



Retos principales en la aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea

Alexandre Peñalver i Cabré
Universitat de Barcelona

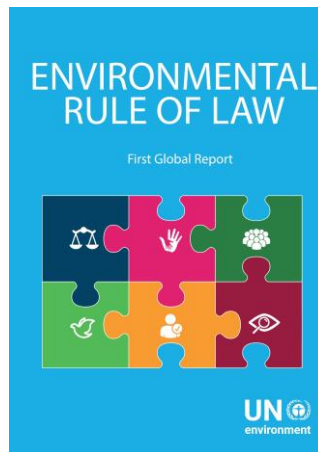
Contenido

1. La aplicación de la legislación ambiental de la UE como objetivo principal del Derecho ambiental de la UE
2. Causas más importantes de la falta de aplicación de la legislación ambiental de la UE y sus efectos negativos
3. Mecanismos principales para garantizar la aplicación de la legislación ambiental de la UE
4. La situación en el Estado español

1. La aplicación de la legislación ambiental de la UE como objetivo principal del Derecho ambiental de la UE

1.1 Planteamientos generales

- La aplicación de la legislación de la UE como **elemento central del Derecho de la UE**: principios de eficacia directa (Van Gend en Loos 1963) y de primacía del Derecho de la Unión Europea (Costa 1964 y Simenthal 1978).
- Grave situación de **falta o deficiente aplicación de la legislación ambiental**:
 - A nivel internacional: UNEP (2019), *Environmental Rule of Law. First Global Report* y L. Krämer.
 - UE: desde hace más de tres décadas alerta que es uno de los problemas principales.



1. La aplicación de la legislación ambiental de la UE como objetivo principal del Derecho ambiental de la UE

1.2 Programas de Acción Ambiental (PAA)

La aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental ocupa un lugar central:

- **V PAA 1993:** capítulo 9.
- **VI PAA 2002:** mecanismo estratégico para conseguir los objetivos ambientales (art. 3.2).
- **VII PAA 2013:** uno de los nueve objetivos prioritarios (art. 2.1.d) y aparece en todos los otros objetivos prioritarios.
- **VIII PAA 2022.** confición primera para alcanzar todos los objetivos prioritarios (art. 3.a).

1. La aplicación de la legislación ambiental de la UE como objetivo principal del Derecho ambiental de la UE

1.3 Comunicaciones e informes de la Comisión

Papel especial de la Comisión en alertar de la **falta de aplicación de la legislación ambiental de la UE** destacando que es el principal problema del Derecho ambiental de la UE y la necesidad urgente de hacerle frente.

- Informes anuales sobre la aplicación del Derecho de la UE (desde 1983).
- Comunicación de la Comisión de 22 de octubre de 1996, “Aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente”, COM(96) 500 final.
- Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2008, “La aplicación de la legislación ambiental comunitaria”, COM(2008) 773 final.
- Comunicación de la Comisión de 7 de marzo de 2012 “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.
- Comunicación de la Comisión de 27 de mayo de 2016 “Hacer efectivos los beneficios de las políticas ambientales de la UE mediante la revisión periódica de su aplicación”, COM(2016) 316 final
- Comunicación de la Comisión de 19 de enero de 2017 “Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación”, 2017/C 18/02.

1. La aplicación de la legislación ambiental de la UE como objetivo principal del Derecho ambiental de la UE

1.3 Comunicaciones e informes de la Comisión

Papel especial de la Comisión en alertar de la **falta de aplicación de la legislación ambiental de la UE** destacando que es el principal problema del Derecho ambiental de la UE y la necesidad urgente de hacerle frente.

- Comunicación de la Comisión de 3 de febrero de 2017, “Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados”, COM(2017)063, final.
- Comunicación de la Comisión de 18 de enero de 2018, “Acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental”, COM(2018)10, final.
- Comunicación de la Comisión de 4 de abril de 2019, Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental 2019: Una Europa que protege a sus ciudadanos y mejora su calidad de vida, COM/2019/149 final.
- Comunicación de la Comisión de 8 de septiembre de 2022 “Revisión de la aplicación de la política medioambiental 2022. Cambiar de rumbo mediante el cumplimiento de la normativa medioambiental”, COM(2022)438 final.

