

EL SÉPTIMO PROGRAMA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2013-2020(*)(**)

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

SUMARIO: I. LA PROGRAMACIÓN AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA, Y SU FUNDAMENTACIÓN: DE SUS INICIOS AL QUINTO PROGRAMA DE ACCIÓN.– II. EL SEXTO PROGRAMA AMBIENTAL (2001-2002 a 2012) Y SU REVISIÓN.– III. LOS PROGRAMAS AMBIENTALES EN LOS ACTUALES TRATADOS EUROPEOS.– IV. EVALUACIÓN DEL SEXTO PROGRAMA AMBIENTAL Y PREPARACIÓN DEL SÉPTIMO.– V. EL SÉPTIMO PROGRAMA AMBIENTAL: EL PROGRAMA GENERAL DE MEDIO AMBIENTE DE LA UNIÓN HASTA 2020: 1. Iniciativas que enmarcan estratégicamente el nuevo Programa. 2. La Propuesta de Decisión sobre el Séptimo Programa Ambiental. 3. El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea (2013-2020): «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta». 4. La evaluación de impacto del Séptimo Programa Ambiental y el proceso de aprobación.

RESUMEN: Siguiendo el consolidado modelo de trabajo de la Unión Europea en materia ambiental, una vez que el Sexto Programa finalizó en el verano de 2012, la Comisión, el Consejo y otras Instituciones iniciaron el proceso de elaboración del Séptimo Programa Ambiental, que se ha plasmado en la Propuesta formal del mismo de la Comisión en noviembre de 2012, comenzando así su procedimiento de aprobación formal. El nuevo Programa trata de hacer frente a los retos de la Unión para los años 2013-2020 en materia ambiental. El trabajo analiza el proceso de elaboración del nuevo texto y su contenido.

Palabras clave: medio ambiente; protección; Unión Europea; programas ambientales; Séptimo Programa.

ABSTRACT: Following the established working model of the European Union on environmental, once the Sixth completed in the summer of 2012, the Commission, the Council and other Institutions began the process of drafting the Seventh Environment Programme, which has reflected in the formal proposal from the Commission thereof in November 2012, and began his formal approval procedure. The new Program seeks to

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 16 de enero de 2013 y evaluado favorablemente para su publicación el 26 de enero de 2013.

(**) El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER 2010-20663, del Ministerio de Ciencia e Innovación, cuyo investigador principal es el Prof. Tomás Quintana López (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León).

address the challenges of the Union for the years 2013-2020 on the environment. The paper analyzes the process of drafting the new text and content.

Key words: environmental protection; European Union; environmental programs; Seventh Program.

I. LA PROGRAMACIÓN AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA, Y SU FUNDAMENTACIÓN: DE SUS INICIOS AL QUINTO PROGRAMA DE ACCIÓN.

Los Programas Ambientales son uno de los ejes esenciales de la Política Ambiental de la Unión (1), orientando la misma, desde los años setenta del pasado siglo. Inicialmente, su naturaleza jurídica fue problemática al aprobarse mediante resoluciones de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, hasta que primero el Acta Única Europea y después el Tratado de Maastricht de 1992-1993 los menciona, y establecen su aprobación por un acto del Consejo, como veremos.

Efectivamente, las Comunidades Europeas iniciaron las actuaciones en materia de medio ambiente a finales de los años 60 del siglo XX (2) sin tener ninguna base jurídica general en los Tratados Europeos originales (Tratado de la

(1) En general sobre la protección jurídica del medio ambiente, ver ALONSO GARCÍA, E., y LOZANO CUTANDA, B. (dir.), y otros, «Diccionario de Derecho Ambiental», Ed. Iustel, Madrid, 2006; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., «Instituciones de Derecho Ambiental», Ed. La Ley, Madrid, 2001; ESTEVE PARDO, J., «Derecho del Medio Ambiente», 2ª ed., Ed. M. Pons, Madrid, 2008; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente», Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2012; LOZANO CUTANDA, B., «Derecho Ambiental Administrativo», 11ª, Ed. La Ley, Las Rozas (Madrid), 2010; LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J. C., «Administración y Legislación Ambiental», 6ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2011; MARTÍN MATEO, R., «Derecho Ambiental», Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1977; «Manual de Derecho Ambiental», 4ª ed., Ed. Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2005, y «Tratado de Derecho Ambiental», I, II y III Tomos, Ed. Trivium, Madrid, 1991, 1992 y 1997, IV Tomo, Ed. Edisofer, Madrid, 2003; MEMENTO PRÁCTICO FRANCIS LEFEBVRE (CANO MURCIA, A., y CANO MUÑOZ, A.), «Medio Ambiente 2009-2010», Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2009; ORTEGA ÁLVAREZ, L., y ALONSO GARCÍA, C. (dir.), DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (coord.), y otros, «Tratado de Derecho Ambiental», Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013; QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, «Derecho Ambiental en Castilla y León», (1ª ed., 2003) 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, y VARIOS AUTORES, «Estudios de Derecho y Gestión Ambiental», Ed. Fundación Cultural Santa Teresa-Junta de Castilla y León, Ávila, 1999.

(2) Una completa evolución de las políticas ambientales desde sus inicios hasta la actualidad puede verse en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), y otros, «Observatorio de Políticas Ambientales» 1978-2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 [<http://www.actualidadjuridicambiental.com>] (Todas las consultas a enlaces de Internet y a documentos digitales se han realizado entre diciembre de 2012 y Enero de 2013).

Comunidad Europea del Carbón y del Acero de 1951 y Tratados de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de 1957), por razones prácticas, y utilizando la cláusula de competencias implícitas (art. 235-TCEE) (3).

La Comisión Europea inició una reflexión sobre el medio ambiente en diversos documentos de 1970 a 1972, siendo avalado el inicio de una Política Ambiental propia por la Cumbre de Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados Miembros celebrada en París los días 19 y 20 de octubre de 1972, y acordándose en la reunión de los Ministros de Medio Ambiente de los Estados Miembros, celebrada en Bonn (Alemania), el 31 de octubre de 1972, que la misma se articularía a través de los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente.

Así, el Primer Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1973-1976), aprobado el 22 de noviembre de 1973, estableció los objetivos y los principios de esta Política, aún aplicables, y se caracterizó por incluir un conjunto de medidas muy detalladas para luchar contra la contaminación. Seguidamente, el Segundo Programa Ambiental (1977-1981) se aprobó el 17 de mayo de 1977, para continuar las acciones ambientales del anterior e iniciar otras nuevas, y, aunque el Programa dedica mayor atención a la lucha contra la contaminación, incluye ya algunas referencias preventivas (en particular, la previsión de las evaluaciones de impacto ambiental) y a más largo plazo.

Aprobados los anteriores, el Tercer Programa Ambiental (1982-1986) supuso un cambio en la Política Ambiental Comunitaria al hacerla más preventiva, e incluir medidas en tal sentido (principalmente, la futura Directiva de

Sobre la evolución europea y su regulación, vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Unión Europea», en cada uno de los volúmenes anteriores, y «Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente», citado, Tema 3 sobre «El Derecho Ambiental de la Unión Europea», pp. 63-108, y PLAZA MARTÍN, C., «Derecho Ambiental de la Unión Europea», Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, y «Medio ambiente en la Unión Europea», en ORTEGA ÁLVAREZ, L., y ALONSO GARCÍA, C. (dir.), DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (coord.), y otros, «Tratado de Derecho Ambiental», obra citada, pp. 79-143.

(3) Sobre la historia del nacimiento de la Política Ambiental Comunitaria, los primeros Programas y su naturaleza jurídica, ver MARTÍN MATEO, R., «El ambiente en la CEE», Noticias de la Comunidad Económica Europea, n.º 14/1986, pp. 47-48; LÓPEZ RAMÓN, F., «La Política del Medio Ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español», en VARIOS AUTORES, «Tratado de Derecho Comunitario Europeo», Vol. III, Ed. Civitas, Madrid, 1986, y «La Programación de la Política Ambiental en las Comunidades Europeas», Noticias CEE, n.º 14/1986, pp. 41-45, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «La Política Ambiental Comunitaria: Especial referencia a los Programas Ambientales», Revista de Instituciones Europeas, n.º 3 / 1985, pp. 723-753 [http://www.cepc.es/rap/Frames.aspx?IDS=0rmqqwqonc1btmi40b2lxje1_676935&ART=5,14642,RIE_012_003_051.pdf], «La Política Ambiental Comunitaria: Su evolución y su futuro», Revista de Administración Pública, n.º 111/1986, pp. 425-440 [http://www.cepc.es/rap/Frames.aspx?IDS=0rmqqwqonc1btmi40b2lxje1_676935&ART=1,23508,1986_111_425.PDF]; «El Tercer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente (1982-1986)», Revista de Derecho Urbanístico, n.º 91 (I) y 92(II)/1985, pp. 115-138 y pp. 307-314, respectivamente, y «La futura Política Ambiental de la Comunidad Económica Europea», Revista de Derecho Urbanístico, n.º 101/1987, pp. 75-136.

Evaluación de Impacto Ambiental, que se aprobará en 1985), acciones globales (incluyendo las interconexiones entre ellas), dando a la misma un carácter más estructural (contribuyendo a la creación de empleo y de desarrollo económico) y, asimismo, dando al texto un carácter más programático; aunque también hay medidas concretas de lucha contra la contaminación.

Sobre la base del principio de competencias de atribución, será el Acta Única Europea (1986-1987) (4) el Tratado que consolidará definitivamente la base jurídica de las competencias de la Comunidad Europea en materia ambiental, al modificar el Tratado CEE, e incluir un nuevo Título VII, sobre «Medio Ambiente» (arts. 130 R a 130 T-Tratado CEE), aunque no hará aún mención a los Programas de Acción en materia medioambiental.

A continuación, sobre la base del Acta Única y ya sin problemas jurídicos sobre las competencias europeas en la materia, se adoptó el Cuarto Programa Ambiental (1987-1992), cuyos ejes fueron la potenciación del enfoque preventivo (mediante la aplicación de la Directiva EIA), la promoción de la integración de las consideraciones ambientales en las restantes Políticas, el refuerzo de su carácter estructural, prevé estrictas medidas ambientales en su relación con el mercado interior, estima imprescindible la aplicación efectiva de la legislación europea, en materia de lucha contra la contaminación, se proponen los enfoques multimedios (en particular, los relativos a fuentes de contaminación y sustancias contaminantes), y, finalmente, se proponen medidas sobre información y educación, en relación a la investigación y acciones sobre la actividad internacional.

Posteriormente, el Tratado de la Unión Europea (1992-1993) (5) reforzará aún más la consideración de la Política Ambiental como una Política comunitaria propia, previendo el progreso económico y social equilibrado y sostenible en el

(4) MARTÍN MATEO, R., «El ambiente y el Acta Única Europea», Noticias CEE, n° 51/1989, pp. 69-76; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El Cuarto Programa de la Comunidad Europea sobre Medio Ambiente (1987-1992)», en VARIOS AUTORES, «Ordenación del Territorio y Medio Ambiente», Ed. IVAP, Oñate, 1988, «El Acta Única Europea y el Cuarto Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1987-1992)», Noticias CEE, n° 51/1989, pp. 77-92, y «La incidencia del Acta Única Europea en la Política Ambiental de la Comunidad Europea», en VARIOS AUTORES, «Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Libro Homenaje al Prof. Dr. Fernando Garrido Falla», Ed. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992. También, MARTÍN MATEO, R., «La obligación ambiental del Sector Público», en VARIOS AUTORES, «España en la Europa Comunitaria: Balance de los diez años», Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, y FUENTES BODELÓN, F., «El Cuarto Programa de Acción de la CEE en materia de Medio Ambiente para el periodo 1987-1992», Noticias CEE, n° 47/1988, y «Política Comunitaria sobre Medio Ambiente en el año 1988», Noticias CEE, núm. 59/1989, pp. 81-90.

(5) MARTÍN MATEO, R., «Bases y características del Derecho Ambiental Comunitario», Noticias de la Unión Europea, n° 153/1997, pp. 7-14; LÓPEZ RAMÓN, F., «Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental», Revista de Administración Pública, n° 142/1997, pp. 53-74; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «La Política Ambiental Comunitaria en el Tratado de la Unión Europea», Revista de Derecho Ambiental, n° 12/1994, pp. 7-32, y «Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria», Noticias de la Unión Europea, n° 153/1997, pp. 93-120.

Tratado de la Unión Europea, y regulando la Política Ambiental en el renovado Tratado de la Comunidad Europea, mencionándose ya los Programas Ambientales, como «programas de acción de carácter general que fijen los objetivos generales que hayan de alcanzarse» (art. 130 S-3º, TCE).

Siguiendo el modelo de actuación trazado, se aprobó el Quinto Programa Ambiental para los años 1993-2000 (DOCE C 318, 17 de mayo de 1993), que gira ya sobre el concepto de «desarrollo sostenible» (6), e intenta que éste sea reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en deterioro del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos. De acuerdo con estas previsiones, el Programa pretende llevar a cabo una nueva estrategia sobre medio ambiente y desarrollo, al centrarse en los agentes y actividades que agotan o deterioran los recursos y el medio, en intentar cambiar las tendencias nocivas y las pautas sociales con la intención de compartir la responsabilidad a través de una más amplia gama de instrumentos. Así, para cada uno de los temas seleccionados (destacando respecto a los anteriores Programas que las propuestas no se refieren a los distintos medios sino a sectores económicos completos: industria, energía, transportes, agricultura y turismo) se establecen unos objetivos a largo plazo, para conseguir el desarrollo sostenible, unas metas o resultados para el año 2000 y una selección de medidas: si bien tales objetivos y metas no constituyen obligaciones jurídicas, sino tendencias hacia el desarrollo sostenible. Por otra parte, el Programa incluyó un grupo de temas prioritarios de especial gravedad y con implicaciones comunitarias (tales como cambio climático, acidificación de la atmósfera, disminución de la diversidad biológica, recursos hídricos, medio ambiente urbano, zonas costeras y residuos). Además, con la finalidad de conseguir tales propuestas, el Programa aumenta la gama de instrumentos, previendo los normativos (que seguirán siendo necesarios), los instrumentos de mercado (económicos, fiscales, acuerdos voluntarios, etc.), los horizontales de apoyo (información, investigación, educación planificación sectorial y territorial) y los mecanismos financieros (el Programa LIFE, los Fondos Estructurales o el Fondo de Cohesión). Por lo demás, se incluyen instrumentos institucionales (como el Foro Consultivo General, la Red de Ejecución y el Grupo de Examen de la Política Ambiental) (7).

(6) FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Articulación y perspectivas del desarrollo sostenible en la Unión Europea», Noticias de la Unión Europea, nº 264/2007, pp. 35-60, y «El régimen de la sostenibilidad medioambiental», Revista Jurídica de Castilla y León, nº 25/2011, pp. 163-218 [http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284190437093/Redaccion].

(7) Una revisión general de la evolución de esta política y de los Programas puede verse en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria», Noticias de la Unión Europea, nº 153/1997, pp. 93-120. También, ver KRÄMER, L., «Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea», Ed. M. Pons, Madrid, 1999, y PAREJO ALFONSO, A., KRÄMER, L., y otros, «Derecho Medioambiental de la Unión Europea», Ed. McGraw Hill, Madrid, 1996.

La revisión del Quinto Programa Ambiental se aprobó mediante Decisión nº 2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998 (DOCE L 275, 10-10-1998), que confirma el compromiso con el enfoque general y la estrategia del Programa, y se prevé que la Comunidad intensificará sus esfuerzos en las prioridades básicas y sectores señalados.

La mención a los Programas Ambientales se mantendrá tanto el Tratado de Amsterdam (1997-1999) como el Tratado de Niza (2001-2003) (8), e incluso el fallido Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa (2004), mantienen.

II. EL SEXTO PROGRAMA AMBIENTAL (2001-2002 A 2012) Y SU REVISIÓN

Agotado el marco temporal del Quinto Programa Ambiental, la Comisión Europea aprobó el 24 de enero de 2001 la Comunicación sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente («Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos») [COM (2001) 31 final, Bruselas, 24-1-2001; DOCE C 154 E, 29-5-2001]. Posteriormente, el Programa se aprueba formalmente mediante Decisión nº 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de Julio de 2002 (DOCE L 242, 10.9.2002).

El Programa pretende superar el marco estrictamente normativo y crear un enfoque estratégico, que deberá utilizar los diferentes instrumentos y medios para influir en la toma de decisiones de las empresas, de los ciudadanos y de las autoridades públicas.

