

Destellos de la política medioambiental en los primeros 40 años de la Constitución

Miguel Castroviejo Bolívar

Consejero Coordinador de Medio Ambiente en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea

Al pensar en los avances realizados en España en materia de medio ambiente desde la promulgación de la Constitución de 1978 resulta imposible dejar de lado la política de medio ambiente de la hoy Unión Europea. Ambas están íntimamente ligadas, y tan ligadas que la mayor parte de la política de medio ambiente de España deriva y sigue a la política medioambiental de la Unión. Es cierto que hay una diferencia de ocho años entre el momento de la promulgación de nuestra Carta Magna y el año 1986, cuando se produjo formalmente nuestra adhesión a la entonces Comunidad Económica Europea. No obstante, también en ese período quedó profundamente marcada la huella europea, pues en esos años se empezaba ya a preparar nuestra adhesión y a negociar las condiciones de entrada al objeto de estar ya listos para la firma del Tratado. Constituyeron esos años un período en el que hubo que legislar para incorporar ya a la legislación española el joven acervo comunitario en materia de medio ambiente y en el que se empezó a organizar la gigantesca transformación de la política ambiental española. Transformación que se basó en los dos pilares de la “entrada en Europa” y de la profunda transformación política y social que trajo la Constitución.

Hay otras dinámicas que hubo que abordar simultáneamente y que del mismo modo fueron también de particular importancia en nuestro reciente pasado medioambiental. Me refiero esencialmente a la modificación de la organización territorial de España. De hecho, en paralelo a la incorporación del acervo comunitario, se producía la descentralización derivada del traspaso de funciones y competencias de la Administración General del Estado hacia las Comunidades Autónomas, con lo que además se cambió profundamente el marco legislativo y administrativo existente.

Por otra parte, el contexto social nacional e internacional reflejaba también una enorme sensibilidad y esperanza en todo lo referente a las cuestiones ambientales. En los Estados Unidos se publicaba en 1962 “Primavera silenciosa”, el influyente libro de Rachel Carson sobre los impactos negativos de ciertos productos de la industria química, que provocó un despertar ambiental de gran envergadura y dio un enorme impulso al activismo ambiental. Entre los efectos de aquella gran sensibilización social inicialmente en EEUU se revisaron leyes de gran calado como la del “aire limpio” y la del “agua limpia”, se estableció en 1970 bajo Nixon la Agencia de Protección Ambiental de los EEUU



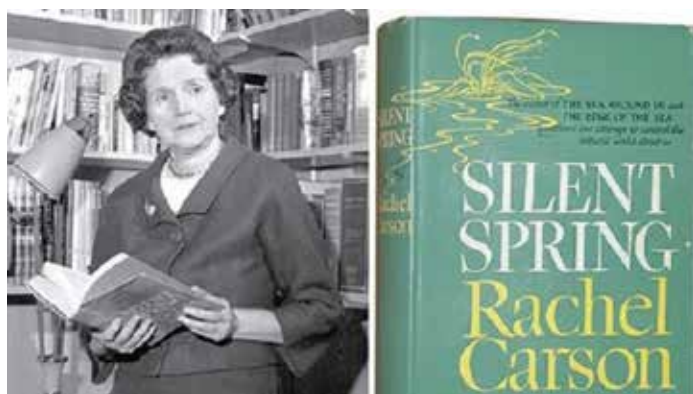
(la conocida EPA, que sirvió posteriormente de ejemplo en muchos sitios) y se adoptó la Ley de Política Nacional de medio ambiente, que introdujo de forma obligatoria la evaluación de impacto ambiental en los Estados Unidos. Eran los años en los que el liderazgo ambiental mundial se encontraba sin duda al otro lado del Atlántico.

Era el ambiental un movimiento social innovador que no tardó en prender con fuerza en este lado del océano. El Club de Roma hablaba ya también a finales de los años 60 del pasado siglo de los límites al crecimiento. Y poco después, la Comisión Europea empezó a abogar por una política medioambiental comunitaria. En el año 1972 Irlanda, Dinamarca y Reino Unido se adhieren a la CEE y en otoño del mismo año los Jefes de Estado y de Gobierno celebraron una cumbre (precursora del actual

Consejo Europeo) en París y acordaron iniciar la acción de la CEE en materia de medio ambiente y respaldaron un programa de acción en la materia. Se aprobó así en el año 1973 el Primer Programa de Acción en materia de medio ambiente. Fueron estos unos primeros pasos un tanto balbuceantes, que dieron paso a la formidable evolución que nos llevó hasta la solidez con la que está hoy anclado el medio ambiente anclado en el Tratado de la Unión Europea. Nació así del modo más formal y como tal la política comunitaria de medio ambiente que tanto efecto tendría en los años constitucionales españoles.

El marco de profunda renovación política y social en España con la nueva Constitución coincide pues prácticamente en el tiempo con el desarrollo más sólido y robusto de la política de medio ambiente de la CEE que, a par-

Foto: Álvaro López.



En los Estados Unidos se publicaba en 1962 "Primavera silenciosa," el libro de Rachel Carson sobre los impactos negativos de ciertos productos de la industria química, que provocó un despertar ambiental de gran envergadura y dio un enorme impulso al activismo ambiental.

tir de ya bien entrados los años 80 empieza a tomar paulatinamente el liderazgo ambiental a escala global que antes habían tenido los Estados Unidos. Así, a partir del año 1986 España participa doblemente en este ejercicio de modernización ambiental. Por una parte, va incorporando a la legislación interna toda la normativa y prácticas de la Comunidad y, por otra parte, participa activamente en la conformación de la política ambiental de Comunidad y de la mundial a través de su plena participación como miembro de pleno de derecho de la CEE.

De todos modos, nada mejor para ilustrar esta evolución que echar una ojeada de conjunto a la política ambiental actual de la Unión Europea y mirar con más detalles algunos ejemplos concretos de cómo estas políticas han transformado la situación en España. Pero antes vamos también a detenernos, siquiera brevemente, en un aspecto concreto que está menos vinculado a la política de la Unión Europea pero que ha expresado también una profunda modernización en nuestros tiempos constitucionales: la política de parques nacionales.

ELEMENTOS CLAVE DE LA POLÍTICA DE PARQUES NACIONALES DESDE LA CONSTITUCIÓN

Dentro del objetivo de conservar los valores naturales de los parques con que nació en 1916, la política de parques nacionales ha protagonizado sin embargo un muy profundo cambio en

nuestro período constitucional. Para entenderla hay que fijarse ya en el año 1975.

En efecto, en mayo de 1975 se aprueba una nueva Ley de espacios protegidos, que incluía naturalmente también los parques nacionales aunque no solo. Era la primera vez que se aprobaba una ley de este género desde el año 1916, cuando nacieron los parques nacionales. Aunque de alcance relativamente limitado, más orientada a los aspectos administrativos y de gestión que a la innovación en política de conservación de la naturaleza, la Ley introdujo algunas novedades importantes y, sobre todo, abrió una puerta para iniciar una rápida modernización de nuestro vetusto sistema de parques. Entre los cambios administrativos incorporados destaca el asentamiento definitivo de los Patronatos como órganos de participación y el establecimiento de la figura del Director-Conservador, responsable de la gestión de cada parque. Aunque éste seguiría siendo un ingeniero de los Servicios Forestales que se ocupaba también de otras funciones, por primera vez se identificaba para cada parque nacional un responsable individualizado.

