

Informe Especial

Principio de «quien contamina paga»:

Aplicación incoherente entre las políticas y acciones medioambientales de la UE



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-V
Introducción	01-14
Los orígenes del principio de «quien contamina paga»	03-05
El principio de «quien contamina paga» en la UE	06-14
Marco político	06-09
Financiación de la UE	10-14
Alcance y enfoque de la auditoría	15-18
Observaciones	19-68
El principio de «quien contamina paga» es un elemento subyacente a la legislación medioambiental de la UE	19-41
El principio de «quien contamina paga» se aplica a las instalaciones más contaminantes, pero el coste de la contaminación residual para la sociedad sigue siendo elevado.	20-25
La legislación sobre los residuos refleja el principio de «quien contamina paga»; pero no garantiza que los contaminadores cubran totalmente el coste de la contaminación	26-31
Quienes contaminan no sufragan todo el coste de la contaminación del agua	32-38
No existe un marco legislativo global de la UE que proteja contra la contaminación del suelo	39-41
El plan de acción de la Comisión para mejorar el funcionamiento de la Directiva sobre Responsabilidad Medioambiental no logró los resultados esperados	42-62
Tras la evaluación de la DRM, la Comisión adoptó un plan de acción para resolver las lagunas identificadas	43-48
Hay conceptos clave de la Directiva sobre Responsabilidad Medioambiental que todavía no se han definido	49-55
Algunos Estados miembros exigen a las empresas industriales que contraten seguros contra los riesgos medioambientales	56-62

La UE ha financiado proyectos de recuperación medioambiental	63-68
Se han utilizado fondos de la UE para limpiar la contaminación huérfana	65-66
También se utilizaron fondos de la UE cuando las autoridades nacionales no pudieron aplicar la legislación medioambiental y obligar a pagar a quien contaminaba	67
La falta de garantía financiera para cubrir la responsabilidad medioambiental incrementa el riesgo de que los contribuyentes tengan que sufragar los costes	68
Conclusiones y recomendaciones	69-74
Anexo	
Anexo I – Sectores cubiertos por la Directiva sobre las emisiones industriales	
Siglas y abreviaturas	
Glosario	
Respuestas de la Comisión	
Equipo de auditoría	
Cronología	

Resumen

I El principio de «quien contamina paga» es uno de los principios clave subyacentes a la política medioambiental de la Unión Europea (UE). La aplicación del principio implica que el contaminador sufrague los costes de su contaminación, incluso los de las medidas adoptadas para prevenir, controlar y reparar la contaminación y los costes que supone para la sociedad. Al aplicar este principio se incentiva a quienes contaminan a evitar el daño medioambiental, y se les obliga a asumir la responsabilidad por la contaminación que generan. Así, además, es quien contamina, y no el contribuyente, quien paga el coste de la reparación.

II Este informe analiza si el principio se aplicó bien en cuatro ámbitos de la política medioambiental: contaminación industrial, residuos, agua y suelo. Evaluamos si las medidas de la Comisión relativas a la Directiva sobre responsabilidad medioambiental para regular los daños medioambientales ocasionados por la actividad económica resultaron fructíferas. Por último, evaluamos si la Comisión y los Estados miembros protegieron el presupuesto de la UE para evitar que se utilizara para sufragar gastos que deberían haber pagado los contaminadores. En el período 2014-2020, el presupuesto previsto de la UE para la política de cohesión y el Programa LIFE asciende a unos 29 000 millones de euros destinados a proyectos dedicados específicamente a la protección del medio ambiente. Examinamos el gasto y la actuación de la UE a lo largo del marco financiero plurianual del período 2014-2020.

III Decidimos auditar esta cuestión por los motivos siguientes:

- o La contaminación supone un coste importante para la sociedad y es una de las grandes preocupaciones de los ciudadanos de la UE.
- o El principio de «quien contamina paga» constituye un instrumento clave para llevar a cabo los objetivos medioambientales de manera eficiente y equitativa.
- o Este informe identifica oportunidades para una mejor integración del principio en la futura legislación medioambiental y en la financiación por la UE de los proyectos de rehabilitación medioambiental.
- o Sus conclusiones y recomendaciones también son pertinentes para el control por parte del Parlamento y el Consejo de toda la legislación medioambiental y la evaluación realizada por la Comisión de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental (DRM), que finalizará en 2023.

IV En general, llegamos a la conclusión de que el principio de «quien contamina paga» se refleja y aplica de manera heterogénea en las distintas políticas medioambientales de la UE, y que no se había completado su cobertura y aplicación. Por lo que respecta a la responsabilidad medioambiental, las medidas adoptadas por la Comisión para apoyar la aplicación de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental por los Estados miembros no habían subsanado ciertas insuficiencias fundamentales, como la falta de claridad de conceptos y definiciones clave y la ausencia de garantía financiera en casos de insolvencia. En ocasiones, el presupuesto de la UE se utiliza para financiar acciones de limpieza, que, con arreglo al principio de «quien contamina paga», deberían haber pagado quienes causaron la contaminación.

V El Tribunal recomienda a la Comisión que:

- evalúe las posibilidades de reforzar la integración del principio de «quien contamina paga» en la legislación medioambiental;
- considere la posibilidad de reforzar la aplicación de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental;
- impida que los fondos de la UE se utilicen para financiar proyectos cuya financiación debería correr a cargo de quien contamina.

Introducción

01 La política medioambiental de la Unión Europea (EU) tiene por objeto asegurar que todos los ciudadanos de la UE vivan en un entorno saludable donde los recursos naturales se gestionen de un modo sostenible y la biodiversidad esté protegida¹. Si bien en las últimas décadas las emisiones de agentes contaminantes a la atmósfera, al agua y al suelo se han reducido claramente², la contaminación y los daños medioambientales continúan siendo un importante desafío.

02 En el conjunto de la UE, el 26 % de las masas de agua subterránea todavía no ha alcanzado un «buen estado químico»; y alrededor del 60 % de las aguas superficiales (ríos, lagos y aguas transicionales y costeras) no se encuentra en un buen estado químico y ecológico³. Hay en la UE alrededor de 2,8 millones de emplazamientos que pueden estar contaminados, debido principalmente a la actividad industrial y a la eliminación de residuos⁴. La contaminación atmosférica, el mayor riesgo para la salud medioambiental en la UE, también es perjudicial para la vegetación y los ecosistemas⁵.

Los orígenes del principio de «quien contamina paga»

03 El principio de «quien contamina paga» fue introducido en 1972 por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁶. Según dicho principio, quien contamina debería sufragar los gastos de la ejecución de las medidas de prevención y control de la contaminación impuestas por las autoridades públicas, para garantizar que el medio ambiente se encuentre en un estado aceptable. Los responsables políticos pueden utilizarlo para hacer descender la contaminación y restaurar el medio ambiente. Al aplicarlo se incentiva a los contaminadores a evitar el daño medioambiental, y se les obliga a asumir la responsabilidad por la contaminación

¹ Sobre la base de la visión presentada en el [Programa General de Acción de la Unión hasta 2020](#).

² [General Union Environment Action Programme to 2020, «Living well, within the limits of our planet»](#), p. 14.

³ AEMA, [EEA 2018 water assessment](#).

⁴ AEMA, [Contamination from local sources](#), 2020.

⁵ AEMA, [Air quality in Europe](#), 2019.

⁶ OCDE, [Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies](#), 2020.

que generan. Además, es el contaminador, y no el contribuyente, quien sufraga los costes generados por la contaminación. En términos económicos, se trata de la «internalización» de las «externalidades medioambientales negativas». Cuando el causante debe sufragar los gastos de la contaminación, el precio de los bienes y servicios se aumenta para incluir estos costes. Así pues, la preferencia del consumidor por los precios más bajos incentivará a los productores a comercializar productos menos contaminantes⁷.

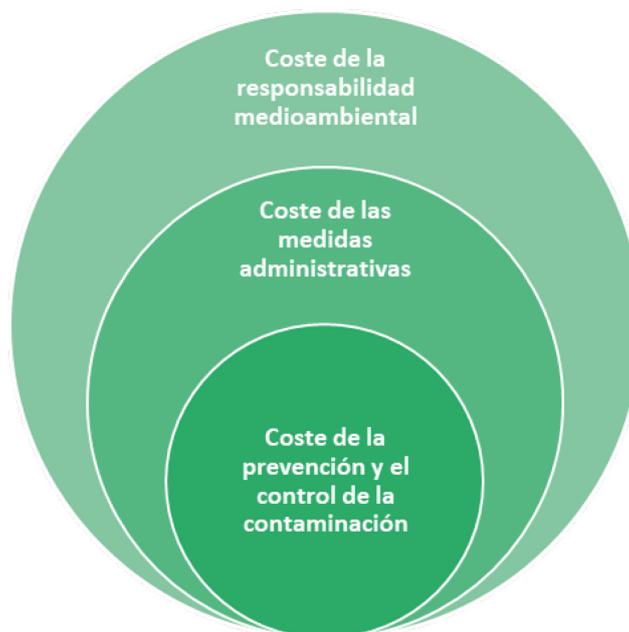
04 Desde 1972, el alcance del principio de «quien contamina paga» se ha ampliado progresivamente (*ilustración 1*)⁸. En un primer momento, el principio se centraba exclusivamente en la prevención de la contaminación y el control de los costes, pero más tarde se amplió para incluir los costes de las medidas que las autoridades adoptaron para abordar la cuestión de las emisiones de agentes contaminantes. Una nueva ampliación del principio pasó a incluir la responsabilidad medioambiental: quienes contaminan deberían pagar por el daño medioambiental que han causado, con independencia de si la contaminación que ocasionó el daño estaba dentro de los límites autorizados por la ley (denominada «contaminación residual admisible») o fue accidental⁹.

⁷ Jans, Jan H. and Vedder, Hans H. B., *European Environmental Law*, 2008.

⁸ OCDE, *The Polluter-Pays Principle, Analyses and Recommendations*, 1992.

⁹ OCDE, *Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution*, 1989.

Ilustración 1 – Resumen del principio de «quien contamina paga»



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

05 En 1992, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo (conocida como la «Declaración de Río»¹⁰) incluía el principio de «quien contamina paga» como uno de los 27 principios guía para el desarrollo sostenible en el futuro.

