



# Unión Europea y medio ambiente: la construcción de un valor jurídico

The European Union and the environment: the construction of a legal value

**Julio César Muñiz Pérez**

*Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED*  
juliocesar.muniz@der.uned.es  
ORCID 0000-0001-9571-5866

## Resumen

La Unión Europea desarrolla tempranamente la perspectiva ambiental en sus políticas de tal forma que la configuración del medio ambiente como valor jurídico de la Unión va de la mano de la internacionalización general, como fenómeno histórico, del movimiento ecologista. De este modo se desarrolla lo que podemos definir como política ambiental de la Unión Europea, pero a ésta debemos añadir la transversalidad de la materia, determinando a otras políticas entre las que destaca la política energética o la política pesquera. Esto la convierte en un ámbito notablemente interdisciplinar y con gran potencial en el desarrollo de nuevos proyectos comunitarios. De hecho, se están produciendo importantes avances a nivel internacional, lográndose la gestión ambiental del mar desde la perspectiva de la protección del mercado interior.

Palabras clave: Política ambiental, Medio ambiente, Biodiversidad.

## Abstract

The European Union develops the environmental policy early in its History. A history that follow the international configuration of the environment as a legal value of the Unión. It's an example of the general internationalization, as historical phenomenon, of the environmental movement. In this way, what we can define as environmental policy of the European Union. But forward this policy we must add the transversality of the matter, determining other policies, among which energy policy or fisheries policy stands out. In fact, fisheries policy presents one of the greatest advances at an international level, achieving the environmental management of the sea from the perspective of market protection.

Key words: Environment, Environmental Policy, Biodiversity, Fisheries.

## 1 Introducción

El nacimiento y expansión del ámbito competencial de la Unión Europea manifiesta la interconexión de las áreas económicas y comerciales con ámbitos diversos y crecientes o, en otras palabras. De este modo, el nacimiento y desarrollo de las distintas políticas europeas, desarrolladas con carácter compartido o exclusivo por parte de la Unión, se fundamentan de forma primaria en la protección del mercado interior. El punto de inicio lo constituye la instauración del mercado común, y a partir de él surgen constantes nuevos ámbitos de actuación que conocemos como “políticas de la Unión”. Esta afirmación, es particularmente clara cuando afrontamos el análisis del nacimiento de las primeras políticas, la aspiración a un espacio sin fronteras, la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y personas ha generado a su vez la necesidad de establecer diversas competencias adicionales para evitar distorsiones del mercado o proteger de riesgos generados por esta creciente integración.

De este modo planteamos un análisis del nacimiento de la política ambiental de la Unión desde la perspectiva de las manifestaciones concretas de la misma, sin atribuir una competencia excluyente a la Unión (a diferencia de otras políticas que se atribuyen con carácter preferente o exclusivo a la Unión). Para ello partimos del nacimiento de la preocupación ambiental en los Estados Unidos, hasta llegar a su incorporación como valor por parte del Derecho originario de la Unión y la plasmación concreta de algunas de las áreas de regulación sobre la misma.

## 2 El ámbito de aplicación de la “cláusula Romeo y Julieta”

A pesar de que el medio ambiente, entendiendo por tal al conjunto de elementos que nos rodea, es determinante en la historia, cultura y evolución del ser humano, a pesar de la constante interacción del ser humano con su entorno y su dependencia para su misma

existencia, como valor jurídico ha tenido una manifestación relativamente reciente.

De hecho, las primeras puestas en valor del medio ambiente están vinculadas, como fenómeno histórico, al plano religioso. La naturaleza ha constituido uno de los elementos más inspiradores para el ser humano, que ha dotado a elementos naturales singulares de sacralidad. Los ejemplos son innumerables, desde las cuevas de Altamira o los bosques sagrados del mundo pagano a la naturaleza cristiana configurada como “*itinerarium mentis in Deum*” de san Buenaventura. Del *beatus ille* virgiliano al romanticismo del *Sturm und Drang*.

Sin embargo, esta influencia de la naturaleza en la cultura, la religión y el pensamiento no se materializa como un valor jurídico digno de protección hasta el siglo XIX. En este sentido, será la Revolución industrial, alejando al hombre del campo, la que marque el cambio en la explotación de los recursos naturales y la concepción sobre los mismos.

Puede resultar paradójico que esa sensibilidad ecológica juridificada no parte de comunidades indígenas, rurales o agrícolas. El movimiento “conservacionista”, como señala Lizana Avia (2007, p. 79) se desarrolla a través de dos corrientes filosóficas durante el siglo XIX, preservacionismo (que retoman ese carácter romántico y religioso de la naturaleza) y los conservacionistas o utilitaristas. Éstos son los que promocionarán el establecimiento de la figura de protección de los parques nacionales, con la creación en 1872 del parque de Yellowstone y al que sigue una larga cascada de parques nacionales junto a la internacionalización de la figura.

Los Parques nacionales podríamos decir que constituyen la principal materialización de una nueva y creciente sensibilidad ecológica por parte de las sociedades occidentales, a la que responden primero los Estados y, tras la segunda guerra mundial distintos Organismos Internacionales.

Especialmente entre los años 50 y 70 se desarrolla propiamente una “conciencia

ambiental”, hasta materializarse tanto en el programa específico de Naciones Unidas, como en la constitución de distintas ONG’s como Greenpeace.