Lo que más importa ahora es que ley estableció la obligación de que los parques nacionales se declarasen por ley y que todos los declarados hasta la fecha se adaptasen a la nueva tipología mediante las reformas legales precisas. Y aquí, en esta obligación aparentemente de trámite y normalización, estaba precisamente escondida la mecha que disparó la carrera por la modernización del sistema español de parques nacionales: era necesario presentar nuevos proyectos de ley para adaptar cada uno de los ocho existentes a la nueva disposición. Además, no hay que olvidar que todos ellos habían sido declarados por decreto (en el único momento histórico que hacía falta una ley, en la República, no se declaró ninguno), con lo que todos ellos habían de pasar forzosamente por el legislativo. Y hete aquí que con la nueva Constitución que llega tres años más tarde, los parques entran uno a uno en un Congreso totalmente nuevo y deseoso de imprimir un cambio profundo a la situación existente.



Preocupación social por la naturaleza, gran inquietud política, cambio sustantivo de régimen, nuevos órganos e instituciones democráticas, amplio deseo social de participar en las decisiones, total libertad de prensa y de opinión, florecimiento de asociaciones y de grupos “ecologistas”. Y elaboración obligada de nuevas leyes sobre los parques nacionales: el marco no puede ser más favorable para potenciar el entusiasmo con que se abordó la “reclasificación” de cada uno de los parques nacionales. Nunca antes –ni después tampoco– había habido tanta expectación, polémica y participación en torno a las cuestiones relativas a los parques nacionales.

En los años que siguieron, los debates sobre los parques nacionales fueron densos, a veces radicales, siempre polémicos, con importantes

componentes políticas y muy seguidos por los medios de comunicación. La comunidad científica y la sociedad civil, junto con los partidos políticos, participaron muy activamente en los debates. El primero y más sonado fue el que dio lugar a la nueva ley de Doñana de 1978. Después vinieron todos los demás, si bien en algunos como Aigües Tortes o Covadonga no se llegó a completar el proceso: Aigües Tortes terminó reclasificado, pero con una Ley autonómica del Parlamento de Cataluña y Covadonga acabó englobado en el nuevo parque de Picos de Europa establecido 20 años después, en 1995.

Por otra parte, hasta este momento la gestión de los parques nacionales se englobaba en términos generales en la administración forestal, formando parte de esta. Sin embargo, a raíz

Parque Nacional de Cabañeros.
Foto: Álvaro López.

Al pensar en los avances realizados en España en materia de medio ambiente desde la promulgación de la Constitución de 1978 resulta imposible dejar de lado la política de medio ambiente de la hoy Unión Europea. Ambas están íntimamente ligadas, y tan ligadas que la mayor parte de la política de medio ambiente de España deriva y sigue a la política medioambiental de la Unión

de la Constitución de 1978 y de las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas, la gestión forestal fue regionalizada, al contrario de lo que ocurrió con los parques nacionales, que permanecieron en manos de la Administración General del Estado. ¡Y se convirtieron en la niña de sus ojos para la administración responsable de la conservación de la naturaleza! Este cambio en la organización territorial del Estado, junto con el proceso de reclasificación señalado en el párrafo anterior, dio a su vez lugar a las más importantes modificaciones habidas en la historia de los parques nacionales en España, pues al quedarse por primera vez singularizados estos en la Administración General del Estado y de modo cada vez ya más independientes de la administración forestal, fueron cobrando un peso y una personalidad propia que nunca antes habían tenido. La legislación, los presupuestos y el personal dedicado a los parques, las oportunidades de formación profesional, se multiplicaron a partir de mediados de los años 80. Los presupuestos en particular, reflejaron un crecimiento sostenido en los últimos quince años del siglo XX y primeros del XXI.

Uno de los cambios importantes fue la novedad de establecer una Red de parques nacionales que diese sentido y coherencia nacional al conjunto formado por los parques existentes y por los que en el futuro se declarasen. Aunque en la práctica el sistema de parques nacionales como tal empezó a existir simultáneamente a la regionalización de la gestión forestal, legalmente no vio la luz hasta la adopción en 1989 de una ley específica dedicada a la conservación de los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres. Esta ley derogó a la de 1975 y con ella, junto con las de reclasificación de cada parque nacional, se conformó la política de parques después de la Constitución de 1978.

No obstante, las reticencias de las Comunidades Autónomas, que veían con poco agrado como habían quedado excluidas de la gestión de los parques nacionales de sus territorios, las llevaron a plantear diversos recursos ante el Tribunal Constitucional que, en dos sentencias consecutivas en 1995 y en 2004 se expresó cada vez más a favor de una gestión autonómica de los parques. A las sentencias siguieron nuevas leyes marco de parques nacionales y finalmente el sistema se asentó con la vigente ley de parques nacionales de 2014.

Uno de los aspectos esenciales del modelo actual es el establecimiento de una Red de parques nacionales como un sistema de protección y de gestión que está conformado tanto por los parques nacionales actualmente declarados como por todos los medios e instrumentos de determinan su existencia y permiten su gestión. Nace así un aspecto sistemático en cuanto a los recursos naturales a proteger que establece que debe haber al menos un parque nacional representando a cada uno de los más distinguidos sistemas naturales españoles. La AGE se reserva la declaración de nuevos parques y la gestión de la Red y las CCAA se ocupan de la gestión individualizada de cada una de las unidades.

Otro cambio importante es que se definen a escala de ley unas estrictas condiciones que ha de cumplir un territorio para ser un parque



nacional. Con ello la Red de parques sigue en cierta medida fiel a uno de los principios que más obsesionaron al Marqués de Villaviciosa a promover los primeros parques en 1916, y que también inspiraron el nacimiento y desarrollo del sistema de parques nacionales norteamericano: evitar un crecimiento desmesurado que terminase haciendo morir de éxito al sistema en su conjunto, en especial por la potencial incorporación de unidades de media o baja calidad.

A principios de siglo, con menos conocimientos científicos pero con gran intuición y con una clara visión de lo que se pretendía para el futuro, las nuevas declaraciones se limitaban tan solo a lo más sobresaliente, dentro de un marco muy restrictivo y una convicción de que debían hacerse muy pocas. La semilla de la alta

calidad ambiental estaba sembrada. Hoy, con datos más abundantes y precisos sobre las riquezas naturales del territorio y con una visión más clara en cuanto a los valores naturales a proteger, se ha flexibilizado la rígida postura inicial de no hacer más declaraciones y se ha cambiado aquella estricta limitación por el establecimiento de unos criterios estrictos y objetivos para las nuevas unidades.

En su siglo de historia y en lo que a las nuevas declaraciones se refiere, se consolida pues una doctrina que evoluciona desde la aplicación de una especie de principio de precaución ambiental inverso a principios de siglo, hasta la situación actual, organizada sobre una base científica, objetivada y estricta para la toma de decisiones. Se cambia en cierto modo intuición por conocimiento, inspiración y voluntad por

Los debates sobre los parques nacionales fueron densos, a veces radicales, siempre polémicos. El primero y más sonado fue el que dio lugar a la nueva ley de Doñana de 1978. Foto: J.M. Pérez de Ayala. Fototeca CENEAM. OAPN.

mayor objetividad y rigor. En ambos casos y como común denominador encontramos la determinación y la pasión por proteger lo mejor y más hermoso de nuestra naturaleza.

