



## LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE: PRINCIPIOS GENERALES Y MARCO BÁSICO

La política medioambiental europea se basa en los principios de cautela, prevención, corrección de la contaminación en su fuente y «quien contamina paga». Los programas de acción plurianuales en materia de medio ambiente fijan el marco de las acciones futuras en todos los ámbitos de la política de medio ambiente. Se integran en estrategias horizontales y se tienen en cuenta en las negociaciones internacionales en materia de medio ambiente. Además, su aplicación es esencial.

### BASE JURÍDICA

Artículos 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La Unión es competente para actuar en todos los ámbitos de la política de medio ambiente, como la contaminación del aire y el agua, la gestión de residuos y el cambio climático. Su ámbito de actuación se ve limitado por el principio de subsidiariedad y por el requisito de unanimidad en el Consejo en los ámbitos de asuntos fiscales, ordenación territorial, utilización del suelo, gestión cuantitativa de los recursos hídricos, elección de fuentes de energía y estructura del abastecimiento energético.

### GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

La política europea en materia de medio ambiente se remonta al Consejo Europeo celebrado en París en 1972, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno (tras la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente) reconocieron la necesidad de establecer una política comunitaria en materia de medio ambiente que acompañara la expansión económica y pidieron un programa de acción. Mediante el Acta Única Europea de 1987 se introdujo un nuevo título sobre medio ambiente, que constituyó la primera base jurídica para una política común en materia de medio ambiente, con el objetivo de preservar la calidad del medio ambiente, proteger la salud humana y garantizar un uso racional de los recursos naturales. En posteriores revisiones de los Tratados se reforzó el compromiso de la Comunidad con la protección del medio ambiente y el papel del Parlamento Europeo en su desarrollo. Con el Tratado de Maastricht (1993), el ámbito medioambiental se convirtió en un ámbito político oficial de la Unión, se introdujo el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada pasó a ser la norma general en el Consejo. El Tratado de Ámsterdam (1999) estableció la obligación de integrar la protección medioambiental en todas las políticas sectoriales de la Unión con miras a promover el desarrollo sostenible. La «lucha contra el cambio climático» pasó a ser un objetivo específico con el Tratado de Lisboa (2009),



al igual que el desarrollo sostenible en las relaciones con países terceros. Ahora, su personalidad jurídica permite a la Unión celebrar acuerdos internacionales.

## PRINCIPIOS GENERALES

La política medioambiental de la Unión se basa en los principios de cautela, prevención, corrección de la contaminación en su fuente y «quien contamina paga». El principio de precaución es una herramienta de gestión del riesgo a la que puede recurrirse en caso de incertidumbre científica sobre una sospecha de riesgo para la salud humana o el medio ambiente que se derive de una acción o política determinada. Por ejemplo, en caso de duda sobre los efectos potencialmente peligrosos de un producto, y si las dudas persisten tras una evaluación científica objetiva, pueden darse instrucciones de detener la distribución de tal producto o retirarlo del mercado. Estas medidas han de ser no discriminatorias y proporcionadas, y deben revisarse una vez se disponga de más información científica.

El principio de «quien contamina paga» se aplica por medio de la [Directiva sobre responsabilidad medioambiental](#), cuyo objetivo es prevenir o poner remedio a los daños medioambientales causados a especies protegidas y a hábitats naturales, al agua y al suelo. Los operadores que realizan determinadas actividades profesionales, como el transporte de sustancias peligrosas, o actividades que implican vertidos a las aguas, deben tomar medidas preventivas en caso de amenaza inminente para el medio ambiente. De haberse producido ya el daño, están obligados a tomar las medidas adecuadas para remediarlo y a pagar los costes. El ámbito de aplicación de la Directiva se ha ampliado en tres ocasiones para incluir la gestión de residuos de extracción, la explotación de emplazamientos de almacenamiento geológico y la seguridad de las operaciones de extracción de petróleo y gas, respectivamente.

Además, la integración de consideraciones medioambientales en otros ámbitos políticos de la Unión, aspecto que apareció por primera vez a raíz de una iniciativa del Consejo Europeo celebrado en Cardiff en 1998, ha pasado a ser un importante concepto en las políticas europeas. En los últimos años, la integración de la política medioambiental ha realizado avances significativos, por ejemplo en el ámbito de la política energética, tal como se refleja en el desarrollo paralelo del paquete de la Unión sobre el clima y la energía o en la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050.