Dentro de este desarrollo de este nuevo objetivo de protección del medio ambiente no sólo se realizan políticas activas, como la regulación de espacios naturales, la regulación urbanística, sino que también se adoptan formas de desincentivación de las actividades nocivas asimilando la teoría que Pigou (1932, p. 289) plantea relativa a las externalidades negativas y que analizamos en otro lugar (Muñiz 2016, p. 442).

Dentro de las vías adoptadas para lograr tal desincentivación está la incorporación de una política fiscal desincentivadora, utilizada para orientar la iniciativa privada a soluciones menos contaminantes y creándose la categoría tributaria del impuesto ambiental. Una política que tiene su eco en la OCDE, planteando conocidos principios del Derecho ambiental como el “quien contamina paga”, y que será asumida precisamente por las Comunidades Europeas.

De hecho, la OCDE manifestará una preocupación creciente por la transferencia de costes ambientales en el comercio, la industria, el transporte,... con proyectos que en múltiples ocasiones refuerzan actuaciones más amplias a nivel internacional, acompañando, por ejemplo, a planes simultáneos de la ONU.

Precisamente, Naciones Unidas creará en 1972, a raíz de la Conferencia de Estocolmo, el Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente. Además, se han creado otras organizaciones menores más especializadas sobre riesgos específicos como el Cambio Climático, el problema del agua y la desertificación o la protección de la biodiversidad. En este contexto podemos destacar la Organización Mundial del Medio Ambiente.

### **3 El medio ambiente como valor Jurídico en la Unión Europea**

La primera incorporación de la cuestión ambiental en los tratados constitutivos la encontramos tempranamente con los Tratados de Roma de 1957. De este modo, el interés por la materia por parte de la Unión se adelanta a la famosa declaración de Estocolmo, aunque caminará en gran medida de la mano de la mano de otras organizaciones internacionales, particularmente Naciones Unidas y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

En la estructura original del tratado de las Comunidades no se previa referencia alguna al ambiente, y durante más de dos lustros la atención del legislador europeo se reservó a tutelar el ambiente sólo desde la (por otra parte muy importante) perspectiva económica del mismo. En este sentido tenemos la directiva 67/548/CEE de 27 de junio de 1967, actual reglamento 1272/2008 referido a sustancias peligrosas ante la necesidad de armonizar las legislaciones nacionales. Otro ejemplo es la directiva 70/220CEE de 20 de marzo de 1970, actual Reglamento 715/2007 de 20 de junio, relativa a contaminación atmosférica.

En una segunda fase, durante los años sesenta, momento en el que las medidas internas de carácter ambiental en países como Estados Unidos ya estaban plenamente consolidadas, se produce la creciente colaboración a nivel internacional. Aquí tenemos el nacimiento de la Conferencia de Estocolmo de 1972, y los primeros programas de acción. De hecho, el recurso a los programas de acción se sigue utilizando, siendo adoptado el vigente a través de la Decisión de Parlamento y consejo 1386/2013.

La declaración expresa y plena con la que se asume la materia ambiental como valor jurídico de la Unión podemos considerar que es con el Acto Único Europeo de 1986, de hecho incorporado en el Tratado de las Comunidades con un título específico

destinado a la tutela del ambiente, los otrora artículos 130R, S y T, actuales 191 a 193 del TFUE. Supone la primera vez que se configura una normativa específica para el ambiente y con ello se definen objetivos, principios e instrumentos de actuación comunitaria. A partir de este momento, los sucesivos Tratados mantendrán o aún atribuirán mayor importancia a la materia hasta el punto de poder considerarla como una auténtica política comunitaria.

De hecho, dentro del actual sistema de toma de decisiones, el artículo 192 del TFUE establece los procedimientos disponibles para desarrollar esta política. Las acciones para desarrollar los objetivos del artículo 91 (por procedimiento ordinario), en base al cual, por ejemplo, ha sido creada la Agencia Europea del medio ambiente- También mediante el procedimiento ordinario se aprobarán los programas de acción general. Para adoptar disposiciones de sectores específicos, dependiendo del sector encontramos disposiciones fiscales, sobre recursos hídricos y fuentes de energía (por unanimidad, aunque facilita acordar la decisión mediante el procedimiento ordinario).

Una mención especial merece el tratamiento europeo de la fiscalidad como forma de protección ambiental al que acabamos de hacer referencia. Es asumido por el artículo 2.2 del Reglamento 691/2011 relativo a las cuentas económicas europeas medioambientales, define impuesto ambiental como aquel que recae sobre “algún material que tiene un impacto negativo, comprobado y específico sobre el medio ambiente y que se identifique como un impuesto en el Sistema Europeo de Cuentas”, a lo que podemos añadir diferentes informes y trabajos como el de Eurostat relativo a los impuestos ambientales como guía estadística y ejemplo de uso.

La razón de este interés de la Unión en el ámbito concreto de la fiscalidad ambiental es el riesgo general de la fiscalidad, y particularmente de la fiscalidad ambiental, para introducir distorsiones en el mercado

interior y, bajo la cobertura del establecimiento de un impuesto ecológico, se esconda en realidad una intencionalidad de carácter proteccionista por parte de ese Estado. Temática que nos lleva, una vez más, a la constante reiteración (aunque imposible en la práctica) de la necesidad de integración de la esfera fiscal y tributaria en la Unión.