Esta nueva estrategia se articula en cinco ejes:

- *mejorar la aplicación de la normativa vigente (mediante informes de aplicación, mejoras en la inspección, lucha contra los delitos ambientales, promoción de la actuación del Tribunal de Justicia y potenciación de la red IMPEL, sobre aplicación de la legislación);
- *integrar el medio ambiente en otras políticas (mediante indicadores ambientales y mecanismos complementarios);
- *colaborar con el mercado (mediante la publicación de los resultados ambientales de las empresas, sistemas de recompensas a las empresas respetuosas con el medio ambiente, fomento de los acuerdos voluntarios,

(8) FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «La Política Ambiental de la Unión Europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastricht», Noticias de la Unión Europea, nº 153/1997, pp. 73-92, y «La Política Medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Amsterdam y en la revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura Política Ambiental Comunitaria», Noticias de la Unión Europea, nº 190/2000, pp. 47-82, y FUENTES BODELÓN, F., «Política ambiental de la CEE en materia de medio ambiente para el periodo 1987-1992», Noticias CEE, nº 39/1988, pp. 99-104.

política integrada de productos, etiquetas ecológicas, política de contratación pública «verde», responsabilidad ambiental);

* implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos (mediante más información o mejoras del comportamiento), y

* tener en cuenta la incidencia ambiental de las decisiones sobre ordenación y gestión de territorio (mediante la aplicación de la Directiva EIA, integración del medio ambiente en otras políticas, difusión de las mejores prácticas de planificación sostenible, medidas agrarias).

Además, el Sexto Programa se concentra en cuatro ámbitos de acción prioritarios: cambio climático (9), naturaleza y biodiversidad; medio ambiente y salud, y gestión de los recursos naturales y de los residuos.

Como novedad, el Programa incluye la obligación de elaborar Estrategias Temáticas, en ámbitos prioritarios, en las que se incluyan todas las medidas en cada ámbito de forma coherente e integrada, en materia de suelo, medio ambiente marino, plaguicidas, aire, medio ambiente urbano, residuos y gestión y uso sostenible de los recursos.

Finalmente, el Programa prevé medidas de ámbito internacional y para conseguir una base científica sólida.

De acuerdo con lo previsto en el propio Programa, la Comisión presentó la Comunicación relativa a «La Revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente» [COM (2007) 225 final, Bruselas, 30.4.2007] (10), que se estructura sobre los ámbitos relativos a la situación del medio ambiente; crecimiento, empleo y medio ambiente; evaluación de las prioridades del Programa (cambio climático; naturaleza y biodiversidad; medio ambiente, salud y calidad de vida; recursos naturales y residuos), y perspectivas para mejorar la elaboración de políticas (mejora de la cooperación internacional,

(9) En general, vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Unión Europea y cambio climático: el régimen europeo del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero», Noticias de la Unión Europea, n.º 258/2006, pp. 5-25; «La nueva política de la Unión Europea sobre cambio climático y comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero», Noticias de la Unión Europea, n.º 295/2009, pp. 21-54, y «Unión Europea: Liderazgo en cambio climático, mirando al futuro», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), y otros, «Observatorio de Políticas Ambientales 2011», Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp. 57-76; GILES CARNERO, R. (coord.), y otros, «Cambio climático, Energía y Derecho Internacional: Perspectivas de futuro», Ed. Thomson Reuters-Aranzadi-Junta de Andalucía, Cizur Menor (Navarra), 2012. La legislación en la materia puede verse en GONZÁLEZ BUSTOS, M.º. Á., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Legislación sobre el Cambio Climático», Ed. Tecnos (Grupo Anaya), Madrid, 2009.

(10) FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Política Ambiental de la Unión Europea: Las insuficiencias estatales para garantizar el cumplimiento de las exigencias comunitarias», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), y otros, «Observatorio de Políticas Ambientales 2009», Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp. 71-101.

principios del proceso «Legislar mejor» en la elaboración de políticas ambientales, promoción de la integración de las políticas, y mejora de la aplicación y el cumplimiento del propio texto).

Seguidamente, la Comunicación menciona la Estrategia Revisada de Desarrollo Sostenible de 2006, en la que se confirma el desarrollo sostenible como un objetivo general de la Unión Europea que rige todas las políticas y actividades de la Unión, y añade que el Sexto Programa Ambiental proporciona la dimensión medioambiental de la Estrategia; asumiendo que «el concepto de desarrollo sostenible se basa en las sinergias que existen entre los elementos económico, social y medioambiental», y que «un medio ambiente limpio y saludable es esencial para el bienestar humano y para unas buenas condiciones sociales»; añadiendo que «unas políticas medioambientales bien diseñadas pueden contribuir también a otros objetivos, como incrementar la competitividad y promover el crecimiento económico y la creación de empleo». Además, el documento señala que el Programa tiene entre sus objetivos disociar el crecimiento económico de la degradación ambiental, considerando que sigue siendo el marco adecuado para la futura actuación.

Por otra parte, el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión anexo a la Comunicación anterior, relativo al «Resumen de la evaluación de impacto» [SEC (2007) 547, Bruselas, 30.4.2007], define las tres opciones posibles para la revisión intermedia del Programa: dejar las cosas como están (en que la Comisión mantendría el Sexto Programa como marco para la elaboración de políticas de medio ambiente hasta 2012), mantener el Sexto Programa como marco para la futura elaboración de políticas de medio ambiente de la Unión (pero, prestando especial atención a determinados aspectos con el fin de garantizar), o elaborar un nuevo Programa de Acción, que proporcionaría un marco nuevo para tratar problemas ambientales diferentes a los abordados en el actual Programa hasta 2012 (y teniendo en cuenta, obviamente, que las futuras iniciativas de la Política Ambiental de la Unión se basarían ya en este nuevo marco de acción comunitario). Respecto a las opciones señaladas, y por razones de eficacia, eficiencia y coherencia, la Comisión expresa que prefiere la segunda opción, y en esa línea está desarrollando su actividad.

Este proceso de revisión, ciertamente lento y con retraso, siguió su curso en base a las Conclusiones del Consejo de Medio Ambiente, celebrado en Luxemburgo el 28 de junio de 2007 (Sesión n° 2812, doc. 11382/07, Bruselas, 18 de septiembre de 2007, asumiendo el previo doc. 10796/07, Bruselas, 21.6.2007), relativas a un «Nuevo impulso para la Política Medioambiental de la UE», en las que reitera la elaboración de políticas en base al Programa citado y acoge satisfactoriamente la Comunicación de la Comisión sobre la revisión intermedia del mismo, confirma su validez y asume las Estrategias temáticas; mostrando no obstante su preocupación en relación con el cambio climático, los recursos naturales y los residuos.

Por su parte, el Parlamento Europeo, mediante el Informe de 13 de marzo (doc. A6-0074/2008) y especialmente en la Resolución de 10 de abril de 2008, se muestra muy crítico con la revisión intermedia del Programa, en particular por el retraso de casi un año, lamentando que no se vaya a cumplir el calendario de ejecución de las medidas propuestas, y analizando los puntos que deberían ser objeto de consideración.

Tiempo después, en cumplimiento de lo acordado en el Consejo de Medio Ambiente de 20 de diciembre de 2010 (que analizaremos más adelante, al suponer el inicio de la preparación del nuevo Programa) y siguiendo la pauta de los anteriores, la Comisión procedió a la evaluación final del Programa adoptando la Comunicación «VI Programa de Medio Ambiente. Evaluación Final» [COM (2011) 531 final, Bruselas, 31.8.2011], que comienza constatando lo distinto que es el mundo y la Unión de este año en comparación con los de 2002 (crisis económica, distintos problemas mundiales, ampliaciones de la Unión hasta llegar a los 27 Estados, etc.), y manteniendo que «la conclusión general de la presente evaluación final es que, en su globalidad, el VI PMA ha resultado útil, porque ha proporcionado un marco global para la política medioambiental» y que «la mayor parte de las acciones establecidas en el Programa se han finalizado ya o están en vías de hacerlo».

No obstante, el texto mantiene que, en relación con las Estrategias Temáticas, el grado de avance ha variado mucho (aunque se estima que se ha avanzado más en la relativas al mar, al suelo, al medio urbano y a los recursos, y que las mismas han supuesto costes significativos en términos de tiempo y recursos humanos, pues la última no se adoptó hasta 2006), si bien en algunos casos su preparación sirvió para generar voluntad política con vistas a la designación de objetivos y calendarios efectivos y a su ulterior ejecución, siendo posible impulsar un planteamiento más global en la formulación de políticas medioambientales y se ha creado un consenso sobre la mejor forma de proceder. Asimismo, la Comisión estima que el marco temporal del Programa (diez años) no siempre ha sido adecuado, y que no hubo coordinación con la adopción de los marcos financieros (al aplicarse éstos para 2000-2007 y 2007-2013).

A continuación, la Comisión evalúa los ámbitos prioritarios del Sexto PAM:

- *Naturaleza y biodiversidad: se impulsó el desarrollo de las Estrategias Temáticas sobre el suelo y el medio ambiente marino, y se amplió la Red Natura 2000 (hasta llegar al 17% de la superficie terrestre de la Unión), aunque el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad no se ha logrado, siendo el balance en esta materia negativo.
- *Medio ambiente y salud: el Programa ha permitido elaborar un balance de los compromisos existentes y de las acciones previstas; ha hecho un mayor hincapié en las relaciones entre los factores medioambientales y la salud humana; ha contribuido a impulsar actividades que de otro modo no se hubieran realizado, como las relativas al medio ambiente urbano, o que

hubieran exigido más tiempo o tenido un menor alcance sin el impulso del Programa, en relación con los plaguicidas, p. ej.; la Estrategia Temática sobre contaminación atmosférica introdujo un completo marco metodológico global, fundado sobre una sólida base de conocimientos, que sigue siendo el eje de la política integrada de calidad del aire, constatándose además la disminución de los niveles de contaminación de SO_2 , NO_x y plomo en la atmósfera, y se han adoptado nuevas normas en materia de sustancias químicas, plaguicidas y agua. No obstante, estima improbable cumplir el objetivo de que, en el plazo de una generación, solamente se produzcan y utilicen sustancias químicas sin consecuencias negativas para la salud y el medio ambiente, que la Estrategia Temática sobre Medio Ambiente Urbano no parece haber tenido un impacto significativo en mejorar la calidad de ese medio y que se mantienen problemas en relación con algunos contaminantes del aire y del agua o con el ruido.

- *Recursos naturales y residuos: el Programa ha reforzado el vínculo entre ambos ámbitos, ha contribuido a avanzar hacia una política basada en un consumo y una producción sostenibles, destacando la trascendencia de las Estrategias Temáticas sobre el Uso Sostenible de los Recursos Naturales y sobre la Prevención y Reciclado de Residuos, la modernización y simplificación de la legislación en la materia y especialmente que el consumo de recursos ya no está aumentando al mismo ritmo que el crecimiento económico; aunque se constata que el consumo de recursos continua creciendo en términos absolutos y que persisten diferencias sustanciales entre los Estados Miembros en relación con la productividad de los recursos.
- *Cambio climático: el Programa ha sido de gran ayuda en este ámbito, aunque han sido más efectivos otros factores externos, y algunas de las acciones más destacables no se preveían en el mismo (como el «paquete» sobre energía y clima de 2007 o la Directiva de almacenamiento geológico de CO_2); siendo el aumento de las emisiones GEI del sector de transportes el aspecto más preocupante.
- *Cuestiones internacionales: el Programa ratificó el compromiso de la Unión respecto a la integración del medio ambiente en las relaciones exteriores y con la dimensión exterior de la Estrategia de Desarrollo Sostenible; siendo notable la influencia de la UE a nivel mundial a través de su legislación medioambiental y llevando a cabo más compromisos internacionales en la materia, aunque en algunos campos no se ha avanzado mucho (p. ej., en materia de gobernanza mundial del medio ambiente).

En cuanto a los planteamientos e instrumentos estratégicos del Programa, se destaca su carácter complementario de las Estrategias de Lisboa (en materia económica, social y tecnológica) y de Desarrollo Sostenible, la integración ambiental en otros ámbitos (singularmente, al destacarse su incidencia en los gastos de las políticas generales) y avanzar en la coherencia ambiental al elaborar los textos y acciones de las restantes políticas (particularmente, en las Políticas Agraria o de

Cohesión), su contribución a la iniciativa «legislar mejor» y un mayor uso de los instrumentos de mercado en la política ambiental; si bien, se estima que ha de avanzarse más en la coherencia entre los distintos objetivos del propio Programa y en el proceso de adopción y ejecución de las acciones, en la mejora por los Estados Miembros en la aplicación de la legislación medioambiental europea y en completar los datos y estadísticas oficiales en la materia.

Finalmente, la evaluación del VI Programa concluye analizando los futuros desafíos: deficiencias en la aplicación de la legislación ambiental europea; la interconexión de los problemas ambientales; necesidad de tener una visión a más largo plazo, para progresar en la prevención de los problemas, e intentar atajarlos; tendencia a avanzar hacia una economía ecológica, eficiente en el uso de recursos, competitiva y con bajas emisiones de carbono; aprovechar más el potencial de la UE a nivel internacional, para fomentar un crecimiento ecológico; ampliar la base de conocimientos; analizar los cambios de comportamiento de los consumidores y mejorar la combinación de la financiación pública y privada. Estimando, no obstante, la Comisión que «el VI PAM ha contribuido a crear el marco general que ha encuadrado la política medioambiental a lo largo de una década, durante la cual la legislación medioambiental se ha consolidado y completado hasta englobar prácticamente todos los aspectos del medio ambiente, a excepción del suelo», aunque también reconoce deficiencias y limitaciones, y, en esa misma línea, mantiene «una ambiciosa política medioambiental, que actualmente forma parte de la Estrategia Europa 2020 a favor de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

En relación con esta evaluación del Programa (y también en relación con las prioridades del siguiente, como veremos más adelante), el Comité de las Regiones aprobó, el 5 de octubre de 2010, un Dictamen sobre «El papel de los Entes locales y regionales en la futura política de medio ambiente» (DOUE C 15, 18.1.2011), abogando por una mayor participación de éstos en la política ambiental, reconoce las dificultades de aplicación de la legislación ambiental, y estima necesario mejorar la coordinación y la gobernanza y establecer vínculos más eficaces entre las políticas.

En este mismo sentido, el Parlamento Europeo adoptó, primero, un Informe de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, de 6 de marzo (doc. A7-0048/2012), y después la Resolución de 20 de abril de 2012 sobre «La revisión del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente y establecimiento de prioridades para el Séptimo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente-Un medio ambiente mejor para una vida mejor» [doc. P7_TA-PROV(2012)0147], en la que, siguiendo a la Comisión, considera «que el VI PMA proporcionado durante una década un marco global para la política medioambiental y que durante este período la legislación en materia de medio ambiente se ha consolidado y completado sustancialmente, así como que su adopción en el marco del procedimiento de codecisión ha reforzado su legitimidad y ha contribuido a crear un sentimiento de identifi-

cación; señalando, no obstante, que los Estados miembros y la Comisión no siempre han actuado de acuerdo con este programa y que este tenía algunas carencias, que deben abordarse», aunque asimismo estima que «los avances para alcanzar los objetivos establecidos en el VI PAM han sido variables, puesto que en algunos se han logrado (cambio climático, residuos) y otros no (aire, entorno urbano, recursos naturales), mientras que la consecución de otros tantos depende de los futuros esfuerzos de aplicación (sustancias químicas, pesticidas, aguas), considerando en este sentido que persisten varios problemas y que se requieren esfuerzos adicionales». Además, señala que «el VI PMA se ha visto comprometido por la falta de aplicación del acervo medioambiental» en algunos ámbitos (como contaminación atmosférica, tratamiento del agua y las aguas residuales, residuos y conservación de la naturaleza), y llama la atención sobre el incumplimiento del objetivo de frenar la disminución de la biodiversidad y sobre la necesidad de revisar algunos aspectos de la legislación ambiental, en particular mediante el refuerzo de la independencia de las evaluaciones de impacto ambiental.

Por su parte, el Comité Económico y Social adoptó el 18 de Enero de 2012 (doc. NAT/528-CESE 152-2012, DOUE C 68, 6.3.2012), un Dictamen sobre la evaluación final del VI PAM, que acoge favorablemente (estimando también que ha sido útil), analiza el mismo, estimando que la introducción de las Estrategias Temáticas aportan un planteamiento más estratégico que permite superar algunas carencias del Programa, y reitera la importancia de la coherencia y la integración de la Política Ambiental en las restantes y en particular en la estrategia Europa 2020, y debiendo mejorarse los instrumentos de esta Política.

III. LOS PROGRAMAS AMBIENTALES EN LOS ACTUALES TRATADOS EUROPEOS

Una vez fracasado el Tratado Constitucional Europeo de 2004, con la «Declaración de Berlín» de 2007 se inicia una nueva etapa del proceso europeo que se plasmó en la aprobación del Tratado de Lisboa de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, que simplifica la arquitectura normativa europea de máximo nivel en tres textos de idéntico valor y nivel jurídico: el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (cuyas versiones consolidadas se han publicado en DOUE C 326, 26.9.2012) (11).