1. La aplicación de la legislación ambiental de la UE como objetivo principal del Derecho ambiental de la UE

1.4 Pacto Verde Europeo 2019

La aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental de la UE es uno de los ejes centrales.

- “ (...) la Comisión colaborará con los Estados miembros para redoblar los esfuerzos de la UE a fin de garantizar que la legislación y las políticas actuales que son pertinentes para el Pacto Verde se hagan cumplir y se apliquen de manera efectiva” (apartado 2.1).
- “La Comisión seguirá velando por la rigurosa garantía del cumplimiento de toda la legislación aplicable” (apartado 2.1.2).
- Este planteamiento se reitera en distintos sectores ambientales: residuos, economía circular, cambio climático, energía, etc.
- Conclusión: “La Comisión y los Estados miembros deben también garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las políticas y la legislación. La revisión de la aplicación de la normativa medioambiental desempeñará un papel fundamental para pormenorizar la situación de cada Estado miembro” (apartado 4).
- Pero no encontramos ninguna medida concreta dentro de las Key actions. No obstante, se ha corregido en estrategias posteriores como, por ejemplo, la de Contaminación Cero 2021.

1. La aplicación de la legislación ambiental de la UE como objetivo principal del Derecho ambiental de la UE

1.5 Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030 (VIII PAA)

La aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental de la UE es condición primera para alcanzar todos los objetivos prioritarios (art. 3).

- Garantizar la aplicación efectiva, rápida y plena de la legislación y las estrategias de la UE en materia de clima y medio ambiente.
- Dotar de suficiente capacidad administrativa y de garantía del cumplimiento.
- Dar prioridad al cumplimiento coercitivo del Derecho ambiental de la UE.
- Aplicar de forma efectiva la normativa sobre acceso a la información, participación y acceso a la justicia en medio ambiente.
- Colaborar en la aplicación de la legislación ambiental de terceros países.

2. Causas más importantes de la falta de aplicación de la legislación ambiental de la UE y sus efectos negativos

2.1 Causas principales

- **Falta de información** sobre la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental de la UE.
- **Reducida capacidad administrativa y poca concienciación.**
- **Mecanismos deficientes para garantizar el cumplimiento y la aplicación,** incluidas, entre otros,, sanciones eficaces, disuasorias y proporcionadas.
- **Financiación insuficiente.**
- **Débil coordinación entre las autoridades** locales, regionales y estatales.
- **Disparidades significativas en la aplicación** entre los estados miembros y dentro de ellos.

2. Causas más importantes de la falta de aplicación de la legislación ambiental de la UE y sus efectos negativos

2.2 Efectos negativos

- **Impactos importantes al medio ambiente y a la salud humana.**
- **Inseguridad jurídica y desigualdad de condiciones del mercado único** para los agentes económicos.
- **Elevados costes para la salud y el medio ambiente** valorados en 55.000 millones € anuales. Además, se señala que el coste de la no aplicación es con frecuencia muy superior a su aplicación.
- **No estimula la innovación ni nuevos empleos ecológicos.**
- Provoca la **pérdida de confianza** de los ciudadanos en la legislación ambiental de la UE y en el Estado de Derecho.

