



**VNIVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Derecho administrativo, financiero y procesal

Derecho Administrativo

Curso 2017/2018

IMPLEMENTACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA.

Nombre de la estudiante: Eva Fernández Fuente

Tutora: María Ángeles González Bustos

Mes: Julio

Año: 2018

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Derecho administrativo, financiero y procesal

Derecho Administrativo

**IMPLEMENTACIÓN DEL
DESARROLLO SOSTENIBLE EN
MATERIA MEDIOAMBIENTAL EN
LA UNIÓN EUROPEA**

**IMPLEMENTATION OF
SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN
ENVIRONMENTAL MATTERS IN
THE EUROPEAN UNION**

Nombre de la estudiante: Eva Fernández Fuente
e-mail del/a estudiante: evaffuente@usal.es

Tutora: María Ángeles González Bustos

RESUMEN (15 líneas)

A lo largo de la historia, el ser humano se ha beneficiado de los recursos que ofrece la naturaleza para satisfacer sus necesidades sin preocuparse por la limitación de estos. No obstante, el crecimiento demográfico global ha propiciado un notable aumento de su consumo y producción, dando lugar a un exceso de demanda y a la consiguiente sobreexplotación de los recursos. Este hecho ha desencadenado en una situación que plantea retos futuros, puesto que no solo se ve comprometida la satisfacción de nuestras necesidades, sino también las de las generaciones futuras. Asimismo, el constante desarrollo de la sociedad impulsado por la industrialización ha dado lugar a la generación de ingentes cantidades de residuos y a una desorbitante presencia de gases de efecto invernadero y agravando los efectos del cambio climático y de la degradación del Medio ambiente.

Por ello, la preocupación ha crecido en la comunidad internacional, especialmente en la Unión Europea. Ello se ha manifestado en la búsqueda de soluciones conjuntas para hacer frente a esta adversa situación, dando lugar a la elaboración de la Agenda 2030, en la que se contienen los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que guiarán las políticas de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE (entre 3 y 6): desarrollo sostenible, Medio ambiente, economía circular, cambio climático, Unión Europea.

ABSTRACT

Throughout history, human beings have benefited from the resources offered by nature to meet their needs by limiting them. However, global population growth has led to a notable increase in consumption and production, leading to an excess of demand and the consequent overexploitation of resources. This has triggered a situation that challenges future challenges, which is not only committed to satisfying our needs, but also to future generations. Likewise, the constant development of society driven by industrialization has led to the generation of greenhouse gases and to an exorbitant presence of greenhouse gases and aggravating the effects of climate change and environmental degradation.

Therefore, the concern has grown in the international community, especially in the European Union. This has been manifested in the search for joint solutions to deal with this adverse situation, leading to the preparation of the 2030 Agenda, which contains the 17 Sustainable Development Goals that will guide the policies of the European Union.

KEYWORDS: sustainable development, environment, circular economy, climate change, European Union.

AGRADECIMIENTOS

Antes de adentrarnos en el presente Trabajo de Fin de Grado, me gustaría agradecer a la Universidad de Salamanca su contribución en mi enriquecimiento formativo y desarrollo académico, especialmente a la profesora M.^a Ángeles González Bustos, quien con sus consejos me ha guiado en la elaboración del presente Trabajo, bajo una línea de investigación que ha avivado mi interés por la materia y en la que me he encontrado especialmente cómoda.

También agradecer a mis compañeros del Grado de Derecho todo el apoyo recibido por su parte, especialmente en esta recta final en la que sus palabras me han alentado a continuar con más energía.

Por último, agradecerle a mi familia, soporte vital en esta etapa, todo el apoyo recibido, por inculcarme el valor de aprender de los tropiezos, y por enseñarme que todo esfuerzo tiene su recompensa.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

A continuación, se recoge una serie de abreviaturas que han sido empleadas a lo largo del presente trabajo para facilitar su lectura y entendimiento:

- **ART:** artículo.
- **ARTS:** artículos.
- **AUE:** Acta Única Europea.
- **CE:** Constitución Española de 1978.
- **CEDH:** Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- **CEE:** Comunidad Económica Europea.
- **CNUMAD:** Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- **CNUMAH:** Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano.
- **CMNUCC:** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- **ESDN:** Red Europea de Desarrollo Sostenible.
- **Eurostat:** Sistema estadístico europeo.
- **IPCC:** Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático.
- **IPPC:** prevención y control integrado de la contaminación
- **ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- **ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- **ONU:** Organización de las Naciones Unidas.
- **PAC:** Política agraria común.
- **PACMA:** Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente.
- **PAG:** página.
- **PAGS:** páginas.
- **PECC:** Programa Europeo del Cambio Climático.
- **PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- **PNUMA:** Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- **PRTR:** Registro de emisiones y fuentes contaminantes.
- **REDIA:** Red de Inspección Ambiental.
- **TCE:** Tratado de la Comunidad Europea.
- **TEDH:** Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- **TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- **TJUE:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- **TUE:** Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht).
- **UE:** Unión Europea.
- **UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO SOSTENIBLE.	1
1.1.	CONCEPTO.....	1
1.2.	RELEVANCIA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA NECESIDAD DE SU REGULACIÓN. ...	2
2.	LEGISLACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.	5
2.1.	ANTECEDENTES: PRIMEROS TEXTOS LEGISLATIVOS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL A NIVEL INTERNACIONAL.	6
2.2.	LEGISLACIÓN E INSTRUMENTOS LEGALES ACTUALES.	9
3.	REGULACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO JURÍDICO DE LA UE.	12
3.1.	ANTECEDENTES Y LEGISLACIÓN ACTUAL.	12
3.2.	PRINCIPIOS RECTORES COMUNITARIOS.....	18
3.2.1.	Principio de cautela o de precaución.	18
3.2.2.	Principio de prevención.....	19
3.2.3.	Principio de corrección de la contaminación en su fuente.	20
3.2.4.	Principio de “quien contamina paga”.	20
3.2.5.	Principio de integración.	21
3.2.6.	Principio de subsidiariedad.	22
3.2.7.	Principio de no regresión ambiental.	24
3.3.	ESTRATEGIAS Y ACCIÓN DE LA UE.	24
3.3.1.	Mejor uso de los recursos para el consumo y producción.....	27
3.3.2.	Cambio climático.....	28
3.3.3.	Contaminación y emisiones industriales.....	31
3.3.4.	Gestión y tratamiento de los residuos.	32
3.3.5.	Transporte sostenible.....	33
3.3.6.	Ecosistemas: medio marino y bosques.	34
3.3.7.	Biodiversidad y bienestar animal.	35
3.4.	SEGUIMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS.....	36
3.5.	POLÍTICAS TRANSVERSALES.	37
3.6.	RETOS FUTUROS PARA ALCANZAR LA SOSTENIBILIDAD EN EL MARCO EUROPEO.	38
4.	CONCLUSIONES.	39
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	41

***“Esta tierra no la hemos heredado de nuestros antepasados;
la hemos tomado prestada de nuestros hijos.”***

Principio lakota recogido en la Guía para la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible

“Un futuro sostenible a nuestro alcance”

1. INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO SOSTENIBLE.

1.1. CONCEPTO.

Para adentrarnos en la regulación del desarrollo sostenible en el marco jurídico europeo, previamente debemos abordar su significado a través de las diversas acepciones que hallamos a lo largo de la redacción de distintos textos jurídicos de notoria trascendencia.

Para ello, debemos poner especial atención en la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1987, de la cual cobra gran relevancia el Informe Brundtland intitulado “Nuestro futuro común”, realizado por la doctora Gro Harlem Brundtland. De la lectura de su contenido se desprende la definición del Desarrollo Sostenible, entendiendo este como aquel desarrollo que es capaz de satisfacer las necesidades actuales de la población sin que ello comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Así pues, se define el desarrollo sostenible es aquel que procura satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.¹ A través de su contenido se nos muestra la continua devastación a la que es sometido el medio ambiente, así como la repercusión de dicha destrucción sobre las personas las personas, ocasionando el aumento de la pobreza y la vulneración de ciertos grupos sociales. Se plantea por vez primera la necesidad de trabajar de manera conjunta en el Desarrollo Sostenible, con el objeto de evitar que degeneren en otros problemas como la pobreza.

El objetivo de este informe es intentar eliminar la confrontación existente entre el desarrollo y la sostenibilidad, así como la persecución de herramientas prácticas y medios eficaces para tratar de corregir aquellos problemas ambientales fruto de dicho desarrollo. Con este texto, la necesidad de proteger el medio ambiente se convierte en un problema global que atañe a todos, cobrando gran relevancia. De esta forma, deja de tomarse en cuenta por separado al medio ambiente y al desarrollo sostenible, comenzando a verse en conjunto, puesto que se trata de dos cuestiones que guardan estrecha relación, y por tanto no pueden ser separadas. Así mismo, acudiendo al contenido de la Declaración de Río, adoptada en la Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada

¹ Información obtenida del Informe Brundtland, titulado “Nuestro futuro común” de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

en 1992, encontramos una aclaración del término desarrollo sostenible, en la que se nos presenta el desarrollo sostenible como un objetivo mundial, que debe tratar de alcanzarse entre todos, dándole una notoria relevancia política que debe influir en la redacción y elaboración tanto de estrategias como de medidas políticas.

Desde una perspectiva urbanística y territorial, el desarrollo sostenible englobaría todas aquellas políticas públicas encaminadas a alcanzar la satisfacción de las necesidades de la sociedad en cuanto a edificación y construcciones urbanas, ello sin poner en una situación de riesgo a las generaciones futuras. De esta forma, la edificación es un factor que cobra gran relevancia, puesto que *“el suelo constituye un recurso ambiental, y por tanto ha de ser protegido por los medios que pone a disposición el Derecho medioambiental al igual que se protege el resto de los recursos naturales”*.²

Así pues, podemos concluir que el desarrollo sostenible constituye por sí mismo un principio consistente en satisfacer las propias necesidades actuales con la obligación de poner en riesgo las de las próximas generaciones, conformado por *“dimensiones económica, social y medioambiental”*.³ Nos encontramos por tanto ante un problema que afecta en sus tres vertientes: económica, social y medioambiental. Es por ello por lo que es un problema de gran relevancia que nos atañe a todos. Con ello, el concepto de “desarrollo sostenible” ha visto una evolución de su concepto, puesto que ya no atañe solo al ámbito económico, sino que abarca además otros ámbitos como la inclusión social, la igualdad entre personas y el respeto por el medioambiente.⁴

1.2.RELEVANCIA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA NECESIDAD DE SU REGULACIÓN.

El progreso de una sociedad se refleja en su crecimiento económico y social, hecho que guarda estrecha relación con el desarrollo. Así pues, una sociedad más desarrollada consumirá más recursos, y, por ende, generará más impacto en el medioambiente. Por ello, desarrollo y medioambiente guardan un estrecho vínculo. La preocupación por el

² GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A, “Marco regulador para la regeneración urbana”, *R.V.A.P. núm. 109. Septiembre - Diciembre 2017*. Págs. 339 y 340.

³ YABAR STERLING, A., “El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y del mercado en la UE de nuestros días”, *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, N°0, 2004, págs. 79 - 81.

⁴ VICENTIIS DE, G., “La evolución del concepto de desarrollo sostenible”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n° 23, 2012.

desarrollo, junto a la preocupación por la salvaguarda de otros derechos de gran relevancia como son el derecho a la salud, o el derecho a la vida, hacen necesario alcanzar un grado de desarrollo sostenible para llegar a un equilibrio. Así pues, el derecho de medio ambiente está ligado a derechos fundamentales como el derecho a la vida y el derecho a la salud, y es la preocupación suscitada por la salud, el desarrollo y otros factores relevantes lo que propician la aparición del desarrollo sostenible.

La degradación del Medio ambiente se debe principalmente a los diferentes modelos de desarrollo acontecidos a lo largo del tiempo, porque se pensaba que los recursos naturales eran ilimitados. Los recursos naturales contribuyen como sustento para la subsistencia de la población, así como su desarrollo económico y social. Es por ello por lo que el aumento continuo de la demografía mundial plantea nuevos retos a nivel global, puesto que, al aumentar el nivel de demanda de dichos recursos, se llega en muchos casos a niveles insostenibles, produciéndose una sobreexplotación de la tierra, así como de recursos hídricos y pesqueros entre otros. Esta adversidad se ve agravada con el gran impacto que causa el cambio climático en el medio ambiente, provocando una intensa degradación del ecosistema. Esta degradación, además, debe ponerse en relación con otros factores sociales, políticos y económicos, puesto que en ello repercute la sobreexplotación y agotamiento de los recursos naturales renovables, puesto que supone un obstáculo al acceso de estos para ciertos grupos de la población, desembocando en conflictos que menoscaban la paz, niveles de pobreza alarmantes y migraciones masivas de población, que se ve obligada a irse en busca de un entorno propicio en el que poder subsistir. Estos factores afectan de manera negativa al desarrollo.⁵

Este hecho cobra especial relevancia cuando comprobamos que la problemática ambiental repercute en las relaciones internacionales, ya que como recoge expresamente la ONU en algunos de sus escritos, *“los recursos naturales y otros factores ambientales están vinculados de diversas maneras con los conflictos violentos, que a menudo se ven eclipsados por factores más visibles, como las tensiones étnicas. Específicamente, la competencia por controlar u acceder a los recursos naturales puede contribuir al*

⁵ Información obtenida de la página web de la ONU. <http://www.un.org/es/land-natural-resources-conflict/pdfs/EU-UN%20Partnership%20Brochure.pdf>. Esta versa sobre una alianza UE-ONU en materia de acción sobre los recursos naturales, prevención de conflictos de desarrollo sostenible. En ella se trata de buscar una solución a través de la cual poder garantizar que los recursos naturales contribuyan al desarrollo y propicien la subsistencia de la población sin que ésta se vea obligada a desplazarse.

estallido de conflictos violentos.”⁶ Por lo tanto, debemos centrarnos en los recursos naturales y entenderlos como piezas clave para propiciar un desarrollo sostenible adecuado a las necesidades de la población mundial actual, sin olvidar a las generaciones que están por venir. Así pues, es una cuestión que afecta a todos, haciendo necesaria la elaboración de una regulación al respecto, eligiendo modelos de gobernanza encaminados a la búsqueda de un desarrollo sostenible, mejorando las legislaciones e involucrando a diversos actores sociales.