(11) En general sobre la incidencia del Tratado de Lisboa en la Política Ambiental de la Unión Europea, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «La Política Ambiental y sobre Desarrollo Sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la Estrategia de Desarrollo Sostenible y al Tratado de Lisboa», Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 13/2008, pp. 15-47; «Política Ambiental de la Unión Europea», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), y otros, «Observatorio de Políticas Ambientales 2008», Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor

El Tratado de la Unión Europea recoge el medio ambiente y el desarrollo sostenible entre los objetivos y los valores de la Unión, y reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (que incluye, conforme al principio de desarrollo sostenible, el objetivo de las políticas de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de la calidad).

Sin embargo, más destacables son las previsiones ambientales que introduce el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, comenzando por establecer el sistema de distribución de competencias entre la Unión y los Estados Miembros, incluyendo el medio ambiente entre las competencias compartidas, y destacando, por su buen criterio sistemático, la regulación de la Política Ambiental de la Unión (arts. 191 a 193-TFUE), al establecer sus objetivos, sus principios o ideas matrices, las cuestiones a tener en cuenta o condiciones de la misma, sus características, la adopción de determinadas medidas, la previsión de los Programas de Acción, la financiación y la ejecución de esta Política y la previsión de otras relacionadas con o que inciden en la de medio ambiente (tales como mercado interior, salud pública, cohesión económica, social y territorial, investigación y desarrollo tecnológico, agricultura, transportes, industria, entre otras, y destacando la de energía).

En relación con los Programas, el art. 192-3º-TFUE establece actualmente que el Parlamento Europeo y el Consejo, consultando al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptarán «programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse», y añadiendo ahora que las medidas necesarias para su ejecución se adoptarán de conformidad con los procedimientos establecidos (ordinario o especial, según los casos).

Sin perjuicio de que la naturaleza jurídica del acto de aprobación hace años que se ha despejado, al aprobarse mediante una Decisión, como es sabido, su importancia radica en que establecen la programación de las medidas y acciones medioambientales de la Unión para unos años determinados, su filosofía en materia de medio ambiente y las prioridades de tales acciones y medidas.

(Navarra), 2008, pp. 55-81, y «Unión Europea: la política ambiental tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), y otros, «Observatorio de Políticas Ambientales 2010», Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 59-80, e IGLESIAS SKULL, A., «La protección del medio ambiente en la Unión Europea a partir del Tratado de Lisboa», Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 20/2011, pp. 205-215.

IV. EVALUACIÓN DEL SEXTO PROGRAMA AMBIENTAL Y PREPARACIÓN DEL SÉPTIMO

La preparación del nuevo Programa (12) se inicia por el Consejo de Medio Ambiente de 20 de diciembre de 2010 (doc. 5302/11, Bruselas, 17 de enero de 2011), al destacar, en sus Conclusiones sobre «Mejora de los instrumentos de la Política Medioambiental», la necesidad de un Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente renovado y amplio que, entre otras cosas, debía aprovechar la Estrategia Europa 2020 y la Estrategia de Desarrollo Sostenible de 2006, e invitar a la Comisión a presentar, a comienzos de 2012, y basándose en la evaluación del Sexto Programa, una Propuesta de nuevo Programa Medioambiental, teniendo en cuenta los siguientes desafíos y objetivos:

- *desarrollar una visión ambiciosa de la Política Ambiental de la UE, con el horizonte de 2050, en la que se aborden los problemas medioambientales persistentes en un contexto de desarrollo sostenible a nivel mundial, y que defina claramente las prioridades y metas medioambientales, así como unos objetivos y calendarios realistas y factibles de aquí a 2020;
- *mejorar la coherencia, la complementariedad y las sinergias con otras estrategias pertinentes de la UE, como la Estrategia Europa 2020, y en particular su iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», la Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible, la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad y la Estrategia de Medio Ambiente y Salud;
- *tener en cuenta la repercusión que tiene la UE en el estado del medio ambiente a nivel mundial;
- *mejorar la coherencia mediante una integración mayor y más significativa del medio ambiente, incluido el valor de los recursos naturales, en ámbitos de actuación pertinentes como agricultura, pesca, transporte, energía, industria, comercio, desarrollo e investigación;
- *estimular el desarrollo de una economía ecológica, con unos modelos de producción y consumo más sostenibles y la evolución hacia los mismos, intentando disociar completamente crecimiento económico y deterioro medioambiental;
- *hacer hincapié en el cambio climático, la biodiversidad, la utilización eficiente y sostenible de los recursos, el medio ambiente urbano, la prevención y reducción de la contaminación medioambiental y la mejora de la calidad de vida y la salud humana;

(12) FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Unión Europea: preparando el nuevo Programa Ambiental», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), y otros, «Observatorio de Políticas Ambientales 2012», Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 75-99.

- *potenciar el papel y facilitar la implicación de las Administraciones regionales y locales, así como de todos los demás interesados pertinentes, entre ellos la sociedad civil y el sector privado según proceda;
- *mejorar la utilización, la aplicación y la observancia de los instrumentos de la Política Medioambiental;
- *guiarse por criterios empíricos y científicos, teniendo en cuenta los avances científicos y tecnológicos, y
- *fomentar la innovación ecológica y otras soluciones y tecnologías respetuosas con el medio ambiente, entre otras cosas mediante unas normas dinámicas encaminadas a una aceptación más rápida por parte de los mercados.

Además, la Comisión, en una declaración aneja al acta del Consejo, toma nota de la invitación formulada por el Consejo de que presente un Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente que establezca los objetivos prioritarios, estimando que la misma debe ir precedida de una evaluación completa del programa actual, teniendo en cuenta el contexto variable desde su adopción, y además debe asentarse entre otras cosas, en un conocimiento de la situación actual del medio ambiente en Europa, a la luz del informe «El Medio Ambiente en Europa: Estado y Perspectivas 2010» (SOER 2010) (13), del contexto político de la Estrategia Europa 2020, del grado de ejecución de la legislación de la UE en materia de medio ambiente y de las futuras propuestas sobre el Plan por una Europa que utilice eficazmente los recursos y la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad después de 2010.

Seguidamente, el Comité de las Regiones aprobó, con fecha 5 de octubre de 2010, el Dictamen sobre «El papel de los Entes locales y regionales en la futura política de medio ambiente» (DOUE C 15, 18.1.2011), ya citado, en el que resalta la necesidad del VII Programa, precisando algunos aspectos y mencionando posibles elementos del mismo (establecer objetivos y plazos claros, fomento del uso de instrumentos de mercado, un plazo más largo para el mismo, en concreto entre 2020 y 2050, etc.).

En relación con el mismo, el Parlamento Europeo aprobó, como ya sabemos, primero un Informe de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, de 6 de marzo (doc. A7-0048/2012), y después la Resolución de 20 de abril de 2012 sobre «La revisión del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente y establecimiento de prioridades para el Séptimo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente-Un medio ambiente mejor para una vida mejor» [doc. P7_TA-PROV (2012)0147], en la que, en relación con el futuro Programa, hace hincapié en la urgencia de su adopción

(13) AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, «El medio ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2010. Síntesis», Copenhague (Dinamarca), 2010 [<http://www.eea.europa.eu/soer/synthesis/translations/el-medio-ambiente-en-europa>].

para abordar los futuros retos ambientales y pide por ello su presentación sin demora por la Comisión, considera que «el VII PMA debe describir sin ambivalencias los retos ambientales a los que se enfrenta la UE, incluida la aceleración del cambio climático, el deterioro de nuestros ecosistemas y el aumento de la sobreexplotación de los recursos naturales», y destaca que, teniendo en cuenta los actuales retos de sostenibilidad a los que se enfrenta la Unión, los Programas Ambientales contribuyen, como instrumentos globales, a garantizar la coordinación necesaria entre las Políticas europeas, y estimando que el próxima década será más importante abordar las cuestiones ambientales mediante un enfoque más coherente e integrado que tenga en cuenta la relación entre las mismas y que cubra las lagunas existentes; por lo que el nuevo Programa debería explicar de forma positiva los beneficios de una política ambiental estricta para reforzar el apoyo público y la voluntad política de actuar.

Por otra parte, el Parlamento Considera que el VII Programa debería «fijar objetivos concretos para 2020 y presentar una perspectiva clara y ambiciosa del medio ambiente para 2050, con la finalidad de ofrecer una alta calidad de vida y bienestar para todos dentro de unos límites medioambientales seguros»; ajustándose su calendario al Marco Financiero Plurianual posterior a 2013 y a la Estrategia Europa 2020.

Asimismo, considera que el nuevo programa debe «constituir un marco de carácter global que permita abordar tanto los desafíos recurrentes como los emergentes en materia de medio ambiente y sostenibilidad, teniendo en cuenta las medidas existentes y previstas», y que «para la próxima década, el VII PAM debería proporcionar a las administraciones nacionales y locales, los ciudadanos, las empresas y los inversores la claridad y la previsibilidad necesarias sobre las opciones medioambientales de la UE», estimando que el mismo «debería enviar un sólido mensaje político al resto del mundo y contribuir a la gobernanza internacional del medio ambiente».

Finalmente, el Parlamento Europeo pide a la Comisión que base su propuesta del nuevo Programa en unas prioridades, cuyas ideas detalla, relativas a la aplicación y el refuerzo del acervo en materia ambiental, el cambio climático, el uso eficaz y sostenible de los recursos, la biodiversidad y la silvicultura, la calidad del medio ambiente y la salud, su adecuada ejecución, la integración de las consideraciones ambientales en otros ámbitos y la dimensión internacional, solicitando incorporar los resultados de la Cumbre de Río+20 (sobre los que pueden verse las Conclusiones «Río+20: Caminos hacia un futuro sostenible» del Consejo de Medio Ambiente de 9 de marzo de 2012, doc. 7514/12, 12.3. 2012).

Por su parte, el Comité Económico y Social adoptó el 18 de Enero de 2012 (doc. NAT/528-CESE 152-2012, DOUE C 68, 6.3.2012), el Dictamen, ya mencionado, sobre la evaluación del VI PAM en el que reitera la importancia de la coherencia y la integración de la Política Ambiental en las restantes y en

particular en la estrategia Europa 2020, y estima que debían mejorarse los instrumentos de la misma.

Asimismo, en el mes de octubre de 2011, la Comisión adoptó una «hoja de ruta» de la elaboración del futuro VII PAM, en la que se analiza el contexto, la base, las opciones y los objetivos de la iniciativa y se definen los principales problemas a tener en cuenta en el nuevo Programa (como el incremento de la demanda de recursos naturales, las ampliaciones de la UE, los problemas de aplicación de la legislación, tener una visión ambiental a largo plazo, etc.).

En este mismo sentido, el Consejo de Medio Ambiente de 10 de octubre de 2011 aprobó unas Conclusiones sobre «Evaluación del Sexto programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente y perspectivas para el futuro. Hacia el 7º Programa de Acción de la UE en materia de Medio Ambiente» (doc. 15384/11, 11 de octubre de 2011). La evaluación de la Comisión, señala el Consejo, es de carácter general con previsiones de futuro, que tiene en cuenta las iniciativas pertinentes ya existentes, como la Estrategia Europa 2020, los preparativos de Río+20, la Hoja de ruta «Hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» (ver Conclusiones del Consejo ECOFIN de 21 de Febrero de 2012 sobre las implicaciones económicas de este texto, doc. 6811/12, 23 de Febrero de 2012), y la estrategia de la biodiversidad para después de 2010, entre otras iniciativas. Reconoce que el VI PMA ha permitido la consolidación y finalización de la legislación en casi todos los ámbitos políticos en materia de medioambiente y que su adopción mediante el procedimiento de codecisión ha ayudado a dar una mayor legitimidad a las ulteriores propuestas de actuación. No obstante, el Programa también muestra algunas deficiencias y limitaciones, principalmente en relación con la coherencia entre las diferentes dimensiones de la política ambiental de la UE y con el nivel de su aplicación por los Estados miembros.

El Consejo vuelve a solicitar, reiterando lo señalado en octubre de 2010, a la Comisión que le presente a principios de 2012 (aunque la Comisión señaló que una fecha más avanzada en 2012 parecería más realista, alegando que necesitará más tiempo para iniciar consultas y que el dictamen del Parlamento Europeo sobre la evaluación del Sexto Programa no se adoptaría hasta diciembre de 2011) el nuevo Programa, recordando que los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente han sido una característica en la elaboración de las políticas de la UE en este ámbito desde 1973.

Asimismo, y en este mismo contexto, el Consejo pide a la Comisión que prepare cuanto antes un segundo Plan de Acción de Medio Ambiente y Salud para seguir fomentando la salud a través de la política medioambiental.

Por otra parte, el Comité Económico y Social aprobó, en su sesión de 25 de abril de 2012, un Dictamen sobre «Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente y medidas de seguimiento del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente» (DOUE C 191, 29.6.2012), en el que revisa los Programas de Acción anteriores, destacando sus características, y la situación

de la política ambiental y del debate sobre el desarrollo sostenible al finalizar el Sexto Programa de Acción (llamando la atención sobre algunos ámbitos que no se han revisado adecuadamente, como la protección del suelo y la protección de la fauna y la flora/la biodiversidad), para finalizar con el análisis de la Estrategia Europa 2020, la iniciativa «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» y el futuro Séptimo Programa Ambiental, estimando que el vínculo entre ellos no está muy claro, por lo que propone que se reactive la Estrategia de Desarrollo Sostenible y que se elija un Séptimo programa completo y orientado al medio ambiente como su estrategia para la ejecución de la política ambiental, integrando la iniciativa mencionada, y que vele por la coordinación entre las decisiones ambientales y la política económica.

Con todo ello, el 2 de mayo de 2012, la Presidencia danesa del Consejo presentó un proyecto de Conclusiones en la materia, que sería revisado con fecha de 16 de mayo (doc. 9437/1/12 REV. 1, 16 de mayo de 2012), después del debate celebrado el día 8, con vistas a una nueva discusión en el Grupo «Medio Ambiente» el día 22. Texto que sería estudiado por el Comité de Representantes Permanentes el día 31, con lo que la Presidencia elaboraría un nuevo texto (doc. 10706/12, 4 de junio de 2012).

Finalmente, el Consejo Medio Ambiente celebrado en Luxemburgo el 11 de junio de 2012 (sesión nº 3173) aprobó unas Conclusiones sobre «Establecimiento del marco para el Séptimo Programa de Acción de la UE en materia de Medio Ambiente» (doc. 11186/12, 11 de junio de 2012).

El Consejo aclara, en primer lugar, que durante mucho tiempo la Comisión ha sido reacia a considerar un Séptimo Programa, con el argumento de que las preocupaciones ambientales ya se abordaban en la Estrategia Europa 2020 y sus iniciativas emblemáticas, y que no era realmente necesario un Programa especial en este ámbito, pero que él no compartía esa opinión, e instó repetidamente a la misma a que presentase una propuesta del Programa (como hemos visto que hizo en 2010 y en 2011); y lo mismo han requerido el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social.

En este sentido, el Consejo señala que el Séptimo PAM debe definir los elementos clave de la futura Política del medio ambiente, que deberán estar vinculados a la Estrategia Europa 2020 y a otras estrategias pertinentes, como la Estrategia de Desarrollo Sostenible, y propugna una perspectiva para 2050 ambiciosa y atractiva de una Europa ecológica que integre una economía europea incluyente, ecológica y competitiva que preserve el medio ambiente y la salud para las generaciones actuales y futuras, y destacando dos elementos esenciales del Séptimo PAM, como son el reforzamiento y la mejora de la aplicación de la política y la legislación existentes en materia de medio ambiente, por un lado, y la transición hacia una economía ecológica, por otro.

En cuanto a las propuestas concretas para el nuevo Programa Medioambiental, el Consejo destaca que éste debe establecer los elementos clave de la futura Política Ambiental y vincularla a la Estrategia Europa 2020 y a otras

estrategias pertinentes, como la de Desarrollo Sostenible, destacando los servicios fundamentales que el medio ambiente, incluida la biodiversidad, ofrece a la sociedad y la economía.

