencia exclusiva de la Unión. Esta materia constituye una competencia compartida entre la Unión y sus Estados miembros (art. 4.2. TFUE), lo que no obsta para reconocer que existe un elevado nivel de coordinación entre todos ellos, facilitado por la concreta normativa recogida en el Título XX del TFUE, compuesta por los artículos 191 a 193. En todo caso, aunque se trate de una competencia compartida, la intervención de la Unión «tiene una gran importancia en la implantación de políticas avanzadas (con alto nivel de protección) en países que (...) partían de unos niveles de concienciación social y, consiguientemente, de protección muy reducidos»<sup>43</sup>.

El artículo 191 del TFUE establece en su número 1 los objetivos concretos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente:

- La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente.
- La protección de la salud de las personas.
- La utilización prudente y racional de los recursos naturales.
- El fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático.

La necesidad específica de luchar contra el cambio climático con medidas internacionales es una adición realizada por el Tratado de Lisboa, reflejo de la relevancia que para la Unión ha adquirido dicha cuestión. Resulta una adición acertada, si bien es cierto «que buena parte de esas medidas podrían haberse adoptado con fundamento en las actuales competencias comunitarias, si existiese, claro está voluntad política de hacerlo»<sup>44</sup>.

Según el número 2 del citado artículo 191 del TFUE, la Unión Europea debe lograr un nivel de protección medioambiental elevado, si bien debe tenerse presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones del territorio de la Unión. Como se ve, esta política trata de garantizar el derecho de todos los ciudadanos de la Unión a disfrutar del mismo nivel de protección medioambiental y el derecho de las empresas a operar en las mismas condiciones de competencia, pero de modo flexible pues deben respetarse las distintas circunstancias de cada país tanto como sea posible.

<sup>42</sup> Comisión Europea (2006b), *Un medio ambiente de calidad. La contribución de la Unión Europea*, OPOCE, Bruselas-Luxemburgo, p. 3.

<sup>43</sup> BARBERÁN ORTÍ, R. y EGEA ROMÁN, R. (2002), «Las Políticas de Medio Ambiente y de los Consumidores», en JORDÁN GALDUFF, J. M. (coordinador), *Economía de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, pág. 405.

<sup>44</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2008), *Tratado de Lisboa. Estudio Preliminar*, Real Instituto Elcano, Madrid, pág. 23.

El mismo párrafo enumera los cuatro principios en los que se basa la política de medio ambiente, a saber, el de cautela, el de acción preventiva, el de corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente misma y el de quien contamina paga:

- El principio de cautela significa que en caso de que haya indicios claros de que existe un problema medioambiental incipiente, se tomen medidas cautelares incluso cuando no se posee confirmación científica completa.
- El principio de acción preventiva responde a la concepción de que la mejor política de protección del medio ambiente consiste en intentar evitar cualquier forma de contaminación o de deterioro del mismo, en lugar de reparar los efectos de una acción perjudicial después de que esta haya tenido lugar y cuando los daños son inevitables.
- El principio de corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente misma de su producción supone aplicar de manera inmediata la solución correspondiente, al objeto de neutralizar al máximo los efectos de los ataques y evitar una posible progresión incontrolable de los mismos. Este principio sirve también de fundamento para la gestión de los desechos contaminantes en el lugar de su producción, restringiendo sus desplazamientos y evitando así las peligrosas consecuencias de posibles accidentes.
- El principio de quien contamina paga establece una orientación fundamental en el desarrollo de la regulación del medio ambiente. Ello se debe a que, para llevar a aplicación dicho principio, es necesario determinar las actuaciones degradantes del medio ambiente susceptibles de constituir hechos que den lugar a responsabilidad, así como articular una reglamentación que identifique las infracciones que dan lugar a los perjuicios que haya que reparar y que individualice a las personas a quienes la infracción sea imputable.

Además de respetar los principios expuestos, la Unión tendrá en cuenta en la elaboración de la política medioambiental (número 3 del art. 191 TFUE): los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión; las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; y el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

Como ya se ha mencionado, la normativa europea establece que las exigencias de la protección medioambiental deben integrarse en la definición y en la realización de las políticas de la Unión, particularmente con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (art. 11 TFUE). Ello supone, por un lado, que los objetivos y principios medioambientales deben ser perseguidos y aplicados en las demás políticas de la Unión del mismo modo que en la política de medio ambiente; y, por otro, que la normativa medioambiental debe entenderse e interpretarse de manera global, tomando en consideración todos los objetivos y principios en la legislación de esta materia<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> KULOVESI, K., MORGERA, E. y MUÑOZ, M., ob. cit., pág. 834.

La integración ambiental en otras políticas es especialmente apreciable en la actualidad en lo que se refiere a la política energética europea, lo que quedó reflejado en una de las novedades que ha aportado el Tratado de Lisboa, consistente en la introducción de la regulación independiente de esta materia. La misma queda recogida en el Título XXI del TFUE, es decir, contigua a la normativa medioambiental y su único precepto (art. 194.1 TFUE) refleja el nexo entre ambas políticas pues establece los objetivos de la política energética de la Unión «atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente».

Además de garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la seguridad de abastecimiento, así como de fomentar la interconexión de las redes energéticas, el Tratado recoge como objetivo de la política europea de energía «fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables»<sup>46</sup>. La existencia de una estrecha relación entre los ámbitos energético y medioambiental queda, así, evidenciada también en su vertiente normativa en el Derecho Originario de la Unión Europea<sup>47</sup>. Es más, cabe afirmar que en la Unión se desarrolla una política integrada en materia de energía y medio ambiente, de modo que la relación e interdependencia entre ambos ámbitos «se ha traducido en una necesaria simbiosis regulatoria»<sup>48</sup>.

### 3.2. LA LEGISLACIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL A PARTIR DEL DERECHO ORIGINARIO

El medio ambiente es una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros [letra e) del art. 4.2 TFUE]. Ello supone que en este ámbito tanto la Unión como los Estados pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, si bien los Estados miembros solo pueden ejercer su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya (art. 2.2 TFUE). En la materia que nos ocupa la Unión Europea ha utilizado de manera activa el poder que le otorga el Tratado. En efecto, junto al Derecho Originario europeo ya analizado, que fija las bases concretas de la política medioambiental, encontramos abundantes actos jurídicamente vinculantes adoptados por las instituciones de la Unión que las desarrollan. Las mismas constituyen el Derecho Derivado europeo en materia ambiental, que se sitúa tras el Derecho Originario pero también sobre los ordenamientos nacionales, los cuales, además, son en buena medida el desarrollo final que los Estados miembros realizan de la normativa de medio ambiente que se aplica en Europa.

Las instituciones de la Unión con capacidad para legislar son el Parlamento Europeo y el Consejo, tal y como determina taxativamente el TUE al describir las funciones de ambas. Así, «El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la fun-

<sup>46</sup> Alexander GUSEV subraya que este objetivo está directamente relacionado con la agenda climática y, por tanto, con los objetivos de la política medioambiental. GUSEV, A., ob. cit., pág. 81.

<sup>47</sup> Sobre esta cuestión, véase MOUSSIS, N. (2009), *EU Environment & Energy Policies: Two Interwoven Legislative Areas*, European Study Service, Rixensart (Bélgica).