El principio de «quien contamina paga» en la UE

Marco político

06 El principio de «quien contamina paga» es un elemento subyacente a la política medioambiental de la UE. El artículo 191, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹¹ de 2007 establece que: «*La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente (...) se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.*» Los legisladores de la UE no están obligados por el principio al promulgar políticas de la UE en ámbitos distintos del medioambiental, incluso cuando estos pudieran tener un

¹⁰ UNCED, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

¹¹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

impacto medioambiental significativo; por ejemplo, las políticas relativas al transporte, la pesca o la agricultura.

07 La Comisión Europea se encarga de elaborar propuestas de legislación medioambiental que se basen en el principio de «quien contamina paga». Por su parte, los Estados miembros deben transponer, aplicar y ejecutar las directivas y reglamentos medioambientales de la UE. Los legisladores de la UE y nacionales cuentan con diversos instrumentos para aplicar el principio de «quien contamina paga», tal como se muestra en la *ilustración 2*.

Ilustración 2 – Instrumentos para la aplicación del principio de «quien contamina paga»



Ley de orden y control

- Procedimientos de licencias
- Prohibiciones
- Valores límite de emisiones
- Órdenes y sanciones administrativas

tienen por finalidad poner fin a la contaminación en origen estableciendo normas medioambientales, ordenando el control de la contaminación y sistemas de vigilancia para reducir riesgos, prohibiendo ciertas actividades y poniendo un límite máximo a las emisiones de ciertos contaminantes. El principio de «quien contamina paga» se aplica porque se exige al contaminante que asuma los costes del cumplimiento.



Instrumentos basados en el mercado

- Subvenciones/tarifas de alimentación de residuos
- Impuestos, cargas, tasas
- Permisos y cuotas comerciales
- Normas de responsabilidad

tienen por finalidad lograr los objetivos medioambientales de un modo flexible. Mediante los incentivos o desincentivos financieros se incide en el comportamiento de quienes contaminan introduciendo los costes y los beneficios medioambientales en los presupuestos de los hogares y las empresas. No todos los instrumentos basados en el mercado pueden adoptarse en el conjunto de la Unión Europea. En particular, la fiscalidad es principalmente competencia de los Estados miembros.



Métodos voluntarios

- Acuerdos voluntarios
- Sistemas de gestión medioambiental (p. ej., ISO 14001)
- Etiquetado (p. ej., etiqueta ecológica, etiqueta energética)

pueden fomentar la existencia de productos o empresas menos contaminantes. Por ejemplo, los consumidores pueden decantarse por productos con la «etiqueta ecológica», lo que constituye un incentivo para que los productores fabriquen productos menos contaminantes.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, adaptación del [Principio del derecho medioambiental de la UE, el principio de que «quien contamina paga»](#) de la Comisión Europea.

08 En las últimas décadas, la UE ha aprobado una amplia variedad de leyes medioambientales. Las políticas abarcan cuestiones medioambientales como la biodiversidad, la silvicultura, el uso del suelo y de la tierra, el agua y el aire. Otras políticas se dirigen específicamente a las fuentes de contaminación, por ejemplo, los productos químicos, la contaminación industrial y los residuos. Entre los actos

legislativos más importantes en materia medioambiental para la aplicación del principio de «quien contamina paga» se encuentran:

- o La [Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales \(prevención y control integrados de la contaminación\)](#), que establece los límites de emisión basándose en un sistema de permisos para aproximadamente 52 000 grandes instalaciones industriales de la UE. Se basa en un enfoque integrado de modo que los permisos deben tener en cuenta el rendimiento ambiental total de las instalaciones abarcando, por ejemplo, las emisiones contaminantes, la utilización de materias primas, la eficiencia energética y la recuperación del emplazamiento tras su cierre.
- o La [Directiva 2008/98/CE sobre los residuos](#), que aborda la gestión de los residuos. Otros instrumentos jurídicos tratan aspectos y tipos de residuos específicos; por ejemplo, los residuos de envases, el plástico de un solo uso, los equipos eléctricos y electrónicos, las baterías y los acumuladores, los vehículos al final de su ciclo de vida, los residuos de la minería, los vertederos y los traslados de residuos.
- o La [Directiva marco sobre el agua 2000/60/CE](#) abarca la política sobre el agua, junto con las directivas asociadas, como la [Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas 91/271/CEE](#) y la [Directiva sobre el agua potable \(UE\) 2020/2184](#), y la [Directiva sobre inundaciones 2007/60/CE](#). Otra legislación específica del sector se ocupa de la contaminación que afecta al agua; por ejemplo, la [Directiva relativa a los pesticidas \(2009/128/CE\)](#) o la [Directiva sobre los nitratos \(91/676/CEE\)](#).
- o La [Directiva sobre responsabilidad medioambiental 2004/35/CE \(DRM\)](#) establece el marco de la Unión Europea para la responsabilidad medioambiental. La responsabilidad medioambiental implica que los operadores económicos que causen daños al medio ambiente deben pagar su reparación, lo que actúa como elemento disuasorio a tal efecto. Según la DRM, cuando se ocasionan daños importantes a la tierra, al agua y a la biodiversidad como consecuencia de una actividad económica que se considera de riesgo (véase el anexo III de la DRM), se exige al operador responsable que adopte cuantas medidas de recuperación sean necesarias corriendo él con los gastos. En lo que se refiere a actividades económicas que no se consideran de riesgo para el medio ambiente, incluida la ganadería, la Directiva exige de los operadores que reparen el daño ocasionado a la biodiversidad solo si son culpables o si han actuado con negligencia.
- o Las empresas que almacenan productos químicos peligrosos también están sujetas a la [Directiva Seveso 2012/18/EU](#), cuyo objeto es la prevención de accidentes importantes con sustancias peligrosas.

- o La [Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves silvestres](#) y la [Directiva 92/43/EEC relativa a los hábitats naturales](#), denominadas «Directivas relativas a la naturaleza», constituyen el eje central de la política de la UE en materia de biodiversidad. Las Directivas relativas a la naturaleza exigen que los Estados miembros protejan los hábitats naturales. Los Estados miembros pueden recurrir a la financiación de la UE para hacerlo. La Directiva sobre hábitats indica explícitamente que la aplicación del principio de «quien contamina paga» es limitada en cuanto a la conservación de la naturaleza. La DRM trata los daños medioambientales importantes ocasionados a hábitats y especies protegidas.

09 No existe una sola legislación marco de la UE que aborde la cuestión de la contaminación del suelo. Sin embargo, se identificaron alrededor de 35 instrumentos legislativos, de política estratégica y de financiación de la UE como potencialmente pertinentes para la protección del suelo¹².

Financiación de la UE

10 La contaminación supone costes importantes para los ciudadanos de la UE. No existe una evaluación exhaustiva del coste total de la contaminación para la sociedad. Según un estudio reciente de la Comisión, el incumplimiento de las exigencias de la legislación medioambiental de la UE representa 55 000 millones de euros anuales en costes y pérdidas de beneficios¹³.

11 Una parte sustancial del presupuesto de la UE se dedica al logro de los objetivos de la UE en materia de cambio climático y medioambiental. Durante el período 2014-2020, la UE se comprometió a gastar como mínimo el 20 % de su presupuesto total en acción por el clima. La UE integra objetivos medioambientales en muchos de sus programas de financiación. Por ejemplo, la Comisión clasificó 66 000 millones de euros de la Política Agrícola Común y 1 000 millones de euros del gasto en pesca en el período 2014-2020 como beneficio para la biodiversidad, si bien, según un informe reciente, la cifra estaba sobrestimada¹⁴.

¹² Instituto Ecológico, «[Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States](#)», 2017.

¹³ [The costs of not implementing EU environmental law](#), Informe final, 2019.

¹⁴ Informe Especial 13/2020: Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive.

12 El presupuesto de la UE apoya proyectos para la limpieza de emplazamientos contaminados y la protección del medio ambiente, principalmente a través de la política de fondos de cohesión (es decir, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión), en relación con las temáticas de «Medio Ambiente y Eficiencia en el Uso de los Recursos» y el programa LIFE. Dichos fondos sirven para financiar el coste de la infraestructura necesaria para el tratamiento de las aguas residuales y la gestión de residuos en algunos Estados miembros, además de medidas para controlar el estado del medio ambiente y desarrollar infraestructura ecológica¹⁵.

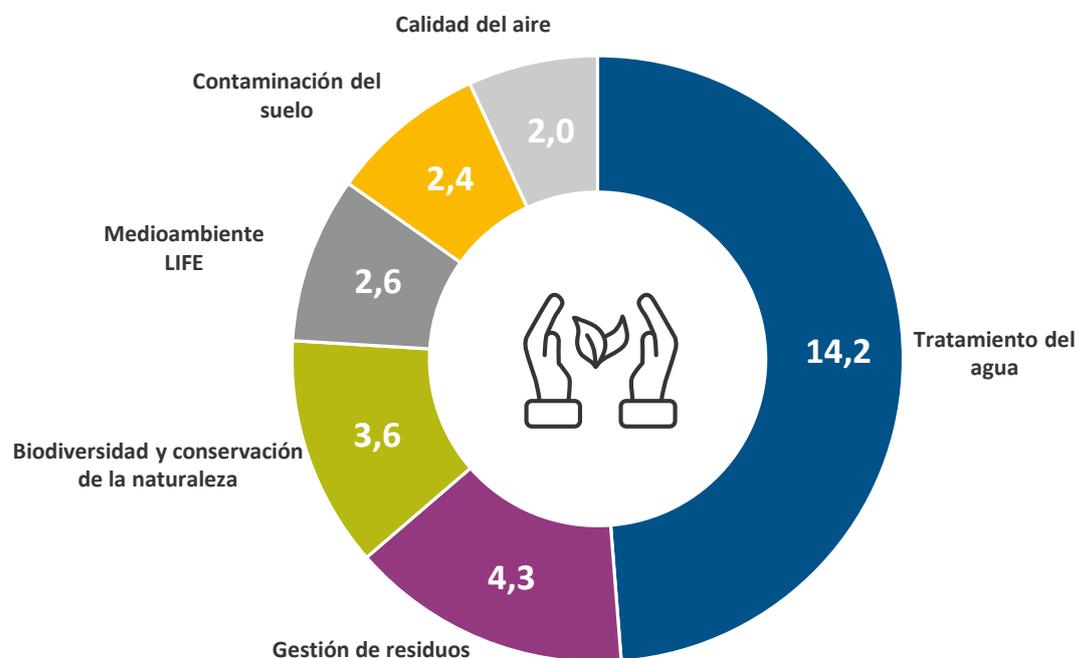
13 LIFE¹⁶ es un programa de la UE que aborda las cuestiones de medio ambiente y cambio climático. Para el período 2014-2020, el marco financiero plurianual puso a disposición 2 600 millones de euros para el subprograma de medio ambiente en el marco del programa LIFE.