El texto de las Conclusiones incluye una primera parte relativa a «Perspectiva para 2050 y objetivos para 2020», en la que se estima que el Séptimo PAM debe ser un marco estratégico global para el medio ambiente que establezca la manera de lograr para 2050 una perspectiva ambiciosa y atractiva de una Europa ecológica que integre una economía europea incluyente, ecológica y competitiva que preserve el medio ambiente y la salud para las generaciones actuales y futuras; para lo que subraya que una perspectiva ambiciosa y atractiva para 2050 del Séptimo PAM debe basarse en la visión de 2050 que figura en la Hoja de ruta «Hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» y en las conclusiones del Consejo de marzo de 2012 sobre el rápido progreso en la Estrategia hipocarbónica para 2050, con la finalidad de que la Unión Europea se convierta en una economía ecológica, competitiva y eficiente en el uso de los recursos y en una sociedad que respete las limitaciones de recursos y los límites del Planeta, esforzándose por una disociación plena entre el crecimiento económico y la degradación del medio ambiente, con unas emisiones de gases de efecto invernadero que sean acordes con el objetivo de permanecer por debajo del 2° C de aumento de la temperatura mundial en comparación con los niveles preindustriales, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero en un 80-95% para 2050 con respecto a 1990, con un medio ambiente sin sustancias tóxicas, limpio y saludable, y protegiendo la biodiversidad y los servicios que los ecosistemas prestan, valorándose adecuadamente.

En base a ello, el Consejo insta a la Comisión a que señale en el nuevo Programa las prioridades y objetivos, así como metas, indicadores y acciones realistas, alcanzables y con una buena relación entre coste y eficacia para el año 2020, las cuales marquen el rumbo hacia una visión ambiciosa y atractiva de 2050.

Asimismo, el Consejo solicita a la Comisión a que, en su propuesta de nuevo Programa, se centre en medidas que, por un lado, mejoren la aplicación y el cumplimiento de la política y la legislación medioambientales, mejoren el uso de instrumentos de política y refuercen la política y la legislación sobre medio ambiente, y, por otro, en acciones eficaces y rentables que apoyen la transición hacia una economía ecológica incluyente.

En cuanto al primer grupo de medidas («Mejorar la aplicación, ejecución, supervisión y fortalecimiento de la política y la legislación medioambientales»), el Consejo insta a la Comisión a redoblar los esfuerzos lograr los objetivos establecidos en la política y la legislación relativa al aire, el agua, el medio marino, los residuos, la biodiversidad, la protección de la salud, los productos químicos, las instalaciones industriales, el clima y la energía. Estimando el Consejo que una parte fundamental del Séptimo Programa debe ser la mejor aplicación de la política y la legislación ambiental, en consonancia con la Comunicación de

la Comisión «Sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la UE: instaurar la confianza mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta», de 7 de marzo de 2012 [COM (2012) 95 final], anima a ésta a tomar iniciativas en relación con estas cuestiones:

- * mayor desarrollo y una mejor estructuración, difusión y accesibilidad del conocimiento sobre medio ambiente y el fortalecimiento de la interfaz científico-normativa;
- * mejora de la aplicación y la ejecución para lograr un mejor seguimiento;
- * una mejora de las inspecciones y de los regímenes de vigilancia, evitando cargas administrativas innecesarias;
- * mejora de la tramitación de reclamaciones a nivel nacional, en particular de las opciones para la resolución de litigios como la mediación;
- * una mejora del acceso a la justicia conforme al Convenio de Aarhus;
- * apoyo a las redes a escala de la UE de profesionales del medio ambiente, y también a profesionales de otros sectores pertinentes, y
- * la promoción de asociaciones con los Estados miembros que podrían tener la forma de acuerdos de aplicación.

Por otra parte, se invita a la Comisión a que en el Programa aborde ámbitos como la biodiversidad, la adaptación al cambio climático, el agua, el medio ambiente urbano y el medio ambiente y la salud, apoyando iniciativas en marcha y algunas nuevas, tales como:

- * la garantía de la continuidad y mejora de las medidas para proteger la salud humana y el medio ambiente abordando:
 - la seguridad y la sostenibilidad de la nanotecnología y materiales avanzados,
 - los interruptores endocrinos, basándose en los logros científicos, para reducir la exposición a éstos, y de proteger la salud humana y el medio ambiente, en particular a los menores,
 - determinación y evaluación de la combinación de los efectos de las sustancias químicas en los diferentes sectores, y establecer un planteamiento global para reducir al máximo la exposición a las sustancias peligrosas y productos químicos,
 - la reducción de las emisiones de ruido,
 - la calidad del aire interior,
 - la mejora del conocimiento científico sobre los riesgos emergentes para el medio ambiente y la salud, promoviendo, de ser necesario, la vigilancia biológica de las personas y apoyando la investigación en materia de métodos de evaluación de riesgos y la elaboración de unos métodos adecuados de evaluación de impacto para elaborar nuevas medidas y legislación medioambientales en este ámbito;

- *la elaboración y aplicación de una estrategia global de adaptación al cambio climático de la UE, con miras a su integración en las políticas de la UE y para abordar los impactos potenciales y las soluciones en relación con la afectación del cambio climático en el medio ambiente (p. ej., la biodiversidad, los recursos hídricos, los océanos y los suelos, incluidos los posibles riesgos de escasez de agua, las sequías, los fenómenos meteorológicos extremos y la salud humana);
- *alcanzar para el año 2020 los fines de la Estrategia de Biodiversidad de la UE y los objetivos de Aichi (Japón) sobre la biodiversidad dentro de la UE, incluidas la integración de dichos objetivos en todas las demás políticas del sector y la movilización de los recursos financieros; y
- *el impulso de una estrategia global de la UE que permita determinar el modo más adecuado para que una economía ecológica e incluyente contribuya a mejorar el entorno urbano, centrándose en la integración de la planificación urbana con los objetivos relativos a la eficiencia de los recursos, una economía baja en carbono, el uso sostenible del suelo urbano, la resistencia de los ecosistemas, la gestión del agua, la salud humana, la participación pública en la toma de decisiones y la educación y sensibilización medioambiental.

El segundo grupo de medidas propuesto por el Consejo hace referencia a la «Transición a una economía ecológica», con la finalidad de mejorar la coherencia de las políticas mediante una integración mejor y más significativa del medio ambiente, entre otras cosas del valor de la biodiversidad y de los recursos naturales, en las restantes políticas, y pasar a una economía ecológica mediante una producción y unas pautas de consumo más sostenibles, así como intentar disociar totalmente el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente; para lo que insta a la Comisión a que proponga indicadores y calendarios que tracen objetivos realistas y alcanzables en relación con la eficacia energética, la disociación de la utilización de los recursos de la actividad económica y las repercusiones ambientales relacionadas con su utilización para recursos naturales clave, como el agua, las materias primas (p. ej., el fósforo y el nitrógeno) y el suelo, así como para los otros sectores clave.

Asimismo, insta a la Comisión a que, en su propuesta de nuevo Programa, incluya medidas en apoyo del desarrollo del Mercado Único y del crecimiento sostenible, mediante el fomento de productos y servicios sostenibles e impulsando las pautas sostenibles de consumo y de producción, tales como estas:

- *corregir las deficiencias del mercado, p. ej., a través del principio «quien contamina paga»;
- *compartir conocimientos y prácticas correctas en cuanto a trasladar la imposición fiscal del trabajo hacia la utilización de los recursos y la energía, así como de las repercusiones negativas en el medio ambiente;

- *racionalizar y suprimir gradualmente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y la economía, incluidos los combustibles fósiles; debiendo tenerse en cuenta su impacto sobre los grupos más vulnerables de la sociedad;
- *determinar, y en su caso suprimir, los obstáculos que puedan impedir avanzar hacia el objetivo de la UE de reducción de los gases de efecto invernadero;
- *hacer avanzar la política de producción, ampliando más la utilización de requisitos de eficiencia energética de los productos y apoyando el fomento de un mercado único de productos y servicios seguros y respetuosos con el medio ambiente;
- *aumentar la disponibilidad, su carácter más asequible, la funcionalidad y el atractivo de los productos y servicios seguros y respetuosos con el medio ambiente;
- *permitir que los consumidores y los clientes tengan acceso a una mejor información sobre los productos;
- *fomentar la innovación ecológica y otras soluciones y tecnologías favorables al medio ambiente;
- *dar prioridad a iniciativas de fomento de mercados de productos y servicios más ecológicos, p. ej., desarrollando iniciativas, normas y objetivos indicativos para la contratación pública ecológica y compartiendo información sobre nuevos modelos empresariales, y
- *tener en cuenta las repercusiones en el medio ambiente y la huella ecológica de los bienes importados.

En esta misma línea, el Consejo, asumiendo la Comunicación de la Comisión sobre la ecoinnovación, de 15 de diciembre de 2011 [COM (2011) 899 final, Bruselas], insta a la misma a que:

- *determine la posible contribución de la innovación tecnológica y no tecnológica a la realización de los objetivos y metas de la Hoja de ruta «Hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» y demás estrategias y planes de acción;
- *proponga aumentar la innovación e introducir cambios sistémicos, con el fin de acelerar los procesos de innovación hacia el crecimiento ecológico;
- *determine los medios con que la Comisión y los Estados miembros pueden ayudar a lograr la ecoinnovación;
- *haga uso de las herramientas para la gobernanza de Europa 2020, incluidas las orientaciones integradas;
- *utilice en su caso los mecanismos financieros actuales, y
- *desarrolle el Plan de Acción sobre ecoinnovación hasta hacer de él una cooperación estratégica con los Estados miembros y todas las partes interesadas pertinentes.

Por otra parte, el Consejo también insta a la Comisión a que incluya en su propuesta medidas en apoyo de las condiciones necesarias para una economía circular y ecológica, como las siguientes:

- * aplicar una perspectiva basada en el ciclo de vida;
- * estimular la utilización eficiente de los recursos, los ciclos de materiales libres de toxicidad y la reducción de los residuos;
- * estimular el mercado de materiales secundarios y la demanda de materiales reciclados;
- * estimular el paso a una economía basada en la reducción, la reutilización y el reciclado de residuos, sin poner en peligro la seguridad, el medio ambiente y la salud, y
- * reducir al máximo, con vistas a su desaparición gradual, los vertidos de residuos reciclables y biodegradables.

Finalmente, el Consejo alienta el desarrollo de asociaciones de innovación, en concreto sobre el agua y las materias primas, para facilitar soluciones innovadoras en esas materias; insta a la Comisión a que proponga y ponga a punto, en el marco del nuevo Programa, medidas que integren los objetivos medioambientales en todas las restantes políticas de la Unión; pide a la Comisión esfuerzos para ponderar más ampliamente los progresos sociales, medioambientales y económicos hacia el desarrollo sostenible, apoyando las acciones internacionales, y anima a la Comisión, a los Estados Miembros y a todos los demás interesados a participar eficaz y coordinadamente y a avanzar en este ámbito.

V. EL SÉPTIMO PROGRAMA AMBIENTAL: EL PROGRAMA GENERAL DE MEDIO AMBIENTE DE LA UNIÓN HASTA 2020.

1. Iniciativas que enmarcan estratégicamente el nuevo Programa

El Séptimo Programa se basa no sólo en los importantes logros de cuarenta años de política medioambiental de la Unión, sino también en una serie de recientes iniciativas estratégicas en este ámbito, y en otros relacionados que tratan de preparar, sin catastrofismos, la economía y la sociedad para un panorama no muy halagüeño, apostando claramente, y con tintes revolucionarios, por una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético distinto, y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía y energías renovables, biodiversidad, eco-innovación, transportes, etc. (aunque bien es verdad que la futura coyuntura económica puede malograr un buen número de estas iniciativas); destacando la Hoja de Ruta de Eficiencia de los Recursos, la Estrategia de Biodiversidad 2020 y la Hoja de Ruta hacia una Economía Baja en Carbono, todas de 2011.

En primer lugar, la Comisión adoptó la Comunicación «Una Europa que utilice eficazmente los recursos-Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia

Europa 2020» [COM (2011) 21 final, Bruselas, 26.1.2011], teniendo en cuenta que los recursos naturales sustentan el funcionamiento de la economía europea y mundial y nuestra calidad de vida, incluyendo materias primas tales como los combustibles, los minerales y los metales, sin olvidar también los alimentos, la tierra, el agua, la biomasa y los ecosistemas, y que los mismos sufren una presión cada vez mayor, y, asimismo, teniendo en cuenta que, si continúa la tendencia actual, se espera que en 2050 la población mundial haya crecido un 30 % hasta alcanzar la cifra de 9.000 millones de habitantes y que los ciudadanos de las economías en desarrollo y emergentes aspirarán legítimamente a los niveles de bienestar y consumo de los países desarrollados.

En respuesta a estos cambios, el texto estima que la mejora de la eficiencia de los recursos será fundamental para garantizar el crecimiento y el empleo en Europa, que generará grandes oportunidades económicas, mejorará la productividad, reducirá los costes y aumentará la competitividad; siendo preciso desarrollar nuevos productos y servicios y encontrar nuevos modos de reducir los insumos, minimizar los residuos, mejorar la gestión de las reservas de recursos, cambiar los patrones de consumo, optimizar los procesos de producción y los métodos empresariales y de gestión y mejorar la logística, pues ello contribuirá a fomentar la innovación tecnológica, impulsar el empleo en el sector de las «tecnologías verdes», en plena expansión, mantener el comercio de la UE, incluida la apertura de nuevos mercados, y beneficiar a los consumidores con unos productos más sostenibles.

Sobre la base de la Estrategia Europa 2020, y como uno de los ejes principales de su filosofía, se entiende que para avanzar hacia una economía eficiente en el uso de recursos deben cumplirse algunas condiciones (adoptar medidas coordinadas en una amplia gama de ámbitos de acción, actuar urgentemente, dados los largos plazos para poner en marcha los proyectos de inversión, y se ha de convencer a los consumidores para que consuman productos obtenidos mediante un uso eficiente de recursos, que impulsen la innovación y velen porque no se pierdan las mejoras de eficacia).

Teniendo la iniciativa como objetivo fundamental mejorar la seguridad para la inversión y la innovación forjando un acuerdo sobre la visión a largo plazo y garantizando que todas las políticas pertinentes tengan en cuenta la eficiencia de los recursos de forma equilibrada, la misma ofrece un marco de medidas a largo plazo en varios ámbitos políticos, apoyando los programas relativos al cambio climático, la energía, el transporte, la industria, las materias primas, la agricultura y la pesca, la biodiversidad y el desarrollo regional, debiendo coordinarse adecuadamente.

Los componentes fundamentales del marco a largo plazo se presentarán en forma de una serie de Hojas de ruta (algunas ya mencionadas) coordinadas y destinadas a esbozar lo que necesita la UE para, en 2050, crear una economía con baja emisión de carbono, analizar la forma en que la UE puede dotarse de un sistema energético con baja emisión de carbono, con una utilización

eficiente de los recursos, y que sea seguro y competitivo, presentar un sistema de transportes con baja emisión de carbono, con una utilización eficiente de los recursos, seguro, competitivo y que elimine todos los obstáculos al mercado interior del transporte, que fomente las tecnologías limpias y modernice las redes de transporte, y definir objetivos a medio y largo plazo y los medios para conseguirlos, con el objetivo fundamental de separar el crecimiento económico de la utilización de los recursos y de su impacto ambiental, y de esta manera intentar que los inversores, los investigadores, los responsables políticos y los reguladores tengan la seguridad necesaria para desarrollar su actividad.

Entre las medidas incluidas en la iniciativa (que se detallan en el Anexo 1), podemos destacar un Plan de eficiencia energética para 2020 (que identifique las medidas para lograr unos ahorros de energía del 20% en todos los sectores, y al que seguirá una normativa destinada a garantizar la eficiencia y el ahorro energéticos; propuestas destinadas a reformar las Políticas Agrícola y Pesquera Comunes, la Política de Cohesión, las infraestructuras de energía y las redes de transporte transeuropeas (en el contexto del próximo presupuesto de la UE y para adaptar dichos sectores a una economía con baja emisión de carbono y que utilice los recursos con eficiencia); una nueva estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2020; medidas destinadas a hacer frente a los desafíos en los mercados de productos básicos y las materias primas; una estrategia destinada a convertir a la UE en una «economía circular» basada en una sociedad del reciclado para reducir la producción de residuos y utilizarlos como recursos; medidas tempranas en materia de adaptación al cambio climático, y una política del agua que convierta en prioritarias las medidas de ahorro de agua y de mejora de su eficiencia. Además, se prevén medidas para afianzar la base de conocimientos en estas materias, la incidencia mundial del tema y en materia de gobernanza y seguimiento de la iniciativa.

Continuando su trabajo, y en el marco de la Estrategia Europa 2020 y de la iniciativa anterior, la Comisión aprobó la Comunicación «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» [COM (2011) 571 final, Bruselas, 20.9.2011], que supone un importante documento para afrontar con seriedad no sólo los retos ambientales futuros, sino también los sociales y económicos.