<sup>48</sup> LÓPEZ SAKO, M. J., ob. cit., pág. 81.



ción presupuestaria» (art. 14.1 TUE) y «El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria» (art. 16.1 TUE)<sup>49</sup>. El Tratado de Lisboa generalizó la codecisión como la herramienta normativa a utilizar por dichas instituciones, ahora bajo la denominación de *procedimiento legislativo ordinario*, lo que estableció «la necesidad, como regla general, del acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo para que se puedan adoptar normas de Derecho Derivado de la Unión Europea»<sup>50</sup>. Como se ve, el funcionamiento es el propio de un órgano legislativo bicameral, en el que el Parlamento ejerce las funciones de una cámara representante de los ciudadanos, mientras que el Consejo adopta el papel de un Senado, representante de los gobiernos de los Estados miembros<sup>51</sup>.

En el seno de dicha estructura, las acciones que deba emprender la Unión para la realización de los objetivos de la política de medio ambiente serán adoptadas «con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones» (art. 192.1 TFUE). Es decir, la codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo también prima a la hora de desarrollar normativamente la política medioambiental europea. Ahora bien, aun no siendo propiamente una de las instituciones con poder legislativo, debe destacarse el papel de la Comisión, no en vano, con carácter general el procedimiento comienza a iniciativa de la misma (art. 17.2 TUE), mediante una propuesta que envía al Parlamento y al Consejo<sup>52</sup>.

A pesar de que la codecisión es el procedimiento general para legislar en materia medioambiental, determinados ámbitos serán objeto de decisión exclusiva del Consejo, institución que adoptará las oportunas medidas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (art. 192.2 TFUE). Así sucede con las disposiciones esencialmente de carácter fiscal; las medidas que afecten a la ordenación territorial, a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos, o a la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos; y las 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>49</sup> En el Protocolo núm. 2 del Tratado de Lisboa, recogido bajo la rúbrica *Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, se utiliza la denominación «legislador de la Unión» para referirse a ambas instituciones cuando actúan conjuntamente en la función legislativa.

<sup>50</sup> NAVARRO, A. (2007), «El Tratado para la Reforma de la Unión Europea», *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 23, pág. 331.

<sup>51</sup> MOUSSIS, N. (2008), «Le Traité de Lisbonne: une Constitution sans en avoir le titre», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 516, pág. 163. De la misma opinión es Paz ANDRÉS, para quien «se introducen elementos de incipiente bicameralismo mediante la generalización del procedimiento legislativo ordinario». ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. (2008), «El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio», en AEDIPRI (editor), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, pág. 223.

<sup>52</sup> Ludwig KRÄMER considera que la Comisión goza de una gran autonomía a la hora de iniciar y preparar la política medioambiental de la Unión, por lo que no es comparable a la secretaría de una convención medioambiental internacional o a otras organizaciones internacionales. KRÄMER, L. (2011), «L'Union européenne et la gouvernance environnementale mondiale», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, núm. 4/2011, pág. 598.

Como cabe apreciar, teniendo en cuenta que la percepción de los problemas ambientales es distinta según los Estados miembros, el Tratado tiene en cuenta las situaciones estatales o regionales específicas –no solo medioambientales, sino también económicas– para desarrollar la política de medio ambiente de la Unión, «salvaguardando ciertas áreas de intervención consideradas estratégicas mediante un procedimiento de decisión que requiere la unanimidad»<sup>53</sup>. Ahora bien, se recoge la posibilidad de optar por que las decisiones del Consejo sobre las materias excepcionales descritas puedan ser adoptadas por mayoría cualificada. Para ello, el Consejo deberá pronunciarse nuevamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Asimismo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, se adoptarán los Programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse (art. 192.3 TFUE). En la actualidad, dado que el Sexto Programa de Acción sobre Medio Ambiente finaliza su vigencia en julio de 2012, se está desarrollando el proceso para la adopción del nuevo Programa.

El tercero y último de los artículos que componen el Título dedicado a la política medioambiental (art. 193 TFUE), posibilita que cada Estado miembro adopte medidas de mayor protección que las recogidas en la normativa europea, siempre que sean compatibles con las mismas. Puesto que el medio ambiente constituye una competencia que la Unión comparte con los Estados miembros, esta situación supone la aplicación del principio de subsidiariedad, en cuanto que la Unión establece unos niveles mínimos de protección medioambiental «que se imponen a los países miembros, los cuales pueden, en el ejercicio de sus propias competencias, superar esos niveles, pero en ningún caso reducirlos»<sup>54</sup>. A pesar de ello, en el ámbito medioambiental, no siempre es apropiada una acción individual. La corriente de los ríos, los animales en sus migraciones y la polución que el viento traslada cruzan en muchas ocasiones las fronteras de los Estados miembros, por lo que una acción de la Unión resulta a menudo necesaria<sup>55</sup>.

El carácter de política coordinada queda también patente cuando el artículo 191.2 del TFUE establece que, al adoptarse medidas de armonización para la protección del medio ambiente, podrá incluirse una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a control comunitario. A pesar del control, lo cierto es que la posibilidad de insertar cláusulas de salvaguardia proporciona a los Estados un margen de actuación discrecional que acentúa la naturaleza de política coordinada.

A la hora de desarrollar el Derecho Derivado europeo en materia de medio ambiente, las instituciones de la Unión pueden adoptar los actos legislativos por medio de los tres instrumentos jurídicos existentes, a saber, reglamentos, directivas o decisiones, que se diferencian por su

<sup>53</sup> BARBERÁN ORTÍ, R. y EGEA ROMÁN, R., ob. cit., pág. 413.

<sup>54</sup> DIEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2006, pág. 719.

<sup>55</sup> JOVANOVIC, M. N., *The Economics of European Integration*, Cheltenham (UK), Edward Elgar, 2005, pág. 798.

obligatoriedad y sus destinatarios (art. 288 TFUE)<sup>56</sup>. En el ámbito medioambiental, la práctica demuestra que el instrumento jurídico más utilizado es la directiva, la cual obliga en cuanto a los resultados a alcanzar pero da libertad a los Estados miembros en la forma concreta de hacerlo, lo que resulta especialmente adecuado a esta política. No obstante, han sido numerosas las dificultades para su elaboración y aprobación, debido principalmente a las dilaciones o bloqueos provocados por la defensa de intereses nacionales. También han surgido en la fase de aplicación, reflejadas en irregularidades cometidas por los Estados miembros en la transposición de las directivas al ordenamiento interno, sobre todo por su incorporación tardía o incompleta.

Esta situación se ve favorecida por las dificultades añadidas que padece la Comisión para ejercer su función de control de la aplicación correcta de la normativa comunitaria, control que en esta materia se fundamenta principalmente en las quejas y denuncias realizadas por instituciones no comunitarias y por particulares. En muchos casos, estas irregularidades se deben al «interés de las empresas afectadas –que en muchos casos cuenta con el apoyo de los gobiernos– en eludir el incremento de costes de producción que les supone la normativa medioambiental, con el objeto de ganar o, en todo caso, no perder competitividad a corto plazo»<sup>57</sup>.

Los números confirman lo descrito. A comienzos de 2013 rigen en la Unión Europea 875 actos acordados o adoptados por las instituciones de la Unión en materia medioambiental<sup>58</sup>. Concretamente, son 840 los actos en el ámbito de la protección del medio ambiente, entre los que hay 15 de ámbito general, 140 referidos a programas, 437 a contaminación y ruido (de los cuales, además de 31 generales, 62 corresponden a seguridad nuclear, 58 a protección de las aguas, 155 a contaminación atmosférica, 13 a perturbaciones acústicas y 118 a química y riesgos industriales), 153 a recursos naturales (de los cuales, además de 4 generales, 10 corresponden a gestión de los recursos naturales, 62 a conservación de fauna y flora y 77 a gestión de desechos y tecnologías no contaminantes) y 95 a cooperación internacional. Además, hay que incluir 10 actos en materia de estadística y otros 25 relativos a la protección de los animales.