Pero la sobreexplotación no es el único factor que pone en peligro el medio ambiente, ya que la contaminación generada es un factor que genera especial impacto, poniendo en riesgo de extinción incluso a nuestra propia especie. En la actualidad se hace presente un consenso científico respecto al impacto ocasionado por nuestras formas de producción, así como de los niveles de consumo energético, que dan paso a una alteración climática a nivel global. La acción del hombre es así una causa relevante a tener en cuenta, puesto que debido al incremento de la industria se genera una concentración de gases nocivos como el dióxido de carbono y el metano, generando su incremento en un 30%, siendo la propia naturaleza incapaz de equilibrar tales niveles de emisión de gases, originándose así el llamado efecto invernadero, que es la *“retención del calor del Sol en la atmósfera de la Tierra por parte de una capa de gases en la atmósfera”*.⁷

Así pues, con el derecho medioambiental se pretende complacer la exigencia de amparar a las generaciones futuras, tratando de evitar la adopción de leyes regresivas que podrían motivar la degradación del medio ambiente. Y para alcanzar el desarrollo sostenible de una manera efectiva, es necesaria la constitucionalización del medio ambiente. Hoy día se trata de un fenómeno universal, dado que el medio ambiente se encuentra incluido en el contenido de más de 170 constituciones nacionales. Ejemplo de ello son las constituciones de Grecia (1975), Portugal (1976) y España (1978).

Concretamente, encontramos en el contenido del artículo 45 CE, relativo a los principios rectores de la política social y económica, una referencia al medio ambiente, puesto que

⁶ Información obtenida de la página web oficial de la ONU. <http://www.un.org/es/land-natural-resources-conflict/pdfs/EU-UN%20Introduction%20and%20overview.pdf>

⁷ Información extraída de la página oficial del Ministerio de agricultura, pesca y alimentación española. Para más información puede consultar en <http://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/que-es-el-cambio-climatico-y-como-nos-afecta/>

establece que *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.”* Así mismo, *“los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Para quienes violen lo dispuesto (...) se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”*⁸

Pese a que al inicio se interpretaba como un mero principio rector, no puede negarse su carácter de derecho fundamental dada su importancia en cuanto a los mecanismos de garantía que se establecen para dicho derecho. Por lo tanto, se recoge como un derecho subjetivo que legitima el interés y el disfrute de un medio ambiente óptimo que contribuye al desarrollo del ser humano como persona, un deber ciudadano y también como principio rector que debe guiar la práctica del Estado. Estamos por tanto ante un derecho de carácter mixto.⁹ En el caso de Francia, debemos destacar la introducción en su constitución de una parte especial llamada “Carta del Medio Ambiente”, en la que se recoge el derecho a vivir en un medio ambiente adecuado y equilibrado, que sea respetuoso con la salud. Es tal su importancia e impacto sobre la salud que se reconoce formalmente como un derecho individual a un ambiente sano y óptimo para la salud en un centenar de constituciones.¹⁰ Junto a esta constitucionalización del medio ambiente, deben implantarse políticas destinadas a un uso más racional de los recursos naturales atendiendo a necesidades notables como la salud, la cohesión social y la seguridad entre otras, por lo que la variable ambiental comienza a considerarse como un factor clave en cuanto a la toma de decisiones que causen un impacto en el entorno natural y medio ambiente.

2. LEGISLACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

Dada la relevancia a nivel global que ha cobrado el desarrollo sostenible, así como la protección y el respeto por el Medio ambiente, es necesario realizar un paso previo antes de enfocarnos en el ámbito europeo y echar un vistazo al ámbito internacional para ver cómo ha influido este en la política europea medioambiental.

⁸ Art. 45 CE.

⁹ FIGUERUELO BURRIEZA, ÁNGELA. Revista Criterio Jurídico: *“Protección constitucional del medio ambiente en España y Europa.”* Sello Editorial Javeriano, Santiago de Cali, 2005. Págs. 9 – 13.

¹⁰ JUSTE RUIZ, JOSE. FRANCH BOU, VALENTÍN. *“El desarrollo sostenible tras la cumbre de rio +20: desafíos globales y regionales.”* Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017. págs. 18 y 19.

2.1. ANTECEDENTES: PRIMEROS TEXTOS LEGISLATIVOS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL A NIVEL INTERNACIONAL.

La preocupación medioambiental tiene su germen en 1960 de la mano de Estados Unidos, preocupación a la cual se suman los Estados miembros de la UE a partir de 1970. Es en 1970 cuando se origina en Estados Unidos un movimiento medioambiental cargado de reivindicación y con el objeto de concienciar tanto a ciudadanos como a organismos políticos.

Es a partir de estos años cuando el Desarrollo Sostenible obtiene reconocimiento internacional, ganando positividad tras la celebración de una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH), más conocida como **Conferencia de Estocolmo de 1972**, Se trató de la primera gran conferencia internacional sobre temas medioambientales, en la que se toma conciencia de los problemas ocasionados sobre el Medio Ambiente. Su trascendencia es tal, que supone un precedente en materia de elaboración legislativa internacional. Este texto jurídico consta de 26 principios que constituyen su núcleo principal, junto a más de un centenar de recomendaciones relativas a la protección de especies en peligro de extinción, la creación de un Programa Mundial sobre el Medio Ambiente o la planificación del territorio empleando principios urbanísticos. Es especial, se trazan metas concretas como la moratoria a la caza comercial de las ballenas durante un periodo de 10 años. Abarca tres aspectos: las necesidades sociales y culturales para la protección del medio ambiente, los recursos naturales y mecanismos para hacer frente a la contaminación, así como tratar de evitarla. Como menciona dicha Declaración, *“el crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio ambiente, y se deben adoptar las normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a esos problemas.”*¹¹ Así pues, pese a que significó un gran avance en materia ambiental, el paso de los años demostró la necesidad de seguir trabajando al respecto, adoptando nuevas medidas y requiriendo una mayor implicación por parte de todos los agentes dada la magnitud de la degradación a nivel global. Por lo tanto, llega a la conclusión de que *“hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en*

¹¹ Información extraída de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, págs.3 y ss.

todo el mundo atendiendo con mayor cuidado a las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente.”

La Asamblea General de las Naciones Unidas crearía además en 1972 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), cuyo cometido era la elaboración de una agenda ambiental de carácter internacional que evaluara el Medio ambiente. Paralelamente encontramos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), creado con anterioridad y encargado de organizar los recursos destinados al crecimiento y mejora de la infraestructura para fomentar el desarrollo en aquellas zonas subdesarrolladas.

En 1987 tiene lugar la **Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** encabezada por la primera ministra noruega, Gro Brundtland, y en cuyo seno se redacta el Informe intitulado “Nuestro futuro común”, más conocido como **Informe Brundtland**. Este documento marca un punto de inflexión a partir del cual la protección del medio ambiente pasa de ser un problema nacional y empieza a ser considerado como un problema de carácter global. De esta forma, todos los estados deben implicarse en la persecución del desarrollo sostenible, para hallar métodos que permitan frenar e incluso revertir los altos niveles de degradación del medio ambiente actuales, así como evitar problemas futuros, puesto que el desarrollo sostenible pasa a ser un principio rector encaminado a propiciar un desarrollo económico y social global a largo plazo. Por lo tanto, en él se expresa la necesidad de implicación de todos los países en su conjunto, ya que no solo los países menos desarrollados deben trabajar para fomentar el desarrollo, sino que los países más ricos también deben implicarse y buscar un equilibrio en su progreso, puesto que la degradación del medio ambiente también es fruto de la industrialización. Así pues, pobreza y avance industrial son dos factores que deben ser tenidos en cuenta a la hora de implementar medidas para alcanzar niveles de desarrollo sustentable, dada la estrecha relación que guardan. Es tal la relevancia del Informe Brundtland en cuanto a la concreción de una definición más que acertada para el concepto de desarrollo sostenible que este fue incorporado a numerosos textos legales, como podemos ver en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), más conocida como Cumbre Río o Cumbre de la Tierra.

Es en esta **Cumbre de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, en la que se concreta el concepto de desarrollo sostenible y se establece una serie de principios. En ella, la comunidad internacional se reúne con el objeto de deliberar acerca de qué medios deben emplearse para poner en marcha el desarrollo sostenible. Así pues, las autoridades allí reunidas adoptaron el Programa 21¹², plan de acción enfocado especialmente en la integración del medio ambiente y el desarrollo en cuanto a la adopción de decisiones, así como la conservación y gestión de los recursos necesarios para el desarrollo. Dicha cumbre fue seguida por la **Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de 2002**, en la cual se aprobó el Plan de Aplicación de Johannesburgo encaminado a la búsqueda de la práctica efectiva del desarrollo sostenible, y para ello debía trazarse un camino común que la totalidad de la comunidad internacional, fomentando la alianza para conseguirlo. Basado en los notables progresos conseguidos desde la Cumbre Río 1992, plantea medidas más específicas como la incorporación de plazos previstos para alcanzar las metas fijadas.

Diez años después, los líderes mundiales volvieron a reunirse en Río de Janeiro en la pasaría a llamarse **Cumbre de la Tierra de Río 20**. El objeto de esta Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012 era evaluar el progreso conseguido con las medidas adoptadas en las cumbres anteriores, así como reafirmar el compromiso político con respecto al desarrollo sostenible, en la que se plantea como nuevo desafío la aplicación de la economía verde en materia de desarrollo sostenible. Fruto de esta asamblea es la RES/66/288, de 27 de julio, intitulada “El futuro que queremos”, en la que se plasma la preocupación global por la problemática del cambio climático. Se consiguen importantes avances, fruto de la concienciación y el consenso de los países implicados, dando lugar a la redacción de los informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, que *“son los que han concretado progresivamente los datos que podían definir los objetivos de una acción internacional eficaz en la lucha contra el cambio climático, al tiempo que se convirtieron en la referencia principal a la hora de valorar el éxito de las medidas adoptadas en el régimen internacional.”*¹³ Es en una de estas sesiones donde

¹² La redacción del presente texto se ha enfocado en la perspectiva medioambiental y en el desarrollo, por lo que no se mencionan el resto de las materias recogidas en el Programa 21. Para más información consultar la página web de la ONU: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>

¹³ JUSTE RUIZ, JOSE. FRANCH BOU, VALENTÍN. “El desarrollo sostenible tras la cumbre de río +20: desafíos globales y regionales.” Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017. pág. 32.

se aprueba el Informe de Síntesis, en el que se recogen las posibles situaciones que podrían darse respecto a la evolución del cambio climático debido al nivel de contaminación emitida, enfocado a evitar alcanzar la subida de 2°C de temperatura global, ya que por encima de esa cifra, se producirían alarmantes olas de calor, extremas sequías y la extensión de numerosas especies.

El impacto causado por el cambio climático es tal, que se han desarrollado numerosas convenciones y redactado diversos cuerpos jurídicos al respecto. En este caso, debemos mencionar la **Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático** (CMNUCC), celebrada en 1992 en Nueva York, y el famoso **Protocolo de Kioto**, elaborado en 1997 en Kioto, que han servido de precedente para diseñar una estrategia a seguir con la que hacer frente al cambio climático. A estos, le siguen numerosas conferencias internacionales, como la Conferencia de Bali (2007) y la Conferencia de Copenhague (2009), en la que se trata de elaborar la hoja de ruta al término del Protocolo de Kioto, en el año 2012.

Hay más elementos que debemos tener presentes si queremos alcanzar un desarrollo sostenible. Por ello, en el año 2000 se firma la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, cuyo texto contenía un total de 8 objetivos en los cuales afirmaban su compromiso en la consecución de las metas y objetivos en él fijadas en un plazo establecido, conocidos como **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, el cual también incluía una serie de metas e indicadores con los que medir los progresos conseguidos entre los años 1990 y 2015. Debemos poner atención sobre su 7º objetivo, que buscaba garantizar la sostenibilidad del Medio ambiente, abordando temas como la degradación ambiental y el saneamiento del agua. No obstante, se constata el mediocre cumplimiento de los objetivos ya que sigue siendo un reto de gran envergadura.¹⁴

2.2.LEGISLACIÓN E INSTRUMENTOS LEGALES ACTUALES.

En 2015 se redacta en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático un acuerdo para crear ciertas disposiciones encaminadas a la reducción de emisiones de gases nocivos, más conocidos como gases de efecto invernadero.¹⁵ Este

¹⁴ Para más información: <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/water/wwap/facts-and-figures/millennium-development-goals/>

¹⁵ Para más información respecto a los Gases Efecto Invernadero, debemos acudir a la página oficial de MAPAMA en la que se ofrece un inventario de estos: <http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei-/Inventario-GEI.aspx>

acuerdo firmado por la UE es el llamado Acuerdo sobre Cambio Climático de Paris (COP 21), el cual entró en vigor en el 2016. Dicho plan fue elaborado para frenar los desastres producidos por el incremento del calentamiento global, así como fijar un límite de no más de 2°C en el aumento de la temperatura media global, empleando para ello medidas como la reducción de la cantidad de gases nocivos emitidos a la atmósfera para mitigar su impacto sobre el Medio ambiente. Es notoria la necesidad de adopción de estas medidas, puesto que el impacto a nivel global producido por el cambio climático cada vez es mayor: las temperaturas aumentan a niveles alarmantes, no solo en el aire, sino también la propia temperatura de los océanos, contribuyendo de esta forma al deshielo de polos y glaciares y aumentando el nivel del mar, poniendo en peligro tanto a ecosistemas marinos como a ciudades y estados de escaso nivel de altitud, como numerosas islas del pacífico, que darán lugar a movimientos migratorios masivos, planteando una gran adversidad a la población.