UN INSTRUMENTO HORIZONTAL: ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA TOMA DE DECISIONES

Uno de los instrumentos clave en materia de protección ambiental es el acceso del público a la información de relevancia ambiental y su participación en la toma de decisiones. Con frecuencia se argumentó, y no sin razón, que la falta de información en materia de medio ambiente colocaba al público en una situación de desventaja de cara a la defensa y a la protección medioambiental. Contar con buena información resulta también imprescindible para que el público pudiese participar en la toma de decisiones.

Esta es una de las carencias que quiso colmar Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El Convenio, auspiciado por UNECE, se adoptó en la ciudad danesa de Aarhus en el año 1998. Es un instrumento muy potente y actualmente se ha convertido en un pilar esencial en la defensa del medio ambiente. Son parte de este Convenio la Unión Europea y todos sus Estados miembros, además del resto de los países del ámbito UNECE. El Convenio está incorporado al derecho de la Unión Europea y de sus Estados miembros a través de diversas directivas y reglamentos, de ámbito nacional y de ámbito Unión Europea.

En lo que a los Estados miembros se refiere, la directiva 2003/4 de acceso público a la información ambiental garantiza el derecho de acceso del público a la información medioambiental, que tiene una definición muy amplia, que llega incluso a cubrir aspectos de la relación del medio ambiente con la salud o con los alimentos. Además, contrariamente a lo que

acontece en otros ámbitos, el público no tiene que demostrar un interés legítimo en cuanto a la información que solicita. La obligación de dar acceso a la información alcanza a las todas las autoridades públicas que detentan la información ambiental, y también a otras entidades como agencias o empresas que detentan la información en representación de las autoridades (por ejemplo una empresa suministradora de agua potable).

Junto al acceso a la información, el Convenio también provee la obligación de permitir al público la participación en materia de toma de decisiones relativas al medio ambiente, para lo que en muchos procedimientos de autorización de actividades diversas se establecen mecanismos de participación pública complejos previos a la concesión de la autorización: léase elaboración de planes de gestión de agua en las cuencas hidrográficas, autorizaciones para instalación de industrias, planificación territorial y otros.

Finalmente, el Convenio de Aarhus tiene también un pilar dedicado a garantizar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, con el que se debe permitir que el público pueda exigir el respeto de las normas anteriores. De los tres pilares que cubre el Convenio, es éste el que tiene todavía mayor potencial de desarrollo en varias legislaciones nacionales y también en la de la Unión.

Aunque la implementación de todas estas normas está todavía lejos de funcionar con facilidad y sigue mejorándose poco a poco, estos tres elementos derivados del Convenio de Aarhus se han convertido desde principios del siglo XXI en potentes herramientas de defensa ambiental que son cada vez más utilizadas.

Entre los instrumentos horizontales tienen también particular significación los relativos a la financiación. La vigencia de los instrumentos financieros de la Unión Europea viene determinada por la del Marco Financiero Plurianual (MFP), que es de siete años, por lo que suelen revisarse al final de cada período. De entre



La mala calidad del aire es la causa de 400 000 muertes prematuras al año en la Unión Europea. Foto: Álvaro López.

ellos, por su volumen, los más importantes tradicionalmente son los derivados de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión. Con ellos se han financiado con frecuencia diversos trabajos de carácter medioambiental en España, en particular trabajos relativos a la construcción de depuradoras de aguas residuales y al tratamiento de residuos. Es de notar que sin estos fondos europeos, España probablemente no habría podido acometer en estos cuarenta años todas las obras que hizo. También es de destacar que en paralelo con el refuerzo de las políticas de lucha contra el cambio climático, la Unión Europea ha reforzado la inversión en medidas que ayuden a mitigarlo. Por ello y por primera vez en la historia, ha establecido la obligación de que en el 20% del gasto de la Unión Europea en los Estados miembros entre 2013 y 2020 se dedique a luchar contra el cambio climático, unos 206 000 millones €. Para el período 2021-2027 la Comisión ha propuesto subir la cantidad al 25%, que elevaría el gasto en materia climática a unos 320 000 millones €.

De mucha menor cuantía pero también de gran importancia en materia de medio ambiente es el reglamento Life, renovado continuamente

desde el año 1992 y que es el único instrumento financiero dedicado en exclusiva a medio ambiente. Sus recursos financian proyectos demostrativos o innovadores y ha tenido un papel particularmente importante en la recuperación de algunas especies en peligro. Para el próximo MFP la propuesta alcanza 5400 millones de euros.

CALIDAD DEL AIRE

El aire tiene una particular importancia en nuestras vidas. En primer lugar, es lo que nosotros respiramos y es un elemento esencial para nuestra salud. Tanto, que según la Agencia Europea de Medio Ambiente¹, la mala calidad del aire es la causa de 400 000 muertes prematuras al año en la Unión Europea. Es también un componente esencial de todos los ecosistemas y de la vida que en ellos se desarrolla. Por tanto, una mala calidad del aire suele tener efectos nefastos en la salud de las personas y en el medio ambiente. Además, por no tener fronte-

¹ Informe de 2017 de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sobre la calidad del aire en Europa.

El marco de profunda renovación política y social en España con la nueva Constitución coincide pues prácticamente en el tiempo con el desarrollo más sólido y robusto de la política de medio ambiente de la CEE que, a partir de ya bien entrados los años 80 empieza a tomar paulatinamente el liderazgo ambiental a escala global que antes habían tenido los Estados Unidos

ras y moverse libremente por todo el globo, el aire puede transportar algunos contaminantes a cientos y a miles de kilómetros de las fuentes donde estos se producen. La lucha contra la contaminación atmosférica es por ello el paradigma de la necesidad de acción global. Ahora bien, hay también contaminantes que “viajan” menos y que generan problemas de contaminación local. El resultado es que lograr una buena calidad en el aire que respiramos exige actuar a todos los niveles: internacional, nacional, regional y local.

La legislación sobre aire en Europa empezó a desarrollarse con unas primeras medidas en los años 70 del pasado siglo y está por ello en los orígenes de la política comunitaria de medio ambiente. En las décadas siguientes fue paulatinamente desarrollando toda su complejidad, por lo que los avances en España, tanto en materia legislativa como en los planes de calidad del aire y demás medidas de implementación, están íntimamente ligados a la acción europea.

El enfoque de la Unión Europea sobre calidad del aire aborda dos caras de una misma moneda: por un lado se dirige a las emisiones de contaminantes y por otra parte se dirige directamente a la calidad del aire que respi-

ramos. La legislación sobre emisiones intenta limitar la cantidad de contaminantes que se expulsan a la atmósfera. La legislación sobre calidad tiene por objetivo lograr que el aire es saludable para el ser humano y para el medio ambiente.

Un ejemplo que pone de relieve la importancia y el efecto de las normas de calidad del aire en España, es un caso ampliamente recogido en la prensa en tiempos recientes sobre la mala calidad del aire en muchas ciudades de Europa. Se trataba en esencia de la concentración del dióxido de nitrógeno, cuyo límite habría que haber alcanzado en 2010 y de partículas, cuyo límite había que haber alcanzado en 2005. Las fuentes principales son la industria y el tráfico, pero también la calefacción doméstica y la agricultura en el caso de las partículas.