De entre todos ellos, 206 son actos legislativos, es decir, reglamentos, directivas y decisiones adoptados por las instituciones con poder legislativo. En 98 ocasiones el autor ha sido el Consejo, si bien buena parte de los actos son previos al establecimiento de la codecisión como herramienta legislativa a la hora de desarrollar la política de medio ambiente. Los otros 108 actos legislativos, mucho más recientes en el tiempo, han sido adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo a través del procedimiento legislativo ordinario. Del total de actos legislativos, 42 son reglamen-

<sup>56</sup> Recordemos que el reglamento tiene un alcance general, siendo obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Finalmente, la decisión será obligatoria en todos sus elementos y cuando designe destinatarios solo será obligatoria para estos.

<sup>57</sup> BARBERÁN ORTÍ, R. y EGEA ROMÁN, R., ob. cit., pág. 414.

<sup>58</sup> Los datos expuestos han sido extraídos del Capítulo 15 del Repertorio de la legislación vigente de la Unión Europea, fecha de referencia 1 de enero de 2013. Pueden ser consultados en EUR-Lex, sitio de Internet que recoge el Derecho de la Unión Europea, específicamente en la siguiente dirección: <http://eur-lex.europa.eu/es/legis/latest/chap15.htm>

tos (20,4%), 107 directivas (52%) y 57 decisiones (27.6%). Como se ha dicho arriba, el instrumento jurídico más utilizado es la directiva, al que se recurre en la mitad de las ocasiones en que se legisla.

El uso de la directiva es mayoritario cuando se legisla por codecisión, de manera que el Parlamento Europeo y el Consejo han adoptado 70 directivas (64,8% de los 108 actos adoptados por ambas instituciones conjuntamente), mientras que han recurrido al reglamento en 30 ocasiones (27,8%) y únicamente en 8 a la decisión (7,4%). En cambio, en los casos en que el Consejo ha legislado en solitario recurre en mayor medida a la decisión, si bien también es numerosa la utilización de la directiva, de modo que ha adoptado 49 decisiones (50% de los actos legislativos del Consejo), 37 directivas (37,8%) y tan solo 12 reglamentos (12,2%).

También pasan a ser parte del Derecho ambiental europeo los Tratados y acuerdos internacionales que la Unión adopte con otros países u organizaciones internacionales. Recordemos que entre los objetivos de la política medioambiental europea está el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático (art. 191.1 TFUE) y que son varios los textos firmados por la Unión Europea. En esta cuestión es llamativo el cambio establecido por el Tratado de Lisboa en lo que se refiere a la representación de la Unión en las negociaciones internacionales, pues con anterioridad el Consejo autorizaba la apertura de las mismas y las negociaciones propiamente dichas quedaban en manos de la Comisión, decidiendo el Consejo la firma del acuerdo en cuestión (antiguo art. 300 TCE).

Lo cierto es que la práctica venía demostrando que en las negociaciones para adoptar acuerdos internacionales de contenido ambiental, dado que los Estados alegaban implicaciones considerables en sus políticas nacionales, se recurría a una delegación compuesta por la Presidencia del Consejo, la Presidencia anterior, la Presidencia posterior y la Comisión. Así sucedió, por ejemplo, con las negociaciones para la adopción del Protocolo de Kioto. Con el curso de los años, la Comisión tuvo que resignarse a aceptar dicha «usurpación» de sus funciones<sup>59</sup>. Pues bien, esa forma de proceder ha quedado reflejada en el artículo 218 del TFUE, que mantiene que «el Consejo autorizará la apertura de negociaciones, aprobará las directrices de negociación, autorizará la firma y celebrará los acuerdos» (número 2 del precepto), pero en lo que se refiere al representante de la Unión en las negociaciones correspondientes establece que «la Comisión, (...) presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión» (número 3).

### 3.3. LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL

En cuanto a la financiación de la política medioambiental, se establece como regla general que los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente, salvo que se adopten determinadas medidas de carácter comunitario (art.

<sup>59</sup> KRÄMER, L. (2011), ob. cit., pág. 599.

192.4 TFUE). No obstante, se recogen dos excepciones (art. 192.5 TFUE). La primera, deriva de la aplicación del principio de que quien contamina paga. La segunda, se refiere a los supuestos en que una medida medioambiental de la Unión implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro. En este caso, el Consejo establecerá en la medida en cuestión las disposiciones adecuadas en forma de excepciones de carácter temporal o por medio del apoyo financiero del Fondo de Cohesión.

Al margen de lo dicho, la Unión Europea aporta fondos para financiar las mejoras del medio ambiente por medio de diferentes programas, así como a través de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Estos constituyen la mayor parte del presupuesto comunitario destinado a medidas de protección ambiental puesto que, en el seno de su objetivo de acortar las diferencias entre las regiones más pobres y más ricas de la Unión, también intervienen financieramente para reducir las diferencias relacionadas con las normativas medioambientales. Tras la reforma realizada en 1993, los Fondos pasaron a tener una consideración especial hacia la dimensión ambiental de las acciones que financian. Así, los planes de desarrollo de las zonas incluidas en los objetivos de carácter regional debían contener una apreciación de la situación ambiental y la evaluación de los efectos medioambientales de la estrategia y de las medidas propuestas, según los principios del desarrollo sostenible<sup>60</sup>.

Si bien, en aplicación de la normativa de libre competencia, en la Unión quedan prohibidas las ayudas públicas, como excepción los Estados miembros pueden otorgar subvenciones dirigidas a incentivar acciones para la protección del medio ambiente, siempre que sean coherentes con el Mercado Interior y con la política de competencia. De este modo, la Unión pretende contribuir a reducir los obstáculos a la adopción de normas medioambientales que conllevan costes de adaptación a las empresas y a incentivar a estas a que mejoren los niveles de protección ambiental más allá de los establecidos en las normas (ya sean europeas o nacionales). En definitiva, «se trata de asumir colectivamente parte de los costes de acciones de las que se derivan beneficios externos significativos»<sup>61</sup>.

En el ámbito del medio ambiente es necesario mencionar el instrumento financiero LIFE, creado en 1992 para contribuir al desarrollo de técnicas y métodos innovadores, así como al desarrollo de la política comunitaria de medio ambiente. Tras haberse aplicado en tres fases (1992-1995, 1996-1999, 2000-2006), se renovó por medio del Reglamento (CE) 614/2007 del Parlamento y del Consejo. El nuevo instrumento, denominado ahora LIFE+, financia medidas que contribuyen al desarrollo, la aplicación y actualización de la política y la legislación comunitaria de medio ambiente. Al mismo tiempo, pretende facilitar la integración del medio ambiente en las demás políticas y lograr un desarrollo sostenible en la Unión Europea. De este modo, LIFE+ cofinancia actuaciones en favor del medio ambiente en la Unión Europea y en varios terceros países (paí-

<sup>60</sup> Las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 evidencian la relevancia que ha adquirido en el seno de la Unión Europea el desarrollo sostenible. Así, entre los seis objetivos establecidos «la conservación y gestión de los recursos naturales» supone el 43% del presupuesto. No obstante, el marco financiero plurianual acordado para el periodo 2014-2020 modifica levemente esa tendencia pues rebaja al 37% la cantidad destinada al objetivo «desarrollo sostenible: recursos naturales».

<sup>61</sup> BARBERÁN ORTÍ, R. y EGEA ROMÁN, R., ob. cit., pág. 418.

ses candidatos a la adhesión a la Unión Europea, países miembros de la AEMA, y países de los Balcanes Occidentales asociados).