De gran relevancia es la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, adoptada en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, el cual reconoce la necesidad de la erradicación de la pobreza para alcanzar el desarrollo sostenible a nivel global, por lo que en él se recogen 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que reemplazan a los anteriores ODM, junto a 169 metas integradas de carácter económico, ambiental y social. De esta manera, los estados que adopten dicha Agenda deberán comprometerse a hacer todo lo posible para tratar de cumplir con su contenido durante los próximos 15 años, tornándose como un compromiso con el que cada estado deberá cumplir conforme a sus recursos y posibilidades. Pero ¿qué son los ODS? Los 17 ODS recogidos en ella son las herramientas de planificación que estados e instituciones deben emplear como guía de referencia en la elaboración de políticas públicas, los cuales sustituyen a los anteriores ODM, concluidos en el 2015, y se aplicarán hasta el año 2030. Estos objetivos marcan unas metas concretas que guardan estrecha relación entre ellas:

“Objetivo 1: poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

Objetivo 2: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3: garantizar una vida sana y promover el bienestar de todas a todas las edades.

Objetivo 4: garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

Objetivo 5: lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Objetivo 6: garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7: garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8: promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9: construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10: reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

Objetivo 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13: adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14: conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15: promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica.

Objetivo 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

*Objetivo 17: fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.*¹⁶

De esta forma, se establece como objetivo prioritario la cooperación internacional para alcanzar un desarrollo económico, social y ambiental apostando por la sostenibilidad, preservando así la naturaleza, fomentando la inclusión social y la igualdad, y acabando con las precarias condiciones de vida fruto de la pobreza.

¹⁶ Resolución de la Naciones Unidas A/RES/70/1. Se recogen los 17 ODS contenidos en la Agenda 2030 dada la estrecha relación que guardan todos ellos.

3. REGULACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO JURÍDICO DE LA UE.

3.1. ANTECEDENTES Y LEGISLACIÓN ACTUAL.

La legislación comunitaria en materia de Medio ambiente encuentra su germen en los años 70. La Comunidad Económica Europea celebra la **Cumbre de París** en octubre de 1972, en la que se reúnen Jefes de Estado y de Gobierno de los estados que la integraban. En ella se fijan nuevos campos de actuación, recogiendo por primera vez la notable necesidad de elaborar políticas medioambientales en el seno de la CEE, por lo que instan a las instituciones a concretar un programa de acción para llevar a cabo dichas políticas.¹⁷ Surge de esta forma para dar protección a un extenso abanico de materias como la protección de la naturaleza, la gestión de residuos o la lucha contra la contaminación. En 1973 y como fruto de esta cumbre se aprueba el primer Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, más conocido como **I PACMA**, en el que se establecía el camino a seguir mediante la elaboración de políticas de protección del medio ambiente. En 1987 entra en vigor el **Acta Única Europea**, la cual fue una reforma trascendental que afectó tanto a tratados anteriores como posteriores. El AUE dio lugar a la innovación de la regulación del medio ambiente en el ámbito comunitario, puesto que se marcaron una serie de objetivos, como *“la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y el aseguramiento del uso prudente y racional de los recursos”*, así como la introducción en el ordenamiento de principios fundamentales como *“el de acción preventiva, el de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente de éstos, y el de quien contamina paga”*.¹⁸ Años más tarde se introduciría una novedad de la mano del **Tratado de Maastricht de 1992**, más conocido como el Tratado de la Unión Europea, como es el objetivo de alcanzar un crecimiento sostenible, el cual regiría la elaboración de políticas comunitarias encaminadas a conseguir un crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente, pasando a considerar las medidas de carácter medioambiental como políticas.

¹⁷ Esta idea se recoge en el punto 8º del comunicado final de la Cumbre de París celebrada en los días 19 y 20 de octubre de 1972, dedicado al Medio ambiente.

¹⁸ BUREAU VERITAS FORMACIÓN. *“Manual para la formación en Medio Ambiente”*. Editorial LEX NOVA, S.A. Valladolid, 2008. pág. 61.

Posteriormente a la redacción del I PACMA se han ido desarrollando varios programas marco, entre los que destaca el **V PACMA** intitulado “Hacia un desarrollo sostenible”, elaborado en 1992. El cual estuvo vigente hasta el año 2000 y promovía la integración de políticas públicas para la protección del Medio ambiente y la ampliación de recursos financieros para la aplicación de dichas políticas y el cumplimiento de los objetivos marcados por la Cumbre Río 1992. El paso de los años requirió de la formulación de un nuevo texto para responder a las necesidades de las circunstancias de ese momento, por lo que se lleva a cabo la adopción del **Tratado de Ámsterdam de 1997**. La relevancia del presente tratado en materia medioambiental radica en la integración del principio de desarrollo sostenible como objetivo a seguir por la UE. Se produce así una modificación sustantiva del TUE al sustituir su considerando 7º por el siguiente texto: *“DECIDIDOS a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos,”*.¹⁹

La UE además muestra su compromiso para hacer frente al cambio climático, y para ello elabora en el seno de la Comisión el **Programa Europeo del Cambio Climático (PECC)**, en marzo de 2000, por el que se presentan informes a la Comisión, quien actuará consecuentemente elaborando instrumentos eficaces, propiciando una mayor cooperación entre las instituciones europeas y los Estados miembros. Sobre la base de los informes presentados respecto al régimen de emisiones de gases de efecto invernadero se ha elaborado el **Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la UE**²⁰, que busca la equivalencia entre políticas europeas y el comercio de derechos de emisión de gases, instaurando un sistema de comercio de estos.

La preocupación de la UE por el medio ambiente sigue presente en la elaboración de sus políticas, por lo que en el año 2001 se lleva a cabo un nuevo programa de acción medioambiental. Así pues, el **VI PACMA** estaría vigente hasta el 2010 y tendría por objeto la lucha contra el cambio climático, lograr una gestión eficaz de recursos y de residuos, y la protección de la biodiversidad. Se aboga por un uso más responsable de los

¹⁹ <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

²⁰ COM (2000) 0087 final.

recursos, tratando de reducir la producción de residuos, así como la estabilización de los gases de efecto invernadero presentes en la atmósfera para no agravar más la problemática del cambio climático. Para alcanzar estos objetivos se requirió la redacción del programa “Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”, estableciendo como prioritarios los objetivos recogidos en él y la necesidad de una cooperación efectiva de todos los Estados miembros. Se hace evidente la necesidad de implicación no solo de Estados, sino también de los propios ciudadanos.²¹

También en 2001 tiene lugar un acontecimiento de gran relevancia medioambiental puesto que se celebra el **Consejo Europeo de Gotemburgo**, en el que se decide la ratificación del Protocolo de Kioto. Así pues, en el apartado II de las Conclusiones de la Presidencia, intitulado “una estrategia para el desarrollo sostenible”, se manifiesta la necesidad de promover soluciones de carácter global para fomentar el desarrollo sostenible, estableciendo la lucha contra el cambio climático como objetivo primordial a alcanzar, por lo que el Consejo decide intensificar los esfuerzos de la UE reiterando “*su compromiso de cumplir los objetivos de Kioto (...). Reconociendo que el Protocolo Kioto constituye únicamente un primer paso, refrenda los objetivos establecidos en el 6º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente.*”²² Aborda además la necesidad de una regulación sostenible favorable a alcanzar una sostenibilidad a largo plazo, encaminada a hacer frente al elevado nivel de tráfico existente en los países de la Unión, por lo que garantizar el transporte sostenible pasa a ser un objetivo de especial interés.

Anteriormente la legislación comunitaria en materia medioambiental se encontraba regulada en los artículos 174, 175 y 176 del TCE, que a su vez se acompañan de unos 150 textos legislativos que contenían objetivos a seguir y principios generales que debían regir las políticas comunitarias. Hoy día aparece regulada en los artículos 11, 191 - 194 TFUE. De esta forma, la necesidad de protección medioambiental cobra gran relevancia para las instituciones europeas, ya que conforme al contenido que arroja el art. 11 TFUE, “*las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en*

²¹ Información obtenida de la página Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente: http://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/pdf/6eapbooklet_es.pdf

²² <http://www.consilium.europa.eu/media/20977/00200-r1es1.pdf>

la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.”²³

Tras la adopción del **VII PACMA**, que estará vigente entre 2013 y 2020, se sigue una serie de estrategias que, como bien dice el profesor Fernández de Gatta, *“tratan de preparar, sin catastrofismos, la economía y la sociedad para un panorama muy halagüeño, apostando claramente (...) por una economía baja en emisiones de carbono.*”²⁴ Se apuesta así por un modelo energético hipocarbónico que abogue por el uso de energías renovables y la innovación respetuosa con el Medio ambiente.

El objetivo de la política comunitaria es la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, así como el uso racional de los recursos naturales, por lo que contribuye al impulso de medidas con las que plantar cara a las adversidades medioambientales, atendiendo a las particularidades de cada zona basándose para ello en datos técnicos y científicos, las condiciones y el desarrollo económico y social de cada región. Así, la UE *“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.*”²⁵ Para alcanzar los objetivos previstos resulta necesario llevar a cabo una cooperación eficaz entre la UE y los Estados miembros, así como con terceros países y organizaciones internacionales competentes en la materia.

Pero ¿qué instituciones europeas deciden qué acciones deben llevarse a cabo? La respuesta la encontramos en el contenido del TFUE, en cuyo artículo 191 se establece que *“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.*”²⁶ No obstante, *“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 las medidas que afecten (...) a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente*

²³ Art. 11 TFUE.

²⁴ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *“Sistema jurídico-administrativo de protección del Medio Ambiente.”* Ratio Legis, Salamanca, 2014. Pag. 100.

²⁵ Art. 191 TFUE. Estos principios se desarrollarán de manera más completa en el siguiente epígrafe.

²⁶ Art. 192.1 TFUE.

a la disponibilidad de dichos recursos y a la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos.”²⁷ Así mismo, los propios Estados miembros deberán encargarse de la financiación y de la ejecución de las políticas medioambientales adoptadas por la UE, salvo en aquellos casos en los que la medida a adoptar suponga costes desmedidos para un Estado miembro, en cuyo caso contará con el apoyo económico de la UE a través del Fondo de Cohesión, conforme a lo dispuesto en el art. 192.5 TFUE. Empero, cada Estado miembro puede adoptar medidas que ofrezcan una mayor protección medioambiental, siempre que sean compatibles con el contenido recogido en los Tratados y se notifique de ello a la Comisión, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 193 TFUE.

Además, la protección medioambiental comunitaria también se encuentra presente en la regulación del sector energético puesto que, *“atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, (...) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, la seguridad del abastecimiento energético en la Unión, fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables y fomentar la interconexión de las redes energéticas.*”²⁸ De esta forma, el sector de la energía también pasa a regirse de acuerdo a las políticas medioambientales, garantizando así la implicación de las autoridades públicas en el cumplimiento de las políticas protectoras del Medio Ambiente. La UE y los Estados miembros son titulares de competencias compartidas en materia de agricultura y pesca, medio ambiente, energía, aspectos comunes de seguridad de la política de salud pública y cooperación al desarrollo, por lo que concurren en su regulación. Ello conlleva el ejercicio de las competencias por parte de los Estados únicamente si la propia UE no ha ejercido su competencia o si ha decidido no ejercerla. Incluso *“los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya.*”²⁹ Por lo tanto, deberán regirse dichas competencias por el principio de subsidiariedad. Teniendo en cuenta este desplazamiento de la norma nacional por parte de la norma comunitaria, tanto la UE como los propios Estados miembros poseen potestad legislativa y ambos pueden adoptar actos jurídicamente vinculantes. No obstante, como bien expone la profesora Araceli Mangas³⁰,

²⁷ Art. 192.2.b TFUE.

²⁸ Art. 194.1 TFUE.

²⁹ Art. 2.2 TFUE.

³⁰ MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *“Instituciones y derecho de la Unión Europea.”* Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, 2012. págs. 73 y 74.

la UE deberá justificar la necesidad, eficacia y ámbito supranacional del problema al que se debe hacer frente. Al tratarse de competencias compartidas, deberán instrumentarse estas materias mediante directivas y transposiciones mediante las cuales poder aplicar en los propios Estados miembros, ya que ello supone una acción normativa por parte de estos para poder aplicar el derecho comunitario.

Por lo tanto, una característica del desarrollo legislativo comunitario es el peso significativo que tienen las directivas respecto al resto de instrumentos jurídicos, puesto que constituyen la mayor parte de los actos legislativos que adopta la UE. Ello se debe al principio de subsidiariedad, ya que la UE engloba países con características medioambientales que presentan diferencias que deben tenerse presentes a la hora de legislar. Como ejemplo de ellas podemos citar la **Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004**, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños. En cuanto a los reglamentos, no se puede negar su relevancia, pero son escasos. Como ejemplo, encontramos el **Reglamento (CE) n.º 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006**, relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes.

