

Capítulo 19

La política medioambiental en la Unión Europea

1. Introducción y evolución histórica

El medioambiente como elemento fundamental del desarrollo humano ha tenido un papel relevante en la política comunitaria desde el Tratado de Roma de 1957 en el que señalaría en su artículo segundo la necesidad de *un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente*. Obviamente la importancia de esta política ha aumentado progresivamente en las últimas décadas, posicionándose como uno de los elementos centrales en la configuración de cualquier acción por parte de la Unión Europea.

Esto se debe principalmente a que el medioambiente es un concepto en el que se protege tanto la salud de las personas como de todo lo que le rodea (fauna, flora, ciudades, agua, aire...). La propia Comisión Europea define los principales retos de esta política en minimizar los riesgos para el clima, la salud humana y la biodiversidad.

La percepción de que es un fenómeno global que no afecta a un solo Estado y que además provoca un daño en todos los seres humanos, ha provocado que se considere como un derecho colectivo su protección, así como un Derecho Fundamental. Esto además se detecta como un problema por parte de la ciudadanía, ya que en el Eurobarómetro el 94% de los ciudadanos de todos los Estados miembros de la Unión considera que la protección del medio ambiente es importante para ellos. Además, el 91% de los ciudadanos afirma que el cambio climático es un problema grave en la Unión.

El avance en el conocimiento científico de los riesgos de la desprotección del medioambiente ha generado que los organismos públicos tomen partido en su regulación. Sobre todo, desde una doble perspectiva, la primera por la protección de la salud de los ciudadanos, pero también la segunda basada en una protección de la propia especie humana a partir de la salvaguarda del ecosistema.

Este cuestión no es baladí, el cambio en la percepción de lo que significa el medioambiente ha originado una evolución en la Unión Europea desde un hecho meramente económico a uno social, lo que significó pasar de tratar el medioambiente como un recurso natural que ayudaba a mejorar el desarrollo



económico gracias al uso de las materias primas, para a continuación empezar una cierta preocupación en el equilibrio necesario lo que origina el concepto de desarrollo sostenible que en la actualidad sigue vigente, para como veremos a continuación el nuevo reto que se ha propuesto la Unión de ser una «región neutra» en emisiones en el año 2050.

2. Marco jurídico vigente. Los principios básicos de la Unión Europea en la política medioambiental

2.1. *El medioambiente como política de la Unión*

El medioambiente abarca de todas las políticas de la Unión Europea. La importancia de mantener un medioambiente sano ha provocado que se centre el discurso en poder asegurar dicha afirmación, para ello el artículo undécimo del Tratado de Funcionamiento de la Unión específica como el medio ambiente pasa a considerarse como un elemento central debiendo integrarse el desarrollo sostenible en el resto de las políticas:

«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 un desarrollo sostenible».

La propia política medioambiental aparece recogida en el artículo cuarto como una competencia compartida, pero progresivamente se puede constatar que el peso que ha supuesto la Unión Europea en esta materia es mayor que los Estados. Tal es así que no sólo se centra en leyes de carácter administrativo, sino que además se han aprobado Directivas de carácter penal.

La política medioambiental se encuentra recogida en los artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento, centrándose en cuestiones del cambio climático, sostenibilidad e impulso internacional de acciones compartidas.

Artículo 191.1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

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

2. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al



medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.

Una de las cuestiones más elementales es el principio de «quien contamina paga» que como se aprecia se encuentra recogido en el segundo apartado del artículo 191, es importante destacar este principio al considerarse rector de las cuestiones relacionadas con la contaminación. Aunque es complejo determinar la cuantía de la contaminación y del impacto que supone para el medioambiente, se propuso la premisa desde la década de 1980 que era necesario establecer un sistema de reparación del daño, ya sea legal o ilegal, pues es necesario restituir el ecosistema tal y como señala el propio Tratado.

Para desarrollar la política el propio Tratado de Funcionamiento en el apartado tercero del artículo 191 basa sus decisiones en:

- 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.
- El desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

El apartado cuarto de este artículo expone el método de cooperación y colaboración entre los distintos Estados, poniendo de manifiesto las competencias que tienen tanto los Estados como la propia Unión.