Finalmente, debe mencionarse que el Banco Europeo de Inversiones financia proyectos en diferentes ámbitos, entre los que destacan los que tienen por objetivo la protección y mejora del medio ambiente. Los sectores específicos en que se desarrollan dichos proyectos son los siguientes: medio ambiente urbano; agua, saneamiento y mejora de la calidad del aire; ahorro energético; y tratamiento de residuos sólidos y peligrosos.

#### 4. LAS NOVEDADES RECIENTES QUE DETERMINAN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL FUTURA

##### 4.1. EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

En diciembre de 2009 el Consejo Europeo hacía pública la necesidad de evaluar el impacto de la Estrategia de Lisboa y de concebir una nueva estrategia para 2020 que responda a los importantes desafíos estructurales a los que se enfrenta la Unión Europea<sup>62</sup>. De este modo, la Unión reconocía que no conseguiría completar para 2010 el objetivo de convertirse en una economía competitiva y respetuosa con el Estado de Bienestar, la creación de empleo y el medio ambiente. Lo cierto es que se han realizado avances en algunos de los objetivos específicos establecidos por la Estrategia de Lisboa pero no como para considerarla desarrollada por completo<sup>63</sup>.

Tal y como el propio Consejo estableció en el punto 17 de las conclusiones de la reunión referida, la incidencia económica y social de la actual crisis internacional hacía necesario definir una nueva estrategia, ambiciosa y actualizada. Dicha estrategia debe hacer frente a tres grupos de retos: los derivados del envejecimiento de la población, de las crecientes desigualdades y del cambio climático. Para ello, las diferentes políticas europeas deben centrarse en las reformas a largo plazo con dos objetivos fundamentales: mejorar la competitividad e incrementar el potencial de crecimiento sostenible de la Unión Europea. Como cabe apreciar, el desarrollo sostenible quedaba determinado como elemento fundamental de la Estrategia pos-Lisboa y constituye un referente básico de la actividad de la Unión, tanto dentro como fuera del territorio europeo<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Consejo Europeo (2009), Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 2009-Conclusiones, EUCO 6/09, p. 1.

<sup>63</sup> El *World Economic Forum*, institución que analizó en qué medida se han cumplido los objetivos específicos de la Estrategia de Lisboa, concluyó que los mismos eran demasiado ambiciosos como para ser logrados completamente. No obstante, reconocía que en algunos ámbitos se han dado algunos progresos, como en el desarrollo de una sociedad de la información, en el fortalecimiento de la innovación o, precisamente, en el incremento de los esfuerzos hacia el desarrollo sostenible. *World Economic Forum* (2010), *The Lisbon Review 2010. Towards a More Competitive Europe?*, WEF, Ginebra, pág. 15.

<sup>64</sup> Lo cierto es que en el seno del medio ambiente y del objetivo de desarrollo sostenible pasa a ser cuestión fundamental la lucha contra el cambio climático. Reflejo de ello es la reestructuración que con respecto a este ámbito de actuación

El 3 de marzo de 2010 la Comisión hacía pública su propuesta para salir de la crisis económica internacional que estalló en 2008 y preparar la economía de la Unión Europea de cara a la próxima década: *Europa 2020*<sup>65</sup>. Esta Estrategia «pos-Lisboa» presenta una visión de la economía social de mercado de Europa para la presente década y se basa en tres áreas prioritarias interrelacionadas que se refuerzan mutuamente: crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva; y crecimiento integrador, estimulando una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social y territorial. Para progresar en dichas áreas la Comisión propone cinco objetivos principales:

- El primero consiste en que el 75% de la población de la Unión Europea de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- El segundo supone que el 3% del PIB de la Unión Europea debería ser invertido en I+D.
- En tercer lugar, debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía, consistente en la reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, o del 30% si se dan las condiciones para ello; el aumento del 20% de la proporción de energías renovables en el consumo total de energía; y la disminución del consumo de energía en un 20% logrando una mayor eficiencia energética.
- El cuarto objetivo consiste en que el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y al menos el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- Finalmente, el riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

La interrelación entre dichos objetivos es evidente y la propia Comisión menciona como ejemplo el nexo entre el segundo y tercer objetivo: «Invertir en tecnologías más limpias y con menores emisiones de carbono ayudará a nuestro medio ambiente, contribuirá a luchar contra el cambio climático y creará nuevas oportunidades empresariales y de empleo»<sup>66</sup>.

---

realizó la Comisión. En efecto, para el periodo 2010-2014 la Comisión optó por acometer esta cuestión con independencia de la protección general del medio ambiente, de modo que además del correspondiente Comisario de medio ambiente (cargo ocupado por el esloveno Janez Potocnik), se creó el puesto de Comisario encargado de la Acción por el Clima (cargo ocupado por Connie Hedegaard, exministra danesa de medio ambiente y del clima y quien fuera coordinadora de la Conferencia de Copenhague). Del mismo modo, la Comisión decidió crear una nueva Dirección General (DG) que se responsabiliza de la lucha contra el cambio climático. La nueva DG Acción por el Clima –a cargo del belga Jos Delbeke– asume funciones de tres DG previas: actividades relevantes de la DG de Medio Ambiente, las actividades de la DG de Relaciones Exteriores relativas a las negociaciones internacionales sobre cambio climático y las actividades de la DG Empresa e Industria referidas al cambio climático.

<sup>65</sup> Comisión Europea (2010a), *Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010* «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM (2010) 2020.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 11.

Tres semanas después de que la Comisión presentase su propuesta, a finales de marzo, el Consejo Europeo la debatió y adoptó un acuerdo sobre los principales elementos de la *Estrategia Europa 2020*, incluidos los objetivos clave que orientarán la aplicación de la misma<sup>67</sup>. El Consejo Europeo, siguiendo lo hecho público por la Comisión, determinó los tres ámbitos clave en los que la nueva estrategia deberá centrarse, es decir, conocimiento e innovación, una economía más sostenible, y una elevada tasa de empleo e integración social. Finalmente, el Consejo Europeo adoptó como propia la *Estrategia Europa 2020* en junio<sup>68</sup>. La misma «contribuirá a que Europa se recupere de la crisis y salga más reforzada, tanto en el ámbito interno como en el internacional». El Consejo Europeo confirmó los cinco objetivos principales de la Unión Europea como objetivos comunes que guiarán la actuación de los Estados miembros y de la Unión por lo que respecta al fomento del empleo, la mejora de las condiciones para la innovación, la investigación y el desarrollo, el cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático y energía, la mejora de los niveles educativos y el fomento de la integración social.

En el objetivo concreto relativo al crecimiento sostenible, la *Estrategia Europa 2020* aboga por una economía más eficaz, más verde y más competitiva<sup>69</sup>. El texto la define como «una economía que aproveche los recursos con eficacia, que sea sostenible y competitiva, que aproveche el liderazgo de Europa en la carrera para desarrollar nuevos procesos y tecnologías, incluidas las tecnologías verdes, que acelere el desarrollo de redes inteligentes en la Unión Europea y refuerce las ventajas competitivas de nuestras empresas (...) y que también asista a los consumidores a dar valor al uso eficaz de los recursos». La importancia de este objetivo radica en el resultado que puede acarrear, no en vano «ayudará a la Unión Europea a prosperar en un mundo con pocas emisiones de carbono y recursos limitados y al mismo tiempo impedirá la degradación del medio ambiente, la pérdida de biodiversidad y un uso no sostenible de los recursos».