También es relevante el volumen de comunicaciones emitidas por la Comisión Europea en materia medioambiental, como la **Comunicación de la Comisión de 9 de febrero de 2005 “Ganar la batalla contra el cambio climático mundial”**³¹. La Comisión, además, ha llevado a cabo la publicación de numerosos Libros Verdes cuyo contenido versa sobre aspectos medioambientales. Estos documentos tratan de concienciar a los Estados miembros y a su población sobre la necesidad de efectuar una protección efectiva del Medio ambiente plasmándola en medidas y políticas eficaces que busquen la aplicación de soluciones factibles, y para ello tanto organismos como particulares son llamados a participar en un proceso de consulta en el que se realizan propuestas que deben ser debatidas. Un excelente ejemplo sería el **Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea**.³² Como resultado de esta consulta y posterior debate, la propia Comisión Europea puede elaborar nuevos documentos que desarrollen el contenido de los Libros Verdes, llamados Libros Blancos,

³¹ COM (2005) 35 final – Diario Oficial C 125 de 21 de mayo de 2005.

³² COM (2000) 87 final.

que abarcan propuestas concretas que deben guiar la acción de la UE para la consecución de los objetivos fijados. Por lo tanto, es manifiesto el relevante papel que desempeña la UE en materia de sostenibilidad y protección medioambiental, siendo vanguardia en la elaboración de políticas e implementación de medidas eficaces, destacando su patente implicación y esfuerzos a nivel global. Ello se refleja en las medidas adoptadas en 2015 destinadas a reducir las emisiones de gases nocivos en al menos un 40% para el 2030, desarrollando así los ODS fijados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

3.2. PRINCIPIOS RECTORES COMUNITARIOS.

La política de la UE en materia medioambiental tiene como base una serie de principios generales recogidos en 1992 en el artículo 130.R del TUE. Así pues, encontramos seis principios rectores de las políticas medioambientales europeas:

- Principio de cautela o de precaución.
- Principio de prevención.
- Principio de corrección de la contaminación en su fuente.
- Principio de “quien contamina paga”.
- Principio de integración.
- Principio de subsidiariedad.
- Principio de no regresión ambiental.

3.2.1. Principio de cautela o de precaución.

El principio de cautela, también llamado principio de precaución es un instrumento empleado por las instituciones europeas como filtro al que recurrir ante la incertidumbre o sospecha sobre los posibles efectos nocivos de un producto, un proceso o una determinada acción. No obstante, para ampararse en dicho principio, deben reunirse una serie de requisitos, ya que suponen la restricción de derechos y libertades económicas, por lo que deberán tenerse en cuenta los posibles costes y beneficios de su consecución o inacción. Por lo tanto, debe emplearse una valoración científica de carácter objetivo, y las consiguientes medidas que se adopten bajo el amparo de este principio deben ser proporcionadas al caso concreto y no ser discriminatorias. Así mismo, en cuanto a la valoración del riesgo este no precisa que sea concreto, ya que también se incluyen aquellos riesgos potenciales, los cuales se darán en aquellos casos en los que la valoración

científica indique la presencia de motivos justificados por los que preocuparse dada su potencial peligrosidad para el medio ambiente y la salud de los seres vivos.

Los inicios de dicho principio en materia medioambiental se remontan a la adopción de la **Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución**³³, en la que se busca un equilibrio adecuado entre la libertad y derechos de individuos y empresas, y la protección del medio ambiente, adoptando medidas preventivas que sean transparentes, no discriminatorias y proporcionadas al caso concreto. Por lo tanto, ante situaciones similares deben adoptarse medidas parejas, siempre y cuando no haya motivos por los que se requiera un trato diferente. Además, estas medidas deberán guardar coherencia con aquellas otras ya adoptadas previamente en ámbitos con los que dicha situación guarde similitud.³⁴ También aparece expresamente mencionado en el artículo 191.2 TFUE, en el que se establece que *“la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente (...) se basará en los principios de cautela y acción preventiva (...)”*³⁵ Así pues, este principio tiene una faceta defensiva, puesto que justifica así la aplicación de leyes y medidas restrictivas de derechos y libertades de carácter económico enfocándose en la protección medioambiental y de la salud. Podemos concluir que, en caso de duda, se debe favorecer al Medio ambiente, por lo que estaríamos ante un principio que aboga por el “in dubio pro natura”.

3.2.2. Principio de prevención.

El principio de prevención conlleva la adopción de políticas y medidas destinadas a la prevención de daños medioambientales y la vulneración de la salud de las personas. Así pues, este principio trata de anticiparse a la producción del daño mediante el control de ciertas acciones y determinados productos, pudiendo incluso prohibirlos. Para ello se recurre al empleo de un amplio abanico de instrumentos evaluadores y mecanismos preventivos, como son las licencias ambientales, los estudios sobre el impacto ambiental que se pueden generar, las auditorías medioambientales y la consulta pública. Se diferencia del principio de precaución en su *modus operandi*. Así pues, mientras el principio de precaución se aplica en caso de incertidumbre, el principio de prevención se

³³ COM (2000) 0001 final.

³⁴ El momento y el procedimiento que debe seguirse para el adecuado empleo del principio de precaución aparece recogido en la Comunicación de la Comisión. Para más información consultar la siguiente página: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>

³⁵ Art. 191.2 TFUE.

aplica cuando se tiene la certeza de que la realización de una determinada acción va a producir consecuencias dañinas.

3.2.3. Principio de corrección de la contaminación en su fuente.

Con este principio se tratan de corregir aquellos daños ya producidos sobre el Medio ambiente, poniendo especial énfasis en la fuente del daño. Para ello, deben aplicarse medidas adecuadas destinadas a la inmediata corrección del menoscabo ocasionado, intentando adoptarlas en el lugar más cercano a la fuente que ha originado el daño por contaminación.³⁶ Dicho principio, recogido en el apartado 2º del artículo 130.R del TUE, ha propiciado la creación de normas ambientales encaminadas a llevar a cabo un control y prevención de la contaminación, a la gestión de residuos y ciertas restricciones para que el transporte de estos no cause un importante impacto medioambiental. De esta forma, se fomenta el empleo de las tecnológicas más adecuadas que tengan a su alcance. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se desprende la idea de que los residuos deben ser gestionados *“lo más cerca posible del lugar de producción, a fin de limitar su traslado.”*³⁷

3.2.4. Principio de “quien contamina paga”.

Dicho principio aboga por la protección del Medio ambiente mediante la prevención de daños que puedan perjudicarle, así como subsanar aquellos ya producidos que produzcan efectos adversos a especies protegidas y a sus hábitats naturales, a las aguas y al suelo. Debemos entender daño como aquel *“cambio adverso mensurable de un recurso natural o el perjuicio mensurable a un servicio de recursos naturales, tanto si se producen directa como indirectamente.”*³⁸ Por lo tanto, este principio tiene como fin generar un impacto en aquellos operadores³⁹ cuyas acciones puedan afectar al entorno natural, quienes buscarán medidas preventivas para evitar el pago de los costes originados por llevar a

³⁶ BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *“Instituciones de Derecho Ambiental”*. Madrid, La Ley, 2001. Págs. 360 y ss.

³⁷ Así se establece en el 34º párrafo de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de julio de 1992, asunto C-2/90, Comisión/Bélgica.

³⁸ Art. 2.2 de la *Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental*.

³⁹ Debemos entender el concepto de operador como “cualquier persona física o jurídica, privada o pública, que desempeñe o controle una actividad profesional o, cuando así lo disponga la legislación nacional, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de esa actividad, incluido el titular de un permiso o autorización para la misma, o la persona que registre o notifique tal actividad.”, como así dispone el artículo 2.6 de la *Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental*.

cabo determinados actos en detrimento del Medio ambiente. Con carácter preventivo, la autoridad competente designada por los Estados miembros tiene la potestad para exigir a cualquier operador que aporte información sobre las posibles amenazas cuando esta crea que son inminentes, así como la adopción de medidas preventivas adecuadas al caso, como así se desprende del contenido del artículo 5 de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental de 2004. No obstante, en el caso de que dicho daño ya haya tenido lugar, los responsables tendrán la obligación de subsanar el daño causado, así como realizar el pago de los costes que se hayan podido ocasionar.

Este principio se aplica mediante la citada Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.⁴⁰ En su artículo 2 se recoge una amplia serie de definiciones relativas a conceptos clave en materia medioambiental, así como una serie de excepciones en las que dicha Directiva no se debe aplicar. Así pues, no cabría aplicar el principio de “quien contamina paga” en aquellos actos que se produzcan como resultado del estallido de un conflicto armado u otras hostilidades, así como tampoco en aquellos casos en los que tenga lugar un fenómeno natural acontezca de manera excepcional. Debemos destacar la ampliación que ha visto la presente Directiva respecto a su ámbito de aplicación en varias ocasiones, afectando así a otras actividades recogidas en su Anexo III, como las actividades de gestión de residuos o la liberación en el Medio ambiente de sustancias peligrosas.

3.2.5. Principio de integración.

Este principio aparece inicialmente en el III Programa comunitario de acción en materia medioambiental adoptado en la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Estados miembros de 1983. De esta forma, se recoge expresamente la necesidad de integrar los aspectos medioambientales en las políticas de la UE, afectando a otras materias socioeconómicas.⁴¹

Así mismo, la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1997 amplió el alcance y relevancia de este principio al establecer que “*las exigencias de la protección*

⁴⁰ Se trata de la *Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales*. Para más información: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32004L0035>.

⁴¹ GUTIÉRREZ DUARTE, M.^a V., RODRÍGUEZ LÓPEZ, Á., GALVÁN VALLINA, J. “*Objetivos y principios fundamentales de la política ambiental europea*.” *Revista Internacional del Mundo Económico y del derecho*. Volumen VI. Universidad Europea de Madrid. 2013. Pag. 53 y ss.

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.”⁴² De esta forma, se hace patente la notable importancia de la aplicación y ejecución de las políticas medioambientales europeas por parte de los propios Estados miembros, garantizando así la protección del Medio ambiente en la elaboración y posterior aplicación de la normativa comunitaria. No obstante, a la hora de aplicar dicho principio podemos encontrarnos ante adversidades debido a la contraposición de intereses, ya que no siempre podrá compatibilizarse la protección medioambiental con el desarrollo de la normativa europea, por lo que deben limitarse los posibles efectos nocivos que puedan causar impacto en el Medio Ambiente, como así ha reconocido el propio Consejo Europeo.⁴³

3.2.6. Principio de subsidiariedad.

Este principio tiene su origen en el Acta Única Europea de 1987, que pese a introducirse en materia medioambiental no aparece mencionado de manera explícita. Es con la entrada en vigor del TUE cuando el principio de subsidiariedad se constituye como un principio general del derecho europeo. En su articulado se establece así que *“en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.”* Continúa diciendo en su párrafo segundo que las instituciones europeas *“aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.”*⁴⁴

El contenido que arroja el artículo 5 del TUE en su apartado tercero establece que el ejercicio de las competencias de la UE en materia medioambiental se rige principalmente por el principio de subsidiariedad, ya que este ámbito puede ser objeto de competencias compartidas, por lo que dicho principio establece hasta dónde puede abarcar el ejercicio

⁴² Art. 6 del Tratado de Ámsterdam.

⁴³ Esta idea se desprende de la una Resolución dictada por el propio Consejo Europea en la que, pese al gran volumen de emisiones emitidas por el transporte, así como su fuerte impacto sobre la contaminación acústica, se reconoce la trascendencia de este servicio. Se trata de la Resolución del Consejo sobre medio ambiente y transporte, *Boletín de la Unión Europea*, 1995, núm. 10.

⁴⁴ Art. 5.3 TUE.

de competencias de la UE a la hora de aprobar normas y medidas de carácter medioambiental. Además, el principio de subsidiariedad exige tener presentes las distintas condiciones ambientales de las diferentes regiones europeas.⁴⁵ Este principio es desarrollado en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que establece cómo deben aplicarse. Así pues, *“cada institución deberá velar de manera permanente por el respeto de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (...)”*⁴⁶ Establece un sistema de control respecto a la aplicación de estos principios, siendo la Comisión la que deba presentar *“al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales un informe anual sobre la aplicación del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.”* El cual *“deberá remitirse asimismo al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.”*⁴⁷

De acuerdo con este principio, la UE intervendrá de manera justificada siempre que se cumpla una serie de requisitos cumulativos.⁴⁸ Así pues, para que la UE no se exceda en el ejercicio de sus competencias, su intervención deberá justificarse:

- en la medida en la que la acción de los Estados miembros haya sido insuficiente.
- ante la relevancia de los efectos de la acción de los Estados miembros a nivel comunitario, es decir, que tenga repercusiones supranacionales.
- en el caso de que el resultado de llevar a cabo una acción común resulte más eficaz.

No obstante, deberá comprobarse previamente el cumplimiento de estos requisitos atendiendo al caso concreto ante el que nos encontremos. En caso de que estos no sean respetados por las instituciones europeas, cabe la posibilidad de acudir ante el TJUE para pedir su anulación. Así mismo, los particulares que se vean afectados de manera directa podrán también acudir a dicho tribunal. De esta forma, los parlamentos nacionales ejercen el control del respeto de este principio por parte de las instituciones de la UE mediante un control preventivo (emitiendo un informe negativo alegando la falta de cumplimiento

⁴⁵ Debido a esta diversidad de regiones que integran la UE, son las directivas los instrumentos que más se emplean para regular esta materia medioambiental dada su mayor flexibilidad respecto a los reglamentos. Consejo general del poder judicial. Escuela judicial. *“Derecho europeo medioambiental: La protección del medio ambiente en la Unión Europea”*. Aspectos críticos. Madrid, 2008. Pág. 14.