14 En el período 2014-2020, el presupuesto previsto de la UE en materia de política de cohesión y del Programa LIFE asciende a 29 000 millones de euros destinados a proyectos que se dedican específicamente a la protección del medio ambiente (*ilustración 3*).

¹⁵ Información de la Comisión sobre medio ambiente y eficiencia en el uso de los recursos en virtud de la política de cohesión.

¹⁶ Reglamento (UE) 1293/2013.

Ilustración 3 – Sinopsis de los fondos de la UE en el marco de la política de cohesión y el subprograma de medio ambiente LIFE destinados a proyectos medioambientales (2014-2020, miles de millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos obtenidos en abril de 2021 de la base de datos de la Comisión Europea sobre el gasto previsto de la UE en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y el subprograma LIFE para el medio ambiente.

Alcance y enfoque de la auditoría

15 La contaminación supone un coste importante para la sociedad y es una de las grandes preocupaciones de los ciudadanos de la UE. El principio de «quien contamina paga» constituye un instrumento clave para llevar a cabo los objetivos medioambientales europeos de manera eficiente y equitativa. En informes anteriores, hallamos casos en los que no se aplicaba el principio de que «quien contamina paga»¹⁷. Sin embargo, no nos hemos detenido anteriormente a analizar dicho principio *per se*. Este informe señala oportunidades para integrarlo mejor en la futura legislación medioambiental y en la financiación por la UE de los proyectos de recuperación medioambiental. Sus conclusiones y recomendaciones son pertinentes para el control por parte del Parlamento y el Consejo de toda la legislación medioambiental y de la evaluación realizada por la Comisión de la DRM, que finalizará en 2023.

16 Examinamos el marco de políticas de la UE en las que se aplica el principio de «quien contamina paga», prestando especial atención a los aspectos siguientes:

- o si el principio se aplicó bien en cuatro ámbitos de la política medioambiental de la UE: **contaminación industrial, residuos, agua y suelo**;
- o si las medidas adoptadas por la Comisión en relación con la **DRM** habían dado resultados;
- o si la Comisión y los Estados miembros **protegen el presupuesto de la UE** para evitar que se utilizara para sufragar gastos que deberían haber asumido los contaminadores.

17 Examinamos el gasto y la actuación de la UE a lo largo del marco financiero plurianual en el período 2014-2020. Nuestra auditoría no se dirigió a los sectores energético y climático ni a la contaminación atmosférica, puesto que tales aspectos ya se abordaron en otros informes¹⁸. Excluimos del ámbito de la auditoría los impuestos medioambientales aplicados en los Estados miembros.

¹⁷ Véanse, por ejemplo, los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo [19/2018](#), [22/2016](#), [23/2015](#), [02/2015](#), [04/2014](#), [23/2012](#), [20/2012](#).

¹⁸ Véase, por ejemplo el [informe especial n.º 23/2018 - Contaminación atmosférica: nuestra salud no tiene todavía la suficiente protección](#), [Informe Especial 18/2020: Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea: la asignación gratuita de derechos de emisión necesitaba una mejor orientación](#), e informe especial XX/2021 sobre PAC y clima.

18 En nuestro trabajo de auditoría:

- o examinamos los informes y otras medidas de la Comisión y de las agencias competentes en relación con la aplicación del principio de «quien contamina paga» en las políticas de la UE;
- o obtuvimos explicaciones de las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la DRM en Italia, Polonia y Portugal. Seleccionamos estos Estados Miembros sobre la base del número de casos notificados en el marco de la DRM y teniendo en cuenta el equilibrio geográfico;
- o inspeccionamos 42 proyectos de recuperación medioambiental. A tal fin, seleccionamos proyectos dedicados a restaurar el medio ambiente por valor de 180 millones de euros obtenidos con cargo a los fondos de la política de cohesión y el programa LIFE, en Italia, Polonia y Portugal, a lo largo del período 2014-2020. Seleccionamos estos proyectos porque financiaban trabajos destinados a eliminar la contaminación causada por la intervención humana.

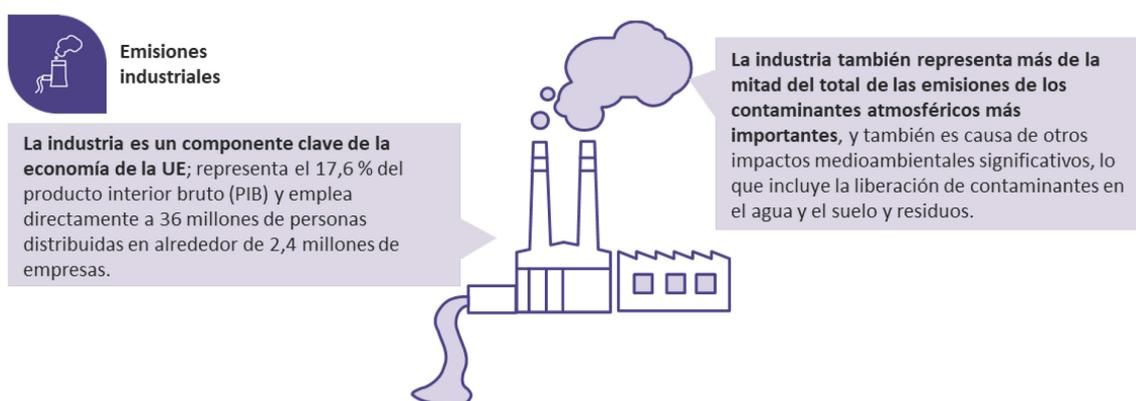
Observaciones

El principio de «quien contamina paga» es un elemento subyacente a la legislación medioambiental de la UE

19 Examinamos el modo en que la UE integraba el principio de que «quien contamina paga» en los ámbitos legislativos clave; por ejemplo, la Directiva sobre las emisiones industriales para la contaminación industrial, la Directiva marco sobre los residuos para los residuos, la Directiva marco del agua para la contaminación del agua, y diversas directivas y reglamentos en materia de contaminación del suelo. Comprobamos si en sus disposiciones se preveía la aplicación del principio de «quien contamina paga» y la medida en que los contaminadores debían pagar por la contaminación que ocasionaban.

El principio de «quien contamina paga» se aplica a las instalaciones más contaminantes, pero el coste de la contaminación residual para la sociedad sigue siendo elevado.

Ilustración 4 – Presentación sucinta de la contaminación industrial



Fuente: Eurostat y AEMA.

20 La Directiva sobre las emisiones industriales comprende 33 sectores industriales (*Anexo I*). En algunos de ellos, abarca todo tipo de instalaciones. En otros, en cambio, comprende instalaciones más grandes (por ejemplo, centrales con una potencia térmica nominal superior a 50 megavatios).

21 Las instalaciones a las que se refiere la directiva deben contar con un permiso para funcionar, en el que se establezcan normas específicas y límites de emisión basados en las «Conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles». Los documentos de referencia asociados a las mejores técnicas disponibles aportan soluciones técnicas para limitar la contaminación sin detrimento de la viabilidad económica de las instalaciones industriales. La Comisión revisa y actualiza periódicamente estas

conclusiones, todas las instalaciones existentes a las que se aplican deben cumplirlas tras un período de transición de cuatro años y las nuevas instalaciones deben cumplirlas inmediatamente. Las autoridades de los Estados miembros inspeccionan las instalaciones comprendidas en la Directiva sobre las emisiones industriales, impone sanciones a las que infringen sus disposiciones y las clausura en los casos más graves.

22 En 2020, la Comisión publicó una evaluación de la Directiva sobre las emisiones industriales¹⁹, de la que se desprendía que el coste de los daños ocasionados por todas las emisiones a la atmósfera de todas las instalaciones previstas en la Directiva sobre las emisiones industriales se había reducido en aproximadamente el 50 % entre 2010 y 2017. La Comisión calculó los costes y los beneficios de la Directiva sobre las emisiones industriales para ciertos sectores: por ejemplo, en el sector del hierro y el acero, cumplir sus disposiciones representa un coste cercano a 90 millones de euros anuales, mientras que evitar la contaminación representa un ahorro de 932 millones de euros anuales²⁰. En su Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo²¹, la Comisión anunció que propondrá la revisión de las medidas de la UE dirigidas a la contaminación ocasionada por las grandes instalaciones industriales.

23 Corresponde a los propietarios de las instalaciones sufragar el coste de cumplir las condiciones de los permisos de la Directiva sobre las emisiones industriales. Ello incluye adoptar medidas para mantener las emisiones dentro de los límites permitidos por la ley, lo que significa que internalizan el coste de prevenir y controlar la contaminación. No obstante, los fondos públicos pueden contribuir a acciones que vayan más allá de las normas existentes²². Si las instalaciones ocasionan daños medioambientales importantes, estarán sujetas a las disposiciones de la Directiva sobre las emisiones industriales (apartados **42** a **62**), lo que significa que deben pagar por la recuperación. Una mayoría (17) de los Estados miembros no exige responsabilidad a las instalaciones cuando los daños medioambientales resultan de

¹⁹ Comisión Europea, [Evaluación de la Directiva sobre las emisiones industriales](#), SWD(2020) 181 final.

²⁰ Ricardo Energy & Environment, [Ex-post assessment of costs and benefits from implementing BAT under the IED](#), 2018.

²¹ [El Pacto Verde Europeo](#).

²² Comisión Europea, [Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020](#), DO C 200, 2014.

emisiones autorizadas según el permiso²³ concedido y no se puede imputar a la instalación culpa o negligencia.

24 La Directiva sobre las emisiones industriales cubre las instalaciones industriales más contaminantes según se detalla en el apartado **20**. No obliga a las instalaciones a sufragar el coste para la sociedad del impacto de la contaminación residual. En 2014, la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) estimó que el coste para la sociedad de los perjuicios debidos a la contaminación atmosférica residual causados por 14 000 grandes instalaciones industriales en el período 2008-2012 representaba entre 329 000 millones de euros y 1 053 millones de euros²⁴.