Sin entrar en detalles, recordemos simplemente que después de un largo procedimiento de infracción y en medio de una gran polémica pública, la Comisión decidió recientemente llevar al Tribunal de Justicia de Luxemburgo a seis Estados miembros por incumplimiento. Estos recursos se suman a dos condenas del mismo Tribunal a Bulgaria (2107) y Polonia (2018) por rebasamiento de los límites de partículas. España, aunque estaba entre los incumplidores, había tomado recientemente diversas medidas que la habían colocado en una senda de cumplimiento, por lo que la Comisión decidió esperar un poco y seguir adelante con el procedimiento.

Aunque estas normas y sentencias puedan parecer lejanas, en la práctica están muy próximas a la vida diaria de los ciudadanos, no solo porque van dirigidas a mejorar su calidad de vida y su salud, sino también porque están determinando toda una serie de medidas en ciudades como París, Londres, Frankfurt, Barcelona o Madrid, en las que se apunta a limitaciones del tráfico rodado, en particular vehículos antiguos y diésel, o al fomento de transporte urbano y la movilidad eléctrica, entre otras. Resulta, obviamente, muy difícil pensar que en España se estuviesen tomando



El Reglamento sobre especies exóticas invasoras dispone un conjunto de medidas a aplicar a las especies incluidas en la lista de Especies Exóticas Invasoras de interés para la Unión y que se actualiza periódicamente. Foto: Álvaro López.

igualmente todas estas medidas en ausencia de las normas de la Unión.

LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Para ver la dimensión de la acción europea, es necesario comprender los compromisos y herramientas con que se dotó la Unión Europea. No se puede entrar aquí en el detalle de toda la política de clima de la Unión, que es muy vasta, por lo que vamos a centrarnos en los instrumentos más puramente climáticos.

Los objetivos para 2020

En el año 2010 se preparaba la cita de Copenhague (una Conferencia de las Partes o COP del Convenio de Cambio Climático) para adoptar el nuevo acuerdo internacional sobre clima que debería seguir al Protocolo de Kioto, cuyos objetivos llegaban a 2012. Era una conferencia precedida de una gran expectación. La Unión Europea, gran impulsora de la lucha contra

el cambio climático a escala mundial, quería acudir a la cita con los deberes hechos y por eso con antelación decidió establecer unos objetivos ambiciosos y unilaterales en materia de clima y energía para 2020. Era su contribución para animar a otros países a que aportaran esfuerzos semejantes en un ejercicio de “liderar con el ejemplo”. Con este fondo, el Consejo Europeo adoptó en las conclusiones de marzo de 2007 el “marco clima-energía 2020”. Este marco fue en su momento la aportación más ambiciosa presentada por los países desarrollados de cara a la COP de Copenhague. En él destacan las siguientes metas y objetivos en materia de clima y energía a alcanzar por la Unión Europea en 2020:

Este objetivo doméstico fue el famoso 20-20-20 en 2020 (20% de reducción gases de efecto invernadero, 20% de energías renovables y 20% de eficiencia energética).

De estas conclusiones emana en buena medida el complejo y ambicioso marco legislativo en materia de clima y energía hoy en vigor y que

está impulsando la transformación que se vive de cara a 2020.

Los objetivos para 2030

Después del chasco de Copenhague se puso de manifiesto que un acuerdo del tipo Kioto en el que los compromisos vinculantes se dirigían solo a los países desarrollados no podría salir adelante y se buscó ya decididamente un acuerdo global que incluyese compromisos para todas las Partes de la Convención. Más adelante se fijó la cita para este acuerdo en París en diciembre de 2015. Y también aquí la Unión Europea quiso liderar con el ejemplo y un año antes, en octubre de 2014, el Consejo Europeo adoptó unas nuevas conclusiones con las metas y objetivos de clima y energía para 2030 en el llamado “marco clima – energía 2030”. Destacan los siguientes:

- reducir un 40% las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990, que llega al detalle de distribuir la contribución entre los sectores sometidos al régimen de comercio de derechos de emisión y los que no lo están; los primeros deben reducir para 2030 sus emisiones en un 43% con respecto a 2005 y los segundos un 30%;
- fija un objetivo vinculante mínimo del 27% como la aportación de las energías renovables dentro del consumo total de energía de la Unión Europea;
- establece un objetivo indicativo de un 27% de mejora mínima en la eficiencia energética de la Unión Europea con respecto a las previsiones de consumo energético y determina que se revise antes de 2020 con la vista puesta en subirlo a un 30%.

Este compromiso político del Consejo Europeo dio lugar a su vez a un completo paquete de medidas legislativas propuestas por la Comisión para llevarlo a la práctica. Las normas relativas a clima han sido ya todas adoptadas y las relativas a energía están en proceso de finalización, aunque ya se acordaron los objeti-

vos políticos. En materia de energía la presión del Parlamento Europeo hizo que el Consejo aceptase aumentar los objetivos previstos por el Consejo Europeo, que han quedado ahora en un 32% de energías renovables y un 32,5% de eficiencia energética.

Constituyen todos estos objetivos en su conjunto el marco clima y energía más ambicioso del mundo.

LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

La protección de la naturaleza es otro de los campos en los que se nota un importante avance en estos 40 años constitucionales, lo que se explica en parte por dos razones sustantivas. Por un lado contamos en España con una extraordinaria riqueza en materia de biodiversidad y una larga tradición a favor de su conservación. Por otra parte está la legislación aportada por la Unión Europea, que refuerza considerablemente el entramado legal y administrativo a ello dedicado.

En un examen a vista de pájaro, entre las normas de la Unión con más directa influencia en materia de conservación de la naturaleza, merecen destacarse:

Directiva sobre zoológicos (1999/22 / CE), que tiene por objetivo fortalecer el papel de los zoológicos en la conservación de la biodiversidad y exige por ello a los Estados miembros que en la autorización e inspección de los zoos se garantice la aplicación de medidas de conservación, protección y alojamiento adecuado de los animales de origen silvestre que tengan.

Reglamento sobre especies exóticas invasoras (1143/2014), que dispone un conjunto de medidas a aplicar a las especies incluidas en la lista de Especies Exóticas Invasoras de interés para la Unión y que se actualiza periódicamente. En esencia se trata de medidas de prevención, de detección temprana, de erradicación, de gestión y de contención para evitar que se



extiendan más aquellas que ya están consolidadas en el territorio de la Unión Europea. Este reglamento, posterior a la legislación española sobre la misma materia, viene a consolidarla y reforzarla para el caso de las especies de interés europeo.

Legislación sobre comercio de especies silvestres, que es un conjunto de normas entre las que destacan el Reglamento de Comercio de Vida Silvestre de la Unión Europea, conocido como CITES; el relativo a la prohibición del comercio de productos de foca y el relativo al uso de cepos de mandíbula, destinado a impedir su uso en la Unión así como el comercio de pieles de animales cazados con este tipo de trampas.

Directivas de aves y hábitats, que vemos en más detalle a continuación.

El conjunto formado por las dos directivas, la de aves y la de hábitats, constituye la columna vertebral de la política de protección de biodiversidad de la Unión Europea. Entre las dos establecen un marco de protección global tanto en lo que se refiere a las especies como a los hábitats en los que éstas viven. La directiva aves es la que primero se adoptó de las dos (en 1979) y se dirige en exclusiva a las aves y a sus hábitats. La segunda, la directiva hábitats, se elaboró posteriormente (en 1992) y cubre el resto de la biodiversidad, es decir, las especies distintas de las aves, y los hábitats correspondientes.