⁴⁶ Art. 1 del Protocolo (nº2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁴⁷ Art. 9 del Protocolo (nº2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁴⁸ MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *“Instituciones y derecho de la Unión Europea.”* Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, 2012. págs. 78-80.

por la UE) y un control judicial (mediante el cual se interpone un recurso de nulidad ante aquellos actos de la UE que suponga una vulneración del principio de subsidiariedad).⁴⁹

3.3.7. Principio de no regresión ambiental.

La aplicación de este principio impide que el desarrollo de nuevas políticas dé lugar a un retroceso en materia medioambiental. Encontramos su manifestación en la Carta Social Europea del Consejo de Europa de Estrasburgo,⁵⁰ donde se establece que ciertos derechos como el medio ambiente, *“no podrán ser objeto de restricciones o limitaciones que no estén especificadas (...), salvo las establecidas por la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para garantizar el respeto de los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres.”*⁵¹ Así mismo, la jurisprudencia europea ha proclamado la exigencia de la protección del Medio ambiente. Este hecho se desprende del contenido de la *STJCE de 20 de septiembre de 1988*⁵², en la cual se establece que la protección del Medio ambiente *“constituye una exigencia imperativa”*, ya que se trata de *“uno de los objetivos esenciales de la Comunidad.”*⁵³ Por lo tanto, es esencial no retroceder en los logros conseguidos en materia medioambiental, ya que aún queda mucho por avanzar al respecto, y dar marcha atrás traería consigo consecuencias perjudiciales, como restarle la consideración que se merece. Esta idea se ha visto respaldada en la Conferencia de Río+20, en la que se este principio de no regresión pasó a tener un reconocimiento político.

3.3. ESTRATEGIAS Y ACCIÓN DE LA UE.

La UE es vanguardia en materia de legislación medioambiental, contando con una amplia normativa dada su relevancia práctica. De esta forma, la UE destaca por su liderazgo en materia de regulación y protección del Medio ambiente debido a su notable preocupación por este y a su implicación, siendo un ejemplo de compromiso con el desarrollo sostenible para la comunidad internacional. Así pues, la Comisión ha llevado a cabo una importante labor formulando programas de acción que fijan objetivos a alcanzar mediante la

⁴⁹ El propio artículo 8 del citado Protocolo (nº2) prevé esta posibilidad siempre y cuando dicho recurso se interponga de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 263 TFUE en el caso de los Estados miembros, y al establecido en el derecho interno *“en nombre de sus Cámaras parlamentarias”*.

⁵⁰ Versión revisada de 1996.

⁵¹ Art. G.1 de la Carta Social Europea del Consejo de Europa de Estrasburgo, 1996.

⁵² STJUE de 20 de septiembre de 1988, *Asunto 302/86, Comisión de las Comunidades Europeas c. Reino de Dinamarca*.

⁵³ Con esto, el propio TJCE hace alusión a una sentencia anterior, la STJUE de 7 de febrero de 1985, *Association de défense des brûleurs d’huiles usagées*, 240/83, Rec. 1985, p. 531, en la que la protección medioambiental pasa a ser un objetivo clave para la Comunidad.

propuesta de políticas medioambientales encaminadas a lograr un desarrollo sostenible. Así, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron adoptar en 2013 el **VII PACMA**, intitulado “**Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta**”, que marca nueve objetivos a conseguir, abogando por la integración de aspectos ambientales a la hora de elaborar políticas. En él se da especial relevancia a la necesidad de protección del entorno natural, incidiendo en la necesidad de alcanzar un equilibrio entre el crecimiento y el uso eficiente de los recursos, siendo necesario para ello optimizar la aplicación de la normativa medioambiental europea. Es por ello por lo que el modelo europeo de desarrollo sostenible se centra en el impulso de una serie de estrategias horizontales para lograr una eficaz aplicación de normativa comunitaria en los Estados miembros. La Unión ha llevado a cabo un importante desarrollo legislativo, mediante la adopción de numerosas estrategias a partir de la aprobación de comunicaciones y la redacción de instrumentos jurídicos, como directivas y reglamentos. También fomenta la reflexión a través de la publicación de Libros Verdes, destacando el amplio volumen elaborado respecto al Medio ambiente. En esta línea, encontramos la comunicación aprobada por la Comisión “Hacia una estrategia temática sobre el Medio Ambiente Urbano”, encaminada al desarrollo de ciudades sostenibles mediante la adopción de una serie de planes de acción y de gestión urbana destinados a la mejora del espacio urbano.

Actualmente se sigue la **Estrategia Europa 2020** como instrumento orientador de las políticas territoriales que deben regir las acciones de la Unión. Nace a través de la Comunicación de la Comisión sobre la “*incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible*”.⁵⁴ En su contenido se contempla el desarrollo sostenible como objetivo primordial a alcanzar a largo plazo, integrándolo para ello en el amplio abanico de políticas europeas, tanto interiores como exteriores. De esta forma, la UE apuesta por el desarrollo de una economía circular mediante el crecimiento e innovación económicos y la utilización eficaz de los recursos. Apuesta así por la intersección de aspectos medioambientales y económicos, poniendo especial énfasis en la reducción de residuos y de emisiones de carbono a la atmósfera, las cuales son culpables de agravar los efectos dañinos del cambio climático. En este aspecto, la UE es toda una referente en la materia, y por ello es vanguardia en la lucha contra el cambio climático.

⁵⁴ COM (2009) 0400 final.

La Estrategia Europa 2020 trata de alcanzar una protección efectiva del medio ambiente en armonía con la cohesión social, mejorando así la calidad de vida, y para ello aboga por un *“crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*.⁵⁵ Así pues, con la implantación de una economía circular como pilar fundamental que abogue por la sostenibilidad y reutilización de productos, no solo se reducirá la utilización de recursos y la producción de residuos, sino que además generará empleo y riqueza, favoreciendo así la cohesión social y mejorando la calidad de vida. De esta forma, la UE aprovecha la situación de crisis que azota el periodo en el que se redacta dicha Estrategia para *“abordar la sostenibilidad financiera y ecológica y desarrollar una sociedad con bajas emisiones de carbono y con un uso eficaz de los recursos, basada en el conocimiento que sea integradora en términos sociales, y promover ese planteamiento de manera global”*.⁵⁶ En este contexto, la UE lleva a cabo una política favorable al fomento del crecimiento sostenible y creación de empleo mediante inversiones financieras, mejorando las condiciones sociales, económicas y laborales de los ciudadanos de los Estados miembros. También es destacable el impulso del desarrollo sostenible llevado a cabo por la UE en países del continente africano y de la propia vecindad europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible.⁵⁷ Respecto a los avances conseguidos, debemos destacar el gran peso de la UE en la redacción de la **Agenda 2030**, encaminada a alcanzar el desarrollo sostenible mediante la fijación de 17 ODS y 169 metas. Para su consecución, se han elaborado una serie de medidas y políticas europeas de dimensión ambiental, entre las que se encuentran numerosas directivas, reglamentos, decisiones, comunicaciones y libros verdes.

Podemos dividir la acción de la Unión en siete ámbitos de actuación dada su especial relevancia, siendo estos:

- Uso de los recursos para el consumo y producción.

⁵⁵ http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.5.1.pdf

⁵⁶ COM (2009) 0400 final.

Así se establece en la introducción de la Estrategia 2020. Para más información: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52009DC0400>.

⁵⁷ Vd. MARTÍN PASCUAL, E. “Los primeros pasos hacia la implementación del plan europeo de inversiones exteriores: el Reglamento (UE) 2017/1601, de 26 de septiembre de 2017, por el que se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), la garantía del FEDS y del Fondo de Garantía del FEDS”, *Revista General de Derecho Europeo* 44, 2018, págs. 264 y 265.

- Cambio climático.
- Contaminación y emisiones industriales.
- Gestión y tratamiento de residuos.
- Transporte limpio.
- Ecosistemas: medio marino y bosques.
- Biodiversidad y bienestar animal.

3.3.1. Mejor uso de los recursos para el consumo y producción.

Como ya hemos mencionado anteriormente, la UE aboga por la transición hacia una economía circular encaminada al aprovechamiento de los residuos generados, la reducción de estos y de la energía empleada, así como el fomento del empleo para la mejora de la calidad de vida. En este aspecto, las políticas europeas encaminadas a alcanzar el cumplimiento del ODS 12 apuestan por “*garantizar modalidades de consumo y producción sostenible*”⁵⁸, con las que tratan de crear conciencia entre la población, ya que todos estamos implicados de manera directa, debiendo poner de nuestra parte para facilitar el alcance de los ODS, puesto que dejarlo en exclusiva en las manos de la propia UE y de los Estados miembros, sería insuficiente. Para romper con la dinámica de proporcionalidad directa del uso de los recursos respecto a la degradación medioambiental (puesto que, a mayor consumo de dichos recursos, se producen mayores niveles de degradación del medio ambiente), la economía circular debe implantarse de manera efectiva, apostando por el uso responsable y la eficiencia de los recursos.

Los patrones de consumo y producción ejercen una fuerte presión sobre el medio ambiente, lo que provoca una sobreexplotación y deterioro del ecosistema. De acuerdo con los datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente, “*estamos utilizando cada vez más recursos del exterior para su consumo en Europa, lo que genera una presión sobre el medio ambiente en otras regiones del mundo.*”⁵⁹ Para fomentar un consumo y producción sostenibles, la UE optó por la adopción de la Estrategia Temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales en 2005, cuyo objetivo era alcanzar un nivel de producción y consumo que permitiera la regeneración del Medio ambiente. Pese a que se preveía que su vigencia llegara hasta el año 2030, no se ha cumplido dicho objetivo, puesto que las cifras hablan por sí solas, pues según datos recogidos por la Global

⁵⁸ Como así se recoge en el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 12 de la Agenda 2030.

⁵⁹ Información extraída de la “Guía para la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible: un futuro sostenible a nuestro alcance.”, pág. 30.

Footprint Network (GFN)⁶⁰, necesitaríamos 1,6 planetas Tierra para cubrir la demanda de recursos naturales por parte de la población mundial. La UE trata de alentar a la población y al sector privado a utilizar productos elaborados de forma responsable y servicios respetuosos con el Medio ambiente de acuerdo con la Política Integrada de Productos y el sistema de ecoetiquetas. También ha elaborado un Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenible encaminado a un “*consumo más inteligente*” mejorando la “*eficiencia del uso de los recursos*” y apoyando la “*innovación ecológica*”.⁶¹ Para ello crea nuevas herramientas que supervisarán la eficiencia de los recursos, así como su respeto por el Medio ambiente. En materia de agricultura sostenible, la UE se ha decantado por llevar a cabo una política favorable a la gestión sostenible de los recursos, adoptando medidas respetuosas con el medio natural, apostando por la innovación y reformando la PAC para garantizar una gestión sostenible de los recursos sin dejar de lado la problemática del cambio climático, abogando por una economía hipocarbónica.

3.3.2. Cambio climático.

Actualmente estamos comprobando los terribles efectos del cambio climático, siendo testigos de sequías, inundaciones, sofocantes olas de calor y un gran aumento del número e intensidad de incendios forestales en el territorio europeo. La degradación del entorno natural ha dejado de ser una amenaza lejana que no solo se ve agravada por la sobreexplotación a la que es sometido, sino también por el elevado nivel de emisiones de gases nocivos que incrementan el efecto invernadero, haciendo necesario adoptar medidas urgentes para tratar de frenar sus perjudiciales efectos sobre la naturaleza y sobre la vida. Así pues, en palabras de José Manuel Barroso, “*el cambio climático es un problema global que requiere soluciones globales, no dentro de diez o veinte años, sino ahora mismo.*”⁶² En este plano de lucha contra el cambio climático es más que notoria la implicación y compromiso políticos demostrados por la propia Unión puesto que pretende “*dedicar al menos el 20% del presupuesto de la UE para las medidas en defensa del*

⁶⁰ Estos datos han sido difundidos por WWF para concienciar a la población y a los organismos acerca del “déficit ecológico” que afecta al planeta. Se añade en el Anexo 1. Para más información: <https://www.wwf.es/?40460/La-humanidad-entra-hoy-en-dficit-ecologico>

⁶¹ COM (2008) 0397 final.

⁶² Declaraciones del ex presidente de la Comisión Europea José Manuel Barroso, durante su visita a Groenlandia para ver por sí mismo el estrago ocasionado por los devastadores efectos del calentamiento global. Información extraída de la “Guía para la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible: un futuro sostenible a nuestro alcance.”

clima”.⁶³ Cumple así con el ODS 13 encaminado a la adopción de medidas que hagan frente a la problemática del cambio climático, fijando como meta la reducción de emisiones de gases a la atmósfera para el 2030. Se deben tomar medidas inmediatas, ya que, aunque actualmente se estima un incremento global de 0,76°C respecto a la temperatura media de la época preindustrial, los climatólogos del IPCC han estimado un aumento *“aún mayor de hasta 4°C entre 1990 y 2100.”*

El cambio climático nos presenta una situación insostenible, en la que la escasez de agua, las duras condiciones que dificultan la producción de recursos y los altos niveles de polución repercuten en la salud de la población y en su calidad de vida. Por lo tanto, esta problemática no solo se manifiesta en el ámbito medioambiental; también tiene repercusiones en los ámbitos económico y social, siendo en los países menos desarrollados donde experimentan mayor repercusión. Para mitigar los efectos producidos, se establece en 2005 un régimen encargado de regular el comercio del derecho de emisión de aquellos gases nocivos que provocan el efecto invernadero, ya que era necesario desarrollar medios adecuados para alcanzar el cumplimiento de las medidas adoptadas. Ello también se relaciona estrechamente con el ODS 7, el cual defiende el acceso a una energía segura y asequible para todos, utilizada de manera sostenible, ya que mejorar la eficiencia energética traería consigo una reducción importante de emisiones. Debido a las ventajas que supondría la disminución de gases de efecto invernadero, la Comisión implanta medidas encaminadas a convertirse en una economía hipocarbónica teniendo en cuenta las emisiones procedentes de otros sectores, como las producidas por el uso de la tierra.⁶⁴ Con una reducción paulatina del nivel de emisiones conseguiríamos frenar el aumento de la temperatura media global y situarlo por debajo del límite de 2° C.