25 Entre los 42 proyectos de recuperación medioambiental que examinó, el Tribunal encontró un proyecto dirigido a abordar la contaminación que procedía de una gran planta dedicada al hierro y al acero que incumplía la Directiva sobre las emisiones industriales (*recuadro 1*).

Recuadro 1

El incumplimiento de la Directiva sobre las emisiones industriales generó una importante contaminación: el caso de una planta dedicada al acero en Italia

En 2005, el Tribunal Supremo de Italia falló que una sociedad propietaria de una gran planta de hierro y acero era responsable de contaminación atmosférica, vertido de materiales peligrosos y emisión de partículas. En 2010, el municipio donde está ubicada la planta manifestó que la limpieza del daño medioambiental costaría 2 000 millones de euros, y emprendió las acciones judiciales correspondientes para obtener compensación. En 2011, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) resolvió que Italia había incumplido la Directiva sobre las emisiones industriales. En 2015, la empresa fue adquirida por el Estado. En 2017 el proceso penal iniciado por la justicia contra los anteriores propietarios de la planta se saldó con un acuerdo extrajudicial que superó los 1.000 millones de euros. El Estado italiano utilizó los fondos recuperados para actividades de descontaminación. En 2019, un tribunal de apelación de Italia resolvió la concesión de la indemnización al municipio, pero la empresa no pudo pagar los daños.

²³ Artículo. 8, apartado 4, letras a) y b) de la [Directiva 2004/35/CE](#).

²⁴ AEMA, [Costs of air pollution from European industrial facilities 2008–2012](#), 2014.

Había un proyecto financiado por la UE por valor de 375 000 euros destinado a identificar y abordar la contaminación y que afectaba a otro municipio situado cerca de la planta de hierro y acero. Consistía en un análisis medioambiental y una evaluación de riesgos de una zona agrícola que ocupaba casi 6 000 hectáreas. El proyecto detectó una grave contaminación industrial que planteaba graves riesgos para la salud.

La legislación sobre los residuos refleja el principio de «quien contamina paga»; pero no garantiza que los contaminadores cubran totalmente el coste de la contaminación

Ilustración 5 – Breve presentación de los residuos



Fuente: Todos los datos de [Eurostat](#).

26 Los residuos son una fuente de contaminación de la atmósfera, del aire y del suelo. El marco legislativo de la UE en materia de residuos persigue aplicar una «jerarquía de residuos» (*Ilustración 6*) para reducir los residuos y utilizar los que sean inevitables como recurso.

Ilustración 6 – Jerarquía de los residuos



Fuente: Directiva marco sobre los residuos.

27 La Directiva exige a los Estados miembros el cumplimiento de objetivos vinculantes²⁵. Por ejemplo, de aquí a 2025, el 55 % de los residuos municipales debería estar preparado para su reutilización o reciclaje (el porcentaje se aumentará al 60 % en 2030 y hasta el 65 % en 2035, sin que se envíe a los vertederos más del 10 %).

28 De conformidad con la Directiva marco sobre los residuos, «de acuerdo con el principio de que «quien contamina paga», los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, correrán a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos». Los Estados miembros deciden si es el usuario final (por ejemplo, el consumidor que elimina el residuo) quien debe sufragar los costes de la gestión de residuos o si dicho coste debe ser soportado, total o parcialmente, por el productor del producto convertido en residuo. Es lo que se denomina «responsabilidad ampliada del productor». Esta responsabilidad no es el único modo de aplicar el principio de «quien contamina paga». Por ejemplo, la [Directiva sobre bolsas de plástico](#) exige a los Estados miembros que adopten medidas,

²⁵ Los principales objetivos obligatorios para los diversos flujos de residuos se resumen en el análisis n.º 4 del Tribunal: [Medidas de la UE para abordar el problema de los residuos plásticos](#).

como objetivos nacionales de reducción o instrumentos económicos (por ejemplo, tasas o impuestos).

29 Los regímenes de responsabilidad ampliada del productor hacen a este responsable de la gestión de sus productos una vez que estos se han convertido en residuos. De ahí que el precio pagado por los productores y los consumidores refleje el coste de la gestión de residuos, reduciendo así el coste para las autoridades públicas y los contribuyentes. Además, así se incentiva a los productores a desarrollar productos más ecológicos que eviten los residuos innecesarios. Los regímenes de responsabilidad ampliada del productor son obligatorios para ciertos flujos de residuos. Así es, por ejemplo, en el caso de los residuos electrónicos, las baterías, los acumuladores y vehículos; y también lo será en 2024 para todos los residuos de envases, los plásticos de un solo uso y los equipos de pesca.

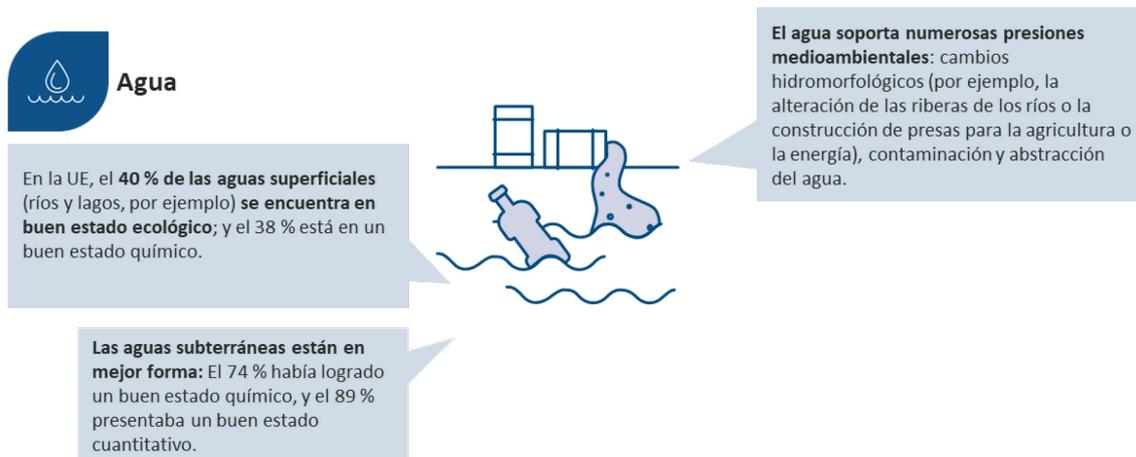
30 Las tasas cobradas a los ciudadanos o a las empresas deberían ser proporcionales a los residuos generados y tener en cuenta el daño ambiental causado. Según un estudio sobre la financiación de la gestión de residuos²⁶, la evidencia indica que las externalidades medioambientales solo se internalizan hasta cierto punto en las tasas que pagan los hogares.

31 El presupuesto de la UE preveía contribuir, principalmente a través de la política de cohesión, con 4 300 millones de euros durante el período 2014-2020 a financiar la infraestructura de gestión de residuos para su recogida, clasificación y tratamiento.

²⁶ Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States, 2019.

Quienes contaminan no sufragan todo el coste de la contaminación del agua

Ilustración 7 – Breve presentación del agua



Fuente: Todos los datos proceden de [2018 European waters assessment](#) de la AEMA.

32 La Directiva marco sobre el agua establece un marco común para proteger todos los tipos de agua en la UE y evitar que la calidad del agua sufra un mayor deterioro, y fija objetivos para las aguas superficiales y las aguas subterráneas.

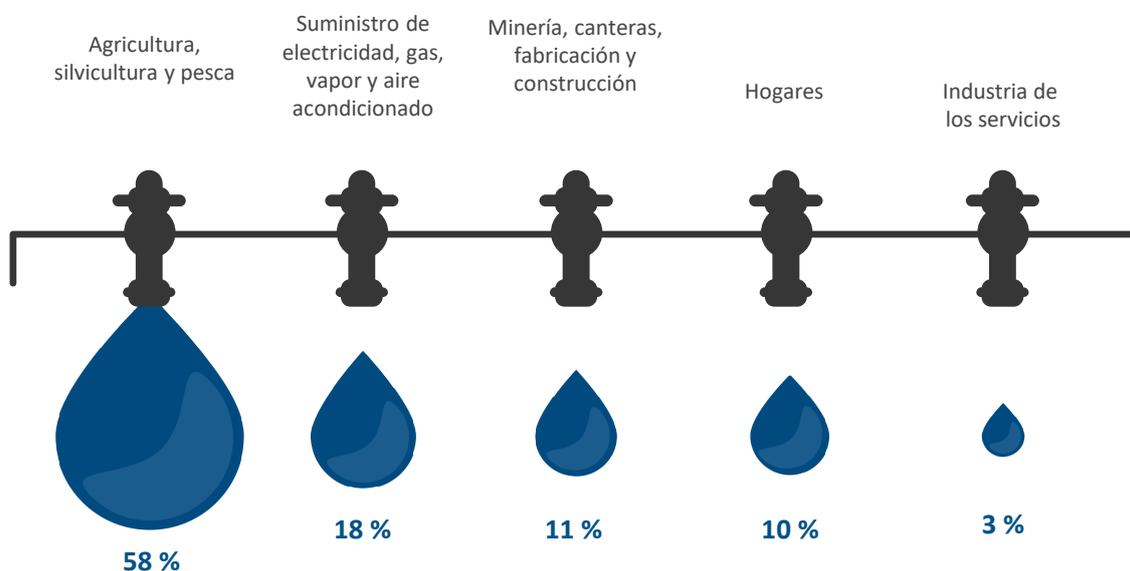
33 Según la OCDE²⁷, los Estados miembros ya gastaban alrededor de 100 000 millones de euros al año en el suministro y el saneamiento del agua y necesitarán (excepto Alemania) incrementar dicho importe en más del 25 % para alcanzar los objetivos de la legislación de la UE en materia de tratamiento de las aguas residuales y del agua potable. Ello no incluye las inversiones necesarias para renovar la infraestructura existente o cumplir los objetivos de la Directiva marco sobre el agua y la Directiva relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.

34 De acuerdo con el artículo 9 de la Directiva marco sobre el agua, «los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, [...], y en particular de conformidad con el principio de que «quien contamina paga»». Los Estados miembros deben asegurarse de que la aportación de los sectores industrial, agrícola y doméstico a la recuperación de costes por los servicios de suministro de agua sea la adecuada en relación con el uso que

²⁷ OCDE, [Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection](#), 2020.

hacen de este recurso. En la *ilustración 8* se presenta el uso del agua por sector económico.