3. Mecanismos principales para garantizar la aplicación de la legislación ambiental de la UE

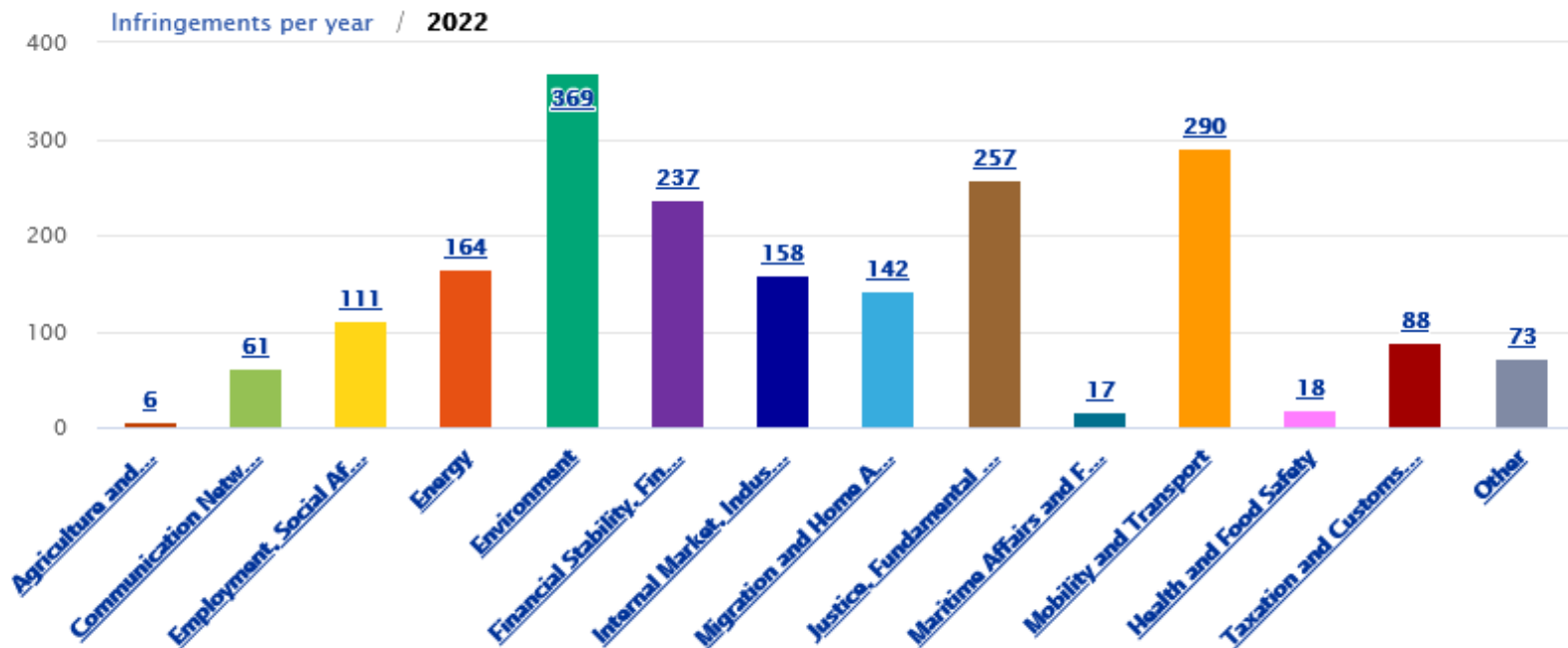
3.1 Disponer de información sobre aplicación de la legislación ambiental

- **Primera medida** necesaria.
- **Finalidad doble:**
 - Conocer el grado de aplicación de la normativa ambiental.
 - Permitir una mayor transparencia pública ambiental.
- Conexión con el **Convenio de Aarhus**.
- **Requisitos:** información clara, completa, comprensible y accesible al público.
- **Portales** en los estados sobre aplicación de la legislación ambiental.
- [Directiva 2007/2/CE del Parlamento y del Consejo de 14 de marzo de 2007 por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea \(Inspire\).](#)