## MARCO BÁSICO

### A. Los programas de acción en materia de medio ambiente

Desde 1973, la Comisión ha formulado programas de acción plurianuales en materia de medio ambiente que fijan futuras propuestas legislativas y objetivos para la política medioambiental de la Unión. En 2013, el Consejo y el Parlamento adoptaron el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente hasta 2020, titulado «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta». Partiendo de un conjunto de iniciativas estratégicas, el programa establece nueve objetivos prioritarios, entre ellos: la protección de la naturaleza; una mayor resistencia ecológica; el crecimiento sostenible, eficiente en el uso de los recursos e hipocarbónico; y la lucha contra las



amenazas para la salud relacionadas con el medio ambiente. El programa también subraya la necesidad de una mejor aplicación de la legislación de la Unión en materia de medio ambiente, la ciencia más avanzada, la inversión y la integración de los aspectos medioambientales en otras políticas.

#### **B. Estrategias horizontales**

En 2001, la Unión introdujo su Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS), completando así la precedente Estrategia de Lisboa para fomentar el crecimiento y el empleo con una dimensión medioambiental. Renovada en 2006 para combinar las dimensiones interna e internacional del desarrollo sostenible, la [EDS revisada de la Unión](#) tiene como objetivo mejorar constantemente la calidad de vida fomentando la prosperidad, la protección medioambiental y la cohesión social. En virtud de esos objetivos, la finalidad de la [Estrategia Europa 2020](#) para el crecimiento consiste en lograr un «crecimiento inteligente, sostenible e integrador». En este nuevo marco, la «[iniciativa emblemática para una Europa que utilice eficazmente los recursos](#)» señala el camino hacia un crecimiento sostenible y respalda el avance hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos. Asimismo, en 2011 la Unión se comprometió a poner fin a la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos antes de 2020 ([Estrategia de la Unión sobre la biodiversidad](#)).

#### **C. Cooperación internacional en materia de medio ambiente**

La Unión desempeña un papel clave en las negociaciones internacionales sobre el medio ambiente. Forma parte de numerosos acuerdos globales, regionales o subregionales en materia de medio ambiente que tratan sobre una gran variedad de cuestiones, como la protección de la naturaleza y la biodiversidad, el cambio climático o la contaminación transfronteriza del aire y del agua. En la Décima Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la diversidad biológica, celebrada en Nagoya (Japón) en 2010, la Unión contribuyó en gran medida a alcanzar un acuerdo sobre una estrategia mundial para detener la pérdida de biodiversidad antes de 2020. Del mismo modo, la Unión ayudó a elaborar varios acuerdos internacionales importantes adoptados en 2015 a nivel de las Naciones Unidas, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. También pasó a ser parte en la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) ese año.

#### **D. Evaluación de impacto ambiental y participación pública**

Ciertos proyectos (privados o públicos) que vayan a tener probablemente repercusiones significativas sobre el medio ambiente, como la construcción de una autopista o un aeropuerto, se someten a una evaluación de impacto ambiental ([EIA](#)). Del mismo modo, se somete a un proceso similar, denominado evaluación estratégica medioambiental ([EEA](#)) a un abanico de planes y programas públicos (por ejemplo, relativos al uso del suelo, el transporte, la energía, los residuos o la agricultura). Las consideraciones medioambientales se integran ya en la fase de planificación y las posibles consecuencias se tienen en cuenta antes de la aprobación o autorización de un proyecto, para garantizar un alto grado de protección ambiental. En ambos casos,



la consulta al público es un aspecto central. Esto se remonta al Convenio de Aarhus, un acuerdo multilateral sobre el medio ambiente bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/ONU), que entró en vigor en 2001 y del que la Unión y todos sus Estados miembros son parte. Este garantiza tres derechos a los ciudadanos: la participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente; el acceso a la información medioambiental en poder de las autoridades públicas (por ejemplo, sobre el estado del medio ambiente o de la salud humana, de haber resultado afectada por el medio ambiente) y el derecho de acceso a la justicia en caso de no haberse tenido en cuenta los otros dos derechos.

#### E. Aplicación, cumplimiento y seguimiento

La legislación de la Unión viene desarrollándose desde la década de 1970. En este ámbito están actualmente en vigor cientos de directivas, reglamentos y decisiones. Sin embargo, la eficacia de la política medioambiental de la Unión depende en gran medida de su aplicación a escala nacional, regional y local, y su aplicación y ejecución deficientes sigue siendo una cuestión importante. El seguimiento es esencial, tanto por lo que se refiere al estado del medio ambiente como al nivel de aplicación de la legislación medioambiental de la Unión.