Ilustración 8 – Uso del agua por sector económico en Europa, 2017



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [datos de la AEMA](#) con respecto a los países miembros y colaboradores de la Agencia Europea del Medio Ambiente.

35 Al establecer su política de precios del agua, los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de recuperar el coste. Así pues, tienen margen de decisión en cuanto a quién debe pagar, cuánto y por qué servicio. La sentencia [C-525/12](#) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirmó que no es necesario que los Estados miembros apliquen el concepto de recuperación del coste a cualquier uso del agua.

36 En la UE, los usuarios pagan una media de alrededor del 70 % del coste de suministrar servicios de agua (a través de las tarifas del agua), mientras que el sector público financia el 30 % restante. Existen, no obstante, importantes diferencias entre los Estados miembros²⁸. Los hogares de la UE suelen pagar la mayor parte del coste del suministro del agua y los servicios de saneamiento²⁹, aunque solo consuman el 10 % del agua, tal como se muestra en la *ilustración 8*. El sector agrícola, el que ejerce la mayor presión en cuanto a los recursos de agua dulce renovable³⁰, es el que

²⁸ OCDE, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020.

²⁹ *Fitness Check of the WFD*, SWD(2019) 439 final, p. 64.

³⁰ AEMA, *Use of freshwater resources in Europe*, 2020.

contribuye menos. Un estudio de 2011 estimaba que en Francia los gastos adicionales pagados por los hogares debido a la contaminación agrícola eran de hasta 494 euros por hogar en las localidades más afectadas³¹.

37 En 2019 la Comisión observó que los Estados miembros³² debían avanzar en la integración de los costes medioambientales y de recursos en la tarificación del agua. Si bien se habían realizado progresos con respecto a contaminantes específicos, para muchas empresas el precio del agua no cubre los costes que generan los contaminantes que liberan en el agua.

38 Resulta difícil aplicar el principio de la recuperación del coste a la contaminación procedente de fuentes difusas; por ejemplo, de la agricultura, donde es difícil identificar a quienes contaminan. No se suele gravar al sector agrícola por el tratamiento de las aguas residuales, ya que la mayor parte del agua que utiliza no va a parar al alcantarillado (por lo que no se trata). En la UE, la contaminación de la agricultura difusa ocasionada por nitratos y pesticidas es la causa principal de que las aguas subterráneas no alcancen un buen estado químico. La contaminación por nitratos supone un importante riesgo para el futuro de los organismos de las aguas subterráneas. Los expertos han mostrado³³ que actualmente hay grandes cantidades de nitratos depositados en las capas rocosas situadas entre el suelo y el agua subterránea. Dado que los nitratos penetran la roca lentamente, puede pasar un siglo o más antes de que los contaminantes lleguen al agua subterránea, lo que retrasa el impacto que los cambios en las prácticas agrícolas tienen en la calidad del agua subterránea.

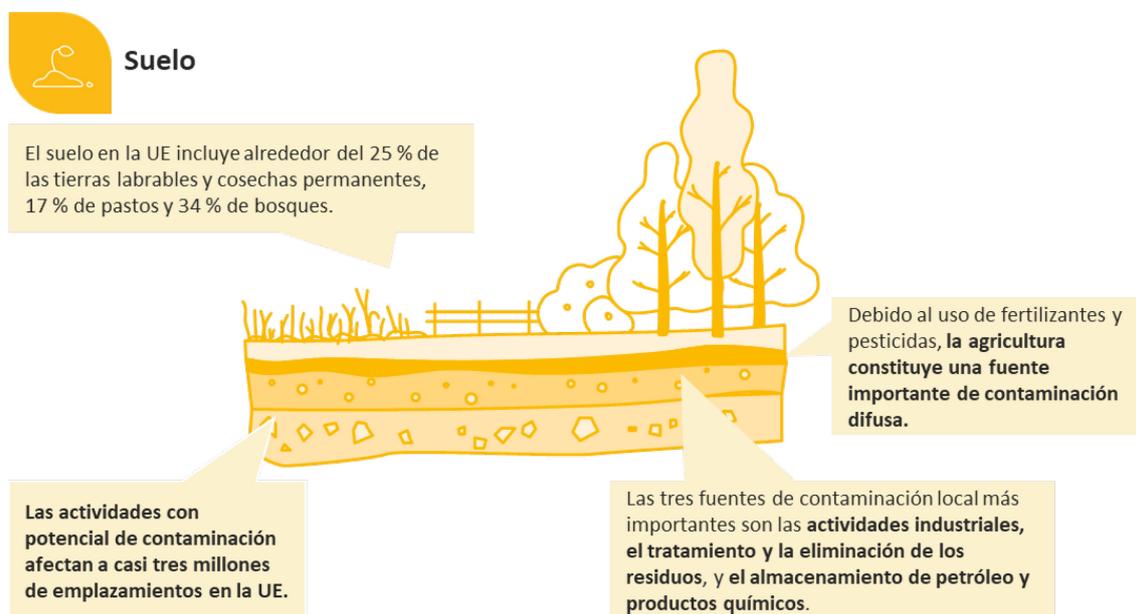
³¹ «Assessing water pollution costs of farming in France», *Studies and documents* n.º 52, República Francesa, Ministerio de Ecología, Departamento de Economía, Evaluación e Integración del Desarrollo Sostenible, 2011.

³² «Fitness Check of the WFD», SWD(2019) 439 final.

³³ Estudio geológico británico, «Global patterns of nitrate storage in the vadose zone», 2017.

No existe un marco legislativo global de la UE que proteja contra la contaminación del suelo

Ilustración 9 – Breve presentación de la contaminación del suelo



Fuente: EEA Signals 2019, JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, Eionet National Reference Centre Soil.

39 Diversas directivas y reglamentos de la UE contribuyen a impedir y mitigar la contaminación del suelo, refiriéndose a los sectores que más presión ejercen en el suelo, como la industria y la agricultura (por ejemplo, apartados **20 25** y **38**). En 2006, la Comisión propuso una «Directiva marco sobre el suelo», que abordaba la prevención de la contaminación y la degradación del suelo, y la identificación, registro y rehabilitación de los lugares contaminados. El dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta fue positivo, pero el del Consejo no lo fue. La Comisión retiró la propuesta en mayo de 2014.

40 No existen objetivos comunes en el conjunto de la Unión Europea en cuanto a la contaminación del suelo y la recuperación de los emplazamientos contaminados. De un estudio³⁴ financiado por la Comisión se desprende que en algunos Estados miembros existía una legislación nacional muy completa en materia de protección del suelo, mientras que en otros faltaba una acción coordinada.

³⁴ Instituto Ecológico, «Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States», 2017.

41 La descontaminación de los suelos contaminados es cara: en 2006 la Comisión estimó que el coste total de descontaminar el suelo en la UE ascendía a 119 000 millones de euros³⁵. Los presupuestos públicos, entre los que se cuentan los fondos de la UE, aportan más del 42 % para las actividades de recuperación³⁶: muchas actividades contaminantes se realizaron hace mucho tiempo, por lo que es mayor el riesgo de que quienes contaminaron ya no existan, no se puedan identificar o sean insolventes. Además, el principio de que «quien contamina paga» resulta de difícil aplicación en los casos de contaminación del suelo difusa debido a la dificultad inherente para imputar responsabilidad a contaminantes específicos.

El plan de acción de la Comisión para mejorar el funcionamiento de la Directiva sobre Responsabilidad Medioambiental no logró los resultados esperados

42 El Tribunal analizó la evaluación de la Directiva sobre Responsabilidad Medioambiental de 2016 y valoró si las medidas adoptadas por la Comisión a modo de respuesta han resuelto, desde entonces, las lagunas detectadas.

Tras la evaluación de la DRM, la Comisión adoptó un plan de acción para resolver las lagunas identificadas

43 Los requisitos de la Directiva eran los siguientes:

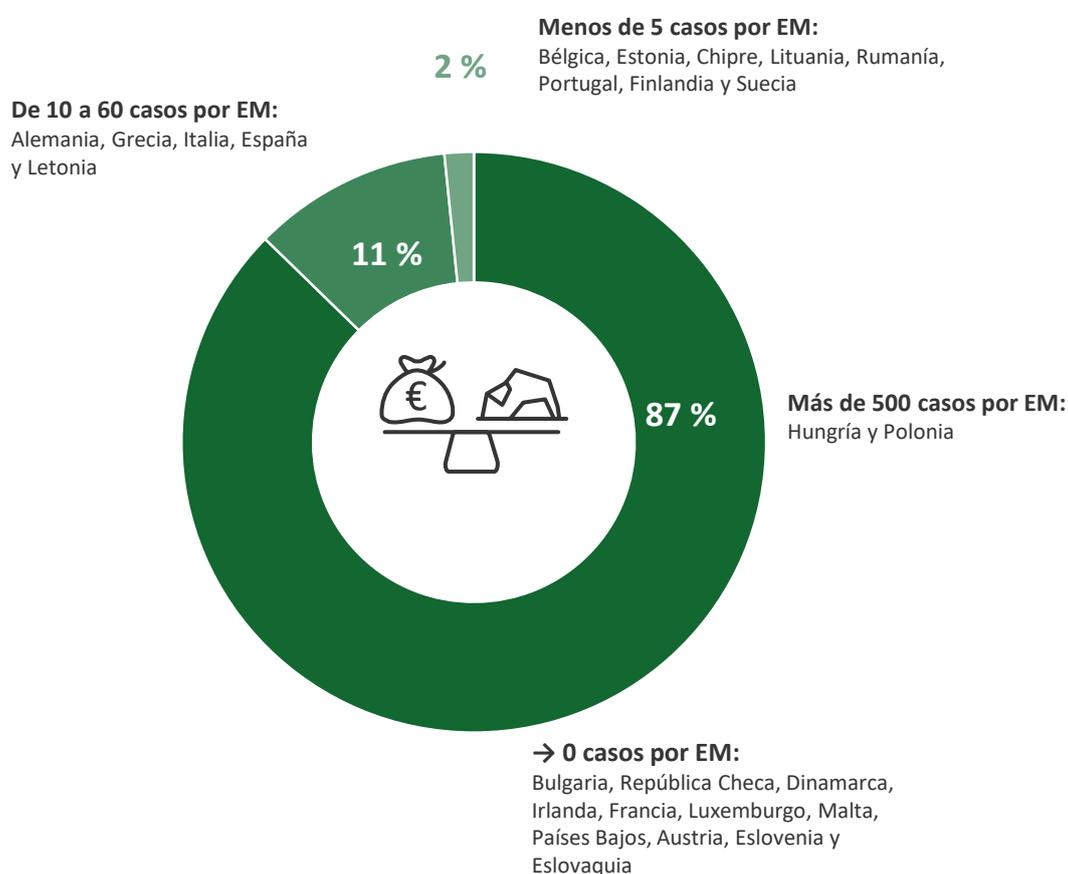
- presentación en abril de 2013, ante la Comisión, de los datos relativos a todos los casos de daños medioambientales solventados en el marco de la DRM durante el período 2007-2013; más adelante los tendrán que presentar en 2022 y, a partir de entonces, cada cinco años;
- comunicación por la Comisión ante el Parlamento Europeo y el Consejo en 2014, en 2023 y cada cinco años desde entonces.