3. Mecanismos principales para garantizar la aplicación de la legislación ambiental de la UE

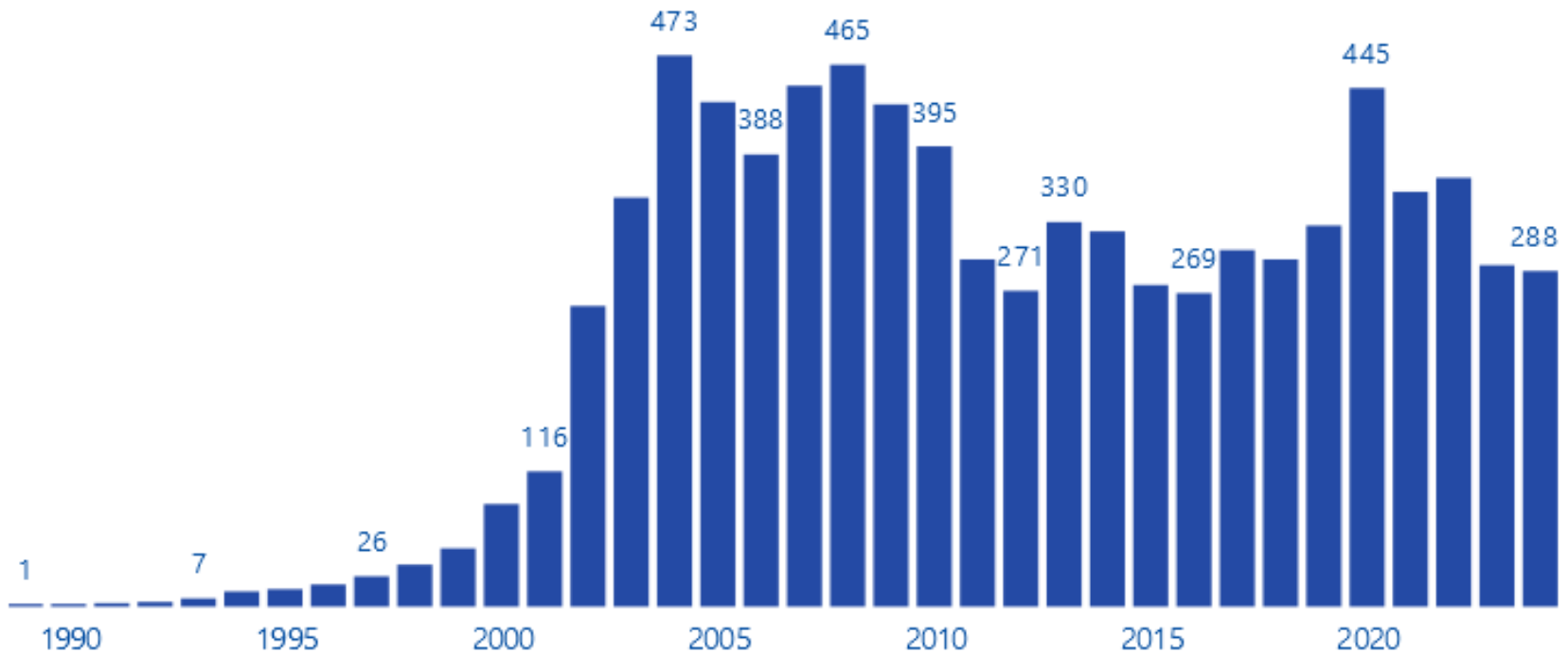
3.1 Informes anuales de la Comisión sobre la aplicación de la legislación de la UE

Infringement cases open at year-end (2018 – 2022)



3. Mecanismos principales para garantizar la aplicación de la legislación ambiental de la UE

Active cases at the end of the year



[Environmental infringements interactive map](#) (7/5/2024)

3. Mecanismos principales para garantizar la aplicación de la legislación ambiental de la UE

3.1 Mecanismo de Revisión de la aplicación de la normativa sobre medio ambiente (EIR, Environmental Implementation Review)

- Creado en **2016**.
- **Análisis, diálogo y colaboración** para mejorar la aplicación de la legislación ambiental.
- **Informes bianuales** sobre la aplicación de la legislación ambiental: 2017, 2019 y 2022.
- **Parte general de la UE y especial de cada estado** miembro.
- https://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm?etrans=es

3. Mecanismos principales para garantizar la aplicación de la legislación ambiental de la UE

3.2 Mecanismo UE de cumplimiento de la legislación ambiental



Destacado a nivel internacional por la UNEP 2019 para “creating such a culture starts with a robust enforcement and compliance program that deters and punishes noncompliance”.