La directiva de aves (2009/147/CE)

Adoptada en el año 1979, fue consolidada en 2009, completada ya la última oleada de adhesiones a la Unión. Aborda la protección de las

La Directiva de Aves refleja el hecho de que la principal amenaza para la conservación de las aves es la pérdida y fragmentación de sus hábitats. Cigüeñuela. Foto: Roberto Anguita.

aves en sí mismas y también de los hábitats de las especies más importantes, pues refleja el hecho de que la principal amenaza para la conservación de las aves es la pérdida y fragmentación de sus hábitats. Tiene un planteamiento muy avanzado incluso para nuestros días, pues supera el enfoque clásico de definir lo que se protege mediante una lista positiva de protección para establecer el principio contrario: todas las aves quedan protegidas. De este modo, las 500 especies de aves que se dan en la Unión, incluso las ocasionales, quedan protegidas salvo aquellas que expresamente se exceptúan. Además, inspirada también en el Convenio de Berna, prohíbe en términos generales su comercialización, que queda siempre supeditada al estado de conservación de cada especie, proscribiendo los métodos de captura masivos y no selectivos y obliga a compatibilizar caza y estado de conservación positivo.

La protección administración y regulación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado silvestre en el territorio europeo de los Estados miembros se establece pues como objetivo de la directiva, que aplica sus disposiciones no solo a las aves propiamente dichas, sino también a sus huevos, a sus nidos y a sus hábitats. Con ello se obliga a los Estados miembros a tomar todas las medidas necesarias para mantener las poblaciones de aves en un nivel correspondiente a sus exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas. Entre las disposiciones de protección de carácter general, la directiva ordena establecer un régimen de protección general para todas las aves que incluya la prohibición de matarlas, capturarlas, destruir nidos y puestas o perturbarlas de forma intencionada. Además prohíbe también la comercialización de las aves o de cualquiera de sus partes o productos. Este régimen de protección de fondo queda establecido para todas las especies, y sobre él se aplican las excepciones individualizadas.

De este modo, la directiva organiza los distintos grados de protección de las especies del modo siguiente:

- Especies particularmente amenazadas, para las que los Estados miembros deben designar zonas especiales de protección (ZEPA). Son 194 especies, listadas en el anexo I, a las que hay que sumar las especies migradoras.
- Especies cazables, si bien con períodos de veda definidos y con prohibición generalizada de cazar durante las fases migratorias y de reproducción. Son 82 especies listadas en el anexo II.
- Otros tipos de actividades como la captura, muerte, tenencia, comercio, destrucción de nidos están prohibidas para todas las aves, si bien en ciertas condiciones se pueden permitir para algunas especies. Son 26 especies listadas en el anexo III.

La caza es precisamente un aspecto importante y sobre el que hay una muy abundante jurisprudencia. La directiva permite que los Estados miembros autoricen la caza de las 24 especies enumeradas en el anexo II.1. Además, hay otras 58 especies que se pueden cazar, según el caso, en algunos Estados miembros, en función de su estado de conservación, de acuerdo con lo que la propia norma prevé en el anexo II.2. Fuera de estos grupos de aves, los Estados miembros no pueden autorizar la caza de ninguna otra.

En este marco, un aspecto particularmente destacable es el de las limitaciones a la caza en cuanto a las épocas de migración y reproducción. La discrepancia interpretativa entre la Comisión y los Estados miembros sobre cuando empiezan y acaban estas épocas, hizo que la Comisión acudiese repetidamente al Tribunal de Justicia que, en términos generales, consolidó una interpretación de la directiva de carácter proteccionista frente a los intentos de los muchos Estados miembros de reducir al mínimo la longitud de dichos períodos. La consecuencia es que obligó a la modificación de la legislación cinegética en muchos países, España incluida, y a la terminación de muchas modalidades de caza consideradas hasta entonces como tradicionales.



En 2015 España contaba con 644 ZEPA terrestres y marinas que en total se extienden sobre 153 032 km². Laguna de Gallocanta. Foto: Álvaro López.

La directiva también provee un régimen de excepciones a la obligación general de protección para casos en que pueda ser necesario. Se podría así permitir la caza, la captura, el comercio de las aves en ciertas condiciones. No obstante estas autorizaciones están reguladas y controladas por la Comisión. Los Estados miembros tienen que informar sobre ellas y solo pueden darse por alguno de los motivos siguientes:

- salud y seguridad públicas, seguridad aérea, evitar perjuicios importantes a la agricultura y a la pesca, para proteger la flora y la fauna,
- para fines de investigación, enseñanza o reintroducción,
- para permitir en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo, la captura u otra explotación prudente de determinadas aves en pequeñas cantidades.

También aquí en repetidas ocasiones los Estados miembros quisieron utilizar la puerta de las

excepciones para permitir la caza o captura de aves en ciertas condiciones o basados en prácticas tradicionales. La Comisión llevó no pocos de estos casos al Tribunal de Justicia que, una vez más, consolidó una interpretación del sistema de excepciones restrictivo y proteccionista.

En esta directiva radica pues la adopción de modificaciones importantes, como por ejemplo la fecha de finalización de la temporada de caza en España: frente a temporadas que tradicionalmente se extendían hasta marzo, la norma general en toda España es ahora que la caza de aves finalice hacia el 31 de enero de cada año.

La protección de los hábitats en los que viven las aves ha sido otro de los elementos de controversia en la aplicación de la directiva. Inicialmente, los Estados miembros fueron reticentes a declarar las zonas especiales de protección (ZEPA) dispuestas por la directiva y, tanto fue así, que once años después de su aprobación solo había 450 ZEPA en los 12 Estados miembros que componían la CEE en 1989. La presión de las ONG y las discusiones de los Es-

Preocupación social por la naturaleza, gran inquietud política, cambio sustantivo de régimen, nuevos órganos e instituciones democráticas, amplio deseo social de participar en las decisiones, total libertad de prensa y de opinión, florecimiento de asociaciones y de grupos “ecologistas”. Y elaboración obligada de nuevas leyes sobre los parques nacionales: el marco no puede ser más favorable para potenciar el entusiasmo con que se abordó la “reclasificación” de cada uno de los parques nacionales

tados miembros con la Comisión empujaron a que ésta terminase acudiendo con frecuencia al Tribunal en busca de apoyo de la declaración de las ZEPA que entendía debían declararse.

Fue finalmente el Tribunal de Justicia el que, a través de un conjunto de sentencias relativas a diferentes Estados miembros, terminó consolidando el enfoque conservacionista de la directiva e imponiendo un ritmo de declaración más firme al respaldar con frecuencia a la Comisión. De hecho, aunque la norma remite a los Estados miembros la decisión del establecimiento de las ZEPA, señala también que no es una decisión del todo discrecional de cada uno, si no que está sometida a una serie de condiciones objetivas establecidas en la propia directiva e interpretadas por su Comité, como son, por ejemplo, la presencia de aves del anexo I, la presencia de aves reproductoras, el paso de aves migratorias y otras. Y lo que viene a decir el Tribunal es que cuando se dan esta circunstancia en el lugar en cuestión, el Estado

miembro tiene que declarar la ZEPA, no tiene capacidad discrecional para no hacerlo.