En efecto, esta Comunicación reconoce que Europa ha disfrutado durante muchas décadas de un importante crecimiento en términos de prosperidad y bienestar sobre la base de un uso intensivo de los recursos, pero actualmente se enfrenta a los desafíos de estimular el crecimiento necesario para proporcionar empleo y bienestar a sus ciudadanos y de garantizar que la calidad de ese crecimiento redunde en un futuro sostenible; estimando que, para hacer frente a esos desafíos y convertirlos en oportunidades, la economía europea deberá proceder, en el espacio de una generación, a una transformación radical en los ámbitos de la energía, la industria, la agricultura, la pesca y los sistemas de transporte, así como en el comportamiento de productores y consumidores, y que una preparación oportuna, previsible y controlada de este proceso de

transformación permitirá a la Unión seguir desarrollando su riqueza y bienestar, reduciendo al mismo tiempo los niveles y el impacto del uso de los recursos (pues, las tendencias apuntan al fin de una era de recursos abundantes y baratos).

El objetivo final, ciertamente muy ambicioso, pero estimulante al mismo tiempo, es que en 2050, la economía de la UE haya crecido de manera respetuosa con las restricciones de recursos y con los límites del planeta, contribuyendo así a la transformación económica mundial, convirtiendo la economía de la UE en competitiva e integradora y que proporcionará un elevado nivel de vida con un impacto ambiental mucho menor (es decir, crear más con menos), en la que todos los recursos se gestionarán de manera sostenible, desde las materias primas hasta la energía, el agua, el aire, la tierra y el suelo, y se habrán alcanzado los objetivos intermedios sobre el cambio climático, al tiempo que se habrán protegido, valorado y restablecido sustancialmente la biodiversidad y los servicios eco-sistémicos que ésta sustenta.

La Hoja de Ruta incluye un primer eje en relación con la transformación de la economía, que exige la implantación de políticas que reconozcan las relaciones de interdependencia entre la economía, el bienestar y el capital natural, y que traten de eliminar las barreras que obstaculizan la mejora de la eficiencia de los recursos permitiendo a las empresas operar sobre una base equitativa, flexible, predecible y coherente. Para ello se detallan problemas y propuestas en materia de consumo y producción sostenibles (incluyendo la mejora de los productos, cambios de las pautas de consumo e impulsar la producción eficiente), la conversión de los residuos en recursos, el apoyo a la investigación y la innovación, y la eliminación progresiva de las subvenciones ineficientes, la fijación de precios correctos y la reorientación de la carga impositiva. El segundo eje del documento hace referencia al capital natural y los servicios de los ecosistemas, al entender que de ellos depende la prosperidad económica y el bienestar, por lo que se precisan acciones en relación con los servicios de los ecosistemas, la biodiversidad, los minerales y los metales, el agua, el aire, la tierra y los suelos y los recursos marinos. En tercer lugar, se analizan y se proponen medidas en relación con los sectores claves por su impacto ambiental: la alimentación, la vivienda y la movilidad. Para finalizar con propuestas en materia de gobernanza, seguimiento y los aspectos internacionales.

En relación con la anterior Hoja de Ruta y su ámbito, el Consejo adoptó conclusiones sobre «Una economía europea competitiva: la competitividad industrial desde el punto de vista de la utilización eficiente de los recursos», de 29 de septiembre de 2011, sobre la propia Hoja de Ruta, de 19 de diciembre de 2011, y sobre «Aspectos económicos de la hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos», de 21 de febrero de 2012 (doc. 6811/12, 23.12.2012), en las que acoge con satisfacción la presentación de la misma, y, sin perjuicio de ciertas precisiones, estima que la misma constituye un elemento clave que llevará a la Unión a «una transformación económica en una economía más competitiva y sostenible, y que contribuirá a los esfuerzos que se están rea-

lizando a nivel mundial para garantizar una transición a una economía verde», si bien subraya que las medidas previstas deben ser coherentes con la necesidad de estabilidad económica y saneamiento presupuestario, y ser económicamente eficientes y rentables.

Asimismo, en relación con el nuevo Programa, estratégicamente debemos resaltar la Comunicación de la Comisión relativa a la «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural» [COM (2011) 244 final, Bruselas, 3.5.2011], en la que, a pesar de que en la UE sólo el 17% de los hábitats y especies y el 11% de los ecosistemas clave protegidos por la legislación europea se encuentran en estado favorable y de las medidas iniciadas en 2010, que no han tenido mucho éxito, se pretende invertir esta tendencia de pérdida de biodiversidad y acelerar los esfuerzos hacia una economía ecológica capaz de utilizar eficientemente sus recursos. En consonancia con otros documentos del mismo carácter, y en especial la Estrategia Europa 2020, reafirmadas las múltiples ventajas de valorar la riqueza natural (mejor uso de los recursos, avances hacia una economía hipocarbónica, liderazgo en investigación e innovación y nuevas competencias, empleos y oportunidades empresariales), y colocando el conocimiento sobre la biodiversidad como punto de partida, se plantea un marco de actuación para el próximo decenio, sobre la base de medidas de conservación y restauración de la naturaleza, mantenimiento y mejora de los ecosistemas y sus servicios, sostenibilidad de la agricultura, la silvicultura y la pesca, la lucha contra las especies exóticas invasoras, cumplir los objetivos asumidos a nivel internacional y contribución de otras políticas (resaltándose en el Anexo la concreción de las mismas).

En este mismo sentido, y siguiendo una línea de actuación ya consolidada en materia energético-ambiental, la Comisión aprobó la Comunicación «Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050» [COM (2011) 112 final, Bruselas, 8.3.2011], en la que se presenta el itinerario para una posible actuación hasta 2050 que permita a la UE reducir las emisiones de GEI entre una 80% y un 95% sobre la base de 1990 (fijándose como objetivos intermedios reducciones reales del 25% para 2020 y entre el 40% y el 60% entre 2030 y 2040), de acuerdo con el Consejo Europeo de octubre de 2009; previendo medidas, y las correspondientes reducciones, en los sectores directamente implicados (sector eléctrico, transportes, construcción, sector industrial y aumento de productividad en el uso de la tierra), así como otras de carácter general (como aumentar sustancialmente las inversiones de capital, reducir la factura energética y la dependencia de los combustibles sólidos, crear empleos nuevos y mejorar la calidad del aire y de la salud), sin olvidar finalmente la dimensión internacional.

Si bien los anteriores son los textos que más han influido en el nuevo Programa, debemos mencionar algunos otros generales, como la Estrategia Europa 2020, o más específicos, tales como las Comunicaciones de la Comisión «Energía 2020. Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura» [COM

(2010) 639 final/3, Bruselas, 14.1.2011] y «Energías renovables: en marcha hacia el objetivo de 2020» [COM (2011) 31 final, Bruselas, 31.1.2011]; el Libro Verde «Iluminemos el futuro. Acelerando el despliegue de tecnologías de iluminación innovadoras» [COM (2011) 889 final, Bruselas, 15.12.2011]; las Comunicaciones sobre «Innovación para un futuro sostenible. Plan de Acción sobre Ecoinnovación-Eco-AP» [COM (2011) 899 final, Bruselas, 15.12.2011], y «La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa» [COM (2012) 60 final, Bruselas, 13.2.2012], y finalmente la importante Comunicación «Sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la UE: instaurar la confianza mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta» [COM (2012) 95 final, Bruselas, 7.3.2012].

2. La Propuesta de Decisión sobre el Séptimo Programa Ambiental

Los Programas Ambientales, como sabemos, vienen orientando la política medioambiental de la Unión Europea desde principios de la década de los setenta. Actualmente, en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los Programas se adoptan con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (art. 192). El Sexto Programa de Medio Ambiente expiró en Julio de 2012 (aunque naturalmente siguen aplicándose muchas de las medidas y acciones iniciadas en su marco) y, de acuerdo con el marco preparativo que ya hemos analizado, la Comisión Europea propuso e hizo público el 29 de noviembre de 2012 el Séptimo Programa destinado a sucederlo, y la propuesta de Decisión relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020: «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» [COM (2012) 710 final, Bruselas, 29.11.2012].

En base al art. 192-3º del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Propuesta de Decisión, en su larga Exposición de Motivos, subraya la importancia de los Programas en la Política Ambiental de la Unión, y tiene en cuenta la evaluación final del Sexto Programa, llamando la atención en particular sobre los desafíos, las tendencias insostenibles y las deficiencias detectadas, enfatizando que la prosperidad de la Unión depende de la adopción de medidas para resolver tales problemas. Asimismo, se asume que el Programa debe contribuir a la consecución de los objetivos medioambientales ya acordados por la Unión (en materia de emisiones de gases de efecto invernadero, biodiversidad, aguas, productos químicos, riesgos ambientales para la salud humana, residuos o suelo), en el marco general de los esfuerzos «por desvincular por completo el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente». Finalmente, la Exposición de Motivos recuerda, entre otras cuestiones, los principios esenciales de esta Política, la necesaria actuación de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de integración medioambiental, y con compromisos con agentes no gubernamentales, la imprescindible aplicación completa y uniforme del acervo

medioambiental en toda la Unión, la necesidad de contar con datos fiables y con el respaldo de inversiones adecuadas, y utilizando una combinación adecuada de los instrumentos legislativos clásicos y otros más dirigidos a empresas y ciudadanos (tales como incentivos económicos, instrumentos de mercado, herramientas de información y medidas voluntarias).

Jurídicamente, esta Decisión es mucho más escueta que la que en su día aprobó el Sexto Programa (14), pues ahora se incluye materialmente el Programa como anexo, y en aquella ocasión la propia Decisión establecía el contenido jurídico del Programa que había preparado la Comisión.

En efecto, el art. 1 de la Decisión adopta el Programa General de Medio Ambiente de la Unión (denominado así ahora, resaltando su carácter en relación con los otros documentos estratégicos que hemos analizado, en lugar de Séptimo Programa, que sería el que correspondería al método numérico tradicional) para el período que finaliza el 31 de diciembre de 2020, y que se incluye completo en el Anexo.

El art. 2 de la Decisión establece los objetivos de la Unión a tener en cuenta en la ejecución del Programa, y los principios del mismo (enfatiéndolos así, aunque algunos provienen de los propios Tratados, siendo por tanto innecesaria su mención).

En la ejecución del Programa, la Unión tendrá los objetivos siguientes (que han sido mencionados en la Exposición de Motivos):

- *proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión;
- *convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva;
- *proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar;
- *maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión;
- *mejorar la base de información de la política de medio ambiente;
- *asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y fijar correctamente los precios;
- *intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas;
- *aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión, y
- *reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos ambientales a nivel regional y mundial.

(14) Decisión n° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DOCE L 242, 10.9.2002).

Por otra parte, la base del Programa son el principio de que «quien contamina paga», los principios de cautela y de acción preventiva, y el principio de corrección de la contaminación en su origen; reproduciendo innecesariamente los establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión, y además parcialmente.

Además, todas las medidas, acciones y metas del programa se han de aplicar según los principios de la «normativa inteligente» (15) y se someterán a una evaluación de impacto completa.

El art. 3 de la Decisión prevé, como ya sabemos, que la Unión y sus Estados Miembros serán responsables de la consecución de los objetivos prioritarios establecidos en el Programa; debiendo aplicar un planteamiento coherente para resolver los problemas, y actuando según el principio de subsidiariedad y al nivel que resulte más adecuado con los objetivos y resultados del mismo. Asimismo, y como es habitual en la Unión, se prevé que las autoridades públicas a todos los niveles trabajen con las empresas y los interlocutores sociales, la sociedad civil y los ciudadanos en la aplicación del Programa.

3. El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea (2013-2020): «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»

A diferencia del anterior, el Séptimo Programa (ahora denominado Programa General de Medio Ambiente) (16) se incluye, tal como ya hemos señalado, en el Anexo de la Propuesta de Decisión.

El Séptimo Programa tiene también una nueva estructura (articulada en 102 puntos), al integrarse de una primera parte relativa a las propuestas generales en la materia hasta 2020, y ordenarse en varias partes relativas a las prioridades temáticas, el marco instrumental, responder a desafíos locales, regionales y mundiales, y el seguimiento de los avances, pero (y quizás esto sea lo más innovador de la estructura), de forma integrada y coherente, el Programa establece al mismo tiempo nueve objetivos prioritarios relativos a proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE; convertir a la UE en una economía hipocarbónica, que sea eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva; proteger a los ciudadanos de la UE de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar; maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la UE; mejorar la base de información de la política de medio ambiente;

(15) Comunicación de la Comisión sobre «Normativa inteligente en la Unión Europea» [COM (2010) 543 final, Bruselas, 8.10.2010], que sustituye a la iniciativa «Legislar mejor».

(16) El nombre de «Programa General» hubiera sido mucho más adecuado desde sus inicios al realizarse la trascendencia de los mismos en la propia Política Ambiental, y en relación con las restantes. Actualmente, rompiendo el sistema numérico tradicional, quizás se haya querido resaltar su importancia en relación con los textos estratégicos que hemos mencionado, y que enmarcan algunas de las propuestas y medidas del propio Programa.

asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y fijar correctamente los precios; intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas; aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la UE, y reforzar la eficacia de la UE a la hora de afrontar los desafíos ambientales a nivel regional y mundial.

El Programa se inicia con una parte titulada «Programa de acción hasta 2020» (puntos 1 a 15), en la que en primer lugar se ponen de manifiesto los importantes logros alcanzados en materia ambiental en los últimos cuarenta años (considerando que «se ha creado un considerable acervo legislativo en materia de medio ambiente que cuenta entre las normas más modernas y completas del mundo», llevando las estrictas normas a gran parte del continente europeo, contribuyendo a resolver algunos de los problemas ambientales que más preocupan a ciudadanos y empresas), al reducirse considerablemente las emisiones de contaminantes al aire, al agua y al suelo, así como las emisiones de gases de efecto invernadero, especialmente en los últimos años; se ha modernizado la normativa en materia de productos químicos, y se constata que la calidad del agua en la Unión es una de las mejores del mundo y que más del 18% del territorio y del 4% de sus mares han sido declarados zonas protegidas. Además, esta política ambiental ha impulsado la innovación y las inversiones en bienes y servicios medioambientales que crean empleo y oportunidades de exportación, y el empeño de la Unión ha contribuido a reforzar el compromiso internacional para combatir el cambio climático y la pérdida de biodiversidad y al éxito de la eliminación de las sustancias que inciden en la capa de ozono y de los combustibles con plomo a nivel mundial. También se ha avanzado considerablemente en la integración de los objetivos medioambientales en otras políticas y actividades de la Unión (destacando la Política Agrícola Común y la de Energía).

No obstante, muchas tendencias medioambientales siguen siendo preocupantes (en particular en materia de especies y hábitats naturales, fragmentación del territorio, uso de recursos y del territorio insostenible, residuos no gestionados adecuadamente), a lo que hay que añadir ciertas tendencias mundiales derivadas principalmente de algunos modelos de producción y consumo despilfarradores, tales como aumento de la demanda de bienes y servicios, agotamiento de recursos, minerales, fuentes energéticas y materias primas, provocando, cuando menos, aumentos considerables de su precio, con lo que esto significa, y sin olvidarse de las catástrofes ambientales o de otro tipo. Si bien, algunos de estos complejos problemas pueden afrontarse explotando todo el potencial de las tecnologías ambientales, garantizándose la adopción por la industria de las mejores técnicas disponibles y de las innovaciones y avances científicos y técnicos que van surgiendo, conociendo sus riesgos potenciales.

Sobre la base de la situación anterior, el Programa asume el compromiso de la Unión por transformarse en una economía verde e integradora que garantice el crecimiento y el desarrollo, proteja la salud y el bienestar, cree empleos dignos, reduzca las desigualdades, invierta en capital natural y lo preserve.

De acuerdo con la situación anterior, con claros como vemos, el Programa estima que la actuación hasta el año 2020 y más allá debe inspirarse en una visión de 2050 en la que

«vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida (entendida como capacidad de afrontar la adversidad saliendo fortalecido y alcanzando un estado de excelencia). Nuestro crecimiento hipocarbónico lleva tiempo disociado del uso de los recursos, marcando así el ritmo hacia una economía sostenible a nivel mundial».

Añadiendo que, para que pueda producirse esta transformación, será preciso integrar plenamente las consideraciones medioambientales en otras políticas, en particular en las de energía, transporte, agricultura, pesca, economía e industria, investigación e innovación y empleo, así como en la política social, de manera que se cree un planteamiento coherente y concertado (17), y estas medidas de la UE deberán completarse con una acción y una cooperación reforzadas y globales con países vecinos para resolver problemas comunes.

Además, la Unión tiene en cuenta los múltiples compromisos internacionales suscritos, en particular los contraídos en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 2012.