Además de configurarla como política propia, debemos considerar que el propio Tratado establece que debe ser integrada en otras políticas con el objetivo de lograr un crecimiento sostenible.

De este modo llegamos a la situación vigente, como materia regulada dentro del Título XX del TFUE, artículos 191 a 193 en las que se señalan objetivos (salvaguardia, tutela y mejora de la calidad del ambiente, protección de la salud humana, utilización racional de los recursos naturales, promoción en el plano internacional de medidas destinadas a resolver los problemas ambientales a nivel regional o mundial y, especialmente, a combatir el cambio climático), así como un conjunto de principios inspiradores.

Los principios son enunciados en el artículo 191.2 y son el principio de acción preventiva, el principio de la corrección de los daños ambientales el principio quien contamina paga y el principio de precaución.

El principio de acción preventiva obliga a adoptar todas las medidas necesarias para prevenir efectos nocivos en el ambiente bajo la concepción de que es más rentable económicamente evitar los daños que recuperar la situación inicial. Este principio de acción preventiva es desarrollado de forma específica en la directiva 2011/92/UE, por la que se prevé que las principales actividades estén sujetas a una valoración del impacto ambiental como requisito previo a la realización del proyecto (agrícola, industrial o de infraestructuras). Este procedimiento se vio reforzado a través de la incorporación de la Valoración ambiental estratégica con la que se analiza de forma preventiva los efectos que puedan producir en el ambiente la realización de ciertas actividades.

El principio de la corrección del daño ambiental impone la obligación de eliminar de forma inmediata cualquier fuente de contaminación una vez que se detecte la existencia de daño ambiental. De hecho, el Tribunal de Justicia de la Unión ha en diferentes ocasiones señalado que podría suponer una limitación a la libre circulación de bienes y mercancías, aceptando (por ejemplo en la causa C-2/90).

El principio quien contamina paga, por la que se establece la obligación a quien produzca un daño ambiental a eliminar a su costa los efectos y resarcir dicho daño a la comunidad. De hecho, este principio procede de la influencia de otras Organizaciones Internacionales y particularmente de la Recomendación 74/436 a la que haremos referencia al hablar de la acción exterior.

Finalmente, el principio de precaución nace como creación jurisprudencial ante la epidemia de las “vacas locas”. Ante la petición de Reino Unido y varios granjeros, para dejar sin efecto por contrario al libre intercambio de bienes y mercancías la suspensión cautelar de importaciones de carne de vacuno, el alto Tribunal utiliza este principio por primera vez para generar una nueva excepción, en base tanto a la tutela del ambiente como (y sobre todo) a la protección de la salud pública. (entre otras muchas la causa C-157/96).

Esto nos conduce a realizar un apunte de la acción exterior en este ámbito, puesto que las Comunidades Europeas ya asumieron en la segunda fase (de los años 60) el desafío ambiental planteado en otros foros internacionales (ONU Y OCDE fundamentalmente), manifestándose en la Declaración de las Comunidades de 1973 y reiterado por la Recomendación 74/436 del Euratom. En estas declaraciones se aceptan principios que se configuran como rectores de la política ambiental, como el ya citado “quien contamina paga”. (un principio que, sin embargo, ha recibido críticas de una parte de la doctrina (Rozo Gutiérrez 2013 o Alonso González (1995) por considerar que este principio supone aceptar la actividad

contaminante y resulta, en muchas ocasiones, insuficientemente desalentadora de la generación del daño.

De este modo podemos observar la participación de la Unión Europea en los principales acuerdos internacionales de carácter ambiental, entre los que cabe destacar el importante Tratado para la protección de la Diversidad Biológica de 1992, y que supuso expandir a nivel mundial la protección del medio ambiente en general y de la biodiversidad en particular.

Su importancia nos conduce a analizarlo brevemente.

#### **4 El Convenio ONU para la protección de la biodiversidad**

El Convenio de Naciones Unidas para la protección de la biodiversidad tiene su punto inicial de partida en la Conferencia de Nairobi de 1992, en la que se adopta el texto sobre la Convención. El 5 de junio de ese año se iniciaría la Convención de Río intitulada como Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, entrando en vigor el texto del tratado el 29 de diciembre de 1993. Constituye un paso clave en la conservación de la diversidad biológica, la sostenibilidad y el uso equitativo de las fuentes genéticas; pero es fundamental un análisis más detallado de un texto que sigue vigente, a partir del cual poder establecer si se producen avances o retrocesos.

El objeto del documento con carácter general podemos centrarlo en la cooperación internacional (art. 5) dirigida a la protección de la biodiversidad, “desarrollar capacidades científicas, técnicas e institucionales para lograr un entendimiento básico que permita planificar y aplicar las medidas adecuadas”, esto es, un intercambio de información científica y técnica, así como colaboración, para determinar y atacar las causas de pérdida de la diversidad biológica.

En primer lugar, el Convenio sobre Diversidad biológica de 1992 supone la manifestación de una serie de valores entre los que destaca el

valor de la diversidad biológica como “interés común de toda la humanidad”. Destacan entre sus disposiciones las referentes a la investigación y capacitación (art. 12) o el intercambio de información para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica (art. 17), la cooperación científica y técnica (art. 18).