De aquí deriva el amplio número de ZEPA que hay en la Unión. Con los últimos datos estadísticos, en 2015 había 5572 ZEPA terrestres y marinas que en total cubrían 725 433 Km². La superficie terrestre protegida por ZEPA llegaba entonces al 12,38% de la superficie de la Unión. En cuanto a España, la progresión fue todavía más acentuada. En el mismo año 2015 España contaba con 644 ZEPA terrestres y marinas que en total se extienden sobre 153 032 Km². El porcentaje de superficie terrestre cubierto por estas áreas protegidas era del 20%.

Muestran ya estos datos sin duda la relevancia que tiene para España la aplicación de esta directiva así como el hecho de que España es de los países que más aporta a la red de protección europea.

La directiva de hábitats (92/43/CEE)

Es el complemento de la de aves para dar una cobertura completa de protección a la naturaleza ya que abarca las especies y hábitats no incluidos en la de aves. Al igual que ésta última, plantea un doble enfoque de protección: a través de los hábitats y a través de las especies. Sin embargo, para las especies el enfoque es inverso al de la directiva de aves, pues la protección solo alcanza a las que están incluidas en los listados de los anexos.

La directiva pretende proteger para la posteridad una muestra representativa de los hábitats existentes en la Comunidad. Y para ello aporta un enfoque científico basado en un análisis de cuáles son los hábitats actuales y donde están presentes, y de ahí deriva una obligación de protegerlos, independientemente de las divisiones administrativas y de las fronteras entre Estados miembros. Este criterio científico basado en la mera existencia del hábitat obedece por un lado a la lógica de que dónde existe un hábitat apropiado, al mismo tiempo aparece la obligación de protegerlo dado que no se puede

proteger en otro lugar al no ser un cuadro que podamos llevar a un museo, y por otro limita la discrecionalidad de un Estado miembro en cuanto a su selección. Es cierto que los Estados miembros mantienen una cierta capacidad de elección sobre los espacios concretos a proteger, pero no pueden decidir que dejan tal o cual tipo de hábitat sin protección. En esta sólida base científica es donde radica por un lado la fortaleza ambiental de la directiva y por otra parte su flanco débil, ya que su aplicación concreta genera con frecuencia conflictos importantes en cuanto al uso del territorio. A este respecto cabe señalar que no hay probablemente en el mundo otra norma que aplique con similar calado y profundidad un enfoque sistemático y científico a la protección de la naturaleza como la directiva de hábitats, y mucho menos sobre un territorio tan amplio como el de la Unión Europea.

Este enfoque se manifiesta de modo particularmente claro al identificar los hábitats, pues la propia directiva supera el enfoque por Estado miembro y adopta un enfoque por *regiones biogeográficas*, que en general se extienden sobre varios Estados miembros y de las que hay 11 en la Unión Europea. La obligación que se establece es entonces proteger un número suficiente de los hábitats característicos de cada región biogeográfica. Por supuesto que no hay que proteger todos, pero sí hay que proteger una muestra representativa de cada uno de los tipos de hábitats.

En cuanto a las especies, la directiva cubre de modo particular un conjunto de especies animales y vegetales que en total son 1026 especies (413 animales y 613 plantas). La obligación general de los Estados miembros es establecer un régimen de protección riguroso en sus áreas de distribución natural y, además, prohibir la recogida, captura, los daños, la muerte de los individuos y su posesión, transporte y su comercio. Abarca también otras especies adicionales con un grado de protección menos riguroso.

El aspecto más conocido de esta norma es el establecimiento de una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación

La legislación sobre aire en Europa empezó a desarrollarse con unas primeras medidas en los años 70 del pasado siglo y está por ello en los orígenes de la política comunitaria de medio ambiente. En las décadas siguientes fue paulatinamente desarrollando toda su complejidad, por lo que los avances en España, tanto en materia legislativa como en los planes de calidad del aire y demás medidas de implementación, están íntimamente ligados a la acción europea

(ZEC), que es la que se conoce con el nombre de *Red Natura 2000*. Esta Red está compuesta por los lugares que albergan tipos de hábitats naturales de los señalados en el anexo I y de hábitats de especies de las que figuran en el anexo II. En conjunto, la directiva incluye 231 hábitats (72 prioritarios) en el anexo I y 911 especies (255 prioritarias) en el anexo II, cuyos hábitats también hay que proteger. Además se incorporan también automáticamente a la Red todas las *zepa* designadas bajo la directiva de aves.

Para todas estas zonas, tanto ZEC como ZEPa, la directiva establece un doble régimen de protección: preventivo y activo. El régimen de protección preventivo tiene por finalidad evitar el deterioro de los hábitats. El activo obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para llegar al estado de conservación favorable.

Con datos de 2015, la directiva de hábitats ha dado lugar al establecimiento de cerca de

23 726 espacios protegidos en la Comunidad, con cerca de 884 469 km² y que ocupan el 13,84% de la superficie terrestre de la Unión.

Por otra parte, si consideramos la Red Natura 2000 en su conjunto, y descartando las superficies que se solapan entre unas y otras, se tiene una protección para toda la UE de cerca de 27 312 lugares que se extienden por más del 18,2% del territorio de toda la Comunidad, lo que le convierte sin lugar a dudas en la primera Red ecológica del mundo, sin par en ninguna otra región del Planeta. España aporta a la Red 1863 lugares protegidos (terrestres y marinos), con una superficie total de 222 142 km². La aportación terrestre equivale al 27,29% de la superficie nacional. Es por ello el Estado miembro que más superficie aporta, y con mucho (más del doble que el siguiente), a la Red europea, lo que refleja tanto la riqueza de la biodiversidad española como la responsabilidad con que enfoca la construcción de la Red europea.

RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

La importancia que tienen los residuos en el medio ambiente, en nuestra calidad de vida y en nuestra salud es algo tan obvio que no necesita reflexiones adicionales. Por ser algo tan evidente, estuvo siempre presente en primera línea de la política de medio ambiente de la hoy Unión Europea, ya desde sus orígenes a principios de los años 70 del pasado siglo. Así, en el Primer Programa de Acción en materia de medio ambiente se anunciaba la necesidad de armonizar las legislaciones y en el Segundo se establecía la necesidad de una amplia política en materia de gestión de residuos.

Claro que al hablar de residuos no faltaría quién señalase que se trataba más bien de una cuestión local o en todo caso nacional y que tampoco era apremiante que la Comunidad Europea dedicase esfuerzos al respecto. Fue, sin embargo, un caso en 1982 derivado de un accidente industrial de gran repercusión internacional el que vino a poner de

relieve la dimensión europea del problema y la necesidad de actuar con urgencia: el accidente de Seveso en 1976 fue un incendio en un planta química en dicha ciudad italiana que, entre otras cosas, provocó la liberación al medio ambiente de cantidades importantes de una dioxina que terminó llegando a zonas pobladas y que causó una gran alarma. En un momento determinado e incumpliendo lo dispuesto en la directiva a 78/319 sobre residuos tóxicos y peligrosos, cuarenta y un barriles de residuos muy tóxicos salieron de Italia y se perdieron, lo que produjo no poca preocupación en muchos Estados miembros de la CEE que temían se encontrasen dentro de sus fronteras, sin saberlo. Los barriles aparecieron en un emplazamiento no autorizado en Francia y parece que después fueron incinerados en Suiza. Es fácil imaginar las críticas que esta situación generó y que dio lugar a la primera Comisión de investigación establecida por el Parlamento Europeo.