4. En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas. El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.

2.2. Instituciones competentes

Aparentemente tal y como señala el artículo 192 del TFUE es el Parlamento Europeo y el Consejo los que fijan las acciones políticas, pero la Comisión también puede asumir el papel de ser la impulsora de la toma de decisiones. Es responsabilidad del trabajo conjunto llevar a cabo acciones concretas y eficaces



que ayuden a mejorar dicha circunstancia, por lo que el Tratado especifica cuales son las funciones de cada una de las instituciones:

Artículo 192. 1. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirán las acciones que deba emprender la Unión para la realización de los objetivos fijados en el artículo 191.

2. No obstante el procedimiento de toma de decisiones contemplado en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo 114, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará:

a) disposiciones esencialmente de carácter fiscal;

b) las medidas que afecten a:

— La ordenación territorial.

— La gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos.

— La utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos.

c) 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. El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrá disponer que el procedimiento legislativo ordinario sea aplicable a los ámbitos mencionados en el párrafo primero.

3. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse. Las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas se adoptarán de conformidad con las condiciones contempladas en el apartado 1 o en el apartado 2, según proceda. 4. Sin perjuicio de determinadas medidas adoptadas por la Unión, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente. 5. Sin perjuicio del principio de quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, dicha medida establecerá las disposiciones adecuadas en forma de:

— excepciones de carácter temporal,

— apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión creado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177, o ambas posibilidades.



En este Tratado continua la línea de mantener el medioambiente como un elemento vertebrador, ayudando a programas propios, e incluyendo cuestiones internacionales en que afectan a otras regiones, lo que supone un paso más allá fundamentado en las nuevas competencias del Alto Representante de la Unión para firmar acuerdos, agilizando los procedimientos de negociación política con terceros.



Artículo 193. Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 192 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con los Tratados y se notificarán a la Comisión.

2.3. Aspectos esenciales de la política europea

2.3.1. El cambio climático

En 2021 la Comisión presentaría la nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE, esta norma incluiría la Ley del Clima, que apoyada en esta estrategia y conforme a los datos científicos busca adaptar los esfuerzos a conseguir el principal objetivo que es frenar el aumento de la temperatura y la neutralidad climática en toda la Unión en el año 2050.

Dentro del objetivo principal de la Ley del Clima que es el establecimiento de un marco común para la reducción progresiva e irreversible de las emisiones de gases de efecto invernadero, considera que es necesario replantearse el concepto de desarrollo sostenible y pasar al otro novedoso concepto que es la neutralidad climática, ya que permitirá adoptar medidas colectivas basadas en la eficiencia y en la protección del ecosistema.

2.3.2. Biodiversidad

La biodiversidad se entiende como cualquier hábitat natural donde se desarrolle la fauna y flora autóctona, fuera de peligros como las especies tóxicas invasoras o la intervención humana. Estos hábitats protegidos se centran básicamente en los mares y en los bosques europeos. Toda esta cuestión se ha ido desarrollando a través de las Estrategias de Biodiversidad, la actual engloba desde el año 2020 a 2030 y se basa en la idea de reintegrar la naturaleza en nuestras vidas, protegiendo, recuperando, aplicando y controlando el valor de la vida del ecosistema y la obligación que tenemos los humanos de preservarla.



2.3.3. *Protección del agua*

El agua como el elemento esencial para el desarrollo humano goza de una especial protección por varios factores. El primero de ellos es por la necesidad que tienen las sociedades de un uso racional del agua, tanto para consumo de sus ciudadanos como para el riego de los cultivos, pero también hay otro factor determinante, la importancia de mantener un agua limpia permite que esos cultivos puedan ser utilizados por el ser humano, permiten que los animales no enfermen y por tanto, repercute de manera directa en ese desarrollo de la economía.