³⁵ Estimación para la EU de los 25 (incluido el Reino Unido y excluidas Bulgaria, Croacia y Rumanía, «[Impact Assessment of the Thematic Strategy on Soil Protection](#)», COM(2006) 231.

³⁶ JRC, «[Status of local soil contamination in Europe](#)», 2018.

44 Los Estados miembros comunicaron 1 230 casos tratados en el marco de la DRM en el período 2007-2013³⁷. Tal como se muestra en la *ilustración 10*, el número de casos variaba significativamente entre los Estados miembros, con dos países Hungría y Polonia, notificando más del 85 % del número total de casos. Un documento de trabajo de los servicios de la Comisión concluyó que la razón principal de esas importantes diferencias fue la aplicación desigual de la Directiva sobre Responsabilidad Medioambiental en el conjunto de los Estados miembros³⁸.

Ilustración 10 – Casos de la Directiva sobre Responsabilidad Medioambiental comunicados por los 27 Estados miembros de la UE para el período 2007-2013



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la [evaluación de la Comisión de 2016](#).

³⁷ SWD/2016/0121 final, p. 21.

³⁸ SWD/2016/0121 final, p. 37 y 70.

45 La evaluación de la DRM de 2016 llevada a cabo por la Comisión concluyó que se mantenía su pertinencia y que los Estados miembros avanzaban en el logro de sus objetivos. Sin embargo, concluyó que había cuestiones, ya fuera desde el punto de vista de diseño de la política o de su ejecución, que impedían la eficiencia y la eficacia del régimen de responsabilidad. Se trataba de las siguientes:

- falta de datos coherentes y comparables sobre la aplicación de la DRM;
- poco conocimiento de la parte interesada acerca del régimen;
- falta de claridad de conceptos y definiciones básicas;
- limitaciones de alcance debidos a excepciones y medios de defensa;
- ausencia de seguridad financiera en casos de insolvencia.

46 Basándose en esta evaluación, la Comisión, previa consulta a los expertos de los Estados miembros y a fin de resolver las lagunas identificadas, aprobó un programa de trabajo plurianual de la DRM para el período 2017-2020³⁹. En 2020, la Comisión aprobó un nuevo programa de trabajo con acciones para el período 2021-2024⁴⁰.

47 Una de las acciones se refería a la comunicación de datos. La evaluación concluía que la calidad de los datos comunicados era deficiente e impedía a la Comisión obtener conclusiones sólidas acerca de la aplicación de la DRM. Indicaba que, si bien algunos Estados miembros presentaban datos detallados y bien estructurados, otros no aportaban toda la información necesaria para realizar una evaluación completa.

48 A fin de mejorar la coherencia y la calidad de los datos, en 2017, la Comisión creó un sistema de información de la DRM. Sin embargo, el sistema no está operativo. La Comisión prevé fomentar el uso de dicho sistema a través de la celebración de reuniones con los Estados miembros en las que se acordará la forma de organizar la recogida de datos a nivel nacional. Teniendo en cuenta las diferencias entre los sistemas jurídicos, no es posible asegurar que este sistema permita un análisis coherente en el conjunto de la UE.

³⁹ «Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the period 2017-2020».

⁴⁰ «Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021-2024».

Hay conceptos clave de la Directiva sobre Responsabilidad Medioambiental que todavía no se han definido

49 La Directiva sobre Responsabilidad Medioambiental define tres tipos de daños medioambientales que entran en su ámbito de aplicación: daños ocasionados a especies y hábitats naturales protegidos, al agua y al suelo⁴¹. La Directiva es aplicable cuando dicho «daño medioambiental» se considera «significativo», pero no especifica los criterios con arreglo a los cuales se evalúa el daño o se determina el umbral de importancia del daño al agua y al suelo.

50 De la evaluación llevada a cabo por la Comisión en 2016 se desprende que la falta de claridad y aplicación homogénea de conceptos clave de la DRM («daño medioambiental» e «importancia») habían obstaculizado el objetivo de la Directiva de lograr un elevado nivel de protección medioambiental en la UE⁴².

51 La interpretación de qué constituye un daño medioambiental significativo y, en consecuencia, sujeto al principio de «quien contamina paga» según la Directiva, difiere notablemente entre los Estados miembros. Un hecho que activa la aplicación de la DRM en un Estado miembro puede no activarla en otro. En el caso específico de la definición de lo que constituye «daños al suelo», la DRM se refiere únicamente al riesgo significativo que la contaminación representa para la salud humana, sin referirse al riesgo para el medio ambiente.

52 En el marco del programa de trabajo plurianual para el período 2014-2020, la Comisión encomendó a un contratista la elaboración de un documento de «interpretación común» que clarificase conceptos clave de la DRM. Ni la Comisión ni los Estados miembros lo aprobaron⁴³.

53 En 2017, el Parlamento Europeo señaló que «las diferencias de interpretación y aplicación del concepto de «umbral de importancia relativa» para el daño medioambiental constituyen uno de los principales obstáculos para una aplicación eficaz y uniforme de la DRM»⁴⁴, e instó a la Comisión a revisar la definición de «daño medioambiental» y clarificar el concepto de «umbral de importancia relativa».

⁴¹ Artículo 2 de la [Directiva 2004/35/CE](#).

⁴² [SWD/2016/0121 final](#), p. 60.

⁴³ «18th to 22nd ELD Government expert group meeting reports».

⁴⁴ Considerando 9 de la [Resolución del Parlamento Europeo de 26 de octubre de 2017](#).

54 En 2019, una modificación de la DRM⁴⁵ exigió a la Comisión establecer directrices sobre el término «daño medioambiental» antes del fin de 2020. Tras consultar con los Estados miembros, la Comisión emitió una notificación en marzo de 2021⁴⁶ sobre su interpretación jurídica de la definición de «daño medioambiental». Tal interpretación no es vinculante ni contiene criterios o umbrales específicos a partir de los cuales deba aplicarse la DRM, ya que esto requeriría un cambio legislativo.

55 La Red de la Unión Europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (IMPEL) señaló la necesidad de que los profesionales nacionales intercambiasen experiencias para detectar, identificar y determinar el daño medioambiental. Con el fin de responder a esta necesidad, la IMPEL está desarrollando un manual para las partes interesadas con criterios para evaluar el «daño medioambiental». Tiene previsto publicarlo en 2021⁴⁷. En el programa de trabajo para el período 2021-2024, la Comisión declaró que tenía la intención de cooperar con el proyecto de la IMPEL y utilizar los resultados del proyecto como parte de su creación de capacidad, pero no ha planificado ninguna acción específica al respecto en su programa de trabajo para el período 2021-2024.

Algunos Estados miembros exigen a las empresas industriales que contraten seguros contra los riesgos medioambientales

56 Cuando los costes de la recuperación del daño medioambiental son superiores al activo del operador, en el caso de insolvencia, este es incapaz de completar la acción de recuperación, de modo que acaba siendo el sector público quien debe asumir el gasto.

57 Los Estados miembros no estaban obligados a informar sobre los costes de recuperación correspondientes al ciclo de comunicación para el período 2007-2013. Doce Estados miembros aportaron información sobre dichos costes: el coste del 96 % de los proyectos de recuperación era inferior a 1 millón de euros⁴⁸. Nuestro análisis de los proyectos de recuperación cuyos costes se sufragaron con cargo al presupuesto de la UE mostraron que a menudo se trataba de casos en que los costes de recuperación

⁴⁵ Reglamento (UE) 2019/1010.

⁴⁶ Comunicación de la Comisión 2021/C 118/01

⁴⁷ «Terms of reference of the IMPEL project».

⁴⁸ SWD/2016/0121 final, p. 35.