3. Mecanismos principales para garantizar la aplicación de la legislación ambiental de la UE

3.2 Mecanismos de cumplimiento de la legislación ambiental

- **Recursos financieros y humanos suficientes** para el cumplimiento de la legislación ambiental.
- **A todos los niveles territoriales:** UE, estatal, regional y local.
- **Procedimientos de infracción de la Comisión:**
 - Aspectos positivos.
 - Aspectos negativos.
- **Potenciar los denunciantes:**
 - Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.
 - Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

3. Mecanismos principales para garantizar la aplicación de la legislación ambiental de la UE

3.2 Mecanismos de cumplimiento de la legislación ambiental

Cláusula sancionadora ambiental

- Introducción en medio ambiente en 1993 y **gran expansión en el siglo XXI.**
- La finalidad es **garantizar la aplicación de la normativa ambiental de la UE.**
- Fundamento en el **principio de efectividad** del Derecho de la UE.
- Especial significación para las **sanciones ambientales.**
- **Contenido:**
 - Establecer **sanciones** frente al incumplimiento de la normativa ambiental interna adoptada en virtud de la normativa ambiental de la UE.
 - Las sanciones deben ser **efectivas, proporcionadas y disuasorias.**
 - Se exigen también todas las medidas necesarias para garantizar su **ejecución** lo que sería una especificación del requisito de la efectividad.
 - **Notificar a la Comisión** las sanciones previstas y cualquier modificación posterior.
- **Práctica total remisión a los estados** para concretar este contenido: necesidad de unos mínimos criterios generales sancionadores.
- **Fase normativa y aplicativa.**

3. Mecanismos principales para garantizar la aplicación de la legislación ambiental de la UE

3.2 Mecanismos de cumplimiento de la legislación ambiental

Cláusula sancionadora ambiental

- **Proporcionada:** relación entre la gravedad de la infracción y la sanción.
- **Efectiva:** idoneidad de las sanciones para conseguir los objetivos planteados (alta protección del medio ambiente -art. 191.2 TFUE- y cumplimiento de la legislación ambiental).
- **Disuasoria:** capacidad de la sanción para desistir de cometer la infracción, ya sea por los potenciales infractores (prevención general) o los ya sancionados (prevención especial).
 - $B < S \times P$.
 - Una sanción es disuasoria si los beneficios (B) del incumplimiento son menores a los costes económicos derivados de la sanción (S) y la probabilidad (P) de ser objeto de una inspección, un procedimiento sancionador y ser sancionado.
 - Ejemplo: el efecto disuasorio de una sanción de multa de 100.000€ será tan sólo de 5.000€ si las probabilidades de inspección son del 10% y las de ser sancionado del 50%.

3. Mecanismos principales para garantizar la aplicación de la legislación ambiental de la UE

3.3 Acceso a la justicia en medio ambiente

Art. 9.3 Convenio de Aarhus

- Recurso del público para la aplicación de la legislación ambiental frente los incumplidores públicos o privados.
- Definición de público: cualquier persona física o jurídica y, según derecho interno, grupos.
- Antecedente: *citizen suits* del derecho norteamericano.