Estas dos vertientes de la protección del agua son relevantes, ya que no se puede entender una sin la otra. Además, los problemas que surgen en determinados países del sur de Europa con las constantes sequías acentúan aún más un uso razonable del agua. Pero, además, la calidad medioambiental del agua es fundamental como hemos mencionado para el ecosistema, considerándose necesario interrumpir o reducir progresivamente la contaminación por vertido, emisión o pérdida de sustancias peligrosas prioritarias al agua, ya sea agua dulce (ríos, lagos, embalses...) o salada (mares y océanos).

2.3.4. *Contaminación atmosférica*

La contaminación sigue siendo uno de los elementos esenciales en los que trabaja la Unión, aunque las grandes crisis sobre la contaminación parecen haberse superado, sigue siendo un tema de gran actualidad por la contaminación que sufren las ciudades y afecta a los ciudadanos. Esta afirmación se basa en los datos de causas de mortandad respecto a la contaminación atmosférica, así como a su relación con numerosas enfermedades pulmonares.

Este elemento aparece descrito en el Pacto Verde europeo como el derecho a un aire limpio, ya sea por la contaminación de las industrias, los medios de transporte o la maquinaria en sí, provocando importantes daños en el ecosistema. Para ello en los últimos años ha basado su trabajo en las emisiones del transporte, la promoción de medios menos contaminantes, las producciones industriales y su impacto en las emisiones, y sobre todo, en asegurar una calidad del aire óptima para el desarrollo del ser humano. Por lo tanto, y haciendo referencia a la Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo», hay que basar el trabajo en la base de que estos afecta a la salud pública, al medio ambiente, a la moral y a la economía, siendo la Unión Europea pionera y punta de lanza en la lucha contra la contaminación.

2.3.5. *Productos químicos*

Una gran preocupación por el daño medioambiental que produce son los productos químicos, son los causantes de la mayoría de los daños al medio



ambiente, ya sea en la propia industria o en el uso particular. La Unión ha ido evolucionando en el trabajo de suprimir los productos químicos más contaminantes desde la aprobación del Reglamento (CE) n.º 1907/2006, pero, además, esta norma permite la transformación de estos productos por otros menos peligrosos, cuando se disponga de alternativas adecuadas económica y técnicamente viables.

3. Los programas de acción

La Declaración de Estocolmo aprobada en 1972 por las Naciones Unidas, provocaría el cambio en la idea del desarrollo sostenible, momento en el que la Unión Europea decide dar un paso al frente en la protección medioambiental comenzando con los programas de acción comunitaria en defensa del medio ambiente.

Podemos afirmar que este tipo de programas han sido los ejes centrales para ir construyendo la normativa europea. La mejora de esta política gracias a los avances científicos y la colaboración pública y privada supondría que los planes adoptasen nuevas metas que además se han visto refrendados en los distintos Tratados. Estos programas irían evolucionando, contribuyendo cada uno de los posteriores en lo siguiente:



Cronología de los programas de acción ambiental

Programa	Año	Aspectos destacados
Primer Programa	1973	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención y reducción de la contaminación. • Mantenimiento de un equilibrio ecológico. • Protección de la biosfera.
Segundo Programa	1977-1981	<ul style="list-style-type: none"> • Protección y gestión racional de recursos naturales. • Lucha contra el despilfarro en recursos hídricos.
Tercer Programa	1982-1986	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de una estrategia global. • Ejes principales: contribuir, reducir, ahorrar, prevenir, coordinar. • Nuevos ámbitos de actuación: reciclaje, contaminación acústica, desarrollo de tecnologías limpias.
Cuarto Programa	1987-1992	<ul style="list-style-type: none"> • Conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente. • Proteger la salud de las personas. • Uso racional de los recursos naturales. • Protección de las áreas urbanas. • Creación de la Agencia Europea del Medioambiente.