Los ámbitos en los que la Unión Europea debe actuar para lograr dicho objetivo son tres:

- En primer lugar, la competitividad, que supone que la Unión debe mejorar su competitividad frente a sus principales socios comerciales gracias a una mayor productividad. Para ello, la Unión «debería mantener su liderazgo en el mercado de tecnologías verdes como medio de garantizar un uso eficaz de los recursos en toda la economía».
- En segundo lugar, la lucha contra el cambio climático, para lo que la Unión debe reducir las emisiones significativamente y con más rapidez de lo que lo hizo en el decenio anterior y explotar plenamente el potencial de nuevas tecnologías como la captura y el almacenamiento de carbono.

<sup>67</sup> Consejo Europeo (2010a), Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 de marzo de 2010-Conclusiones, EUCO 7/10.

<sup>68</sup> Consejo Europeo (2010b), Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010-Conclusiones, EUCO 13/10.

<sup>69</sup> Comisión Europea (2010a), ob. cit., p. 15-19.



- Finalmente, la energía limpia y eficaz, que requiere que la Unión logre sus objetivos energéticos, lo que podría traducirse en una disminución en las importaciones de petróleo y gas de 60.000 millones de euros hasta 2020, lo que además de un relevante ahorro financiero posibilitaría un mayor crecimiento que afectaría positivamente al empleo.

La puesta en marcha de la *Estrategia Europa 2020* en este ámbito, que necesariamente requiere que la Unión Europea ejecute sus compromisos de reducción de las emisiones maximizando los beneficios y minimizando los costes, puede favorecer la aspiración que la Comisión reclama para la Unión Europea: «desligar crecimiento y uso de la energía y pasar a ser una economía que aproveche más eficazmente los recursos, lo que no solo dará a Europa una ventaja competitiva, sino que también reducirá nuestra dependencia con respecto a las importaciones de materias primas y mercancías».

La Comisión propone dos iniciativas para el logro del crecimiento inteligente e integrador: «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» y «Una política industrial para la era de la mundialización». La primera de ellas promueve el paso a una economía que utilice eficazmente sus recursos y con pocas emisiones de carbono, desligando el crecimiento económico del uso de recursos y de energía, reduciendo las emisiones de CO<sub>2</sub>, reforzando la competitividad y promoviendo una mayor seguridad energética. La puesta en marcha de la iniciativa requiere una actuación tanto a escala europea como nacional.

Así, entre las acciones que debe impulsar la Unión se encuentran las siguientes:

- Reforzar un marco para el uso de instrumentos basados en el mercado, entre los que se cita el comercio de emisiones, la revisión de la fiscalidad de la energía, o el fomento de una contratación pública verde.
- Presentar propuestas para modernizar y reducir las emisiones de carbono en el sector del transporte contribuyendo así a incrementar la competitividad<sup>70</sup>.
- Promover las fuentes de energía renovables en el mercado único y eliminar los obstáculos a un mercado único de la energía renovable.
- Mejorar las redes transeuropeas de energía, con el fin de constituir una «superred» europea de fuentes de energía renovable.
- Prever los cambios estructurales y tecnológicos necesarios para que en 2050 la Unión Europea se haya transformado en una economía con bajas emisiones de carbono, uso eficaz de los recursos y adaptada al cambio climático, para lograr así sus objetivos en materia de reducción de emisiones y biodiversidad.

<sup>70</sup> Las medidas propuestas se realizan en el campo de las infraestructuras, entre las que se citan el despliegue de una red de suministro eléctrico para vehículos eléctricos, la gestión inteligente del tráfico, mejoras logísticas, aumentar la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos de carretera y en los sectores aéreo y marítimo, incluyendo el lanzamiento de una gran iniciativa europea en pro del «vehículo verde» que ayude a promover nuevas tecnologías, como el coche eléctrico y el híbrido.

Por su parte, los Estados miembros deberán eliminar las subvenciones que producen un deterioro medioambiental; adoptar la normativa necesaria en el sector de la construcción, así como recurrir a instrumentos de mercado tales como impuestos, subvenciones y contratación pública para reducir el consumo de energía y recursos y utilizar los Fondos Estructurales para invertir en la eficacia energética de los edificios públicos y en un reciclaje más eficaz; e incentivar instrumentos de ahorro de energía que podrían incrementar la eficacia en sectores con gran consumo de energía.

La segunda iniciativa, denominada «Una política industrial para la era de la mundialización» se adopta pensando en la industria, y especialmente en las PYME, las cuales se han visto duramente afectadas por la crisis económica a la vez que se enfrentan a los retos de la mundialización. Dado que estos retos pueden suponer nuevas oportunidades de negocio, la Comisión elaborará un marco para una política industrial moderna, la cual, ajustando sus procesos de producción a una economía con pocas emisiones de carbono, pueda aprovechar las oportunidades de la mundialización y de la economía verde.

En el seno de esta iniciativa y en lo que al ámbito de actuaciones específicas a favor del crecimiento sostenible se refiere, la Unión trabajará con el fin de promover tecnologías y métodos de producción que reduzcan el uso de recursos naturales e incrementen las inversiones en los recursos naturales existentes en la Unión, así como de revisar la normativa para apoyar un uso más eficaz de los recursos y un reciclado más efectivo. Por su parte, los Estados miembros deberán colaborar con los diferentes agentes económicos para situar la industria europea en una posición que desemboque en un desarrollo sostenible general.

Como ya se ha dicho, en marzo el Consejo Europeo apoyó la propuesta presentada por la Comisión y adoptó un acuerdo sobre los principales elementos de la *Estrategia Europa 2020*. De este modo, estableció los cinco objetivos prioritarios como meta compartida que orienta la actuación de los Estados miembros y de la Unión, es decir, el Consejo asumía como propios tanto los objetivos propuestos por la Comisión como el modo de actuación que la misma determinaba en las diferentes iniciativas recogidas en su propuesta. El tercero de ellos se corresponde al ámbito que nos ocupa, es decir, lograr una economía más sostenible y es el que la Unión viene planteando desde 2007. En concreto, el Consejo Europeo establece el objetivo que más arriba se ha citado como «20/20/20», consistente en «reducir la emisión de gases de efecto invernadero en un 20% con respecto a los niveles de 1990; incrementar hasta el 20% la proporción de las energías renovables en el consumo final de energía; y avanzar hacia un aumento del 20% en el rendimiento energético»<sup>71</sup>.

## 4.2. LA CONCRECIÓN DE LOS NUEVOS OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES

En el contexto internacional caracterizado por una profunda crisis financiera y económica, la *Estrategia Europa 2020* pone de manifiesto que «los conceptos de crecimiento ecológico y

<sup>71</sup> Consejo Europeo (2010a), ob. cit., apartado 5 b).

economía eficiente en el uso de recursos y con bajas emisiones de carbono (...) constituyen una buena orientación estratégica para la transformación a largo plazo de la economía mundial»<sup>72</sup>. Al mismo tiempo, dicha estrategia insta un marco eficaz para integrar los objetivos medioambientales dentro del programa socioeconómico general de la Unión Europea, para lo que se ha adoptado recientemente diversas iniciativas que, además, complementan la legislación ambiental europea vigente y marcan el camino a seguir para las futuras normas.

Como nueva muestra de la estrecha relación existente entre la política de medio ambiente y las demás políticas europeas y, especialmente, con la política energética, el primer paso dado para concretar los objetivos establecidos en la *Estrategia Europa 2020* se ha dado, precisamente, en el ámbito de la energía. Se trata de la «Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura»<sup>73</sup>, cuyo propósito es modificar sustancialmente la forma en que Europa produce y consume la energía. Recordemos que los objetivos energéticos de la Unión, aprobados por el Consejo ya en 2007, consisten en reducir en un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero, elevar al 20% la proporción de energía procedente de fuentes renovables y mejorar la eficiencia energética en un 20%.