El resultado fue la demanda de una política más desarrollada y estricta en materia de residuos en la Unión Europea y la dimensión transfronteriza de la gestión de residuos quedó fuera de toda duda. Desde entonces hasta hoy la legislación de residuos de la Unión Europea no ha dejado de evolucionar y perfeccionarse para tratar de orientar en el sentido correcto la actividad de un sector que en el año 2014 gestionó 2500 millones de toneladas de residuos. La Unión Europea se dotó de este modo de legislación general sobre residuos, como la directiva marco de residuos; de normas sobre instalaciones como los vertederos y los residuos mineros, y de normas específicas para ciertas categorías de residuos como por ejemplo los envases y embalajes, las baterías, los aceites usados, los PCB y PCT, los residuos de vehículos al final de su vida útil o los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

La Unión Europea se ha lanzado ahora a un nuevo enfoque de economía circular, que incluye también la política de residuos pero que va más allá y necesita una mirada un poquito más detallada, como sigue.



La legislación de residuos de la Unión Europea no ha dejado de evolucionar y perfeccionarse para tratar de orientar en el sentido correcto la actividad de un sector que en el año 2014 gestionó 2500 millones de toneladas de residuos. Foto: Roberto Anguita.

Nuestro modo de vida a lo largo de la historia, nuestros modos de producción y consumo, se basaron en una abundancia de los recursos naturales tal que prácticamente no era necesario pensar en usarlos de modo eficiente. Se desarrolló así el modelo lineal de economía que todavía hoy utilizamos y que consiste en *tomar-transformar – tirar*. Es decir, tomamos las materias o recursos que necesitamos, los utilizamos para transformarlos en nuestros bienes de consumo y después de su uso los tiramos. Este modelo lineal parte de premisas falsas como que los recursos naturales serán siempre muy abundantes y fácilmente disponibles y que la capacidad de absorción de residuos es también ilimitada, lo que dibuja un modelo no sostenible y es en buena medida la causa de muchos de los problemas ambientales y económicos que hoy sufrimos.

Por un lado al tirar y tratar como residuos a eliminar los bienes de consumo, tenemos una importante pérdida de valor de muchos materiales y productos, pues no se puede olvidar que muchas veces estos bienes son o encierran materiales escasos o utilizables para otros fines, o ambas cosas a la vez. Ello aumenta la

demanda y acentúa la escasez de muchos recursos que de ese modo se ven sujetos a un aumento de sus precios y a una mayor volatilidad. Además, se aumenta la generación de residuos, crece la presión ambiental tanto por la extracción de los recursos como por la disposición de los residuos y también se generan más emisiones de gases de efecto invernadero, con lo que se acentúa el problema de cambio climático.

Las tendencias mundiales indican que este problema se acentuará en los próximos años, tanto por el aumento de la población mundial como por el crecimiento económico global. La OCDE prevé que la producción económica global se triplique entre 2010 y 2050, al mismo tiempo que el uso de los recursos puede aumentar un 100% de aquí a 2030, es decir, podría multiplicarse por dos en tan solo diez años.

Frente a este enfoque, con un modelo que da signos de agotamiento, aparece el de una economía circular, en la que, dicho de un modo simplificado, se tiende a que los residuos dejen de serlo para convertirse a su vez en recursos que vuelven a alimentar la economía. Se pasa

así a un círculo virtuoso que se puede describir como *recursos/residuos – producción – consumo – gestión de residuos – residuos/recursos*. De este modo, el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantienen dentro de la economía el mayor tiempo posible y la extracción de recursos se reduce a mínimo imprescindible.

Con este enfoque la Comisión Europea adoptó un Plan de Acción de economía circular en diciembre del año 2015 en el que incluyó también la modificación de diversas normas sobre residuos para hacerlas más ambiciosas. Con la implementación de dicho Plan, la Comisión espera la aportación de muchas ventajas para la economía europea, que se hará más sostenible y competitiva. Entre ellas, destaca el desarrollo de nuevos tipos de productos y de servicios más eficientes y sostenibles tanto en la Unión como para países terceros; la preservación de unos recursos cada vez más escasos y la reducción de la volatilidad del suministro y de los precios, con efectos en la reducción de costes; la disponibilidad en el mercado de productos más duraderos, sostenibles y menos tóxicos que permiten ahorrar dinero; la menor dependencia de las importaciones y la mejora de la competitividad de sectores clave, incluidos la manufactura, la gestión de residuos y el reciclado; la creación de 580 000 empleos, más concretamente 170 000 de aquí a 2035 en el caso de los residuos; la generación de ahorros por importe de 600 000 millones € para las empresas europeas (8% del volumen de negocios anual), así como la clara contribución a la protección del medio ambiente y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero entre el 2 y el 4%.

En materia de gestión de residuos, la Comisión parte de que la recogida, selección y tratamiento de los residuos juega un papel de primer orden en la economía circular, pues de ello depende que los materiales vuelvan al ciclo económico o que se pierdan en un esquema de economía lineal, así como también el impacto ambiental que los residuos puedan tener sobre la salud humana y sobre el medio ambiente. Propuso en consecuencia modificar las directivas marco

de residuos, la de vertederos, la de envases y residuos de envases, la de residuos eléctricos y electrónicos, la de baterías y la de vehículos en fin de vida útil. Para todas ellas la Comisión propuso objetivos más ambiciosos y han sido ya adoptadas por el Consejo y el Parlamento Europeo.

En cuanto a las acciones futuras, los plásticos constituyen uno de los materiales objeto de tratamiento prioritario en el Plan, pues según la Comisión Europea, se recicla menos del 25% de los residuos plásticos recogidos y el 50% va a vertederos. Además, una parte importante de los plásticos comercializados termina como basura oceánica, con los conocidos problemas que ello plantea a escala global. En esta línea, la Comisión presentó en enero de 2018 una Estrategia sobre plásticos en la economía circular, con la que apunta entre otras cosas a que en 2030 todos los envases de plástico sean reciclables. Y en mayo de este mismo año 2018 presentó una propuesta legislativa sobre plásticos de un solo uso y aparejos de pesca con la que pretende lograr una reducción drástica de la basura plástica en los océanos.

MEDIDAS DE APLICACIÓN

Otro de los elementos característicos de nuestro paisaje jurídico medioambiental en los últimos 40 años es el relativo a la aplicación de la legislación de medio ambiente de la Unión Europea. Y ello es debido al poder que tienen y a la consistencia con que la Comisión y el Tribunal de Justicia han interpretado en general las normas ambientales.

El Tratado establece que el deber de aplicar las medidas adoptadas por la Unión Europea en materia de medio ambiente corresponde a los Estados miembros. Muchas de estas normas son decisiones y directivas que necesitan su transposición al derecho interno de cada uno de los Estados miembros. Por ello, estos últimos tienen una obligación doble, por un lado incorporar las disposiciones a la legislación nacional y, por otro, hacer que dichas disposicio-

La protección de la naturaleza es otro de los campos en los que se nota un importante avance en estos 40 años constitucionales, lo que se explica en parte por dos razones sustantivas. Por un lado contamos en España con una extraordinaria riqueza en materia de biodiversidad y una larga tradición a favor de su conservación. Por otra parte está la legislación aportada por la Unión Europea, que refuerza considerablemente el entramado legal y administrativo a ello dedicado

nes se cumplan. La tarea se complica además porque las administraciones nacionales, regionales y locales que deben aplicarlas sobre el terreno a lo ancho de los 28 Estados miembros no siempre aprecian o interpretan las normas de la Unión del mismo modo ni con la misma intensidad.