Programa	Año	Aspectos destacados
Quinto Programa	1992-2000	<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de desarrollo sostenible. • Integrar la dimensión medioambiental en todas las iniciativas de las instituciones comunitarias. • Retos: cambio climático, acidificación y calidad de la atmósfera, protección de la biodiversidad, gestión de los recursos hídricos, zonas costeras, medio ambiente urbano, gestión de residuos.
Sexto Programa	2001-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Medio ambiente 2010: futuro en nuestras manos. Participación ciudadana. • Integrar medio ambiente en políticas. • Colaborar con el mercado; implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos. • Mejorar la legislación; incluir la gestión y el ordenamiento territorial.
Séptimo Programa	2013-2020	<ul style="list-style-type: none"> • Su premisa es: Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta. • Proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión. • Convertir a la Unión en una economía hipo carbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva. • Proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar. • Maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación. • Mejorar la base de conocimientos e información de la política de la Unión de medio ambiente. • Asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y abordar las externalidades medioambientales. • Intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas. • Aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión. • Reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional.
Octavo Programa	2022-2030	<ul style="list-style-type: none"> • Acelerar la transición ecológica de manera justa e inclusiva. • Propuestas para conseguir objetivo de Región Neutra en el año 2050. • Colaborar con el Pacto Verde Europeo. • Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> – La reducción rápida y predecible de las emisiones de gases de efecto invernadero. – La evolución hacia una economía del bienestar que devuelva al planeta más de lo que toma de él. – Contaminación cero. – La protección, conservación y recuperación de la biodiversidad marina.

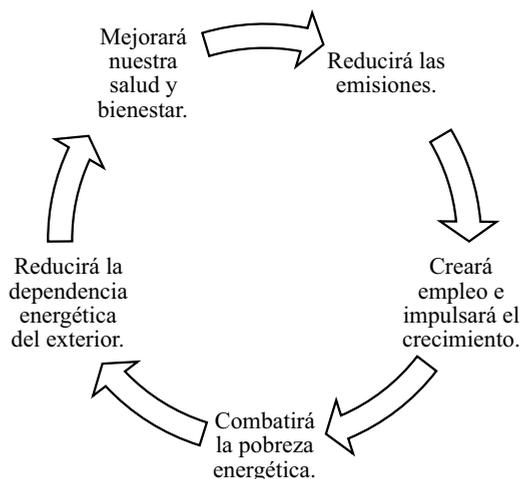


4. El pacto verde europeo: la transformación de Europa hasta 2050

El Pacto verde europeo es la apuesta de la Unión Europea por ser la primera región del planeta neutra en emisiones, buscando un equilibrio con el desarrollo económico, pero afirmando que esta transformación social es una gran meta para la protección medioambiental:

«El Pacto Verde Europeo es nuestra nueva estrategia de crecimiento, un crecimiento que aporta más de lo que consume. Muestra cómo transformar nuestro modo de vivir y trabajar, de producir y consumir, para que vivamos de forma más sana y nuestras empresas sean innovadoras. Todos podemos participar en la transición y todos podemos aprovechar las oportunidades que brinda. Si somos los primeros en dar este paso y si lo hacemos con premura, contribuiremos a que nuestra economía sea líder mundial. Vamos a poner todo nuestro empeño en lograrlo, por el bien del planeta y de la vida que sustenta, por el patrimonio natural de Europa, por la biodiversidad, por nuestros bosques y por nuestros mares. Si demostramos al resto del mundo cómo ser sostenible y competitivo, podemos convencer a otros países para que se nos unan».

La idea principal es que esta norma sirva como marco de actuación los próximos 25 años con las ideas de conseguir una energía limpia, acabar con la contaminación, preservar los ecosistemas, usar eficiente la energía, transformar la industria y la movilidad hacia una modelo sostenible a través de:



5. La Agencia Europea del Medio Ambiente

La Agencia Europea del Medio Ambiente aprobada en el año 1990 no entraría en vigor hasta el año 1994. Con sede en Copenhague es junto con la Comisión Europea la responsable de la organización normativa y política del



medioambiente en la Unión. Responsable de la investigación y del análisis de los datos propone soluciones respecto a las conclusiones obtenidas, buscando frenar un eventual deterioro del ecosistema y permitir aumentar la calidad de vida de los ciudadanos.