Las prioridades energéticas concretas que tienen relación con el medio ambiente son las siguientes: el ahorro del 20% de energía hasta 2020, para lo que se precisa, entre otras medidas, mejorar la sostenibilidad de los transportes y establecer exigencias de diseño ecológico para los productos de alto consumo de energía; el desarrollo de nuevas tecnologías innovadoras de alto rendimiento y baja intensidad de carbono, para lo que se prevé la puesta en marcha de proyectos europeos de envergadura, como el referido a la producción sostenible de biocarburantes a gran escala; y el refuerzo de acuerdos internacionales que promuevan un futuro energético con bajas emisiones de carbono a nivel mundial.

En un ámbito más amplio, el segundo paso en la concreción de los objetivos medioambientales de la *Estrategia Europa 2020* ha tenido lugar por medio de la propuesta elaborada por la Comisión en torno a la protección de la biodiversidad<sup>74</sup>. El objetivo principal consiste en detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la Unión Europea, y restaurarlos en la medida de lo posible, incrementando al mismo tiempo la contribución de la Unión Europea a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial. A más largo plazo, dado el valor intrínseco de la biodiversidad y su contribución esencial al bienestar humano y a la prosperi-

<sup>72</sup> Comisión Europea (2011a), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 31 de agosto de 2011, *VI Programa de Medio Ambiente-Evaluación Final*, COM (2011), 531 final, p. 2.

<sup>73</sup> Comisión Europea (2010b), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 10 de noviembre de 2010, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*, COM (2010) 639 final.

<sup>74</sup> Comisión Europea (2011b), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 3 de mayo de 2011, *Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural*, COM (2011) 244 final. Aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 23 junio de 2011 (Documento 11978/11).

dad económica, se prevé para 2050 que la biodiversidad europea sea protegida, valorada y restaurada debidamente, evitando así los catastróficos cambios provocados por la pérdida de la misma.

La nueva estrategia europea sobre la biodiversidad sigue la idea comentada al comienzo del epígrafe referida a la relación entre medio ambiente y otras políticas, en este caso, con las de naturaleza económica. Así, subraya la necesidad de admitir que, aparte de su valor intrínseco, la biodiversidad y los servicios que proporciona poseen un importante valor económico que pocas veces detectan los mercados. En efecto, la pérdida de biodiversidad resulta globalmente onerosa para la sociedad, y en especial para los agentes económicos que se mueven en sectores que dependen directamente de los servicios ecosistémicos. Aunque el sector privado es cada vez más consciente de estos riesgos, debe hacerse ver a las empresas la necesidad de evaluar su dependencia de la biodiversidad e incorporar a sus estrategias objetivos de uso sostenible de los recursos naturales<sup>75</sup>.

Los objetivos específicos establecidos deben ser logrados por el trabajo conjunto de la Unión y sus Estados miembros, lo que determinará la adopción de las correspondientes normas europeas y su desarrollo, cuando así corresponda, por los ordenamientos nacionales. Dichos objetivos son los siguientes: detener el deterioro de la biodiversidad europea para 2020, restaurar al menos el 15% de los ecosistemas degradados para 2020, aminorar los factores de presión más importantes que afectan a la biodiversidad en la Unión (logrando la sostenibilidad de la agricultura, la silvicultura y la pesca, así como luchando eficazmente contra las especies exóticas invasoras), y reforzar la contribución de la Unión Europea a la biodiversidad mundial. Para su consecución se reclama la utilización óptima de los fondos previstos para actividades medioambientales en el seno de la Política de Cohesión, así como racionalizar los recursos provenientes de los fondos de otras políticas.

El tercer paso lo encontramos en un contexto de actuación global a favor del desarrollo sostenible. Ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro (conocida como *Río + 20*) desde la Unión Europea se abogó por realizar una rápida transición a escala mundial hacia una economía ecológica, es decir, una economía que genere crecimiento, cree empleo y erradique la pobreza, conservando el activo de recursos naturales vitales e invirtiendo en él<sup>76</sup>. Para avanzar en dicho objetivo se aprovechan estrategias ya adoptadas, tanto globalmente como en el ámbito europeo, en materia de cambio climático, biodiversidad, consumo y producción sostenibles, investigación e innovación; todas ellas son la base de las futuras estrategias de economía ecológica que deben adoptarse a nivel nacional e internacional, como se ha hecho ya con la *Estrategia Europa 2020*.

<sup>75</sup> A este respecto, se favorecería la consecución de objetivos estratégico de la Unión, como una economía más eficiente en el uso de los recursos naturales, mitigación y adaptación al cambio climático, innovación y nuevas tecnologías que aumenten el empleo y brinden nuevas oportunidades empresariales.

<sup>76</sup> Comisión Europea (2011c), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 20 de junio de 2011, *Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza*, COM (2011) 363 final. Aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 11 de octubre de 2011 (Documento 15388/11).

Desde la Unión Europea se entiende que la transición a una economía ecológica es preciso tratar tres dimensiones políticas interrelacionadas, las cuales determinarán el desarrollo legislativo. En primer lugar, se encuentra la necesidad de invertir en la gestión sostenible de los recursos y el capital natural vitales, entre los que se incluyen el agua, la energía, los bosques, los recursos marinos y la agricultura. En segundo lugar, el establecimiento de las condiciones de mercado y normativas adecuadas para promover los objetivos medioambientales y asegurar un marco equitativo para las empresas, proporcionando una base sólida para las inversiones y para promover la innovación ecológica a través de nuevas tecnologías y nuevos métodos de trabajo. En tercer lugar, resulta obligatorio mejorar la gobernanza internacional de desarrollo sostenible y favorecer la participación del sector privado (agentes no estatales y empresas) en la actividad económica y la innovación respetuosas con el medio ambiente.

#### 4.3. LOS DESAFÍOS DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EUROPEA

Tras la *Estrategia Europa 2020*, el instrumento específico del ámbito medioambiental que primeramente debe desarrollar los objetivos en dicha materia, así como definir la senda iniciada por las iniciativas descritas en el epígrafe anterior, es el próximo Séptimo Programa de Medio Ambiente que debería haber entrado en vigor al finalizar la vigencia del Sexto Programa, prevista inicialmente para julio de 2012.

Ya en enero de 2011, el Consejo de la Unión Europea aprobó un documento en torno a la mejora de los instrumentos de la política medioambiental<sup>77</sup>. En el mismo se instaba a los Estados miembros y a la Comisión a que potencien y mejoren la aplicación y el cumplimiento de la legislación medioambiental europea, al tiempo que se perfilaban los criterios que debería seguir el futuro Séptimo Programa de Medio Ambiente, aprovechando los «aspectos pertinentes de la *Estrategia Europa 2020*» para abordar una serie de desafíos y objetivos que pueden resumirse en:

- Desarrollar una visión ambiciosa de la política medioambiental de la Unión para 2050, que defina claramente las prioridades y metas medioambientales, así como unos objetivos y calendarios realistas y factibles para 2020.
- Mejorar la coherencia, la complementariedad y las sinergias con otras estrategias y políticas, especialmente en lo que se refiere a agricultura, pesca, transporte, energía, industria, comercio, desarrollo e investigación.
- Estimular el desarrollo de una economía ecológica, con unos modelos de producción y consumo más sostenibles, intentando disociar completamente crecimiento económico y deterioro medioambiental.

<sup>77</sup> Consejo de la Unión Europea (2011a), *Mejora de los instrumentos de la política medioambiental-Conclusiones del Consejo*, 17/01/2011, Documento 5302/11.