Debemos destacar también la obligación de facilitar el “acceso a los recursos genéticos (15.2) abriendo la puerta a acuerdos internacionales de intercambio de recursos genéticos o de sus beneficios (art. 19), entre los que destaca el Tratado internacional sobre Recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, y se relaciona con la investigación y producción de Organismos Modificados Genéticamente (OMG). La biotecnología se recoge de forma expresa en el art. 16, como la obligación de facilitar a otras partes el acceso a tecnologías pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica o que utilicen recursos genéticos, pero se salva la tecnología sujeta a patentes o propiedad intelectual, (asegurando dicha propiedad). Una obligación que queda indeterminada al remitir a la normativa interna y a las negociaciones específicas de cada acuerdo particular. (Note nuestro lector que frente a algunas posiciones contrarias a la investigación genética y al uso de OMG, ningún atisbo existe en la normativa en tal dirección).

Sin embargo, también se señalan algunos aspectos que manifiestan las limitaciones del Convenio. Ya en el preámbulo se afirma “que los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos” atribuyéndoles a continuación la responsabilidad “de la conservación de su diversidad biológica y de la utilización sostenible de los recursos biológicos”, afirmación que se reitera en el artículo 3, o la afirmación de los derechos soberanos sobre los recursos naturales (art. 15.1). De este modo, los Estados no ceden soberanía alguna ni pierden capacidad de decisión. Esta falta de

cesión se fortalece cuando se señala que las medidas generales de conservación y utilización sostenible las realizará “cada parte contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares” (art. 6), aunque ciertamente impone la obligación de elaborar planes o programas a nivel nacional y la incorporación de la biodiversidad en las políticas públicas nacionales.

Entre las obligaciones que impone este convenio a los Estados firmantes encontramos que buena parte de ellas son indefinidas, ya que están matizadas con expresiones como “en la medida de lo posible” o “con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares”, lo que da amplia libertad de adaptación y discrecionalidad para los Estados y genera una evidente inseguridad jurídica a la hora de poder exigir la aplicación del Convenio aunque tiene el gran mérito de que viene a obligar a los Estados signatarios a establecer una política ambiental (de hecho la aparición de un “ministerio de medio ambiente” se produce en España en 1993, con el Ministerio de Obras públicas, transportes y Medio Ambiente asumido por Josep Borrell y debemos vincularlo a la ratificación del propio Convenio).

Entre otras disposiciones los Estados se obligan a la incorporación de políticas públicas dirigidas a la conservación y sostenibilidad de la diversidad biológica, la identificación de componentes, de riesgos; se obligan a realizar listados de actividades perjudiciales, establecer un sistema de áreas protegidas, regular los recursos biológicos para asegurar un uso sostenible, promover un desarrollo ambiental adecuado, actuaciones de recuperación de ecosistemas, de especies amenazadas. Un conjunto de medidas que podemos configurar como medidas básicas para desarrollar por parte de los Estados una política ambiental.

Mención especial merecen las disposiciones relativas a recursos financieros (art. 20 y ss.) en el que se apunta ya hacia la constitución de la actual categoría de subsidios ambientales al señalar que “cada Parte Contratante se

compromete a proporcionar, con arreglo a su capacidad, apoyo e incentivos financieros respecto de las actividades que tengan la finalidad de alcanzar los objetivos del presente Convenio". Además, establece obligaciones de financiación y apoyo a los países en vías de desarrollo en este ámbito. A estos efectos se crea un mecanismo de suministro de recursos financieros, como subvenciones y préstamos ventajosos (art. 21), siendo dependiente de la Conferencia de las Partes a los efectos del Convenio (órgano que se configura en el propio tratado y al que se atribuye el control y gestión del mismo).

Cabe señalar alguna cuestión llamativa adicional. Así, en el documento, en el preámbulo establece que "no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza", que debemos relacionar, evidentemente, con el calentamiento global, en un momento en el que la propia Convención de Río trata sobre el cambio climático.

También resulta llamativa la articulación de un sistema de resolución de controversias configurando una norma en cascada que establece en su tercer nivel una peculiar *fork clause* o cláusula encrucijada, por la que el Estado parte deberá elegir un sistema de solución obligatorio (27.3), finalizando con la conciliación como procedimiento de cierre del sistema. Este sistema sería la vía para sancionar posibles incumplimientos, pero, dada la generalidad de las obligaciones que se establecen así como la ausencia de sanción por incumplimiento, estamos ante un tratado que descansa plenamente sobre la voluntad de los Estados.

Finalmente, debemos destacar la articulación de un sistema para avanzar en la protección ambiental. Es la incorporación de un instrumento de avance a través de los protocolos, (arts. 28 y ss.) por las que el propio tratado podrá modificarse a través de este instrumento. Estas modificaciones vía protocolo, (como es habitual en el Derecho internacional) deben ser nuevamente

aceptadas por cada uno de los Estados, pero se incorporan directamente al Convenio (art. 30), hasta el punto de que una parte no podrá formar parte de un protocolo sin aceptar el Convenio (art. 32). Dentro de esta tipología contamos con el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología o el Protocolo Nagoya sobre recursos genéticos.