El Programa, de acuerdo con todo lo anterior, establece los objetivos prioritarios que la Unión Europea deberá alcanzar de aquí a 2020, teniendo en cuenta que la Política Ambiental es un ámbito compartido. Por ello, las medidas para alcanzar esos objetivos tendrán que adoptarse principalmente a nivel nacional, regional o local, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, y de acuerdo con el carácter compartido de esta Política en muchos casos se necesitarán medidas adicionales de la Unión, y por esto uno de los propósitos del Programa es conseguir que los diferentes niveles administrativos asuman la consecución de unos objetivos compartidos y que se garanticen unas condiciones equitativas para las empresas y las Autoridades públicas, teniendo en cuenta que unas metas y unos objetivos claros proporcionan además la orientación necesaria y un marco de actuación previsible para los responsables políticos y las demás partes interesadas, en particular las regiones y las ciudades, las empresas y los interlocutores sociales, y los ciudadanos particulares.

(17) En este sentido conviene recordar que la Unión ya ha puesto en marcha, en 2011, ese proceso de transformación con estrategias integradas y a largo plazo para detener la pérdida de biodiversidad, intensificar la eficiencia en el uso de los recursos y acelerar la transición hacia una economía hipocarbónica, ya mencionadas; y la Comisión ha seguido integrando las consideraciones ambientales en otras iniciativas recientes en materia energética y de transportes, también en 2011, así como en las reformas de las Políticas en materia agrícola y de desarrollo rural, pesca y cohesión, sobre la base de los éxitos alcanzados en ellas.

La segunda parte del Séptimo Programa está dedicada a las «Prioridades temáticas» (puntos 16 a 52), que incluye los tres primeros objetivos prioritarios del mismo (de la Política Ambiental para los próximos años), estructurándose sobre ellos: Objetivo prioritario nº 1, relativo a proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión (puntos 16 a 26); nº 2, sobre convertir a la Unión Europea en una economía hipocarbónica, que sea eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva (puntos 27 a 41), y nº 3 referido a proteger a los ciudadanos de la Unión de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar (puntos 42 a 52).

El Objetivo prioritario nº 1, relativo a proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión, parte de la idea (adecuada, sin duda) de que «el bienestar y la prosperidad económica de la UE se sustentan en su capital natural, del que forman parte los ecosistemas, que proporcionan bienes y servicios esenciales, como unos suelos fértiles y unos bosques multifuncionales, unas tierras y unos mares productivos, agua dulce y aire limpio, así como la polinización, el control de las inundaciones, la regulación climática y la protección contra catástrofes naturales», estando dirigida a la conservación y mejora del mismo una parte esencial de la legislación ambiental europea (como las normas en materia de aguas, calidad del aire, aves y hábitats (18); si bien también son importantes para esta finalidad la legislación relativa al cambio climático, productos químicos, emisiones industriales y residuos, al reducir las presiones sobre ecosistemas, especies y hábitats.

No obstante los éxitos logrados y los esfuerzos realizados, el Programa constata que se sigue perdiendo biodiversidad y que hay ecosistemas gravemente dañados (por lo que se adoptó la Estrategia sobre la Biodiversidad en 2011 con las medidas adecuadas, incluyendo las correspondientes a mejorar la aplicación de las Directivas sobre Aves y sobre Hábitats) y que el objetivo de la Directiva Marco del Agua de conseguir en 2015 un buen estado ecológico de las aguas sólo se conseguirá en un 53%, siendo posible que no se alcance algún otro objetivo posterior, a pesar de los éxitos logrados en relación con ciertos contaminantes (pero no así respecto a las deposiciones de nitrógeno y ozono).

Para mejorar la situación, se estima necesario atajar en su origen los problemas mediante una mayor integración de los objetivos ambientales relativos al capital natural en otras Políticas (principalmente en las de agricultura, pesca y cohesión, sin olvidar las cuestiones financieras plurianuales), y velar por que las mismas sean coherentes y produzcan beneficios recíprocos. Además, se

(18) En general, LÓPEZ RAMÓN, F., «La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos», Ed. Real Colegio de España de Bolonia, Zaragoza, 1980; «L'intégration de l'Espagne au réseau Natura 2000: une occasion manquée», *Revue européenne de droit de l'environnement*, nº 3/2009, págs. 285-296, y «Política ecológica y pluralismo territorial: ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad», Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009.

deben aplicar los planteamientos basados en los ecosistemas a la mitigación del cambio climático y a la adaptación al mismo, al ser también positivos para la biodiversidad.

Por otra parte, el Programa también confirma que la degradación, la fragmentación y el uso insostenible de la tierra en la Unión están haciendo peligrar una serie de servicios eco-sistémicos fundamentales, suponen una amenaza para la biodiversidad y aumentan la vulnerabilidad de Europa al cambio climático y a las catástrofes naturales, siendo asimismo responsables de la degradación del suelo, pues más del 25 % del territorio europeo está afectado por la erosión del suelo provocada por el agua, comprometiendo así las funciones edáficas y reduciendo la calidad de las aguas dulces. Además, otros problemas persistentes son la contaminación y el sellado del suelo. Para afrontar estos problemas, sin perjuicio de que su solución sea difícil y costosa, las decisiones de ordenación del territorio que se adopten al nivel administrativo pertinente deberán tener en cuenta el impacto ambiental, además del social y el económico; por otra parte, ha de reflexionarse sobre la necesidad de contar con un instrumento jurídicamente vinculante apropiado (dado que el texto propuesto es de 2006), y deberá hacerse frente al problema causado por la incidencia del exceso de nutrientes, mediante la aplicación estricta de la legislación en la materia y abordar el ciclo de los mismos en un planteamiento que interrelacione e integre las acciones relacionadas con tal problema.

Asimismo, en relación con los problemas del capital natural, el Programa Ambiental estima que la incidencia de la Estrategia sobre la Biodiversidad será muy positiva, en general.

Para proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE, el Programa garantizará que para 2020 se alcancen estos objetivos:

- *detención de la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos, y que los ecosistemas y los servicios que prestan se mantengan y mejoren;
- *reducción considerable de los impactos de las presiones sobre las aguas dulces, costeras y de transición, y sobre las marinas para alcanzar, mantener o mejorar el buen estado de las mismas, de acuerdo con las normas correspondientes;
- *disminución mayor de los impactos de la contaminación atmosférica sobre los ecosistemas y la biodiversidad;
- *que la tierra se gestione de una forma sostenible, el suelo se proteja adecuadamente y sigan saneándose los lugares contaminados;
- *que el ciclo de los nutrientes (nitrógeno y fósforo) se gestione de manera más sostenible y eficiente en cuanto al uso de los recursos, y
- *que se protejan los bosques y los servicios que prestan y se refuerce su capacidad de resistencia frente al cambio climático y los incendios.

Para conseguir estas metas, el Programa Ambiental estima necesario:

- * aplicar plenamente la Estrategia sobre la Biodiversidad y el Programa de Salvaguardia de las Aguas de Europa;
- * asegurar la existencia en 2020 de unas poblaciones de peces saludables, empezando en 2015 por no exceder en ninguna pesquería los niveles correspondientes a un rendimiento máximo sostenible y estableciendo a nivel europeo una meta cuantitativa de reducción de los desechos marinos;
- * cumplir íntegramente la legislación sobre calidad del aire y establecer medidas y metas estratégicas para los años posteriores a 2020;
- * reducir la erosión e incrementar la materia orgánica del suelo, sanear lugares contaminados y reforzar la integración de las consideraciones sobre el uso de la tierra en un proceso decisorio coordinado entre todas las esferas gubernamentales pertinentes, con el apoyo de la adopción de metas relativas al suelo y la tierra como recurso y de objetivos de ordenación territorial;
- * reducir asimismo las emisiones de nitrógeno y fósforo, en particular las procedentes de las aguas residuales urbanas e industriales y del uso de fertilizantes, y
- * desarrollar y aplicar una nueva Estrategia Forestal de la Unión que responda a las demandas que se ejercen sobre los bosques, aborde los beneficios que estos aportan y contribuya a un planteamiento más estratégico de su protección y mejora.

El Objetivo prioritario nº 2 del Programa es el relativo a convertir a la Unión Europea en una economía hipocarbónica, que sea eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva.

De acuerdo con las iniciativas, ya mencionadas, en materia de uso eficiente de los recursos y sobre una economía hipocarbónica competitiva, se pretende respaldar la transición hacia una economía que sea eficiente en su modo de utilizar los recursos, que disocie completamente el crecimiento económico del uso de los mismos y de la energía, y de sus impactos ambientales, que reduzca las emisiones de gases de efecto invernadero, que refuerce la competitividad a través de la eficiencia y la innovación y que promueva una mayor seguridad energética. Además, el Programa estima preciso innovar para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y para reforzar la competitividad en un contexto marcado por el aumento de los precios de los recursos, la escasez y las limitaciones de abastecimiento; constatándose que las empresas son las principales impulsoras de la innovación, incluida la ecoinnovación, aunque no bastan, siendo necesaria la intervención pública a nivel europeo y de los Estados Miembros. Todo lo cual, siendo imprescindible para hacer frente al desafío ambiental, tiene claros beneficios socioeconómicos (en materia de generación de empleo, ampliación

del mercado de las ecoindustrias o en relación con el reciclado, eficiencia energética y energías renovables).

Para avanzar en esta línea, el Programa estima imprescindible la aplicación completa del «paquete» de medidas en materia de clima y energía, debiendo acelerarse el cumplimiento del objetivo en materia de eficiencia energética (20% para 2020), siendo para ello esencial la nueva Directiva en la materia. Por otra parte, en materia de emisiones de gases de efecto invernadero, la Unión está bien encaminada en el cumplimiento del objetivo acordado (también un 20% en 2020), si bien el Programa considera que en esta reducción de emisiones deben participar todos los sectores de la economía y que han de prepararse las medidas para después de 2020, en el marco de las negociaciones internacionales y sobre la base de las Hojas de Ruta en materia de economía hipocarbónica y energía limpia y del Libro Blanco sobre el transporte, y considerando además la Directiva de Comercio de Emisiones como el pilar fundamental de esta política para el período posterior a 2020.

En materia de uso eficaz de recursos y reducción de emisiones, el Programa resalta, además, la importancia de la adopción por la industria de las mejores tecnologías disponibles en el marco de la Directiva de Emisiones Industriales de 2010, al aplicarse a más de 50.000 instalaciones industriales.

Igualmente, en esta misma línea de actuación, se adoptarán medidas para mejorar el comportamiento ecológico de bienes y servicios a lo largo de su ciclo de vida, por medio de iniciativas apropiadas (aumentar la oferta de productos sostenibles el incentivar a los consumidores sobre su uso, revisión de la normativa en materia de diseño y etiquetado de productos y sobre la etiqueta ecológica); resaltando la importancia para este objetivo de la normativa sobre ecodiseño. Asimismo, se fijarán metas para reducir el impacto ambiental global del consumo, en particular en los sectores de la alimentación, la vivienda y la movilidad.

En relación con el uso eficaz de recurso, resulta esencial utilizar la contratación pública con criterios ambientales, con el objetivo de intentar alcanzar el objetivo de que el 50% del total de las licitaciones incluya criterios ecológicos, siendo posible la elaboración de nuevas normas por sectores, y ello sin perjuicio de la adopción por la mayoría de Estados Miembros de planes de acción voluntarios y de metas concretas en relación a productos determinados (19).

(19) PERNAS GARCÍA, J. J., «Contratación Pública Verde», Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2011, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Análisis de los problemas derivados de la introducción de consideraciones ambientales en los modelos de colaboración público-privada para la dotación y explotación de obras públicas», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, M. Á. GONZÁLEZ IGLESIAS y A. CASARES MARCOS, «Estado actual y perspectivas de la colaboración público-privada», Premio Colección de Estudios del Consejo Económico y Social de Castilla y León 2010, Ed. CESCYL, Valladolid, 2011, pp. 217-331; «La integración de aspectos medioambientales en la contratación pública», en «Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas» (coord. por Lucía Casado Casado, Anna Pallarés Serrano), Ed. Atelier, Barcelona, 2010, pp. 123-162; «El régimen de la incorporación

En cuanto al importante problema de los residuos (20) (ya que la Unión genera anualmente 2.700 millones de toneladas, de los que 98 corresponden a residuos peligrosos; reciclándose o reutilizándose una media del 40% de los residuos sólidos, aunque algunos Estados Miembros llegan hasta el 70%, pero otros aún depositan en vertederos el 75% de los mismos), para que los mismos puedan utilizarse como recurso, siguiendo la Hoja de Ruta sobre uso eficaz de éstos, el Programa considera esencial que la legislación europea en materia de residuos se aplique completamente en la Unión, y con esfuerzos adicionales para reducir su generación, limitar la generación de energía a los materiales no reciclables, eliminar progresivamente el depósito en vertederos, garantizar un reciclado de alta calidad, desarrollar mercados para materias primas secundarias y tratar de gestionar los residuos peligrosos reduciendo al mínimo los efectos negativos para la salud humana y el medio ambiente; debiendo utilizarse asimismo instrumentos de mercado que primen la prevención, el reciclado y la reutilización de los residuos, suprimir obstáculos a las actividades de reciclado en el mercado interior y avanzar hacia una «economía circular», en la que los residuos se utilicen en cascada y se eliminen por completo los residuos remanentes.

Asimismo, para finalizar las menciones a recursos concretos, el Programa considera necesario abordar con carácter prioritario la eficiencia en el uso del agua, al considerarse que sigue derrochándose entre un 20% y un 40% del agua disponible en Europa (principalmente por fugas en los sistemas de distribución), aunque también inciden la sequía y la escasez en cada vez más zonas, y para contribuir a mantener su buen estado, existiendo todavía un amplio margen para mejorar la eficiencia hídrica, si bien asimismo se prevé un aumento de la demanda de agua y otros problemas derivados de la incidencia del cambio climático. En este contexto, el Programa estima necesario que la Unión y los Estados Miembros adopten medidas, desde ahora hasta el año 2020, para que las extracciones de agua respeten los límites de los recursos hidráulicos renovables, particularmente mejorando la eficiencia hídrica, mediante instrumentos de mercado tales como la tarificación del agua reflejando su valor real, y con técnicas y sistemas innovadores.

En relación con todos los ámbitos anteriores, el Programa señala que un marco de políticas a largo plazo y previsible en ellos contribuirá a conseguir un nivel de inversiones y actuaciones que permitirá desarrollar plenamente mercados de tecnologías más ecológicas y promover soluciones empresariales sostenibles, debiendo establecerse para ello indicadores y objetivos en materia de eficiencia en el uso de los recursos que orienten a quienes tienen que tomar decisiones en

de criterios ambientales en la contratación del sector público: su plasmación en las nuevas leyes sobre contratación pública de 2007», *Contratación Administrativa Práctica* (Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas), n.º 80/2008, pp. 41-72.

(20) FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «La Política Ambiental de la Unión Europea en materia de Residuos», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 276/2008, pp. 21-41.

el ámbito público y privado en el proceso de transformación de la economía, los cuales formarán parte integrante del propio Programa una vez acordados.

Además de las previsiones señaladas, para que la Unión pueda convertirse en una economía hipocarbónica, ecológica, competitiva y eficiente en el uso de los recursos, el Programa considera que en 2020:

- *deben haberse cumplido los objetivos establecidos en materia de clima y energía, y se esté trabajando para reducir en 2050 las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80% y un 95 % en comparación con 1990;
- *deben reducirse considerablemente el impacto ambiental global de las empresas y de los principales sectores industriales, y debe aumentarse su eficiencia en el uso de los recursos;
- *deben reducirse el impacto ambiental global de la producción y el consumo, en particular en los sectores de la alimentación, la vivienda y la movilidad;
- *los residuos se gestionen de forma segura como recurso, se registre un descenso absoluto de su proporción per cápita, la recuperación de energía se limite a los materiales no reciclables y hayan dejado de depositarse en vertederos los materiales que puedan hacerse compost y los reciclables, y
- *se haya prevenido o reducido considerablemente la escasez de agua.

Para alcanzar estos objetivos, será necesario:

- *aplicar íntegramente el paquete de medidas sobre clima y energía, y acordar el marco para después de 2020;
- *generalizar la aplicación de las «mejores técnicas disponibles» y promover la adopción de tecnologías, procesos y servicios innovadores;
- *impulsar la investigación y los trabajos de innovación, públicos y privados, necesarios para generalizar tecnologías, sistemas y modelos empresariales innovadores que aceleren la transición hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos, y reduzcan sus costes;
- * establecer un marco más coherente para una producción y un consumo sostenibles, revisar la legislación en materia de productos para mejorar su comportamiento medioambiental y la eficiencia de los productos en el uso de los recursos a lo largo de su ciclo de vida, y fijar metas de reducción del impacto global del consumo;
- *ejecutar íntegramente la legislación de residuos (con sus principios, objetivos e instrumentos), y
- *mejorar la eficiencia hídrica mediante el establecimiento de objetivos a nivel de cuencas hidrográficas y la utilización de mecanismos de mercado, tales como la tarificación del agua.