Puesto que gran parte de las emisiones de gases nocivos provienen de la quema de combustibles fósiles, como el petróleo, es necesario incidir en la implementación de medidas en el sector energético y en el transporte, así como su posterior seguimiento para velar por el cumplimiento de las metas fijadas en los ODS. Para desalentar el consumo excesivo de los estos, la UE elaboró la Directiva sobre impuestos energéticos⁶⁵,

⁶³ COM (2016) 0739 final.

⁶⁴ COM (2016) 500 final.

⁶⁵ Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32003L0096>.

incentivando el uso de combustibles alternativos que no causen tan impacto devastador en el Medio ambiente, ya que como establece en su considerando 26, “*conviene limitar las distorsiones de la competencia y mantener un efecto de incentivo para los productores y distribuidores de biocarburantes mediante una reducción de los costes de producción, en particular a través de las adaptaciones de los precios de las materias primas.*”⁶⁶ La acción de la UE frente al cambio climático se ve reflejada en el amplio y continuo trabajo desarrollado por las instituciones europeas en esta materia. Así encontramos numerosas comunicaciones de la comisión encaminadas a la adopción de medidas que disminuyan los devastadores efectos del cambio climático, como la comunicación intitulada “*Ganar la batalla contra el cambio climático mundial*”, de 2005.⁶⁷

Destaca la línea seguida por el **Libro Verde sobre la adaptación al Cambio Climático en Europa de 2007**, gracias al cual se llevaron a cabo fructíferos debates acerca de la implicación de la UE en las medidas para adaptar los principios rectores comunitarios en esta materia. Esto dio lugar al Libro Blanco sobre la adaptación al Cambio Climático, por el cual se refuerzan las acciones de la UE para la adopción de medidas comunes debido al carácter transfronterizo de los efectos provocados por el cambio climático, y la necesidad de aplicar mecanismos que favorezcan la cooperación y la solidaridad entre estados para ayudar a aquellos territorios más desfavorecidos.⁶⁸ De esta forma, la estrategia que adopta consiste en incrementar las negociaciones para colaborar con aquellas zonas más afectadas por el impacto del cambio climático y predicar con el ejemplo elaborando una política encaminada a convertir a la UE en una economía hipocarbónica. Como ejemplo de los daños provocados por el cambio climático encontramos la reducción del valor nutricional de algunos cereales como el arroz. Así pues, como se ha establecido en un reciente estudio científico⁶⁹, la exposición del arroz a cantidades elevadas de gases como el dióxido de carbono provenientes en su mayor parte de la quema de combustibles fósiles, provoca una notable reducción de ciertos nutrientes en cultivos como el arroz. Debido a la relevancia de este cultivo en países en desarrollo, la ONU y el Instituto Internacional de Investigación del Arroz han llevado a cabo un acuerdo en octubre de 2017 por el que se asocian para investigar y promover la innovación

⁶⁶ Considerando 26 de la Directiva 2003/96/CE.

⁶⁷ COM (2005) 35 final.

⁶⁸ Vid. PÉREZ DE LAS HUERTAS, B. La adaptación al cambio climático en la Unión Europea: límites y potencialidades de una política multinivel. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2015. p. 6 y 7.

⁶⁹ <http://advances.sciencemag.org/content/4/5/eaag1012>.

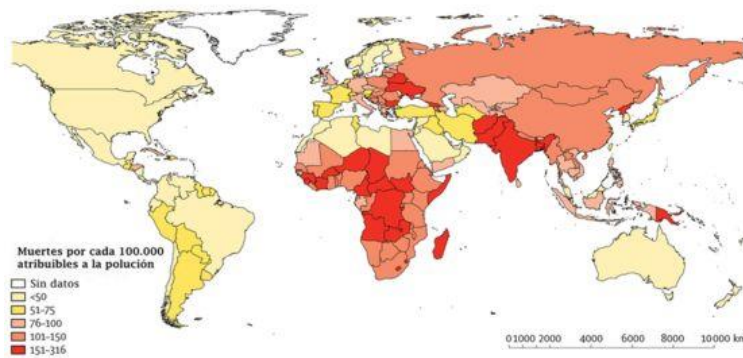
en materia de cultivo y explotación del arroz en estos países.⁷⁰ En el territorio europeo comprobamos los estragos provocados por el cambio climático en las extremas sequías que propician fuegos devastadores en zonas de España y Portugal.

3.3.3. Contaminación y emisiones industriales.

Los preocupantes niveles de polución en la atmósfera hicieron necesaria la adopción de la Directiva 2010/75/UE sobre la prevención y control integrados de la contaminación procedente de las emisiones industriales. A través de ella la UE realiza una actividad de control sobre aquellas instalaciones industriales que representan un potencial peligro para el Medio ambiente dada su gran emisión de gases contaminantes. No obstante, de conformidad con el contenido de la Directiva 2003/87/CE se implanta un régimen de comercio en la Unión de los derechos de emisión de aquellos gases nocivos para la atmósfera, que ya había visto la luz a través del Libro Verde sobre el comercio de dichos derechos en el año 2000. Gracias a este instrumento se ejerce un control sobre la contaminación al fomentar la reducción colectiva de emisiones gracias a los permisos de contaminación negociable.

Así se establece la posibilidad de intercambiar estas autorizaciones por los titulares que las han adquirido, atendiendo a lo legalmente permitido. Con la última modificación afectada por la Directiva 2018/410 aumentan las reducciones de emisiones de gases nocivos y se contribuye al fomento e inversión en tecnologías más limpias. Así mismo, la imposición de impuestos ambientales como las ecotasas sobre las emisiones de gases o ciertos productos contaminantes generadores de residuos, principalmente en actividades del sector turístico, han propiciado una mayor cobertura de protección ambiental. El ODS 9 establecía como objeto *“construir infraestructuras resilientes, promover una industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”*, por lo que la UE debe favorecer a innovación e investigación para modernizar las infraestructuras y la energía, convirtiéndolas en más “limpias”. De esta forma, se reducirían las emisiones de gases procedentes del sector de la industria.

⁷⁰ <https://www.unenvironment.org/es/news-and-stories/reportajes/un-clima-mas-calido-podria-reducir-el-valor-nutricional-del-arroz>



<http://www.bbc.com/mundo/noticias-41694836>

Como podemos observar en el mapa, el número de muertes atribuibles a los altos niveles de polución se concentran sobre todo en el continente africano (países subdesarrollados faltos de recursos para plantarle cara a la problemática de la contaminación atmosférica) y en el continente asiático (debido en gran medida al creciente desarrollo experimentado por países como China e India), seguidos de cerca por algunos países europeos como Ucrania, la cual sigue sufriendo las consecuencias del accidente de Chernóbil.

Debido a la importante repercusión que la calidad del aire tiene sobre la salud de los seres vivos y el Medio ambiente, la UE adopta una estrategia de reducción de las emisiones para aumentar la calidad de vida de la población. También ejerce una política para hacer frente a la contaminación acústica, cada vez más presente dado gran crecimiento que han experimentado las urbes. En materia de contaminación tiene especial relevancia el principio de “quien contamina paga”, como se plasmó en el contenido del Libro Blanco sobre la responsabilidad ambiental del 2000. Este principio es desarrollado a través de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental, relativa a la reparación de daños ocasionado sobre el Medio ambiente. En su Considerando 4 se establece que *“por daño medioambiental debe entenderse también los daños provocados por elementos transportados por el aire siempre que causen daños a las aguas, al suelo o a especies y hábitats naturales protegidos”*. Así pues, este mecanismo de responsabilidad por prevención y reparación de daños ambientales establece que aquellos daños ocasionados a través de la contaminación atmosférica deben repararse por el operador que los haya ocasionado, poniendo en práctica dos principios rectores de la política ambiental: el principio de prevención y el principio de “quien contamina paga”.

3.3.4. Gestión y tratamiento de los residuos.

El actual nivel de consumo y empleo de recursos genera cantidades alarmantes de residuos dañinos para el Medio ambiente, por lo que adoptar medidas adecuadas para frenar los niveles alarmantes de producción y lograr una gestión eficaz de aquellos que

ya han sido originados ha sido el objetivo primordial de la Unión. Por ello, la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos derivada de la Estrategia sobre su prevención y reciclado aboga por la prevención de estos mediante la adopción de conductas como la reducción, la reutilización y el reciclado. Una correcta gestión de los residuos contribuiría a alcanzar una economía circular óptima. Una de las estrategias más recientes ha sido introducida por la Directiva 2015/720/UE, la cual promueve el reciclado y la reducción de bolsas de plástico ligeras. En países como Irlanda se venía aplicando desde los años 90 el famoso “PlasTax”, impuesto sobre las bolsas de plástico para alentar a la población a disminuir su consumo. Esta medida ha sido aplaudida debido al importante compromiso que supone, puesto que, según datos ofrecidos por la ONU, en la actualidad se arrojan 13 millones de toneladas de productos plásticos en mares y océanos.⁷¹

Debido a la urgente necesidad de frenar este hecho, la UE ha elaborado una propuesta de Directiva el 28 de mayo de 2018 con el objeto de reducir el impacto medioambiental ocasionado por ciertos plásticos de un solo uso, en la que pone especial atención en la prohibición de utensilios plásticos como los bastoncillos o la cubertería de plástico de un solo uso, entre otros. Aboga por la reducción de la producción de ciertos útiles, como los tupperware de un solo uso o las botellas de agua. Así pues, con la implementación la presente propuesta se estima la reducción de los residuos en más de un 50% para el 2030, estimando un ahorro de más 20 mil millones de euros en limpieza y eliminación de residuos, y una más que notoria reducción tanto de emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera como de basura arrojada en mares y océanos.⁷² De esta forma, se generarán menos residuos que acabarán arrojados y convertidos en basura marina (“marine litter”).⁷³

3.3.5. Transporte sostenible.

Las emisiones de gases nocivos producidos por el uso del transporte representan una importante parte de las emisiones totales a la atmósfera, por lo que en el seno de las instituciones europeas se han adoptado medidas encaminadas a lograr un transporte más limpio. Por ello, la UE coordina las acciones necesarias para reducir las emisiones de gases efecto invernadero, apostando por el uso de carburantes menos dañinos como los biocombustibles y la fabricación de vehículos tanto híbridos como puramente eléctricos.

⁷¹ Vid. <https://www.unenvironment.org/es/el-medio-ambiente-y-tu>

⁷² Vid. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3909_en.htm

⁷³ Este hecho ha propiciado la aparición de enormes masas de residuos flotantes en los océanos, como se aprecia en el Anexo 2.

En este aspecto, la UE estima que las emisiones procedentes del sector del transporte podrían verse reducidas en al menos un 60% para el año 2050.⁷⁴ Las medidas europeas abogan por el uso de alternativas de transporte público, promoviendo la creación de servicios públicos de bicicletas y la construcción de carriles bici.

3.3.6. Ecosistemas: medio marino y bosques.

La degradación de los ecosistemas propicia la erosión del terreno, dando lugar a la pérdida de bosques y hábitats naturales de infinidad de especies. Esto se ve agravado por la tala masiva de árboles para la explotación del terreno resultante. Una vez más, vemos que el consumo excesivo de recursos es perjudicial para el Medio ambiente. En este caso la plantación de cultivos de alta demanda como la soja contribuyen a la deforestación y a la consiguiente pérdida de biodiversidad. Por ello, se requieren medidas protectoras, como el Plan de Acción de Bosques, para propiciar una mejor coordinación entre organismos para proteger el Medio ambiente y así incrementar la calidad de vida de la población.

Por otra parte, es necesario implementar medidas en sintonía con el Plan de Johannesburgo para sanear el medio marino debido a los altos niveles de degradación causados por la contaminación y los vertidos tóxicos, y poner fin a la sobreexplotación pesquera. Para ello, se elabora la Estrategia para la protección y la conservación del medio ambiente marino de la UE, la cual establece el año 2001 como fecha límite para la consecución de los objetivos citados. La UE aboga por la adaptación del volumen de pesca a las circunstancias de cada momento para respetar y mantener la conservación de los recursos pesqueros, recurriendo a la aplicación del “principio de rendimiento máximo sostenible” por el cual solo se debe pescar en la medida de lo posible sin romper el equilibrio de una explotación sostenible. Para ello deben tener en cuenta datos científicos, aplicando el principio de cautela a favor del medio marino en caso de duda.⁷⁵

Así mismo, también es importante dar una protección efectiva al agua, dada su vital importancia para la vida. Se ha considerado como un bien ambiental, debido a que es *“un recurso natural de primera importancia en nuestro entorno (...)”* y al mismo tiempo *“es soporte de numerosas actividades humanas y tiene un fundado carácter de bien económico.”*⁷⁶ Dada su trascendencia, se crea la Directiva Marco del Agua, a la que le

⁷⁴ Vid. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_es#tab-0-0

⁷⁵ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/115/la-conservacion-de-los-recursos-pesqueros>

⁷⁶ II Foro sobre Desarrollo y Medio Ambiente. “El agua: uso, calidad y gestión.” 3, 4, 5 y 6 de noviembre de 1999. Fundación Monteleón. León, 2001. Pág. 43.

siguieron numerosas Directivas más, emanadas del Parlamento Europeo y del Consejo encaminadas a la correcta gestión de calidad y protección de las aguas europeas. La UE también asume una estrategia ártica a través de las comunicaciones emanadas de la Comisión Europea para la conservación y protección del Ártico. Debido al brusco deshielo propiciado por el impacto negativo del cambio climático, es necesario adoptar medidas para mejorar la vigilancia marítima, desarrollar políticas de cooperación para la prevención de y actuación ante posibles desastres naturales, y controlar la explotación de recursos pesqueros y combustibles fósiles.