También podemos destacar planes estratégicos para la biodiversidad (2011-2020 por ejemplo) o el plan estratégico a largo plazo denominado "Visión para 2050" con las "metas de Aichi" para la diversidad biológica (por las que se establecen cinco objetivos: abordar las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica como política transversal, reducir presión directa sobre diversidad y promover su uso sostenible, mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética, aumentar los beneficios de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas para todos y mejorar la aplicación a través de la planificación participativa, la gestión de los conocimientos y la creación de capacidad).

Sería demasiado prolijo enumerar todas las políticas que distintas organizaciones internacionales han desarrollado que se relacionan con el objeto de este convenio (y que se apoyan en él directa o indirectamente) y su Conferencia de partes, que culminan hoy en la Agenda 2030 de la Asamblea General para el desarrollo sostenible.

Así, el gran mérito del Convenio de 1992 fue impulsar en todos los Estados signatarios políticas ambientales en sus territorios y la incorporación universal del Medio ambiente como bien jurídico digno de protección a nivel global y ha configurado un foro intergubernamental permanente para la protección ambiental integral. De hecho, el gran triunfo es lograr esos objetivos sin exigir renuncias de soberanía ni establecer sistemas coactivos más allá del procedimiento de resolución de controversias al que hemos

hecho referencia. Ni se cede soberanía, ni se establecen obligaciones concretas, ni un sistema de sanciones en caso de incumplimiento ni es necesario atribuir a un órgano las competencias de ejecución de esas sanciones... Todo descansa en el viejo principio del voluntarismo internacional.

Así, tanto por la presencia de la Unión en este convenio (única organización internacional firmante del mismo), como por la producción normativa que lo asume como punto de referencia, o como por la incorporación de buena parte de los programas ambientales que desarrolla Naciones Unidas desde perspectiva Europea, por ejemplo la "EU biodiversity strategy for 2030" que va de la mano de la Agenda para el desarrollo sostenible 2030, o el proyecto 2030 en materia de biodiversidad y protección de los océanos.

## 5 Las Políticas Ambientales de la Unión

Desde la configuración que acabamos de ver podemos considerar como hace Martinelli (2019) que la Política Ambiental de la Unión está constituida de un conjunto de medidas cuyo objetivo es la protección del ambiente, con una noción amplia de ambiente en la que se incluye el agua, el aire, el suelo, la fauna y la flora, el territorio o los espacios naturales. Incluso, el paisaje podemos considerar que forma parte del mismo.

De este modo, más que una política ambiental estamos ante un ámbito que, por sus características, se configura como un elemento transversal de las restantes políticas de la Unión. Un factor a tener en cuenta a la hora de desarrollar las restantes políticas que viene definido en este mismo sentido por el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión al afirmar que "las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible".

Este artículo 11 del Tratado de Funcionamiento vigente supone la declaración de la aspiración de un crecimiento económico sostenible, pero pueden plantearse dudas de qué podemos entender como tal. La definición de "desarrollo sostenible" que podemos asumir en el plano internacional podemos identificarla con la establecida en el informe Brundtland de 1987. En este informe de Naciones Unidas, con base en la resolución 38/161 de la Asamblea general, volvemos a encontrar la afirmación de la conexión entre el desarrollo y el ambiente, así como la imposibilidad de separar ambas esferas. En este contexto, desarrollo sostenible lo podemos entender como la administración de los recursos del medio ambiente de modo que se asegure un progreso humano y una supervivencia duraderas, que aseguren la sostenibilidad del presente y de las futuras generaciones (Brundtland G. H. (pres) p. 16).

Esta declaración ha conducido, como ámbitos propios de la política ambiental de la Unión varios sectores de intervención. Particularmente: la contaminación atmosférica y del agua, el tratamiento de los desechos, la protección de fauna y flora o la contaminación acústica.

Frente a la contaminación atmosférica la Unión ha adoptado la Convención sobre la contaminación atmosférica a larga distancia en 1979, y que llevó a instituir el programa EMEP, dirigido a controlar el transporte por el movimiento natural de la atmósfera a grandes distancias de sustancias contaminantes. Así, se prevén medidas dirigidas a reducir la concentración de plomo en la atmósfera que condujo a la obligación de incorporar catalizadores en los vehículos de automoción. Más actualmente, y en el mismo sentido, tenemos la regulación de los clorofluorocarbonados (CFC), regulados mediante los Reglamentos 1005/2009 y 1088/2013.

En materia de desechos y basuras cabe destacar directivas como la 2008/98 modificada mediante el Reglamento



1357/2014. Establece un marco normativo dirigido a proteger el ambiente y la salud humana previniendo o reduciendo los impactos negativos de la producción y de la gestión de los residuos, incluyendo un paquete de medidas entre las que podemos citar el fomento del reciclaje.

En materia de fauna y flora sobresale la directiva 92/43 CEE “Habitat”, con la que se crea la red natura 2000, así como el Reglamento 338/97, “Cites”, por el que se establece la protección y conservación de especies animales o vegetales silvestres en vía de extinción, o el Reglamento 995/2010, referente a aprovechamientos forestales, o el Reglamento 1523/2007 contra el comercio de pieles de gatos y perros y de los productos que los contengan. La Directiva 2009/147/CE persigue proteger los pájaros, reduciendo las especies cinegéticas, o la Directiva 2010/63/UE sobre la protección de los animales utilizados con fines científicos.