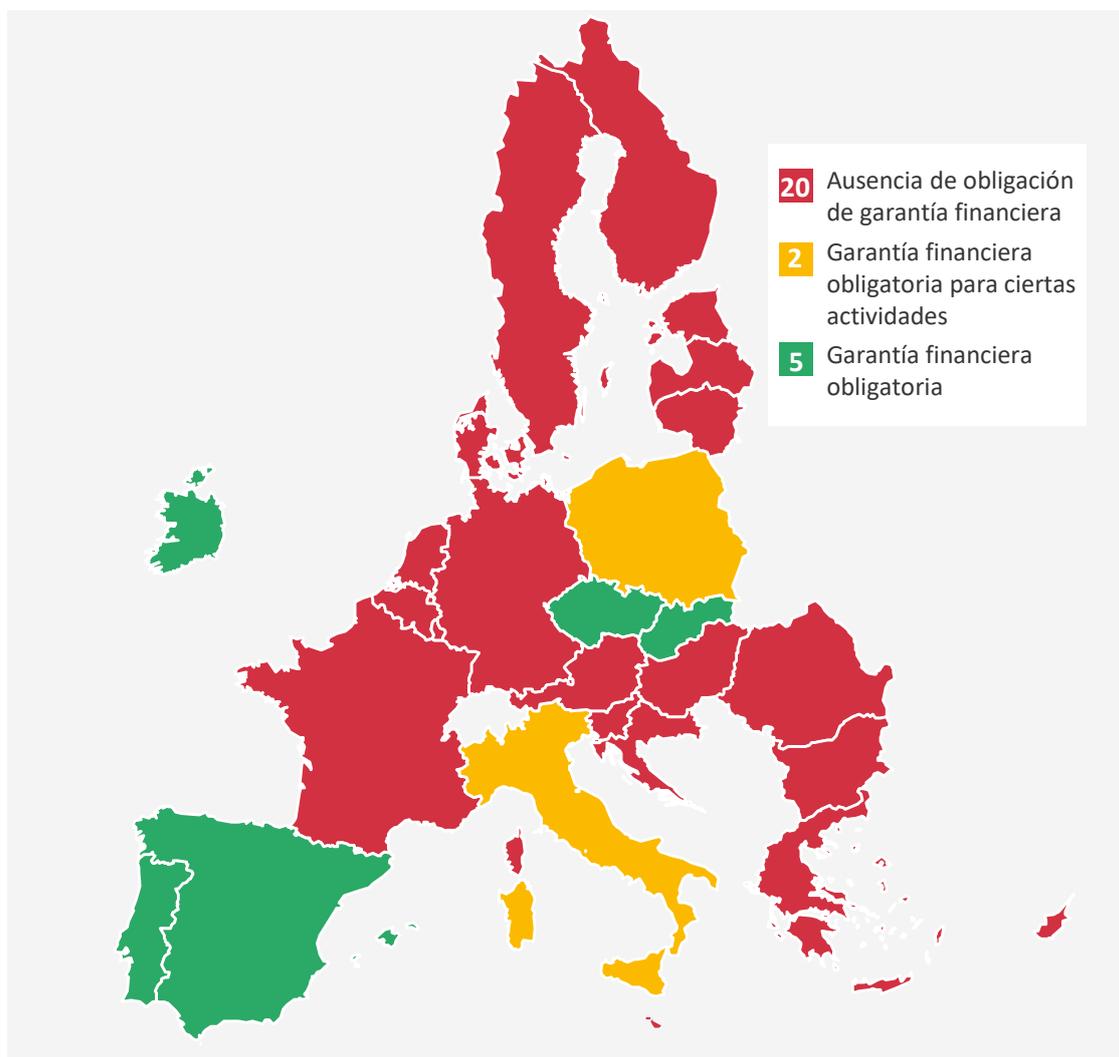
eran considerables en relación con la capacidad financiera del operador, y que no se había aplicado ninguna garantía financiera (apartado 68).

58 La DRM exige a los Estados miembros que actúen para fomentar el desarrollo de mercados e instrumentos de garantía financiera, con el fin de que los operadores puedan recurrir a garantías financieras para hacer frente a sus responsabilidades⁴⁹. Estas garantías financieras pueden consistir, entre otras opciones, en una póliza de seguro, una contribución a un fondo medioambiental, un aval bancario, una fianza o una reserva propia. Los Estados miembros no tienen el deber de hacer que la aportación de garantía financiera sea obligatoria.

59 Siete Estados miembros (Eslovaquia, España, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal y Chequia) exigen garantía financiera para algunas o la totalidad de las responsabilidades medioambientales, tal como se muestra en la *ilustración 11*.

⁴⁹Artículo 14 de la Directiva 2004/35/CE

Ilustración 11 – Garantía financiera para las responsabilidades derivadas de la DRM en la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de un [informe](#) elaborado por Stevens & Bolton LLP.

60 De acuerdo con un estudio preparado por el Parlamento Europeo, el problema de la insolvencia se puede resolver imponiendo la obligación de aportar garantía financiera. Por ejemplo, en Portugal existe la obligación de aportar garantía financiera para todas las actividades con riesgo medioambiental previstas en la DRM. Prevé una amplia gama de instrumentos de garantía financiera, como pólizas de seguro, avales bancarios, fondos medioambientales y fondos propios. Portugal no comunicó casos de insolvencia que impidiesen la aplicación de la responsabilidad medioambiental⁵⁰.

⁵⁰ Fogleman, V.: «Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive», 2020, p. 127-128.

61 Como parte de su programa de trabajo plurianual para el período 2017-2020, la Comisión financió un estudio sobre la disponibilidad y la demanda de pólizas de seguros en los Estados miembros⁵¹. Del resultado del estudio se desprende que las pólizas de seguros para responder a las responsabilidades derivadas de la DRM, el instrumento más popular como garantía financiera, no solo no estaban generalmente disponibles en el conjunto de la Unión Europea, sino que, además, en algunos Estados miembros ni siquiera existían. También se constata en el estudio que la disponibilidad no siempre se correspondía con la demanda, de modo que en algunos países la disponibilidad era elevada pero la demanda era baja. Sin embargo, el estudio también mostraba que en los Estados miembros donde la garantía financiera para las responsabilidades de la DRM era obligatoria, el mercado de los seguros se veía impulsado.

62 En el programa de trabajo para el período 2021-2024, la Comisión prevé realizar un estudio de seguimiento para examinar los solapamientos entre la legislación nacional previa en materia de responsabilidad medioambiental y la aplicación de la DRM en cada Estado miembro. También prevé instar a los Estados miembros que no han establecido la obligatoriedad de la garantía financiera para las responsabilidades de la DRM a considerar la ampliación de los requisitos obligatorios existentes en cuanto a la garantía financiera, para que se incluyan los requisitos relativos a las responsabilidades previstas en la DRM. También prevé invitarlos a considerar la imposición de la responsabilidad secundaria en otras personas como los consejeros, los directivos y las sociedades matrices⁵².

La UE ha financiado proyectos de recuperación medioambiental

63 Las autoridades de los Estados miembros deberían asegurar que, siempre que sea posible, quienes contaminen sufraguen los costes de la contaminación que han ocasionado. Las directrices de la Unión Europea sobre el uso de dinero público para la

⁵¹ Fogleman, V.: «Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive», 2020.

⁵² «Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021-2024», p. 8-9.

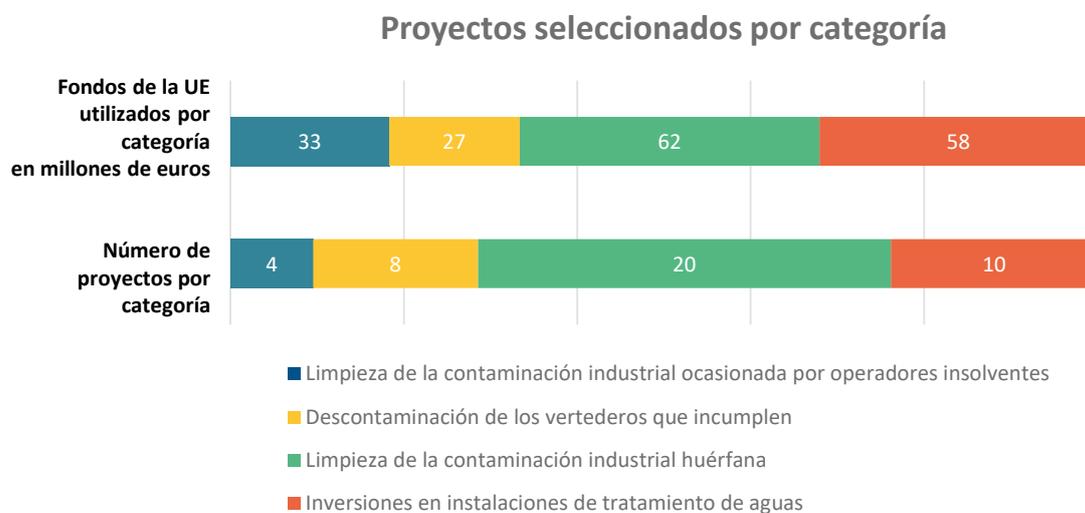
protección⁵³ medioambiental especifican las condiciones en las que esta inversión es posible en relación con el principio de «quien contamina paga»:

- Para reducir la contaminación procedente de las emisiones industriales, se permite la financiación pública cuando está previsto que la inversión supere los estándares de la UE o incremente la protección medioambiental si dichos estándares no existen (apartado 23). También se permite la financiación pública en la preparación de futuras normas de la UE.
- Para la limpieza de emplazamientos contaminados, se permite la financiación pública cuando no se haya identificado al causante de la contaminación o no se pueda imponer a dicho causante, por vía judicial, la responsabilidad financiera con respecto a la cuanto a la recuperación.
- La financiación pública para proyectos de gestión de residuos no se puede utilizar para permitir que un operador que genere residuos quede liberado del coste de tratarlos.

64 Para comprobar la aplicación del principio de «quien contamina paga» cuando los proyectos están cofinanciados con fondos de la Unión Europea, analizamos 42 proyectos (*ilustración 12*) con un valor de 180 millones de euros procedentes de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y Fondos del programa LIFE. Los proyectos estaban situados en ocho regiones de tres Estados miembros: 19 en Italia, 10 en Polonia y 13 en Portugal. Examinamos si, al financiar tales proyectos, la autoridad competente había considerado la aplicación del principio de «quien contamina paga», principalmente intentando identificar al causante de la contaminación, requiriendo la contención de la contaminación y la descontaminación de la zona afectada e iniciando procedimientos para recuperar el dinero público gastado.

⁵³ «Comunicación de la Comisión — Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020», 2014/C 200.

Ilustración 12 – Proyectos seleccionados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Se han utilizado fondos de la UE para limpiar la contaminación huérfana

65 La contaminación huérfana es una contaminación que tuvo lugar en el pasado y a la que no es posible aplicar el principio de «quien contamina paga», porque se desconoce el contaminante o bien este ya no existe o ya no se le pueden exigir responsabilidades. La DRM admite esta circunstancia y se aplica a la contaminación producida a partir de 2007. Las fuentes de contaminación huérfana más importantes son las antiguas actividades industriales, que contaminaban los suelos con metales, alquitranes y otras sustancias peligrosas⁵⁴.

66 De los 42 proyectos que examinamos, 20 se trataban de contaminación huérfana (con un presupuesto de 62,1 millones de euros). En estos casos, el principio de «quien contamina paga» no era aplicable y se habían utilizado fondos públicos, tal como se muestra en el [recuadro 2](#).

⁵⁴ AEMA, «Soil contamination: the unsettling legacy of industrialisation», 2019.

Recuadro 2

Contaminación huérfana en Portugal e Italia en la que el principio de «quien contamina paga» no es aplicable

En 2011, Portugal elaboró una lista de 175 minas abandonadas que necesitaban una amplia descontaminación, porque contenían sulfuros metálicos o minerales radioactivos. Examinamos tres proyectos financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos que estaban relacionados con minas abandonadas que habían estado en funcionamiento durante los siglos XIX y XX. La contribución prevista por la UE es de 9,1 millones de euros para el período entre 2015 y 2021. Los proyectos incluyen la rehabilitación de las minas y las zonas circundantes. Dado que la actividad minera tuvo lugar hace décadas, no se puede exigir responsabilidad a ningún operador, puesto que este ya no existe y no se le pueden exigir responsabilidades o bien no tenía la obligación de descontaminar el suelo en la época en que estaba en funcionamiento.