3.3.7. Biodiversidad y bienestar animal.

Debido a la sobreexplotación de recursos y especies, y a los niveles alarmantes de contaminación, se predice la extinción de ciertas especies de animales y plantas debido a los cambios que experimentarán sus hábitats naturales. Podemos ver este hecho en el sur de Europa, donde países como España se ven gravemente afectados por continuas sequías y el aumento de incendios forestales que contribuyen al incremento de la desertización y degradación del entorno natural. Ejemplo de ello es el Lince Ibérico, que ha visto notablemente mermada su población hasta rozar la extinción debido al impacto generado en su hábitat natural. En materia de protección de la biodiversidad, la UE ha llevado a cabo un importante trabajo elaborando numerosos instrumentos jurídicos como las Directivas de aves y hábitats, que dan lugar a la creación de la red Natura 2000, encargada de velar por la protección y conservación de estos lugares y especies silvestres.⁷⁷ Pese a que se está frenando el ritmo de la pérdida de la biodiversidad y la degradación de los ecosistemas, se requieren aún más esfuerzos para su recuperación. Como ejemplo de estos esfuerzos encontramos medidas⁷⁸ establecidas por la UE encaminadas a lograr océanos limpios de los cuales abastecemos conforme a una explotación sostenible de la pesca, fomentando la acuicultura, ya que uno de los principales problemas es el impacto generado por la pesca de arrastre. La UE también centra su preocupación en la protección y bienestar de los animales, por lo que crea un Plan de Acción Comunitario con dicho fin, para tratar de mejorar las condiciones de vida de aquellos animales destinados al consumo. No obstante, se requiere de la elaboración de nuevas leyes encaminadas a fomentar una cooperación efectiva para la consecución de los objetivos expuestos.

⁷⁷ Se establece así una red ecológica a nivel regional encargado de la protección y conservación de la biodiversidad en el territorio de la UE. Información consultada en la siguiente página: <http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-prottegidos/red-natura-2000/default.aspx>

⁷⁸ JOIN (2016) 049 final.

Debemos mencionar el régimen de la Unión para las focas adoptado en el 2009 por el cual se prohíbe el comercio en la UE de aquellos productos derivados de la foca. Este marco legislativo nace para dar respuesta a la preocupación por el bienestar de estos animales. Este régimen fue modificado por el Reglamento 2015/1775 al introducir una excepción a la prohibición general, ya que tenía en cuenta la subsistencia de las poblaciones indígenas, como los inuit, siempre que emplearan métodos adecuados que tengan en consideración el bienestar animal.

3.4. SEGUIMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS.

Para comprobar que las estrategias adoptadas son eficaces, la Comisión debe encargarse de realizar un seguimiento de estas, elaborando informes donde se examine la evolución de estas, teniendo en cuenta una serie de indicadores que se encuentran recogidos en la base de datos de Eurostat.⁷⁹ En algunos casos se requerirá de una Evaluación de Impacto Ambiental para comprobar las repercusiones que pueda tener sobre el entorno. En este aspecto, han sido elaborados numerosos instrumentos como la Directiva 2001/42/CE, encargada de evaluar los programas medioambientales que la UE lleve a cabo, o la Directiva 2011/92/UE, relativa a la Evaluación de las repercusiones de determinados Proyectos públicos y privados sobre el Medio Ambiente, modificada por la Directiva 2014/52/UE.⁸⁰

Además, se llevan a cabo reuniones del Grupo de Coordinadores de Desarrollo Sostenible para analizar y llevar a cabo un seguimiento del progreso, que velan por el cumplimiento de las estrategias en Europa. También se establece un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero y otras circunstancias que puedan influir en el cambio climático el cual fue introducido a través del Reglamento 525/2013 y supuso una notable mejora de la supervisión de los compromisos adoptados por la UE y por los propios Estados miembros, trayendo consigo una novedad relevante como es la implantación del sistema de inventario de gases de efecto invernadero. Destacan la Red Europea de Desarrollo Sostenible (ESDN) y la Red de Inspección Ambiental (REDIA). Respecto a las emisiones de gases nocivos y a los niveles de polución atmosférica, destaca

⁷⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

⁸⁰ Vd. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. “Sistema jurídico-administrativo de protección del Medio Ambiente.” *Ratio Legis, Salamanca*, 2014. pág. 194.

la existencia de un Registro de emisiones y fuentes contaminantes (PRTR)⁸¹ establecido mediante el Reglamento 166/2006, así como el sistema de prevención y control integrados de la contaminación (IPPC). Ambas son dos herramientas de gran utilidad que facilitan el seguimiento de los niveles de polución en el territorio europeo. Igualmente es importante el sistema de gestión y auditorías medioambientales de participación voluntaria creado en el ámbito comunitario a través del Reglamento 1221/2009, por los cuales se cuantifica la posición medioambiental de una determinada empresa.

3.5. POLÍTICAS TRANSVERSALES.

La educación es una herramienta clave para fomentar el respeto por el Medio ambiente, siendo el conocimiento y la concienciación piezas cruciales para alcanzar un desarrollo sostenible efectivo. Se hace necesario difundir los datos obtenidos del seguimiento de las estrategias comunitarias, así como la implicación de los miembros. Es aquí donde cobra especial relevancia el derecho de acceso a la información sobre el Medio ambiente, así como su participación en esta materia. Es introducido por primera vez en el Convenio Aarhus de 1998, en el que se además se favorece “*la participación pública en la toma de decisiones con repercusiones ambientales*”⁸². Este Convenio se ha visto desarrollado con posterioridad por otros instrumentos legislativos como las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE. Este derecho no solo incluye la facilitación de un mínimo de información por parte de los Estados miembros, sino también su actualización de manera periódica en plazos concretos. Para su efectividad, los diferentes estados de la UE han redactado leyes nacionales para la transposición de estas directivas (como la Ley 27/2006 en el caso español). Así mismo, el TEDH ha reconocido a lo largo de su jurisprudencia la obligación de los Estados miembros de facilitar la información necesaria a la ciudadanía en materia medioambiental⁸³. Esto se deduce de los arts. 8 (derecho al respeto de la vida privada y familiar) y 10 (derecho a recibir información) del CEDH, en conformidad con la jurisprudencia del TEDH en el *asunto Guerra c. Italia*.⁸⁴

Para concienciar a todos los sectores es necesario hacerles llegar la información necesaria para que adapten sus conductas de acuerdo con los principios de desarrollo sostenible. Se

⁸¹ <http://prtr.ec.europa.eu/#/home>

⁸² FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. “*Sistema jurídico-administrativo de protección del Medio Ambiente*.” Ratio Legis, Salamanca, 2014. Págs. 52.

⁸³ GARCÍA URETA, A y VV.AA. “Una breve referencia al derecho de acceso desde el punto de vista del Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Estudios de Derecho Ambiental europeo*, Lete Argilatexa, Navarra, 2005, p. 146 - 151.

⁸⁴ STEDH de 19 de febrero de 1998, *Guerra c. Italia*.

debe abogar por el desarrollo de la investigación y la innovación para buscar alternativas al abastecimiento de las necesidades de la población actual sin poner en riesgo a las generaciones futuras. Por lo tanto, factores como la cohesión social, la educación y el desarrollo tecnológico son decisivos para alcanzar un equilibrio entre la explotación de recursos para la satisfacción de las necesidades y la protección medioambiental.

3.6. RETOS FUTUROS PARA ALCANZAR LA SOSTENIBILIDAD EN EL MARCO EUROPEO.

A lo largo de la normativa europea encontramos arraigado el compromiso de la Unión por alcanzar la sostenibilidad a través de la elaboración de actos legislativos en el seno de sus instituciones, tratando de integrar los ODS recogidos en la Agenda 2030 en las políticas comunitarias para asegurar su correcta aplicación. Como novedad, la Comisión Europea deberá recabar información acerca de los avances conseguidos con las políticas y estrategias adoptadas para informar posteriormente de manera periódica sobre el cumplimiento de los ODS. El compromiso de la UE con el desarrollo sostenible se hace visible en la redacción de los textos que emanan de las instituciones europeas. En la Comunicación de la Comisión, relativa a las próximas etapas para un futuro europeo sostenible, se apuesta por el mantenimiento del modelo social europeo a través del fomento de un *“crecimiento integrador y sostenible”*. Para ello, es necesario que el desarrollo sostenible se base *“en la educación y la innovación (crecimiento inteligente), las emisiones hipocarbónicas, la resiliencia ante el cambio climático y el impacto medioambiental (crecimiento sostenible) y la creación de empleo y reducción de la pobreza (crecimiento integrador).”*⁸⁵

Así pues, la Comisión ha establecido a través de una comunicación cual a de ser la hoja de ruta que deba seguirse para alcanzar una economía hipocarbónica competitiva para el año 2050, estableciendo como metas la reducción de emisiones de gases nocivos causantes del efecto invernadero en al menos un 80% respecto a los niveles emitidos en la década de los años 90. Para la consecución de este objetivo ha marcado unas etapas para lograr su reducción paulatina. Así pues, ha fijado una reducción del 40% para el año 2030 (conforme a la Estrategia 2030) y prevé alcanzar una reducción de a menos el 60% para el año 2040, y del 80% para el año 2050.⁸⁶ Este ambicioso objetivo requerirá la

⁸⁵ COM (2016) 739 final.

⁸⁶ Los niveles de disminución de gases de efecto invernadero a la atmósfera que se estiman en el transcurso de los próximos años se recogen en el Anexo 3.

implicación de la totalidad de los sectores y de la población, no solo de los organismos e instituciones. En Europa es el sector eléctrico el que más destaca, ya que se estima que para 2050 llegue a eliminar de manera notoria sus emisiones. Por ello, es necesario cambiar las conductas industriales y llevar a cabo mejoras del equipamiento e infraestructuras. También, se estima que el volumen actual de reciclaje es escaso, debiendo elaborarse medidas más efectivas para lograr un correcto reciclaje para alcanzar la meta fijada por la propia Comisión de reciclar los envases plásticos en su totalidad para el año 2030. En el ámbito de la acuicultura, la UE ha llevado a cabo medidas para el cumplimiento de la estrategia adoptada en la Comunicación de la Comisión “construir un futuro sostenible para la acuicultura”⁸⁷, abogando por el fomento de competitividad y la simplificación de los procedimientos administrativos que deben seguir para conseguir una autorización, dado que los plazos se demoraban demasiado.

4. CONCLUSIONES.

El actual ritmo de vida sumado a la creciente población mundial repercute gravemente en el entorno natural, siendo necesario tomar medidas urgentes para evitar alcanzar una situación insostenible de no retorno. En este aspecto, la UE ha demostrado un gran sentido de la responsabilidad respecto a la protección del Medio ambiente a lo largo de su historia, adoptando medidas adecuadas encaminadas al cumplimiento de los ODS, desarrollando políticas comprometidas con la sostenibilidad y fomentando la concienciación de la población, no conformándose actuando en el ámbito regional, sino que ha ido más allá, siendo vanguardia a nivel global e invirtiendo en países menos desarrollados que requieren de ayuda exterior para la consecución de estos objetivos. De esta forma, la Unión no solo practica la llamada “educación por la acción”, sino que también se involucra más allá de sus fronteras para fomentar el desarrollo sostenible en otras regiones que por sí solas no podrían conseguirlo o que atravesarían muchas dificultades para ello. Por lo tanto, desempeña un papel fundamental en la promoción de la protección medioambiental y el desarrollo sostenible, siendo ejemplar la posición de liderazgo que ha adoptado en la lucha contra el cambio climático, adoptando estrategias eficaces para mitigar sus nefastos efectos y revertirlos.

⁸⁷ COM (2013) 0229.

El amplio abanico legislativo en materia medioambiental emanado de las instituciones europeas demuestra la notable preocupación de la Unión por conseguir una protección eficaz del Medio ambiente, dando lugar a resultados satisfactorios. No obstante, aún queda mucho recorrido por hacer, siendo necesaria la continuidad del trabajo sobre la consecución de objetivos claros, como la protección del entorno natural a través de una economía circular caracterizada por la gestión eficiente y responsable de los recursos y por el bajo consumo de carbono. Conseguir una economía ecológica contribuiría a salvaguardar la salud de la población, mejorando su calidad de vida y dando lugar a un “crecimiento verde”, contribuyendo a una mejora de dimensión social, económica y medioambiental. Esto se traduce en la necesidad de llevar a cabo una mejor implementación de la legislación por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros, para abordar los desafíos ambientales que aún persisten y conseguir alcanzar una mayor sostenibilidad en las ciudades de la Unión. Con la elaboración de políticas medioambientales, se encamina hacia la salvaguarda de los recursos naturales abogando por su uso responsable y la protección de los hábitats naturales adoptando medidas para frenar la degradación y la pérdida de especies, apostando por la coexistencia entre hábitats naturales y actividades humanas sostenibles.