La contaminación acústica es acaso la última de las políticas específicas y está regulada por el Reglamento 1137/2008, por la que se determina y se gestiona los problemas de ruido. Aspectos que afectan a aeropuertos (Directiva 2002/30/CE) y en el afán de evitar un aumento generalizado de los niveles de ruido.

En relación con la contaminación del agua podemos destacar la directiva 2006/11/CE con la que se intenta impedir el vertido de sustancias particularmente dañosas, así como a reducir la concentración de otros elementos menos peligrosos. La directiva 2000/60 configura un marco común para la acción de la Unión en materia de aguas desde la aspiración de contribuir a garantizar la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, reducir la contaminación del agua, proteger las aguas territoriales y marinas o cumplir acuerdos internacionales dentro de esta materia.

De hecho, hacer referencia a la importancia de los Acuerdos internacionales, (aunque ya apuntada) manifiesta la coordinación de esta política con el ámbito internacional. Así, la

Convención marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático llevó a la aprobación de los Acuerdos de París, generando un plan de acción global dirigido a frenar el calentamiento al que se incorpora la Unión.

Pero como ya hemos señalado, la materia ambiental goza de una fuerte transversalidad, y tomamos como ejemplo la protección del medio marino que está en estos momentos en proceso de ser aprobada en Naciones Unidas.

## **6 Un ejemplo de transversalidad: Política pesquera y protección de los océanos**

La política pesquera de la Unión tiene su fundamento en un área notablemente alejada (a priori) de lo ambiental. Sus productos están incluidos dentro de los enumerados en el artículo 38 TFUE como sometidos al mercado interno y, por tanto, sujetos a una política común.

Debemos tener presente que esta política, al igual que la Política Agrícola Común, se configuran en cuando al sector primario de la Unión como forma de evitar distorsiones y, particularmente, que el mercado interior sufra de desequilibrios o, dada la libre competencia, se produjesen distorsiones artificiales de los precios y la pérdida adquisitiva de los trabajadores de estos sectores.

Entre sus objetivos fundamentales encontramos cuestiones como asegurar una renta adecuada a los trabajadores del sector, garantizar la estabilidad de los precios, asegurar un precio razonable para los consumidores, pero también otros como garantizar a todos los pescadores el libre acceso, en condiciones iguales, a todas las zonas de pesca de la Unión, la gestión racional y la conservación de los recursos piscícolas.

Esta cuestión, disciplinada en el Reglamento 1380/2013 desde el objetivo de hacer de la pesca una actividad sostenible ambientalmente junto a lograr unos niveles económicos adecuados para sus trabajadores. En este contexto se crea el FEAMP o Fondo

européo para asuntos marítimos y pesqueros (Reglamento 508/2014) junto a otros.

Sin entrar en más detalle en lo que al régimen de la política pesquera común se refiere, cabe señalar que esta regulación del ámbito marino constituye, desde la perspectiva ambiental, una de las más avanzadas del mundo.

En este sentido, consideramos fundamental relacionar la política pesquera de la Unión con el tratado para proteger los océanos y la biodiversidad en alta mar que está (mientras se escriben estas líneas) en proceso de elaboración en Naciones Unidas.

Nos referimos al nuevo proyecto de Convenio de 2020 sobre diversidad, subtítulo "más allá de las fronteras nacionales".

Es un convenio que ya había sido reclamado desde algunos foros (Greenpeace 2019) señalando entre las principales amenazas los plásticos, el comercio y la pesca y explotación del fondo marino. Pero sin duda destacan algunos textos, aunque no vinculantes y que forman parte del *soft law* comunitario, de la Unión Europea. Ámbito en el que encontramos variedad de dictámenes, conclusiones y documentos, (habitualmente de carácter no vinculante, por eso hablamos de *soft law*) emitidos por tanto por Consejo, Comisión como Parlamento europeo. Podemos destacar en este sentido la "Resolución del Parlamento Europeo de 16 de enero de 2018 sobre la gobernanza internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030", los informes de situación de la política marítima de la Unión o las Conclusiones del Consejo de 24 de marzo de 2017 sobre "Gobernanza internacional de los océanos, una agenda para el futuro de los océanos".

También la OCDE ha manifestado interés en este ámbito con la publicación de listas de contaminantes cuyo uso se desaconseja, o varias publicaciones referentes a la necesidad de explotar los océanos de forma más sostenible (OECD 2020 OECD 2016,...).

El nuevo proyecto podemos destacarlo porque se configura, al menos aparentemente, como un Convenio separado del Convenio referido sobre biodiversidad (recordemos la posibilidad de configurarse como protocolo del primero). No obstante, pervive la opción de que se configure como un protocolo del general de protección a la diversidad de 1992, o que las funciones relativas al mismo sean asumidas por la misma secretaría ya creada por el Convenio de 1992. De este modo se evitaría la creación de una autoridad adicional a la citada (con sede en Montreal) y la coordinación más plena entre ambos objetivos. Sin duda, destacarlo como un Convenio propio tiene por objeto realzar la importancia que tiene regular los océanos, aunque la vinculación con el Convenio sobre biodiversidad de 1992 se manifiesta imprescindible.