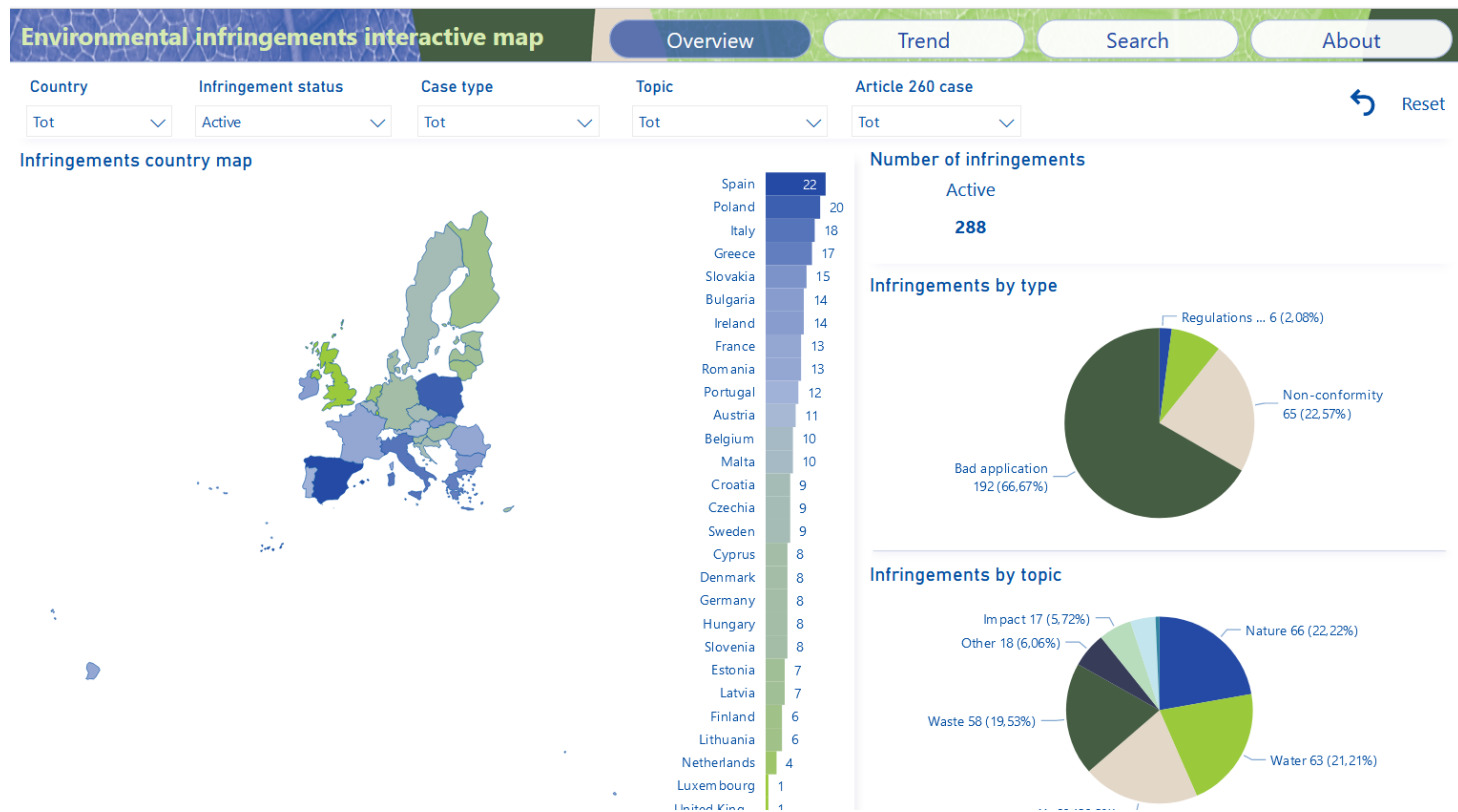
3. Mecanismos principales para garantizar la aplicación de la legislación ambiental de la UE

3.4 Reforzar la cooperación a escala estatal, de la UE e internacional

- European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL).
- European Network of Prosecutors for the Environment, the European Union Forum of Judges for the Environment.
- European Network for Environmental Crime.

4. La situación en el Estado español

- Tradicionalmente, es uno de los **estados más incumplidores del Derecho de la UE** como lo prueba el hecho que acostumbre a ocupar las primeras plazas de con más procedimientos de infracción.



4. La situación en el Estado español

Informes de la Comisión sobre la aplicación del Derecho ambiental en España (EIR) de 2017, 2019 y 2022:

- **El cumplimiento de la legislación ambiental no es siempre efectivo:** sigue habiendo actividades ilegales o los daños ambientales no se subsanan durante años.
- **Falta de datos** actualizada sobre el uso y la eficacia de las distintas intervenciones de garantía de cumplimiento: no hay estadísticas generales sobre las inspecciones ni sobre las medidas posteriormente adoptadas (entre otras, sanciones).
- **Objetivo prioritario para el Estado español:** un mayor cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental. Es necesario reforzar el cumplimiento de la legislación ambiental en España.