- Hacer hincapié en el cambio climático, la biodiversidad, la utilización eficiente y sostenible de los recursos, el medio ambiente urbano, la prevención y reducción de la contaminación medioambiental y la mejora de la calidad de vida y la salud humana.
- Mejorar la utilización, la aplicación y la observancia de los instrumentos de la política medioambiental.
- Fomentar la innovación ecológica y otras soluciones y tecnologías respetuosas con el medio ambiente, mediante unas normas dinámicas encaminadas a una aceptación más rápida por parte de los mercados.

La Evaluación final del Sexto Programa de Medio Ambiente reconoce que «la mayor parte de las acciones establecidas en el Programa se han finalizado ya o están en vías de hacerlo»<sup>78</sup>. Ahora bien, mientras que las estrategias relativas al mar, al suelo, al medio urbano y a los recursos han generado instrumentos legislativos específicos, y otras como las relativas al aire, a los plaguicidas y a la prevención y reciclado de residuos han revisado las medidas existentes, lo cierto es que no parece que el «Sexto Programa haya tenido la capacidad suficiente para provocar la adopción de instrumentos medioambientales específicos»<sup>79</sup>.

El análisis de las conclusiones en torno a los logros, las deficiencias y la experiencia adquirida en cada uno de los ámbitos prioritarios del Sexto Programa permite extraer los hipotéticos ámbitos de referencia del Séptimo Programa, es decir, los fundamentos que servirán de guía y las cuestiones específicas que deberá desarrollar la futura legislación europea en materia de medio ambiente.

De este modo, en lo que se refiere a la naturaleza y a la biodiversidad, destacan logros como haber llegado a proteger en el seno de la Red Natura 2000 el 17% del territorio de la Unión, el aumento de la protección del medio ambiente marino y la disminución de la contaminación en ríos y lagos. Sin embargo, se destaca que el objetivo global consistente en detener la pérdida de biodiversidad antes de 2010 no ha sido alcanzado<sup>80</sup>. Para ello, se requiere la necesaria atención política y los correspondientes compromisos financieros, tanto por parte de la Unión como de los Estados miembros.

En el ámbito del medio ambiente y la salud, se ha logrado mejorar la toma de conciencia y la información sobre dicha temática, habiéndose adoptado una amplia legislación en materia de sustancias químicas, plaguicidas y agua. Ahora bien, los plazos dilatados de ejecución implican

<sup>78</sup> Comisión Europea (2011a), ob. cit., p. 3.

<sup>79</sup> La causa principal se encuentra en el diferente grado de ambición de las correspondientes áreas temáticas: «Por ejemplo, los objetivos fijados en relación con el cambio climático se vieron superados posteriormente por una serie de acontecimientos políticos en esta materia que no estaban impulsados por el Sexto Programa de Medio Ambiente. Por el contrario, el objetivo para 2010 en materia de biodiversidad no pudo alcanzarse porque el fuerte compromiso inicial de los Estados miembros no estuvo acompañado por los recursos adecuados». *Ibidem*, p. 4.

<sup>80</sup> Lo que permite entender todavía mejor la necesidad de la Estrategia europea sobre biodiversidad aprobada por el Consejo Europeo en junio de 2011 a la que nos hemos referido en el epígrafe anterior.

que los efectos de dicha normativa tarden algún tiempo en surtir efectos y, especialmente, se hace improbable el cumplimiento pleno del objetivo consistente en que en una generación se lleguen a producir y utilizar las sustancias químicas de manera que no tengan consecuencias sobre la salud y el medio ambiente. Para lograrlo, debe insistirse con más fuerza en la aplicación de las normas e integrarse la calidad medioambiental en el objetivo global de la mejora de la salud pública.

En lo que respecta a los recursos naturales y los residuos, se constata que el consumo de recursos ya no aumenta al mismo ritmo que el crecimiento económico; sin embargo, el consumo de recursos continúa creciendo en términos absolutos y el volumen global de residuos generados en la Unión, en el mejor de los casos, se ha estabilizado. Por otro lado, aunque la legislación en materia de residuos ha sido ampliamente modernizada y simplificada, su aplicación debe ser mejorada ante el aumento del comercio de residuos. Al mismo tiempo, debe prestarse atención al diseño ecológico en sectores como alimentación, transportes y vivienda para reducir el impacto ambiental.

El gran logro en el ámbito del cambio climático es la superación por parte de la Unión Europea de los objetivos definidos en el Protocolo de Kyoto, es decir, la reducción para 2012 de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 8% con respecto a los niveles de 1990. También es destacable la generalización del interés público por este tema. No obstante, algunos objetivos cuantificables, como lograr para 2010 que el 12% del consumo energético provenga de energías renovables, han quedado en una declaración de intenciones por su dificultad para ser alcanzados; del mismo modo, aspectos concretos de algunos objetivos han quedado sin cumplirse, como las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte, que han aumentado. Por ello, se requiere un mayor compromiso político de los Estados miembros con los compromisos básicos.

La Evaluación final incluye un quinto ámbito en el que se agrupan las cuestiones internacionales. A este respecto, la Unión ha jugado un papel activo promoviendo las iniciativas relacionadas con el cambio climático y con la biodiversidad en la esfera internacional, en los acuerdos de libre comercio ha incluido capítulos dedicados al desarrollo sostenible y ha ejercido una fuerte influencia internacional a través de su legislación medioambiental. Aun así, apenas se han registrado progresos en la mejora de la gobernanza medioambiental mundial y los compromisos en ámbitos relevantes, como la lucha contra el cambio climático, no se han materializado por importantes actores internacionales. Por ello, la Unión debe esforzarse en lograr una posición interna más coherente que le permita desempeñar con mayor eficacia su papel en la política internacional en pro de una mejor gobernanza medioambiental mundial, a favor de una mayor sensibilización respecto de los costes y beneficios económicos de los desafíos medioambientales, y para fomentar la «economía verde» a nivel mundial.

La naturaleza cambiante de los desafíos medioambientales exige una mayor coherencia de todo el proceso legislativo, desde la formulación de las políticas hasta la ejecución de las concretas normas, y en ello la implicación de los Estados miembros resulta fundamental. En efecto, los Estados miembros deben mejorar su comportamiento en lo relativo a la aplicación de la legislación, no en vano dicha cuestión «ha sido especialmente problemática en los ámbitos de la conser-

vacación de la naturaleza, de los residuos y del agua, que, en 2010, representaron aproximadamente las dos terceras partes de todos los casos de infracción medioambiental de la Unión Europea»<sup>81</sup>.

Precisamente, la superación de las deficiencias en la aplicación de la legislación medioambiental constituye uno de los principales desafíos de la política europea de medio ambiente, lo que conllevaría la materialización plena de su potencial para generar mejoras. Estrechamente unido a dicha cuestión se encuentra la necesidad de profundizar en la integración del medio ambiente en todas las políticas europeas, lo que facilitará que la protección medioambiental evolucione desde la reparación de la degradación a su prevención.

En octubre de 2011 el Consejo de la Unión Europea aprobaba la Evaluación final del Sexto Programa de Medio Ambiente<sup>82</sup>. De nuevo, hay que subrayar el llamamiento que se realiza a la Comisión y, especialmente, a los Estados miembros para aplicar la legislación europea en materia de medio ambiente, así como para impulsar la integración de las consideraciones medioambientales y la coherencia entre la política de la Unión en materia de medio ambiente y otros ámbitos políticos europeos para mejorar los efectos de la política y las acciones medioambientales. A este respecto, resulta de máximo interés la propuesta de la Comisión a favor de una correcta aplicación de la normativa ambiental<sup>83</sup>. El documento pretende promover una aplicación de la legislación medioambiental sin retrasos y de manera adecuada, lo que evitaría consecuencias negativas como perjuicios a la salud humana y al medio ambiente, inseguridad jurídica para la industria y ruptura de las condiciones de igualdad en el mercado único<sup>84</sup>.