El Objetivo nº 3 del nuevo Programa es el relativo a proteger a los ciudadanos de la UE de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar, que se inicia resaltando los beneficios de la legislación ambiental europea, si bien la contaminación del aire y de agua y los productos químicos siguen siendo objeto de preocupación.

En relación con la contaminación atmosférica, se plantea actuar en los espacios en los que las personas, especialmente los grupos sociales sensibles, y los ecosistemas están más expuestas, como las ciudades y el interior de los edificios. Por otra parte, el Programa constata tanto la positiva incidencia de las aguas de baño de buena calidad para la salud humana y para el turismo (21), como los problemas de acceso a agua de calidad satisfactoria en algunas zonas rurales y los provocados por las inundaciones, en parte por los cambios en el ciclo hidrológico y en el uso de la tierra.

Una parte de los problemas anteriores provienen del hecho de que la legislación de ambas materias no se aplica plenamente en la Unión, por lo que se actualizarán las mismas y en particular sus objetivos de acuerdo con los datos científicos más recientes y se procurará crear sinergias con las relativas al cambio climático, biodiversidad, medio marino y territorio.

La prioridad en relación con ambos tipos continúa siendo controlar la contaminación en su origen, a lo que la Directiva de Emisiones Industriales de 2010 (22) contribuirá apreciablemente, así como la Hoja de Ruta en materia del mercado único de los transportes, que también incidirá sobre el ruido.

En relación con los productos químicos, el Programa subraya la trascendencia de la legislación REACH, sobre clasificación, etiquetado y envasado de los productos químicos, para la protección de la salud humana y el medio ambiente; si bien sigue habiendo incertidumbres en relación con algunos impactos sobre ambas cuestiones de algunas mezclas de productos químicos, los nanomateriales o productos concretos (como los que inciden con el sistema endocrino o el hormonal). En este ámbito, el Programa propone continuar aplicando y desarrollando iniciativas en relación con los efectos combinados de productos químicos y la seguridad de los alteradores endocrinos, se establecerá un enfoque global en la materia y se garantizarán la seguridad y la gestión sostenible de los nanomateriales. Además, dado el mercado auge, la creación de oportunidades

(21) FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El marco estratégico de la política de turismo de la Unión Europea: evolución y régimen vigente», Revista General de Derecho Europeo (Ed. Iustel), nº 28, octubre, 2012, 39 págs.

(22) LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A., y PERNAS GARCÍA, J. J., «Evaluaciones de Impacto Ambiental y Autorización Ambiental Integrada. Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia», Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2012, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen jurídico del control integrado de la contaminación», Revista de Derecho Ambiental, nº 22/1999, pp. 19-46, y «El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León», Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 300-301/2006, págs. 255-299.

y su incidencia en la reducción de los gases de efecto invernadero de los bio-productos, los productos bioquímicos y los biomateriales, deberá garantizarse que todo su ciclo de vida sea sostenible, no se presione más a la tierra ni se aumenten los niveles de emisión.

Aunque el cambio climático, señala el Programa (con ciertas notas catastrofistas), agravará algunos de estos problemas ambientales (olas de calor, inundaciones, tormentas o incendios forestales, así como formas nuevas de enfermedades humanas y que afecten a animales y vegetales), es preciso adoptar medidas para preparar adecuadamente a la Unión Europea en relación con el mismo, en especial en materia de adaptación, y fortalecer su resiliencia ambiental, económica y social. Medidas éstas que pueden tener repercusiones socioeconómicas muy positivas, p. ej., en la sanidad pública.

Para alcanzar estos objetivos, el Programa propone que en 2020:

- *la calidad del aire haya mejorado y la contaminación acústica haya disminuido considerablemente;
- *los ciudadanos disfruten de normas elevadas de calidad del agua potable y de baño;
- *se controlen los efectos combinados de los productos químicos y los problemas de seguridad que plantean los alteradores endocrinos, y se evalúen y minimicen los riesgos para el medio ambiente y la salud asociados al uso de sustancias peligrosas, incluidas las sustancias químicas presentes en productos;
- *se controlen adecuadamente los problemas de seguridad relacionados con los nanomateriales, aplicando un planteamiento coherente entre distintos ámbitos legislativos, y
- *se hayan realizado avances decisivos en materia de adaptación a los impactos del cambio climático.

Para ello, será necesario:

- *aplicar una política actualizada sobre calidad del aire y ruido, acorde con los conocimientos científicos más recientes, así como medidas contra la contaminación atmosférica y acústica en su origen;
- *impulsar la labor de aplicación de las Directivas de Agua Potable y de Aguas de Baño;
- *desarrollar una estrategia europea para un entorno no tóxico, respaldada por una base exhaustiva de conocimientos sobre toxicidad y exposición a los productos químicos, que propicie la innovación en sustitutos sostenibles;
- *acordar y aplicar una estrategia de adaptación al cambio climático a nivel de la Unión, incluida la integración de las consideraciones en materia de adaptación y gestión del riesgo de catástrofes en sectores e iniciativas políticas clave.

Para llevar a cabo todas las prioridades y objetivos temáticos referidos es necesario un «Marco instrumental» Puntos 53 a 86, al que el Programa dedica su tercera parte, integrando cuatro objetivos prioritarios, que considera pilares fundamentales: Objetivo prioritario nº 4 relativo a maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión (puntos 54 a 63); Objetivo prioritario nº 5 sobre mejorar la base de información de la política ambiental (puntos 64 a 71); Objetivo prioritario nº 6 relativo a asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y fijar correctamente los precios (puntos 72 a 82), y Objetivo prioritario nº 7 referido a intensificar la integración medio-ambiental y la coherencia entre políticas (puntos 83 a 86).

El Objetivo prioritario nº 4 relativo a maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión, comienza resaltando los beneficios de una aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Unión, a saber surgen unas condiciones equitativas para los agentes económicos que operan en el mercado único, se fomenta de la innovación y las «ventajas del pionero» para empresas europeas de muchos sectores, teniendo en cuenta asimismo los elevados costes derivados de no aplicarla (calculados en 50.000 millones de euros al año, incluyendo los derivados de los procedimientos de infracción) (23). Dado que de un Estado a otro, y dentro de cada uno de ellos, las diferencias en la ejecución son considerables, surge la necesidad de un sistema eficaz y viable de controles y contrapesos a nivel nacional que contribuya a identificar y resolver problemas de ejecución, así como de medidas para impedir que surjan, por lo que en los próximos años el Programa prevé que se dará máxima prioridad a la mejora de la aplicación del acervo ambiental europeo, dotando a quienes intervienen en tal proceso (a nivel nacional, regional y local) de los conocimientos y de la capacidad necesarios para facilitar obtener beneficios de esta aplicación efectiva.

Concretamente, hasta 2020 se prevé que los esfuerzos se centrarán en conseguir mejoras en cuatro ámbitos: perfeccionamiento de la recogida y difusión de los conocimientos en materia de aplicación para que el público y los profesionales en cuestiones de medio ambiente sepan perfectamente cómo las Administraciones nacionales y locales cumplen los compromisos de la Unión (incluyendo procedimientos específicos, «a medida», para resolver problemas de cumplimiento en algunos Estados Miembros); ampliación de las inspecciones y de la vigilancia a todo el sistema normativo europeo (permitiéndose a la Unión actuar cuándo haya motivos de preocupación); mejora de los procedimientos nacionales de tramitación y respuesta ante denuncias de incumplimiento de la legislación europea, y mayor acceso de los ciudadanos a la justicia en asuntos ambientales y a una tutela judicial efectiva. En general, se potenciará una cooperación más estrecha entre los profesionales que trabajan en la protección

(23) EUROPEAN COMMISSION (DIRECTORATE-GENERAL ENVIRONMENT), «The costs of not implementing the environmental acquis», Final report ENV.G.1/FRA/2006/0073, September 2011.

ambiental (como abogados de los Estados, inspectores, fiscales, defensores del pueblo y jueces) (24).

Además, la Comisión velará por que la legislación sea adecuada a sus fines y refleje la evolución científica más reciente, y utilizará indicadores y otros medios de seguimiento público de los avances de los Estados Miembros en la aplicación de la legislación de la Unión. Asimismo, se prevé (lo cual es una novedad resaltable, en relación con la tradición del uso de Directivas en esta Política) que las obligaciones legales que sean suficientemente claras y precisas se consagrarán en reglamentos, que tienen efectos directos y mensurables y dan lugar a menos incoherencias en la ejecución.

De acuerdo con las precisiones anteriores, el Programa garantizará en 2020 que:

- *los ciudadanos tengan acceso a información clara sobre cómo se está aplicando la legislación europea de medio ambiente;
- *haya mejorado la aplicación de las normas ambientales;
- *se haya reforzado el cumplimiento de la legislación ambiental en todas las esferas administrativas y se garanticen unas condiciones equitativas en el mercado interior;
- *la legislación ambiental de la Unión inspire más confianza a los ciudadanos, y que
- *se facilite la aplicación del principio de tutela judicial efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

Para ello, se prevé necesario:

- *establecer a nivel nacional sistemas de información sobre cómo se está aplicando la legislación ambiental de la Unión, acompañados de cuadros con los resultados de cada Estado Miembro;
- *celebrar acuerdos de asociación para la aplicación de la legislación entre la Comisión y los Estados Miembros;
- *ampliar a toda la legislación medioambiental los criterios que obligan a los Estados Miembros a realizar inspecciones y vigilancias eficaces, y desarrollar una capacidad complementaria a nivel de la UE para actuar ante situaciones en las que haya motivos de preocupación justificados, con el respaldo de redes de profesionales;
- *establecer mecanismos coherentes y eficaces a nivel nacional para la tramitación de denuncias relacionadas con la aplicación de la legislación ambiental de la Unión, y

(24) La jurisprudencia más importante del Tribunal de Justicia europeo puede verse en KRÄMER, L., «Compendio de Jurisprudencia de Derecho Comunitario del Medio Ambiente», Ed. Ministerio del Medio Ambiente, Madrid, 2007, y en los correspondientes capítulos del Observatorio de Políticas Ambientales, citado.

- *garantizar que las disposiciones nacionales sobre acceso a la justicia reflejen la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y promover los procedimientos no judiciales de resolución de conflictos como medio para encontrar soluciones amistosas en conflictos sobre cuestiones de medio ambiente.

El Objetivo prioritario nº 5 es el relativo a mejorar la base de información de la política de medio ambiente, dado que la Política Ambiental de la UE se basa en los resultados de la vigilancia ambiental, en evaluaciones, datos e indicadores vinculados a la aplicación de la normativa ambiental y en trabajos de investigación y científicos, y en iniciativas ciudadanas; estimándose que se han realizado grandes avances en este ámbito (como en materia de recogida y utilización de estadísticas e información, la generalización del Sistema Compartido de Información Medioambiental o los programas de información espacial-INSPIRE y de vigilancia de la tierra-GMES) si bien el ritmo al que ha evolucionado la situación y las incertidumbres que rodean las probables tendencias futuras requieren medidas adicionales para mantener y fortalecer esta base de información, de tal manera que la Política Ambiental de la Unión continúe elaborándose sobre la base de conocimientos profundos sobre el estado del medio ambiente, las respuestas posibles y los problemas y sus consecuencias, en particular en relación con los cambios ambientales, en particular el cambio climático, los efectos de las catástrofes, las repercusiones de la pérdida de especies, los límites del planeta o la interacción entre factores socioeconómicos y ambientales, en la transición hacia una economía verde, así como las implicaciones para el medio ambiente y la salud de ciertos productos químicos y mezclas o las nuevas cuestiones impulsadas por la evolución tecnológica (como nanomateriales, fuentes de energía no convencionales, captura y almacenamiento de carbono, ondas electromagnéticas o gestión del riesgo).

Para mejorar la base de información de la política de medio ambiente, el Programa garantizará que en 2020:

- *los responsables políticos y las empresas dispongan de una base más adecuada para desarrollar y aplicar las políticas de medio ambiente y clima, en particular para calcular costes y beneficios;
- *hayan mejorado considerablemente nuestros conocimientos y nuestra capacidad de evaluar y gestionar los nuevos riesgos climáticos y medioambientales, y
- *se haya consolidado la interfaz ciencia-política en cuestiones ambientales.

A tal fin, se estima necesario:

- *coordinar y concentrar los esfuerzos de investigación de la Unión y los Estados Miembros para colmar las principales lagunas en los conocimientos ambientales, en particular respecto a los riesgos de puntos de inflexión ambientales;

- * aplicar un planteamiento sistemático a la gestión del riesgo, y
- * simplificar, racionalizar y modernizar la recogida, la gestión y la puesta en común de datos e información sobre cambio climático y medio ambiente.

Seguidamente, el Objetivo prioritario nº 6 del Programa es el relativo a asegurar inversiones para la política de medio ambiente y en materia de clima y fijar correctamente los precios, ya que los esfuerzos necesarios para realizar los objetivos anteriores requerirán una inversión adecuada tanto públicas como privadas, y, aunque varios países se enfrentan graves problemas económicos, la necesidad de emprender reformas y reducir la deuda pública ofrecen nuevas oportunidades para avanzar hacia una economía hipocarbónica en la que se haga un uso más eficaz de los recursos.

Sin embargo, el Programa constata que es difícil atraer inversiones hacia algunos sectores debido a que el mercado no emite señales de precios o estos están distorsionados al no estar suficientemente contabilizados los costes ambientales o porque se subvencionan con fondos públicos actividades que deterioran el medio ambiente; por lo que la Unión y los Estados Miembros tendrán que establecer las condiciones apropiadas para abordar adecuadamente las externalidades ambientales y para que el sector privado reciba del mercado las señales convenientes, teniendo debidamente en cuenta cualquier impacto social negativo (aplicando sistemáticamente el principio «quien contamina, paga», mediante la intervención pública para garantizar que quienes posean o utilicen de forma exclusiva los recursos naturales perciban una renta económica y unos beneficios pero no en exceso y que se tengan en cuenta las externalidades y utilizando otros instrumentos de mercado, como pagos por servicios ecosistémicos para incentivar la participación del sector privado y la gestión sostenible del capital cultural), y la Unión atenderá a las prioridades ambientales y climáticas e efectos de las perspectivas de crecimiento sostenible de los Estados. Además, se estima preciso animar al sector privado, y en particular a las PYME, para aprovechar las nuevas oportunidades del Marco financiero de la UE para aumentar la participación en tratar de alcanzar los objetivos ambientales y climáticos (especialmente, mediante actividades de eco-innovación y adoptando nuevas tecnologías).

Por lo que se refiere a la propia Unión, el Marco financiero 2014-2020 propuesto ya integra los objetivos ambientales y climáticos en todos los instrumentos financieros (como el Programa LIFE o los fondos del Banco Europeo de Inversiones), se aumentan un 20% los gastos relacionados con el clima y se prevén fondos en esta materia en otras Políticas para conseguir esos objetivos.

Por lo que se refiere a la utilización por los Estados Miembros de estos fondos europeos, con consideraciones ambientales, su utilización ha sido muy desigual en el período 2007-2013, por lo que deben hacerse más esfuerzos en la integración ambiental en sus estrategias y programas de financiación relativos a la cohesión, el desarrollo rural o la política marítima. Asimismo, se constata que el seguimiento de los gastos en materia de biodiversidad y clima ha resulta-

dos difícil, por lo que se avanzará en la utilización de sistemas de seguimiento, notificación y evaluación (p. ej., con la metodología de la OCDE).

Asimismo, más en general, deben continuar desarrollándose los indicadores de seguimiento del progreso económico más allá del PIB, y lo complementen (mediante una valoración adecuada de los bienes ambientales y ecosistemas, y de los costes del progresivo agotamiento de algunos recursos naturales, una evaluación de los incentivos necesarios para fundamentar decisiones públicas y de inversión y avanzar en el establecimiento de un sistema de contabilidad medioambiental).

Con la finalidad de asegurar inversiones para la política ambiental y sobre clima, y fijar correctamente los precios, el Programa prevé que en 2020 se hayan realizado de una forma rentable los objetivos de la política de medio ambiente y clima, que tales objetivos estén respaldados por una financiación adecuada, y que haya aumentado la financiación del sector privado para los dos ámbitos.