4. La situación en el Estado español

Informes de la Comisión sobre la aplicación del Derecho ambiental en España (EIR) de 2017, 2019 y 2022:

- **Medidas** para hacer frente a este déficit de aplicación de la legislación ambiental:
 - **Reforzar la vertiente activa del acceso a la información ambiental:**
 - Conocer con certeza el grado de aplicación de la normativa ambiental y permitir una mayor transparencia pública ambiental: portales de información de acceso general en materia de garantía del cumplimiento de la normativa y conectados al portal de datos abiertos de la UE + Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire).
 - Elaborar y publicar informes sobre la aplicación de las sanciones en medio ambiente.
 - Mejorar la información sobre la reparación de daños ambientales.
 - **Mejorar la participación pública.**
 - **Sensibilizar a la ciudadanía** sobre las herramientas para alertar sobre casos de daños ambientales o infracciones de la legislación ambiental.
 - **Mejorar la coordinación y la cooperación entre las autoridades** competentes en materia de medio ambiente.
 - **Mejorar la capacidad administrativa.**
 - Garantizar que los resultados de **los asuntos judiciales en materia de medio ambiente sean eficaces en la práctica.**
 - **Mejorar el cumplimiento y la garantía de cumplimiento de la legislación ambiental.**

4. La situación en el Estado español

Garantía del cumplimiento	
Recopilar y difundir información sobre la aplicación de la legislación medioambiental, en particular las infracciones, el enjuiciamiento de delitos contra el medio ambiente, los asuntos de daños medioambientales, los asuntos, planes e informes de inspección en virtud de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental, la disponibilidad de garantías financieras para hacer frente a los costes de los daños medioambientales y los acuerdos formal de cooperación entre los organismos públicos responsables.	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES , FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI, SK
Fomentar y supervisar la participación del público en la aplicación de la legislación mediante actividades de sensibilización sobre las opciones para notificar problemas medioambientales. Mejorar la información públicamente disponible sobre las oportunidades de presentar denuncias sobre cuestiones o infracciones medioambientales y sobre el seguimiento de las denuncias y las inspecciones medioambientales.	BE, BG, CY, DE, DK, EL, ES , FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, RO
Establecer un sistema o instrumentos de seguridad financiera o mejorar los existentes para garantizar la responsabilidad medioambiental a fin de hacer frente a los costes de los daños medioambientales.	CY, HR, HU, LU, NL
Mejorar la disponibilidad de información práctica para los agricultores o los gestores de tierras sobre cómo contribuir a una mejor aplicación de las Directivas sobre protección de la naturaleza y sobre los nitratos.	AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, EL, ES , HR, IT, PL, PT, RO, SI, SK
Eficacia de las administraciones responsables del medio ambiente	
Seguir mejorando la gobernanza medioambiental, en particular la capacidad administrativa y la coordinación a nivel nacional, regional y local.	ES , FI, HU, IT, LU, MT, PT

4. La situación en el Estado español

Necesidad urgente de superar una cultura jurídica centrada en la aprobación de normas y no en su aplicación posterior

- **“Lo que caracteriza de veras un sistema normativo no es tanto lo que realmente se aplica como lo que no se aplica: si queremos descubrir el auténtico sentido de nuestro Derecho administrativo, tendremos que analizar la parte del mismo que duerme en los mausoleos del Boletín Oficial, así como las causas de su inaplicación”** (Alejandro Nieto, 1975).
- **“A la preocupación por hacer normas no acompaña con igual intensidad la preocupación por cuidar que las normas se acaten y se hagan efectivas.** Por desgracia, el incumplimiento puede llegar a ser práctica muy generalizada entre nosotros en nuestros días (...). Me da la impresión de que el defecto apuntado se plantea abundante en el campo de la protección del medio ambiente” (Lorenzo Martín-Retortillo, 1996).

**Muchas gracias
por vuestra atención**