El comienzo del proceso para elaborar el Séptimo Programa de Acción sobre Medio Ambiente ha tenido lugar en noviembre de 2012, con la presentación de una memoria en la que se recogen las primeras líneas básicas del futuro Programa<sup>85</sup>. Para empezar, el documento confirma

<sup>81</sup> Comisión Europea (2011a), ob. cit., p. 12.

<sup>82</sup> Consejo de la Unión Europea (2011b), *Evaluación del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente y perspectivas para el futuro: Hacia el 7.º Programa de Acción de la Unión Europea en Materia de Medio Ambiente-Conclusiones del Consejo*, 11 de octubre de 2011, Documento 15384/11.

<sup>83</sup> Comisión Europea (2012a), Comunicación de 7 de marzo de 2012, *Sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la Unión Europea: instaurar la confianza mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta*, COM (2012) 95 final.

<sup>84</sup> La Comisión subraya que los costes de reparación a largo plazo pueden ser muy superiores a los costes de prevención, lo que constituye una medida de ahorro a la que pueden hacer frente los Estados miembros que, supone además, liberar fondos para otros sectores importantes. Como se ve, en la actual situación de crisis económica, la propuesta puede aportar una positiva vía para buscar la salida a la misma. Así, se estima que el coste de la no aplicación de la legislación medioambiental en vigor, considerando tanto el impacto ambiental como las repercusiones para la salud humana, está en torno a 50.000 millones de euros al año. Por otro lado, se considera que la incertidumbre en cuanto a las posibilidades, modalidades y calendarios de aplicación de la legislación correspondiente puede tener grandes costes en términos de oportunidades desaprovechadas para la importante industria medioambiental europea. Finalmente, en el concreto sector de los residuos, se estima que la aplicación íntegra de la legislación europea podría generar 400.000 puestos de trabajo y un ahorro en costes netos de 72.000 millones de euros al año. *Ibidem*, p. 3 y 4.

<sup>85</sup> Comisión Europea (2012b), *New Environment Action Programme to 2020-questions and answers*, MEMO/12/908.



que el Sexto Programa alarga su vigencia hasta el final de 2013 (cuando estaba inicialmente prevista hasta julio de 2012) y, al mismo tiempo, propone que el nuevo Programa esté en funcionamiento hasta 2020 –por un periodo inferior a los diez años– de modo que quede unido al marco financiero plurianual 2014-2020 y a la *Estrategia Europa 2020*<sup>86</sup>.

En dicha memoria la Comisión enumera los mayores problemas medioambientales actuales: la pérdida de la biodiversidad y la degradación de los ecosistemas; el cambio climático; los residuos y la explotación insostenible de los recursos naturales; el estrés hídrico; la polución del aire; y los riesgos para la salud por parte de los productos químicos. La Comisión expresa la necesidad de que el nuevo Programa considere los retos medioambientales de manera conjunta, es decir, atendiendo al hecho de que se encuentran interrelacionados no solo con el medio ambiente sino también con la economía y las cuestiones sociales. Se trata de impulsar actuaciones integradas en diferentes políticas y sectores. Dicha interrelación, tanto entre los problemas a los que hacer frente, como en las diferentes políticas a través de las que se debe actuar, se refleja en los objetivos prioritarios que la Comisión ha determinado para su inclusión en el Programa<sup>87</sup>:

- Asegurar la conservación y restauración del capital natural, elemento fundamental para la transformación de Europa en una economía competitiva y sostenible.
- Impulsar la economía verde, por medio de medidas que mejoren la eficiencia de los recursos y reduzcan los gases de efecto invernadero, al tiempo que sirvan para generar empleo.
- Mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos europeos, beneficiando su salud y bienestar, haciendo frente a los problemas medioambientales y a los cambios provocados por el cambio climático.
- Lograr la plena aplicación de la política medioambiental y la legislación que existe en esta materia.
- Asegurar la adopción de decisiones políticas sobre la base de pruebas sólidas.
- Realizar adecuadas inversiones públicas y privadas en apoyo de la política de medio ambiente y la lucha contra el cambio climático.
- Actuar sobre la dimensión urbana (ciudades sostenibles).
- Reforzar la dimensión global de la política medioambiental europea.

<sup>86</sup> Se expone, además, que en importantes temáticas como el cambio climático o la biodiversidad las evidencias científicas se desarrollan rápidamente, por lo que un periodo de diez años puede ser demasiado amplio ante la necesidad de adaptar diferentes áreas de actuación.

<sup>87</sup> De entre los nueve objetivos prioritarios los tres primeros determinan las temáticas básicas y los cuatro siguientes son considerados instrumentales o posibilitadores.

Si el Programa es adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo, requerirá que tanto la Unión Europea como los Estados miembros incluyan condicionalidades ambientales y climáticas en todas sus políticas, cuestión que se viene exigiendo desde el AUE pero que no acaba de aplicarse de modo pleno en la práctica.

## 5. CONCLUSIONES

La contaminación no conoce fronteras por lo que su control no puede abordarse desde políticas estrictamente nacionales. La normativa fundamental europea en materia de medio ambiente es un ejemplo de las virtudes que tiene disponer de un ordenamiento jurídico común, cuya aplicación facilita el logro de un objetivo también común como es el desarrollo sostenible, e incluso fomenta, en general, la consolidación de un espacio común europeo.

Las características del mercado común exigieron a las Comunidades Europeas el establecimiento de unas reglas básicas que evitasen que las normativas medioambientales nacionales generasen situaciones contrarias a la libre competencia en el mercado común. Ante la falta de una regulación contenida en los Tratados originarios, han sido los Tratados modificativos los que han ido configurando la actual política medioambiental de la Unión. La inclusión en el Derecho Originario de esta temática la estructura como una política común, si bien se trata de una materia cuya competencia es compartida con los Estados miembros. Los dos avances más relevantes han venido determinados por la vinculación del crecimiento económico a la protección medioambiental, determinando el desarrollo sostenible como objetivo fundamental de la Unión, y por la integración en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones de la Unión de dicho objetivo. Positivo resulta también la instauración del procedimiento de codecisión como vía general de legislación en esta materia, si bien la necesidad de votar por unanimidad la adopción de disposiciones fiscales constituye un freno para un mayor desarrollo de la política comunitaria a favor del medio ambiente.

Los actualmente vigentes TUE y TFUE siguen dicha línea y recogen la regulación básica medioambiental, fundamento de las disposiciones que para su desarrollo adoptan las instituciones europeas y los Estados miembros. Elementos principales en dicho desarrollo son los Programas de Medio Ambiente y las estrategias europeas que derivan de los mismos. Las más recientes, consecuencia del planteamiento global de futuro establecido por medio de la *Estrategia Europa 2020* y con vistas a concretar el próximo Séptimo Programa de Medio Ambiente, tratan de atender datos reveladores como los referidos a que el 72% de los ciudadanos europeos se muestra a favor de que se adopten más normas de protección medioambiental a nivel de la Unión (Eurobarómetro 66) o que el 73% de los ciudadanos europeos muestra una clara preferencia por una actuación conjunta de la Unión Europea con los Estados miembros a la hora de proteger el medio ambiente frente a una actuación individual de los segundos (Eurobarómetro 68).