Puesto que el estado del Medio ambiente repercute en bienes jurídicos de especial relevancia, como son la vida y la salud, el derecho a un medio ambiente sano se convierte en un derecho intangible, que merece ser protegido evitando la adopción de leyes de carácter regresivo. Por ello la UE ha creado numerosos instrumentos legales, destacando así sus esfuerzos para hacer frente a los retos medioambientales que se plantean en materia legislativa, a nivel regional y global, y en las acciones llevadas a cabo para el fomento de la cooperación entre los organismos y estados más allá de sus fronteras. La gran cantidad de textos jurídicos emanados de las instituciones europeas, así como sus continuas revisiones y seguimiento de su cumplimiento, demuestran su gran compromiso con la protección medioambiental. No obstante, pese al gran avance que supuso introducir el derecho de acceso a la información sobre cuestiones medioambientales, considero que se deberían desarrollar mecanismos que permitan una mayor difusión de dichas cuestiones ya que muchos de aspectos de gran relevancia son desconocidos por la población, quien es una parte importante para lograr un desarrollo sostenible. Debe incidirse en el fomento de una mejor educación ambiental, puesto que es la llave maestra para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

5. **BIBLIOGRAFÍA.**

A. RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *“Instituciones de Derecho Ambiental”*. Madrid, La Ley, 2001.

BUREAU VERITAS FORMACION. *Manual para la formación en Medio Ambiente*. Valladolid, LEX NOVA, S.A., 2008.

Consejo general del poder judicial. Escuela judicial. *“Derecho europeo medioambiental: La protección del medio ambiente en la Unión Europea”*. Aspectos críticos. Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente.*” Ratio Legis, Salamanca, 2004.

FIGUERUELO BURRIEZA, ÁNGELA. Revista Criterio Jurídico: *“Protección constitucional del medio ambiente en España y Europa.”* Sello Editorial Javeriano, Santiago de Cali, 2005.

II Foro sobre desarrollo sostenible y Medio ambiente. El agua: uso, calidad y gestión. 1999. León: Fundación Monteleón.

GARCÍA URETA, A. y VV.AA. *“Una breve referencia al derecho de acceso desde el punto de vista del Convenio Europeo de Derechos Humanos”, Estudios de Derecho Ambiental europeo*, Lete Argilatexa, Navarra, 2005.

GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á. *“Marco regulador para la regeneración urbana”*. R.V.A.P. núm. 109. 2017.

GUTIÉRREZ DUARTE, M.^a V., RODRÍGUEZ LÓPEZ, Á., GALVÁN VALLINA, J. *“Objetivos y principios fundamentales de la política ambiental europea.”* Revista Internacional del Mundo Económico y del derecho. Volumen VI. Universidad Europea de Madrid. 2013. Pag. 53 y ss.

- JUSTE RUIZ, JOSE. FRANCH BOU, VALENTÍN. “El desarrollo sostenible tras la cumbre de rio +20: desafíos globales y regionales.” Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.
- MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos. 2012.
- MARTÍN PASCUAL, E. “Los primeros pasos hacia la implementación del plan europeo de inversiones exteriores: el Reglamento (UE) 2017/1601, de 26 de septiembre de 2017, por el que se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), la garantía del FEDS y del Fondo de Garantía del FEDS”, *Revista General de Derecho Europeo* 44, 2018.
- PÉREZ DE LAS HUERTAS, B. La adaptación al cambio climático en la Unión Europea: límites y potencialidades de una política multinivel. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2015.
- VICENTIIS DE, G., “La evolución del concepto de desarrollo sostenible”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, nº 23, 2012.
- YABAR STERLING, A. 2004. El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y del mercado en la UE de nuestros días. *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, 2004.

B. PUBLICACIONES OFICIALES.

Agencia Europea de Medio Ambiente: <https://www.eea.europa.eu/es>

Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/index_es

Consejo Europeo: <http://www.consilium.europa.eu/>

Guía para la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible: https://www.asturias.es/medioambiente/articulos/ficheros/Guia_de_la_Estrategia_Europea_de_desarrollo_sostenible_VE.pdf

Ministerio de agricultura, pesca y alimentación española (MAPAMA): <http://www.mapama.gob.es/es/>

Noticias jurídicas y legislación: <http://noticias.juridicas.com/>

ONU: <http://www.un.org/es/index.html>

ONU Desarrollo: <http://www.un.org/es/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/>

ONU Medio Ambiente: <https://www.unenvironment.org/es>

Página de acceso al derecho de la UE (EUR-LEX): <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/portal/es>

Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente: http://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/pdf/6eapbooklet_es.pdf

Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente: <http://www.unep.org/spanish>

Registro Europeo de Emisiones y Trasferencia de Contaminantes (E-PRTR): <http://prtr.ec.europa.eu/#/home>

Tribunal de justicia de la UE: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/es/

UNESCO: <https://es.unesco.org/>

C. ARTÍCULOS DE PRENSA

BBC: <http://www.bbc.com/>

Redacción BBC Mundo. *El mapa y los gráficos que muestran dónde muere más gente por la contaminación.* <http://www.bbc.com/mundo/noticias-41694836>

Blog sobre clima y meteorología global: <https://picazo.eltiempo.es/>

Mario Picazo. *Día de los Océanos: océanos más limpios y con menos plástico.* <https://picazo.eltiempo.es/oceanos-mas-limpios-y-con-menos-plastico/>

Revista online sobre avances científicos: <http://advances.sciencemag.org/>

Chunwu Zhu y VV. AA. *Carbon dioxide (CO₂) levels this century Will alter the protein, micronutrients, and vitamin content of rice grains with potential health consequences for the poorest rice-dependent countries.*

<http://advances.sciencemag.org/content/4/5/eaag1012>.

WWF: <https://www.wwf.es/>

WWF. *La humanidad entra hoy en déficit ecológico.*

<https://www.wwf.es/?40460/La-humanidad-entra-hoy-en-deficit-ecologico>

D. LEGISLACIÓN.

Boletín de la Unión Europea.

Carta Social Europea del Consejo de Europa de Estrasburgo.

Comunicación “*Ganar la batalla contra el Cambio Climático mundial*”, 2005. / COM (2000) 35 final (Diario Oficial C 125 de 21 de mayo de 2005) /.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “*Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible.*” / COM (2009) 0400 final /

Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución. / COM (2000) 0001 final /.

Comunicación de la Comisión “*Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad.*” / COM (2016) 0739 final /.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: “*Nuestro futuro común*”, informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente de 1987.

Constitución Española de 1978.

Convenio Europeo de Derechos Humanos, del 4 de noviembre de 1950.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo el 16 de junio de 1972.

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

Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea. / COM (2000) 0087 final /.

Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Tratado de la Unión Europea.

Protocolo (nº2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (Diario Oficial nº 115 de 09/05/2008).

Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.
“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.”
A/RES/70/1

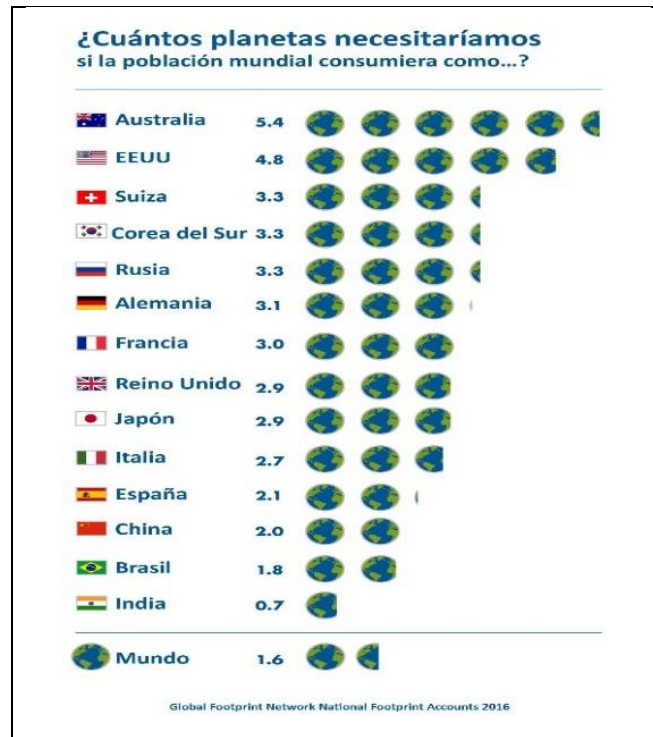
E. JURISPRUDENCIA.

STEDH de 19 de febrero de 1998, *Guerra c. Italia*.

STJCE de 20 de septiembre de 1988, *Asunto 302/86, Comisión de las Comunidades Europeas c. Reino de Dinamarca*.

STJCE de 9 de julio de 1992, asunto C-2/90, *Comisión/Bélgica*.

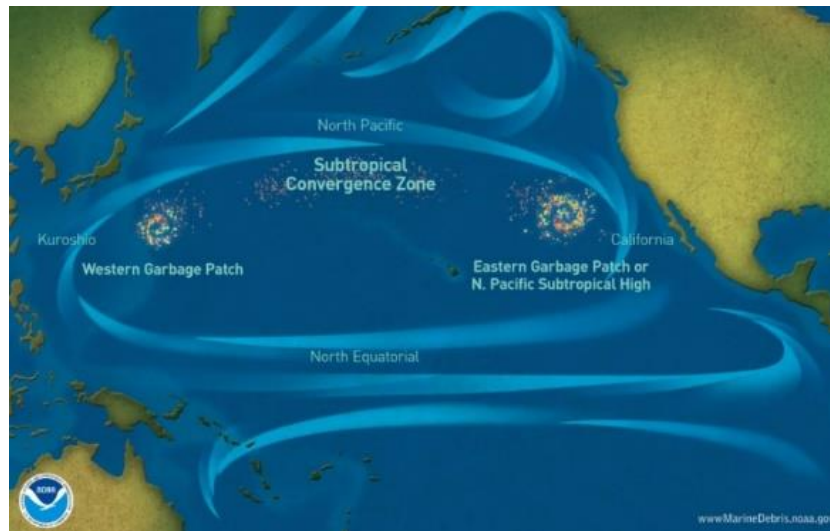
ANEXO 1



<https://www.wwf.es/?40460/La-humanidad-entra-hoy-en- deficit-ecologico>

Así pues, de conformidad con los datos recogidos por la Global Footprint Network (GFN), en el ámbito europeo comprobamos que los Estados miembros contribuyen al superávit negativo, como España que triplica la cantidad que el país puede volver a generar. Pero también hay cifras positivas, ya que algunos Estados miembros como Portugal se consiguió cubrir la demanda de electricidad empleando energías renovables.

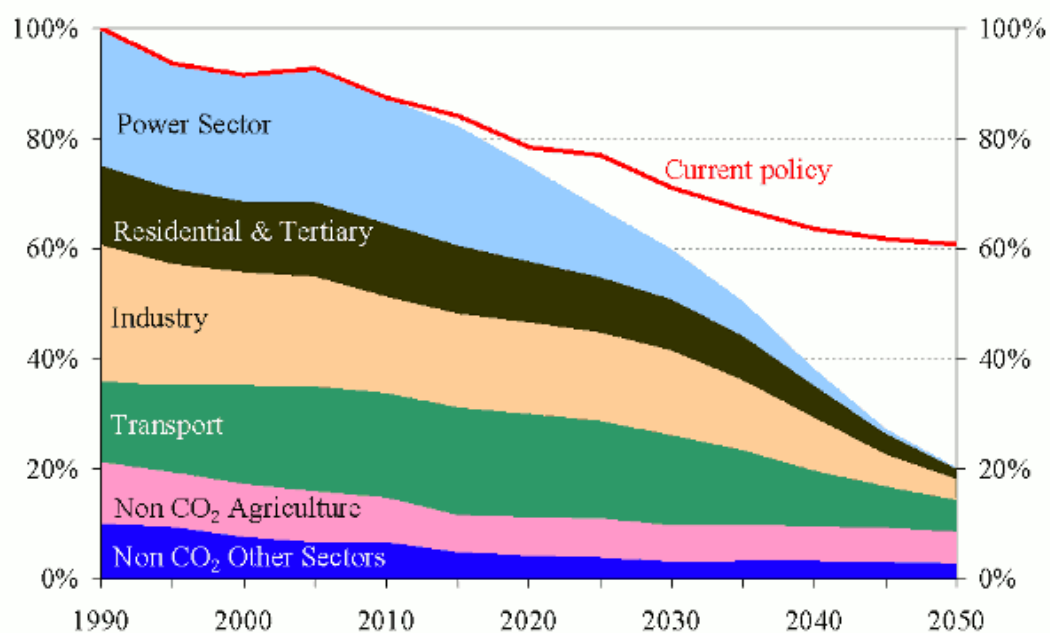
ANEXO 2



<https://picazo.eltiempo.es/oceanos-mas-limpios-y-con-menos-plastico/>

Como podemos apreciar, el incremento de basura arrojada al medio marino ha provocado la aparición de grandes masas de residuos flotantes sobre las aguas del océano Pacífico, con un tamaño superior al de la península Ibérica. Pero el problema no acaba ahí, puesto que las toxinas presentes en el plástico acaban intoxicando a la fauna marina, ya sea por su ingesta o por su descomposición en las aguas. Y, por ende, representan un peligro para la salud humana.

ANEXO 3



https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_es#tab-0-0

Como podemos comprobar en la gráfica, se estima que una reducción paulatina hasta llegar a la meta fijada del 80% en las emisiones de gases de efecto invernadero supondría un gran cambio en los distintos sectores.

Esta optimista previsión supondría un gran incentivo en el desarrollo de políticas que favorezcan una economía hipocarbónica, siendo el sector de energía el que experimente un mayor cambio con las medidas destinadas a la disminución de gases de efecto invernadero, llegando prácticamente a su eliminación total.