Para contrarrestar la gran divergencia en el nivel de aplicación entre Estados miembros, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron en 2001 [normas mínimas \(no vinculantes\) para las inspecciones medioambientales](#). A fin de mejorar el cumplimiento de la legislación medioambiental europea, los Estados miembros deben prever [sanciones penales](#) efectivas, proporcionadas y disuasorias para los delitos medioambientales de mayor gravedad. Entre estos se incluyen, por ejemplo: la emisión o vertido ilegal de sustancias a la atmósfera, el agua o el suelo; el comercio ilegal de especies silvestres; el comercio ilegal de sustancias que agotan la capa de ozono; y el traslado o vertido ilegal de residuos. La Red europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (IMPEL) es una red internacional de las autoridades medioambientales de los Estados miembros de la Unión, los países adherentes y candidatos y Noruega creada para impulsar el cumplimiento mediante la provisión de una plataforma de intercambio de ideas y mejores prácticas para responsables políticos, inspectores medioambientales y agentes encargados de hacer que se cumpla ley.

En mayo de 2016, la Comisión puso en marcha la [revisión de la aplicación de la normativa medioambiental](#), un nuevo instrumento diseñado para lograr alcanzar la plena aplicación de la legislación medioambiental de la Unión, que va de la mano con su control de adecuación (programa de adecuación y eficacia de la reglamentación o «REFIT») relativo a las obligaciones de seguimiento y notificación derivadas de la legislación de la Unión vigente, de forma que resulte más sencilla y menos costosa.

En 1990 se creó la Agencia Europea de Medio Ambiente ([AEMA](#)), con sede en Copenhague, para respaldar el desarrollo, la aplicación y la evaluación de la política medioambiental e informar al respecto al público en general. Esta agencia de la Unión (abierta a terceros países) es responsable de facilitar información fiable e independiente sobre el estado y las perspectivas del medio ambiente. Así, se encarga de la recogida, la gestión y el análisis de datos y de la coordinación de la Red



Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente ([Eionet](#)). Para ayudar a los responsables políticos a tomar decisiones con conocimiento de causa y desarrollar la legislación y las políticas medioambientales, la Unión también gestiona el Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra ([Copernicus](#)), que aborda problemas tales como los relativos al suelo, el mar, la atmósfera y el cambio climático. Por lo que se refiere a los contaminantes emitidos a la atmósfera, el agua y el suelo, así como a las transferencias de residuos fuera del emplazamiento y de contaminantes en aguas residuales, el Registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes integrado ([PRTR europeo](#)) facilita datos medioambientales clave procedentes de más de 30 000 instalaciones industriales de la Unión, así como de Islandia, Liechtenstein, Noruega, Serbia y Suiza. El registro está disponible al público de forma gratuita en Internet.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

El Parlamento Europeo desempeña un importante papel en la definición de la legislación de la Unión en materia de medio ambiente. Durante su octava legislatura, el Parlamento ha trabajado en actos legislativos derivados del plan de acción de la Unión para la economía circular (en materia de residuos, pilas y acumuladores, vehículos fuera de uso, vertederos, etc.) y en cuestiones relativas al cambio climático (la ratificación del Acuerdo de París, el reparto del esfuerzo, la contabilidad del uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura en los compromisos de la Unión en materia de cambio climático, la reforma del RCDE, etc.), entre otras muchas cosas.

El Parlamento ha reconocido en reiteradas ocasiones que la necesidad de mejorar la aplicación es una prioridad fundamental. En una Resolución sobre «sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la Unión: instaurar la confianza mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta», criticó el nivel insatisfactorio de aplicación de la legislación medioambiental en los Estados miembros y formuló varias recomendaciones para lograr una aplicación más eficaz, como la difusión de mejores prácticas entre Estados miembros y entre autoridades regionales y locales. En su posición sobre el actual Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente, el Parlamento subrayó la necesidad de hacer cumplir con mayor rigor la legislación de la Unión en materia de medio ambiente. También pidió una mayor seguridad de la inversión que respalda la política medioambiental y esfuerzos para combatir el cambio climático, así como que se preste una atención mayor y mejor a las consideraciones medioambientales en otras políticas.

[Christian Kurrer](#)  
11/2020