En su propio Reglamento de creación se pondría de manifiesto estas funciones destacando el apoyo al desarrollo de políticas y procesos mundiales clave; la aportación de datos analíticos; y la conexión entre las instituciones nacionales e internacionales en esta materia.

6. Conclusiones

Se ha podido constatar el extenso trabajo que realiza la Unión en materia de medioambiente, pues podemos afirmar que esta política, junto con la democracia y los derechos fundamentales pueden considerarse como los elementos centrales respecto a los que pivotan el resto de las políticas.

Este interés por parte de la Unión Europea se basa en poder asegurar un futuro para el planeta y una salud óptima para todos sus ciudadanos, utilizando todos los instrumentos políticos, jurídicos, económicos y sociales que tiene a su disposición para poder preservar el ecosistema, y evitar daños irreversibles.

El cambio y la implicación social se ha puesto de manifiesto en los Tratados, considerándose en la actualidad esta política como punto de partida para el desarrollo económico, véase por ejemplo los objetivos de Europa como región neutra en emisiones para el año 2050.

Es por ello, que la Unión ha querido hacer partícipes a todos los colectivos sociales, teniendo un papel importante los ciudadanos, pero también las empresas y las administraciones, pues se considera necesario que para conseguir los objetivos medioambientales exista una concienciación y un trabajo conjunto de toda la sociedad y de los Estados.



MEDIOAMBIENTE

Eurobarómetro



Percepción

Medioambiente como recurso natural, percibido como **recurso económico**

→ Evolución hacia una **percepción social**, con preocupación en el equilibrio necesario, lo que origina el concepto de desarrollo sostenible

Objetivo de la UE

Ser una **región neutra** en **2050**

Base jurídica

Tratado de Funcionamiento de la Unión:

- **Artículo 4:** competencia compartida
- **Artículo 11:** medioambiente como elemento central (desarrollo sostenible debe integrarse en el resto de políticas).
- **Artículos 191-193:** política medioambiental



Instituciones competentes



Fijan las acciones políticas previa consulta:

- Comité Económico y Social
- Comité de Regiones

La Comisión puede adquirir un papel impulsor, manteniendo la consulta a los comités.

Legislación ambiental



Áreas clave

Cambio Climático



Biodiversidad



Protección del agua



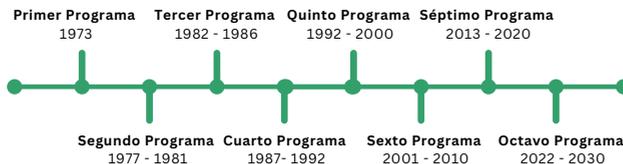
Contaminación atmosférica



Productos químicos



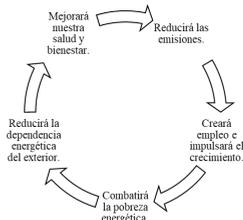
Programas de acción ambiental en Europa



Pacto Verde Europeo

Apuesta de la UE para ser la primera región del planeta neutra en emisiones.

→ Marco de actuación para los próximos **25 años**



Agencia Europea del Medio Ambiente



→ Junto a la Comisión Europea, es responsable de organizar la normativa y política del medioambiente en la Unión.

* en shorturl.at/Ro4gg

* en www.eea.europa.eu/es



Bibliografía

- ALZINA LOZANO, Álvaro. *El derecho penal y la política medioambiental de la Unión Europea*. Iustel, 2023.
- BORRÁS PENTINAT, Susana. «Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta?». *Revista General de Derecho Europeo*, 2015, n.º 35, p. 4.
- CORTI VARELA, Justo. «Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: la diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático». *Cuadernos europeos de Deusto*, 2017, n.º 57, p. 187.
- GARCÍA URETA, Agustín. «La estrategia de biodiversidad de la unión europea 2030: entre la ambición y la realidad». En *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030: Aspectos jurídicos*. Marcial Pons, 2022.
- MARTÍN PASCUAL, Estela. «El pacto verde europeo: ¿posible salida verde de la crisis de la COVID-19?». *Revista General de Derecho Europeo*, 2020, n.º 51.