La necesidad y justificación de este nuevo Convenio, específico sobre el ámbito marino, está en las limitaciones que supone el Convenio de 1992, ya que éste se limita a obligar a los Estados a adoptar una serie de políticas y actuaciones de protección sobre su propio territorio, pero, precisamente por esta razón, quedaban al margen los amplios espacios marinos más allá del mar territorial, zona económica exclusiva o plataforma continental.

Dando por conocidos estos conceptos jurídicos que delimitan la soberanía de los Estados ribereños en el ámbito marino, queda manifiesto que una ingente superficie quedaba desprotegida del primer convenio. Aquí está la gran importancia de este proyecto.

Desde la perspectiva fiscal debemos considerar la relevancia que está adquiriendo, como herramienta de gestión ambiental, pero también con gran potencial desde la perspectiva de la fiscalidad, la creciente creación de Catastros marinos. Una nueva tipología catastral que permite gestionar y dar seguridad jurídica a la posible expansión de la actividad económica a los océanos.

La regulación de los espacios marinos constituye sin duda uno de los temas clásicos del Derecho Internacional público, con la introducción con el principio de libertad de los mares introducido en el siglo XVII para limitar abusos y garantizar el comercio. Es precisamente el comercio marítimo una de las áreas que más atención reciba, con el Convenio sobre Derecho del Mar que aspira a asegurar el uso pacífico, cooperativo y jurídicamente definido de los mares y océanos. Con la exploración submarina, a partir de mediados del siglo XX, surgen nuevas necesidades de delimitar posibles derechos de explotación de los fondos marinos, con la consiguiente creación del Comité de Naciones Unidas sobre los Fondos Marinos, o la prohibición de uso de armas nucleares en éstos, culminando en la Conferencia de Estocolmo por la que los recursos más allá de las jurisdicciones nacionales son patrimonio (teórico) de toda la Humanidad.

En 1982 se aprueba la Convención de los Derechos del Mar que resuelve muchos problemas del momento, como es la libertad de navegación, fija los límites territoriales del mar a 12 millas, las zonas económicas exclusivas a 200 millas, crea normas para regular los derechos a la explotación de la plataforma continental a 350 millas (aquí de hecho se produce una divergencia entre el concepto geográfico de plataforma continental y el concepto jurídico) crea una autoridad internacional de los fondos marinos o busca establecer mecanismos de resolución de conflictos entre Estados.

Pero una vez más, y salvo algunas cuestiones puntuales sobre explotación o pruebas nucleares, la materia ambiental queda al margen de esos textos. Ciertamente existen otros tratados, como el Convenio de Oslo, el Convenio OSPAR o el convenio de Barcelona. Debemos destacar, sin duda, por su paralelismo al proteger el mar internacional, el Tratado de Londres de 1996, (en vigor desde 2006) relativo a vertidos de buques .

Pero la principal vía de protección de mares y océanos la encontramos en los Convenios y

planes de acción de carácter regional desarrollados habitualmente en el marco del Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA). Son Convenios en los que participan los Estados ribereños geográficamente localizados y que disciplinan objetivos ambientales sobre esos ámbitos; Sin embargo, no deja de ser paradójica la existencia de unos convenios que regulan un ámbito sobre el que, siguiendo el tratado de Derecho del mar citado, excede del ámbito de soberanía de éstos.

Con estos planes de acción regionales se intenta atajar la degradación de océanos y zonas costeras a través de la colaboración de los Estados ribereños, es decir, a través de la coordinación y la adopción de medidas comunes. Su importancia en mares como el Mediterráneo es absoluta, por la cercanía de ambas Riberas. Este proyecto comenzó en 1974 y ha supuesto hasta el momento la única actuación decidida desde Naciones Unidas para proteger los hábitats costeros y el ambiente marino. Actualmente suman 18 planes regionales. Éstos podemos dividirlos en dos categorías, los administrados por Naciones Unidas, entre los que encontramos: Caribe, Este asiático, África oriental, y Occidental, Mediterráneo, Pacífico Noroeste y mar Caspio; y los no administrados por Naciones Unidas: Mar Negro, Pacífico Nordeste, Mar Rojo y golfo de Adén, Mar de Arabia (mejor zona marina ROPME, por las siglas de la organización regional de protección del ambiente marino que rodea la península arábiga), mares del sur, Pacífico sudeste y Región pacífico. A estos podemos añadir programas regionales independientes, referidos a las regiones ártica y antártica, mar báltico o Atlántico Nordeste.

Sin entrar en estos programas (cosa que hacemos en otro lugar), cabe destacar cómo los mismos vienen a configurar sistemas de gestión compartida y colaboración en materia marítima ambiental que se manifiestan como menos avanzados que la política pesquera común. Ésta, goza de unas competencias cedidas por los Estados soberanos que muy

difícilmente se logran en este tipo de acuerdos y programas regionales e imposibles se antojan a nivel global. Es por ello conveniente destacar la fuerte utilidad de la estructura marco de la Unión en materia de política pesquera como herramienta de gestión y protección de los océanos a nivel regional.