Para ello, se considera necesario, en particular:

- *suprimir progresivamente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, intensificar la aplicación de instrumentos de mercado (en particular impuestos, tarifas y tasas), y ampliar los mercados de bienes y servicios ambientales, teniendo debidamente en cuenta cualquier impacto social negativo;
- *facilitar el acceso de la ecoinnovación a fondos e instrumentos financieros;
- *reflejar adecuadamente las prioridades ambientales y climáticas en las políticas de apoyo a la cohesión económica, social y territorial;
- *adoptar medidas específicas para garantizar el uso integral y eficiente de los fondos disponibles de la Unión para la actuación a favor del medio ambiente (en particular, incrementando significativamente la utilización temprana de los fondos del Marco financiero plurianual de la Unión para 2014-2020 y asignando el 20 % del presupuesto a medidas de adaptación y mitigación del cambio climático), y, junto con unos criterios de referencia claros, el establecimiento de metas y la realización de actividades de seguimiento y notificación;
- *desarrollar y aplicar, antes de 2014, un sistema de notificación y seguimiento de los gastos relacionados con el medio ambiente en el Presupuesto de la UE, especialmente en relación con el cambio climático y la biodiversidad;
- *integrar las consideraciones ambientales y climáticas en el proceso del Semestre Europeo, a efectos de las perspectivas de crecimiento sostenible de los Estados Miembros y sea con respecto a las recomendaciones específicas por países, y
- *desarrollar y aplicar indicadores alternativos que vayan más allá del PIB, lo complementen y que permitan controlar si nuestro progreso es sostenible,

así como proseguir la integración entre los indicadores económicos y los ambientales y sociales, incluida la contabilidad medioambiental.

El último objetivo de esta parte del Programa es el Objetivo prioritario nº 7, relativo a intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas, que parte de considerar que la consecución de muchos de los objetivos prioritarios del Programa requerirá una integración mucho más efectiva de las consideraciones medioambientales y climáticas en otras Políticas, ya que el éxito del mismo depende de que se refuerce la contribución de esas Políticas a la realización de metas y objetivos ambientales, así como planteamientos políticos conjuntos y más coherentes que aporten beneficios múltiples, pues aunque la integración de las consideraciones de la protección del medio ambiente en otras políticas y actividades de la Unión es un requisito impuesto por el Tratado desde 1997, el estado general del medio ambiente en la misma indica que hasta la fecha los avances, aunque encomiables en algunos ámbitos, no han sido suficientes para invertir todas las tendencias negativas, debiendo gestionarse antes de su aplicación los compromisos difíciles para mitigar de manera efectiva los impactos inevitables (resaltando, en este punto, la importancia de una aplicación correcta de las Directivas de Evaluación Estratégica y de Evaluación de Impacto Ambiental (25) y el papel de las autoridades regionales y locales en relación con el uso de la tierra y los espacios, y la evaluación de impactos). No obstante, naturalmente, se prevé que las medidas dirigidas especialmente a conseguir mejoras ambientales deben aspirar a lograr, siempre que sea posible, beneficios para las otras Políticas (consiguiendo objetivos de éstas, creando empleo, etc.).

Además, el Programa incide especialmente en la integración de las consideraciones ambientales y de adaptación al cambio climático en las ampliaciones de las redes de transporte y energía, incluida la infraestructura marítima, siendo procedente incorporar infraestructura verde en planes y programas conexos.

Para alcanzar este objetivo prioritario, el Programa garantiza que, en 2020, las políticas sectoriales de la Unión y de los Estados Miembros se desarrollen y apliquen de tal forma que favorezcan la consecución de objetivos y metas ambientales y en materia de clima, para lo será necesario, en particular, integrar las condiciones e incentivos relacionados con el medio ambiente y el clima

(25) QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.) y otros, «Comentario a la Legislación de Evaluación de Impacto Ambiental», Ed. Civitas, Madrid, 2002; EMBID IRUJO, A., «La consideración del marco jurídico de los proyectos sometidos, o no, a evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Quince años de jurisprudencia del Tribunal de Justicia: 1996-2011)», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y ALONSO GARCÍA, R. (coords.), y otros, «Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. *Liber amicorum* Tomás-Ramón Fernández», Vol. II, «Europa y América», Ed. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 3159-3176, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El régimen jurídico de las evaluaciones de impacto ambiental, las evaluaciones estratégicas y las auditorías ambientales en Castilla y León», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, «Derecho Ambiental en Castilla y León», 2ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009 pp. 155-232.

en una serie de iniciativas políticas, incluidas las reformas y revisiones de la Política correspondiente, así como en nuevas iniciativas, en ambos niveles, y realizar evaluaciones previas y sistemáticas de los impactos ambientales, sociales y económicos de iniciativas políticas de ambos para garantizar su coherencia y eficacia.

La cuarta parte del VII Programa Ambiental hace referencia a «Responder a desafíos locales, regionales y mundiales» (puntos 87 a 100), que incluye Objetivo prioritario nº 8: aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la UE (puntos 87 a 91), y el Objetivo prioritario nº 9: reforzar la eficacia de la UE a la hora de afrontar los desafíos ambientales a nivel regional y mundial (puntos 92 a 100).

El Objetivo prioritario nº 8, relativo a aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la UE, se inicia constatando el carácter densamente poblado de la Unión (para 2020 se estima que el 80% de la población viva en zonas urbanas y periurbanas), con lo que el estado del medio ambiente urbano tendrá una influencia directa en la calidad de vida, y no sólo de las propias ciudades sino más allá de sus límites físicos (en materia de alimentos, energía, recursos o depósito de residuos). Además, deben tenerse en cuenta los problemas ambientales comunes de una mayoría de ciudades (calidad del aire y emisiones de gases de efecto invernadero, ruido, agua, tanto escasez como inundaciones, lugares contaminados, zonas industriales abandonadas o residuos). Aunque también debe resaltarse que las ciudades europeas marcan la pauta en sostenibilidad urbana, al ser con frecuencia pioneras en la aplicación de soluciones innovadoras a problemas ambientales y situar la sostenibilidad ambiental en el centro de sus estrategias de desarrollo urbano (26).

Sobre la idea de que las iniciativas de la UE a favor del desarrollo urbano sostenible benefician tanto a quienes viven en zonas urbanas como en el medio rural, el programa considera necesaria una coordinación efectiva entre las distintas Administraciones, y la participación efectiva de las Autoridades regionales y locales en la planificación y el desarrollo de las políticas que inciden en la calidad del medio urbano, resaltando en esta línea los instrumentos previstos en el próximo Marco financiero, y en concreto la Plataforma de Desarrollo Urbano, las nuevas herramientas que permitan simplificar la recogida y gestión de datos ambientales y facilitar el intercambio de información y buenas prácticas, y la mejora en la aplicación de la legislación ambiental a todos los niveles, así como

(26) COMISIÓN EUROPEA, «Ciudades del mañana. Retos, visiones y caminos a seguir», octubre de 2011. Sobre el tema, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Incidencia del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el urbanismo y la edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y la nueva Ley de Suelo», en VARIOS AUTORES, «El Derecho Urbanístico del siglo XXI: Libro Homenaje al profesor Martín Bassols Coma», Vol. 3 («Urbanismo y Estado de las Autonomías»), Ed. Reus, 2008, pp. 74-130, y «Medio Ambiente, Urbanismo y Edificación: de la Política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y a la nueva Ley de Suelo», Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 235, Julio-Agosto, 2007, págs. 29-86.

promover un enfoque integrado de la planificación, construcción y gestión de las ciudades y otros asentamientos urbanos sostenibles, teniendo en cuenta los desafíos económicos y sociales. Además, se considera necesario que la UE continúe promoviendo y, cuando proceda, ampliando las iniciativas de apoyo a la innovación y mejores prácticas en ciudades, y las redes de intercambio entre ellas, utilizando cuando sea pertinente los fondos europeos disponibles.

Para aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la UE, el Programa considera que en 2020 la mayoría de las ciudades de la Unión ya estén aplicando políticas de ordenación y diseño sostenibles del espacio urbano, para lo que será necesario determinar y acordar un conjunto de criterios para evaluar el comportamiento ambiental de las ciudades, teniendo en cuenta los impactos económicos y sociales, y garantizar que las mismas dispongan de información sobre la financiación de medidas para mejorar su sostenibilidad urbana, y que tengan acceso a tales fondos.

El Objetivo prioritario nº 9, relativos a reforzar la eficacia de la UE a la hora de afrontar los desafíos ambientales a nivel regional y mundial, es el último de esta parte y del propio Programa Ambiental. El mismo se sitúa en la línea de lo acordado en la Cumbre de Río+20 de 2012 (cuyo Foto de Alto Nivel que sustituya a la Comisión de Desarrollo Sostenible apoya la Unión Europea), a favor de una economía verde e integradora, para reducir la pobreza y asegurar la calidad de vida y el crecimiento económico; conclusiones que deberán reflejarse en las prioridades de la Unión y de los Estados Miembros, sobre la base de que muchos de los objetivos del propio Programa tienen un planteamiento global, y habrán de llevarse a cabo conjuntamente a nivel internacional, abogando por una estrecha coordinación de la UE y los Estados Miembros en los foros internacionales, en especial con sus socios estratégicos, los países candidatos y los vecinos.

No obstante, el propio Programa destaca la trascendencia de su período temporal de aplicación (hasta 2020), al corresponder a fases clave de la política internacional en materia de cambio climático, biodiversidad y productos químicos; ámbitos sobre los que la Unión ya ha presentado y adoptado iniciativas y normas. Resaltando la influencia de la Unión Europea, que seguirá promoviendo el desarrollo sostenible a nivel internacional, al ser uno de los mayores mercados del mundo para promover la adopción de políticas y planteamientos que alivien la presión sobre la base mundial de recursos naturales; lo cual no será posible conseguir sin modificar los modelos de producción y consumo, y velando por que las Políticas de comercio y mercado interior apoyen la consecución de los objetivos ambientales y climáticos, y ofrezcan incentivos para que otros países mejoren sus normas en materia ambiental, y las ejecuten, así como considerar otras opciones para reducir el impacto ambiental que el consumo de la UE produce en otros países.

Por otra parte, el Programa considera que la Unión debe seguir promoviendo prácticas empresariales respetuosas con el medio ambiente, en el marco

de la iniciativa sobre la responsabilidad social de las empresas (27), y en este sentido promueve a nivel mundial normas ecológicas, el libre comercio de bienes y servicios medioambientales, el refuerzo de la implantación de tecnologías respetuosas del medio ambiente y del clima, la protección de las inversiones y los derechos de propiedad intelectual y el intercambio internacional de mejores prácticas.

Para reforzar la eficacia de la Unión Europea para afrontar los desafíos ambientales a nivel regional y mundial, el Programa garantiza que, en 2020:

- *se hayan integrado plenamente las conclusiones de la Cumbre Río+20 en las políticas exteriores de la Unión, y la misma contribuya efectivamente a los esfuerzos mundiales por aplicar compromisos acordados, incluidos los Convenios de Río;
- *la Unión esté apoyando efectivamente los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales para resolver los problemas ambientales y climáticos, y garantizar un desarrollo sostenible, y
- *se haya reducido el impacto del consumo de la UE en el medio ambiente de fuera de sus fronteras.

A tal fin, se considera necesario:

- *trabajar por la adopción de Metas de Desarrollo Sostenible que:
 - se refieran a ámbitos prioritarios de los objetivos relativos a una economía verde e integradora y al desarrollo sostenible en general, en particular la energía, el agua, la seguridad alimentaria, los océanos y una producción y un consumo sostenibles, así como a cuestiones transversales como la equidad, la inclusión social, empleos dignos, el principio de legalidad y la buena gobernanza;
 - sean de aplicación universal y cubran los tres ámbitos del desarrollo sostenible (es decir, el económico, el social y el ambiental);
 - se sometan a evaluación y vayan acompañados de metas e indicadores, y
 - sean coherentes con el marco de desarrollo posterior a 2015 y estén integrados en él, y sirvan de apoyo para medidas en el campo del clima;
- *trabajar para conseguir una estructura más efectiva de las Naciones Unidas en relación con el desarrollo sostenible mediante la consolidación del PNUMA, en sintonía con las conclusiones de la Cumbre Río+20, prosiguiendo, al mismo tiempo, los esfuerzos para que el mismo ascienda a la categoría de Agencia de las Naciones Unidas, y apoyando los trabajos

(27) FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «La Responsabilidad Social Corporativa en materia ambiental. Estado de la cuestión», Boletín Económico de Información Comercial Española, n.º 2824/2004, pp. 27-44 [<http://www.revistasice.com/Estudios/REV2htm>].

en curso para intensificar las sinergias entre los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente;

- *potenciar el impacto de diferentes fuentes de financiación, en particular los impuestos y la movilización de los recursos internos, la inversión privada y otras fuentes nuevas e innovadoras, así como crear opciones respecto a la utilización de la ayuda al desarrollo para hacer uso de esas otras fuentes de financiación como parte de la estrategia de financiación del desarrollo sostenible establecida en Río, así como en las propias políticas de la UE, incluidos los compromisos internacionales a favor de la financiación para la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático;
- *establecer relaciones con países socios de una forma más estratégica (por lo que conviene centrar la cooperación con socios estratégicos, con países integrados en la Política Europea de Vecindad y con países en desarrollo, según los casos);
- *participar en procesos multilaterales sobre cuestiones ambientales, con vistas a garantizar el cumplimiento a nivel mundial y de la UE de los compromisos para 2020, y acordar la actuación internacional para después de ese año;
- *ratificar mucho antes de 2020 todos los principales acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, y
- *evaluar el impacto ambiental en el mundo del consumo que hace la UE de alimentos y productos no alimentarios, y las posibles respuestas a los mismos.

Finalmente, el Programa termina con la parte relativa al «Seguimiento de los avances», encomendando a la Comisión el mismo, en el contexto de seguimiento de la Estrategia Europa 2020, y previendo una evaluación del Programa antes de 2020, sobre la base del informe sobre el estado del medio ambiente de la Agencia Europea de Medio Ambiente; dando prioridad, para este seguimiento, a los indicadores que aplica la propia AEMA en sus informes (relativos al clima, la energía, la biodiversidad y la eficiencia en el uso de los recursos), previéndose en su caso el desarrollo de otros indicadores suplementarios para cuantificar el progreso general hacia una economía y una sociedad eficientes en el uso de recursos y su contribución a la prosperidad y el bienestar, en el marco de la Hoja de Ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos.

4. La evaluación de impacto del Séptimo Programa Ambiental y el proceso de aprobación

Como es habitual, la Propuesta de nuevo Programa Ambiental está acompañada de la evaluación de impacto de los Servicios de la Comisión [SWD (2012)

397 final, Bruselas, 29.11.2012] (28), en la que se resumen su elaboración y su contenido más importante, resaltando el diferente contexto de este Programa en relación con el VI PMA, al contarse con el marco de la Estrategia Europa 2020 y al estar varios Estados Miembros inmersos en una crisis económica.

Seguidamente, el documento refleja los principales problemas que dificultan la realización de los objetivos propuestos, y que son: una aplicación inadecuada y la existencia de lagunas en el acervo legislativo sobre medio ambiente; la falta de coherencia para resolver problemas cada vez más interconectados, que también requieren medidas en otros ámbitos políticos; los problemas en relación con los incentivos a la inversión en medidas relacionadas con el medio ambiente, y finalmente los datos e información sobre medio ambiente insuficientemente coordinados, lagunas en la base de conocimientos y nuevas cuestiones y tendencias que en la actualidad no se están abordando convenientemente.

A continuación se describen las opciones estratégicas que se barajaron antes de elaborar el mismo, y que eran abandonar los Programas Ambientales, elaborar uno con una estructura similar a la del VI PAM o redactar un nuevo Programa Ambiental con unos objetivos limitados; siendo esta última, como hemos visto, la opción que finalmente se adoptó, con una aplicación más inteligente (aplicando mejor y de manera más inteligente la legislación, garantizando incentivos a la inversión y que las políticas sean coherentes) y respondiendo a nuevos conocimientos y a los problemas emergentes.

Este nuevo Programa Ambiental de la Unión Europea, el séptimo, fue presentado el mismo 29 de noviembre de 2012 al Grupo «Medio Ambiente». La Presidencia redactó dos preguntas para orientar el debate político en el Consejo (relativas a si los Estados Miembros consideraban que el mismo estaba a la altura de sus expectativas, al tiempo que cubre los retos ambientales actuales, y si las nueve prioridades establecidas en el mismo son suficientes y pragmáticas en términos de visión, alcance y ambición para el Programa y que las acciones propuestas son adecuadas para lograr los objetivos propuestos para 2020). La Comisión presentó su propuesta a la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo el 18 de diciembre, y el COREPER inició su estudio para presentar sus propuestas al Consejo (29). Posteriormente, en efecto, el Programa ha sido objeto de un primer análisis por el Consejo de Medio Ambiente celebrado el 17 de diciembre de 2012 (sesión n° 3211, doc. 17582/12, versión provisional); continuando su proceso de aprobación, que incluye, por ahora el dictamen del Comité Económico y Social de 20 de marzo de 2013 (DoUE C 161, 6.6.2013), y el dictamen del Comité de las Regiones de 30 de mayo de 2013.

(28) El texto completo puede verse en <http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/ia.pdf>.

(29) «Background Environment Council 17.12.2012», Brussels, 12 December 2012.