Tiene así la Comisión conferido un potente papel de “guardiana” de los tratados a través del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (TUE), por lo que debe controlar su aplicación y garantizar que se haga de modo uniforme en toda la Unión, sin tratos diferenciados ni de favor. Y en el caso del medio ambiente este control se refiere tanto a la fase de la transposición de las normas como a su aplicación práctica.

Ejercita este control la Comisión a través del conocido sistema de infracciones, que en esencia consiste en que cuando la Comisión estima que un Estado miembro incumple el derecho de la Unión, le requiere para que se ponga en orden y le da pie a que presente sus observaciones. Si a pesar de ello sigue considerando que el incumplimiento persiste, la Comisión puede llevar al Estado miembro en cuestión al Tribunal de Justicia, que es quién en último término decide si hay o no incumplimiento.

En caso de que el Tribunal determine que hay un incumplimiento y si el Estado miembro no acata la sentencia y adopta las medidas necesarias para conformarse a ella, la Comisión puede volver a llevarlo ante el Tribunal de Justicia, que puede imponer una sanción económica el

Estado miembro en cuestión, con multa coercitiva hasta que cumple la sentencia.

El ejercicio de estos poderes por parte de la Comisión ha sido bien conocido en España tanto por la sociedad como por las Administraciones públicas, que siempre vieron con preocupación tanto los procedimientos de infracción en sí mismos como el interés y la amplia divulgación que a este tipo de noticias prestaban los medios de comunicación. Este mecanismo de infracciones, junto con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de medio ambiente y el modo en que ello impregnó e impulsó la acción de los propios tribunales españoles, cambió para bien y profundamente el respeto a las normas medioambientales en España.

Son muy numerosos los casos en los que la mera instrucción del procedimiento de infracción o, en su caso, las sentencias del Tribunal de Justicia cambiaron de modo importante el curso de los acontecimientos y la forma de hacer las cosas en España, siempre en beneficio del medio ambiente y, por lo tanto, de la sociedad en general. Por citar solo algunos de los casos más conocidos de sentencias, podemos recordar, por ejemplo:

- La de 1991 sobre las Marismas de Santoña, que condenó a España por no declararla como “zona de especial protección para las aves” (ZEPA) de acuerdo con la directiva de aves de 1979 y marcó un claro precedente en las consideraciones de las ZEPA en los años siguientes.

- La que en noviembre de 2003 condenaba a España a pagar 624 150 euros al año por cada punto de incumplimiento en relación la calidad de aguas de baño, que fue la primera sentencia con multa en materia de medio ambiente en España. Hay que decir aquí que España estaba ya empeñada en cumplir la directiva y de hecho llegó al cumplimiento muy poco después de la sentencia (esta se aplicaba para la temporada siguiente), por lo que no llegó en la práctica a pagar sanción alguna.
- La que en diciembre de 2004 declara ilegal la caza de aves con liga, en particular mediante el método denominado “parany” en la Comunidad Valenciana, por ser contrario a la directiva de aves.
- La de junio de 2005 que puso fin después de mucho litigio a la práctica de la caza de paloma torcaz en la modalidad de “contrapasa” en la provincia de Guipúzcoa por incumplimiento de la protección que la directiva de aves otorga a las aves migratorias.
- La de diciembre de 2005 que declaró el incumplimiento de las directivas de aguas de baño y de calidad de aguas para la cría de moluscos en las playas de Videira y Niño do Corvo (Ría de Vigo) y que puso en marcha un importante sistema de saneamiento y depuración de la Ría de Vigo, hoy ya en pleno funcionamiento.
- La de junio de 2007 que declaró el incumplimiento de muchas Comunidades Autónomas de la obligación de declaración de diversas ZEPA y que tuvo como consecuencia una amplia declaración de ZEPA a continuación.
- La de noviembre de 2011 que declaró que Castilla y León incumplió la directiva de impacto ambiental y la de hábitats al autorizar diversas minas de carbón a cielo abierto en la zona del Alto Sil (León), con lo que quedaba anulada la autorización.

Se podría seguir con un largo elenco de ejemplos de sentencias que el lector interesado podrá encontrar fácilmente en español en la página web de Tribunal de Justicia.

EPÍLOGO

En estas páginas hemos visto tan solo unos casos concretos de cómo avanzó la política de medio ambiente en España en los cuarenta años de vida de nuestra Constitución. Casi me atrevo a decir que los avances más importantes y decididos han entrado por la puerta que la Constitución abrió con la adhesión de España a la entonces Comunidad Económica Europea. En realidad es muy difícil, léase imposible, determinar hasta dónde podríamos haber llegado en materia de medio ambiente en el caso de no pertenecer a la Unión Europea, pues es cierto que las sociedades van avanzando con los tiempos en todos los países, y también lo hubiera hecho la española con la Constitución y sin la pertenencia a la Unión. No obstante el avance habría sido sin duda mucho más timorato, nos habiéramos quedado más atrás y con un medio ambiente más desprotegido. Basta para ello fijarse en dos aspectos. El primero se refiere a los países de nuestro entorno cultural y geográfico. Al comparar la situación de la protección del medio ambiente en cualquier otro país más o menos próximo y en la Unión Europea, observamos con facilidad que en todos los casos la situación de la Unión es en general (salvo alguna excepción tal vez en algún sector concreto) de una protección netamente más elevada. Y esta es la situación de mejor protección ambiental en la que se encuentra también España.

El segundo aspecto nos muestra que la pertenencia a la Unión en general nos hizo avanzar más rápido de lo que lo habiéramos hecho de forma natural. Esto se puede ver en la forma de incorporar la política de medio ambiente de la Unión Europea al derecho y a la práctica nacional, autonómica o local (según proceda en cada caso). Baste recordar la lentitud en transposición de algunas normas europeas,



su deficiente implementación o el número de casos en que España terminó ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo con resultado de paralización de ciertos proyectos o de tirón de orejas e incluso multa por el retraso en la puesta en marcha de las medidas de protección ambiental. Hace esto pensar en las resistencias existentes frente a ciertos aspectos de la transformación ambiental derivada de la pertenencia a la Unión Europea.

No se trata aquí de decir que España se despreocupe del medio ambiente. Lejos de ahí. Se trata de simplemente de reconocer que, bien porque la materia ambiental concreta pudiese no ser una prioridad nacional, bien porque los cambios y sus ritmos, acordados por todos en Bruselas, fuesen en ocasiones más rápidos de lo que los tiempos políticos y a administrativos

lo permitiesen, o por cualquier otra razón, la realidad nos muestra que en ciertas cuestiones ambientales nuestra tendencia interna sería a ir más despacio. El resultado es que desde la promulgación de la Constitución y nuestra consecuente adhesión a la Unión Europea, la mejora de la política y la legislación ambiental en España han avanzado a un ritmo sin precedentes en nuestra historia.

Y lo preocupante es que, a pesar de las mejoras evidentes, parece que por ahora el medio ambiente sigue todavía degradándose a un ritmo superior a su mejora, en particular en ciertos sectores. A nuestra sociedad le queda todavía una buena tarea por delante para asegurarse unas condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente protegido, limpio y saludable que garantice una buena calidad de vida. ♣

La sentencia de 1991 sobre las Marismas de Santoña, condenó a España por no declararla como "zona de especial protección para las aves".
Foto: Roberto Anguita.