Pongamos como ejemplo el programa especial de la región Pacífico sudeste, programa creado en 1952 por Chile, Ecuador y Perú y al que se adhirió posteriormente Colombia. Acaso uno de los aspectos más destacables es la articulación en su seno de un Plan Operativo dirigido a la conservación y ordenamiento de los recursos pesqueros, con el ánimo de la conservación de ciertas especies (tiburones, rayas y quimeras). En este programa tendemos a atisbar un modelo incipiente de lo que en la Unión Europea constituye la política pesquera común (entre cuyos objetivos fundamentales volvemos a encontrar la conservación y racionalización de la explotación de los recursos pesqueros), pero, a diferencia de la Unión, fuera de estructuras de integración (y a pesar de que podría activarse la Comunidad Andina de Naciones en este caso concreto), y manifiesta algunas diferencias en las fórmulas utilizadas para lograr los mismos objetivos.

En definitiva, este ejemplo manifiesta una vez más la estrecha relación entre medio ambiente y desarrollo económico (más o menos sostenible). Buscamos trazar así un paralelismo entre este acuerdo regional y sus objetivos con el nacimiento de la Política Pesquera Común de la Unión Europea, que nace en 1983 cuyo objetivo es la conservación de los recursos pesqueros. Es evidente que la regulación europea de la materia es más extensa, al disciplinar los productos de mercado con normas de calidad relativas a talla, peso, embalaje, presentación o etiquetado (cuestiones que podrían distorsionar el mercado interior si no se regulase debidamente), así como la fijación de capturas máximas, sistema de precios adaptado al precio de mercado, así como importaciones del exterior controladas en

función de la demanda o la creación de un fondo europeo para asuntos marítimos y pesqueros (Reglamento 2017/1787). Pero la Comisión Permanente del Pacífico Sur, como sistema marítimo regional y alianza entre países, podría configurarse como una interesante vía alternativa para avanzar en la integración económica de los países que lo conforman y como forma de intensificar su peso específico en el área Pacífico.

## **7 Conclusiones**

Podemos considerar la política ambiental de la Unión Europea como una política autónoma, aunque con importante influencia en otros ámbitos. Es por ello que afirmamos el carácter transversal de la protección ambiental y el desarrollo sostenible, con el que esta perspectiva se hace común a otros sectores. De este modo tenemos unos sectores propios de la política ambiental, como la contaminación atmosférica, la contaminación del agua, los desechos, la protección de fauna y flora o la contaminación acústica. Pero impacta en otras políticas autónomas como la política de la Energía, en la Política Agrícola Común o, como hemos desarrollado más en detalle, en la Política pesquera común. Además, el desarrollo de la fiscalidad ambiental o fiscalidad verde, con la creación de nuevos tributos con finalidad extrafiscal, también impacta en este ámbito.

En este último análisis cabe destacar cómo la Unión se configura como una herramienta de primer nivel a la hora de lograr la colaboración de los Estados en la consecución de la protección ambiental. Así, la política pesquera como herramienta de protección de los recursos pesqueros, consideramos resulta un buen ejemplo de cómo un ámbito que actualmente se está intentando proteger mediante la adopción (al momento de escribir estas líneas todavía en proceso) del Nuevo tratado sobre diversidad en alta mar y de una importancia que excede de las presentes líneas y merece un trabajo específico.

De este modo, el análisis de la política ambiental de la Unión Europea constituye en

gran medida el análisis del nacimiento de un valor jurídico a proteger, manifiesta la mutabilidad de los valores jurídicos y fundamenta una concepción del Derecho desde la axiología jurídica en dinámica histórica. En un proceso en el que se abren nuevas e importantes vías de desarrollo, como la construcción de un catastro marítimo a nivel europeo, que cubra las aguas jurisdiccionales de los Estados miembros.

ecología integral y Medio Ambiente, UCAM: p. 437-460.

PIGOU, ARTHUR. CECIL., (2002). *The Economics of Welfare*, 1º ed. New York: Routledge.  
<https://doi.org/10.4324/9781351304368>

## Referencias

ECHEITA, GERARDO. (2008). Inclusión y exclusión educativa. “Voz y quebranto”. *REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6 (2), pp. 9-18.

MARTINELLI, FRANCESCO. (2019). *Le politiche dell'Unione europea*. Alexandria, Napoli: Gruppo editoriale Simone.

BRUNDTLAND, GRO. HARLEN. (pres.) (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Nuestro futuro común”, A742/427, 4 agosto 1987, Asamblea general de Naciones Unidas, Cuadragésimo segundo período de sesiones.

LIZANA AVIA, MIGUEL. (2007), Fauna y conservación de la naturaleza en España: una visión histórica. En Ramos Castellanos, P. (coord.) (2007), *Uso eficiente y sostenible de los recursos naturales*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

MAZURIER, PABLO. ANDRÉS., DELGADO MORÁN, JUAN. JOSÉ., PAYÁ-SANTOS, CLAUDIO. AUGUSTO. (2020). The meta-tragedy of the Commons. Climate change and the securitization of the Arctic region. En J. Ramírez & J. Biziewski (Eds.), *Security and Defence in Europe. Advanced sciences and technologies for security applications*. (pp. 63-74). Springer.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-030-12293-5\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-12293-5_5)

MUÑIZ PÉREZ, JULIO. CESAR. (2016). Los impuestos ambientales como instrumento de protección del Medio ambiente. En *Actas Congreso Internacional Laudato Sí de*