Examinamos un proyecto financiado por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, por valor de 1,9 millones de euros, para descontaminar un terreno situado en Apulia (Italia), antiguamente ocupado por una central eléctrica de gas que estuvo en funcionamiento desde mediados del siglo XIX hasta la década de los años 1960. La central contaminó aproximadamente 20 000 metros cuadrados de tierra y aguas subterráneas con metales, hidrocarburos, amiantos y otras sustancias nocivas. El municipio era propietario del terreno y era parcialmente propietario de la empresa que explotaba la central. Las autoridades italianas llevaron a cabo un análisis medioambiental entre 1999 y 2004. A continuación, limpiaron el suelo y, actualmente, están limpiando el acuífero. Ninguna legislación medioambiental de la UE o nacional impidió que la central contaminase mientras estuvo en funcionamiento.

También se utilizaron fondos de la UE cuando las autoridades nacionales no pudieron aplicar la legislación medioambiental y obligar a pagar a quien contaminaba

67 En Campania, Italia, identificamos ocho proyectos que habían recibido 27,2 millones de euros procedentes de fondos de la Unión Europea para limpiar contaminación que se produjo cuando la legislación medioambiental de la Unión Europea ya estaba vigente. Los operadores responsables de los emplazamientos de vertederos para residuos municipales no cumplieron la legislación medioambiental vigente. Las autoridades públicas responsables de la supervisión de tales emplazamientos no obligaban a los operadores a limpiar la contaminación que ocasionaban. Este uso de la financiación de la UE no respetaba el principio de «quien contamina paga», tal como muestra el [recuadro 3](#).

Recuadro 3

La no aplicación de la legislación medioambiental condujo a la no aplicación del principio de «quien contamina paga» en una región italiana

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁵⁵ resolvió en 2007 que, en diversos vertederos, Italia había incumplido las normas de la UE en materia de vertido de residuos durante un período prolongado, lo que resultó en un daño medioambiental significativo.

Los municipios o empresas de suministros de propiedad pública explotaban los ocho vertederos que examinamos, cuatro de los cuales objeto de la sentencia mencionada, para la recogida de residuos sólidos urbanos entre la década de 1970 y principios del 2000. Sin embargo, no respetaban los requisitos medioambientales de la UE en vigor, lo que ocasionó un grave daño medioambiental. La contribución prevista de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para los proyectos de recuperación de los ocho vertederos en Campania en el período de programación 2014-2020 ascendía a 27,2 millones de euros.

Por ejemplo, uno de los vertederos no estaba equipado para proteger el suelo, la capa freática o la atmósfera contra la contaminación. El operador no protegió el emplazamiento frente al vertido ilegal de residuos, incluidos los peligrosos, ni durante las operaciones ni tras el cierre. Las autoridades italianas utilizaron 2,2 millones de euros de fondos de la UE para descontaminar el emplazamiento en 2017 y 2018, tras lo cual la Comisión consideró que el antiguo vertedero cumplía la legislación medioambiental de la Unión.

La falta de garantía financiera para cubrir la responsabilidad medioambiental incrementa el riesgo de que los contribuyentes tengan que sufragar los costes

68 Cuando los operadores no tienen garantía financiera suficiente, es probable que no puedan cubrir el coste de reparar la contaminación que han ocasionado (apartados [56](#) a [62](#)). En cuatro de los proyectos de recuperación, por valor de 33 millones de euros, constatamos que el operador, identificado como responsable de la contaminación, se declaró en quiebra. En consecuencia, se había tenido que recurrir a fondos públicos para descontaminar el suelo y el agua. Esto no respeta el principio de «quien contamina paga», tal como se muestra en el [recuadro 4](#).

⁵⁵ Sentencia del Tribunal de 26 de abril de 2007 en el Asunto [C-135/05](#)

Recuadro 4

Ejemplos de falta de garantía financiera que conllevan la no aplicación del principio de «quien contamina paga»

En 1995, algunos años después de haber abandonado la producción, una empresa que fabricaba productos de amianto en Italia se declaró en quiebra. Antes del inicio del procedimiento de liquidación, a requerimiento del Ministerio de Medio Ambiente de Italia, la empresa había empezado a limpiar el daño medioambiental que su producción había ocasionado. Sin embargo, en cuanto se inició el procedimiento de quiebra, el administrador concursal dejó de financiar la recuperación. En consecuencia, las autoridades públicas regionales prosiguieron con la descontaminación. El proyecto auditado por el Tribunal recibió 7,1 millones de euros de apoyo de la Unión Europea. Implicaba la demolición de edificios por encima del nivel de planta baja y el aislamiento de los materiales con amianto almacenados en la planta subterránea. Las autoridades finalizaron el trabajo en 2019. Han emprendido acciones judiciales para recuperar los fondos utilizados para la operación de limpieza, pero consideran que es probable que no recuperen el dinero de una empresa en procedimiento de quiebra.

En Polonia, las autoridades medioambientales encontraron sustancias tóxicas en el agua subterránea y en el suelo de la zona donde había ubicada una planta química. La contaminación del agua subterránea representa un riesgo para la salud de quienes residen cerca, y podría llegar a una zona Natura 2000. En el año 2000, las autoridades de la región iniciaron un procedimiento para la aplicación de acciones reparadoras contra la empresa química que no descontaminó el emplazamiento. En 2014, la empresa se declaró en quiebra e inició el procedimiento de liquidación. Las autoridades presentaron una demanda durante el procedimiento de insolvencia en 2016, pero el administrador concursal no adoptó ninguna acción reparadora y vendió partes de las instalaciones que impedían la liberación de los productos químicos.

Según las autoridades, la infraestructura continúa deteriorándose y la contaminación sigue expandiéndose, mientras que la decisión judicial por la que se imponen medidas preventivas o reparadoras puede resultar inaplicable como consecuencia de la quiebra. Ello obligó a las autoridades a utilizar fondos públicos, incluidos 17,3 millones de euros de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, para reparar el daño medioambiental en una primera superficie de 27 hectáreas. Las autoridades calculan que la contaminación abarca varios miles de hectáreas y que el coste total de la recuperación podría superar la suma de 540 millones de euros.

Conclusiones y recomendaciones

69 La aplicación del principio de «quien contamina paga» es subyacente a la política medioambiental de la UE e implica que los contaminadores soporten los costes de su contaminación, incluso los de las medidas adoptadas para prevenir, controlar y reparar la contaminación y los costes que supone para la sociedad.

70 Examinamos el marco de políticas de la UE en las que se aplica el principio de «quien contamina paga», prestando particular atención a su aplicación en los ámbitos de la política medioambiental de la UE, las acciones de la Comisión en relación con la Directiva sobre responsabilidad medioambiental (DRM) y en si se protegió el presupuesto de la UE para evitar que se utilizara para sufragar gastos que debían asumir los causantes de la contaminación.

71 En general, llegamos a la conclusión de que el principio de «quien contamina paga» se refleja en diversa medida en las distintas políticas medioambientales de la UE y que su cobertura era incompleta. Las medidas adoptadas por la Comisión para apoyar la aplicación de la DRM por los Estados miembros no habían resuelto ciertas insuficiencias fundamentales. En ocasiones, el presupuesto de la UE se utiliza para financiar acciones de limpieza, que, con arreglo al principio de «quien contamina paga», deberían haber pagado quienes causaron la contaminación.

72 El principio de «quien contamina paga» se aplica de diferente manera en las diversas políticas medioambientales de la UE. Por lo que se refiere a las emisiones industriales, llegamos a la conclusión de que el principio se aplica a las instalaciones industriales más contaminantes, que están cubiertas por la Directiva sobre las emisiones industriales. Corresponde a los propietarios de las instalaciones sufragar el coste de cumplir las condiciones de sus permisos, lo que incluye la adopción de medidas para mantener las emisiones por debajo de los límites de emisión. La Directiva sobre emisiones industriales no se aplica a instalaciones más pequeñas ni requiere que las instalaciones sufragan los costes de la contaminación residual para la población (apartados **20** a **25**). Aunque la legislación de la UE en materia de residuos exige que los Estados miembros apliquen plenamente el principio de «quien contamina paga», el déficit de financiación sigue siendo amplio y son necesarias sustanciosas inversiones públicas para alcanzar los objetivos de reciclaje (apartados **26** a **31**). Si bien se habían realizado progresos con respecto a contaminantes específicos, para muchas empresas el precio del agua no incluye los costes que generan los contaminantes que liberan en el agua. La recuperación del coste de los servicios de agua es difícil de aplicar a la contaminación procedente de fuentes difusas,

por ejemplo, de la agricultura (apartados 32 a 38). No existe un marco general de la UE para proteger el suelo. No obstante, muchos actos legislativos contribuyen de modo indirecto a reducir las presiones medioambientales (apartados 39 a 41).

Recomendación 1 – Evaluar las posibilidades de reforzar la integración del principio de «quien contamina paga» en la legislación medioambiental

La Comisión debería evaluar los cambios normativos y administrativos y la rentabilidad global de aplicar mejor el principio de «quien contamina paga», en particular:

- a) disminuir los límites de emisión para reducir más la contaminación residual;
- b) abordar el problema de la contaminación difusa del agua de todos los orígenes, incluso la agricultura.

Plazo: final de 2024.

73 La DRM establece el marco de la UE en materia de responsabilidad medioambiental, basándose en el principio de «quien contamina paga». El Tribunal concluyó que la DRM prevé una aplicación parcial del principio en caso de daños medioambientales. Los últimos datos disponibles sobre la aplicación de la DRM, aunque incompletos, indican que existen lagunas en la aplicación de la DRM en el conjunto de los Estados miembros (apartados 44 a 48). La DRM no define claramente algunos conceptos clave, lo que da lugar a interpretaciones y aplicaciones diferentes en cada Estado miembro (apartados 49 a 55). La no obligatoriedad de aportar una garantía financiera en toda la UE significa, en la práctica, que los contribuyentes tienen que pagar los costes de la recuperación cuando el causante del daño medioambiental se declara insolvente (apartados 56 a 62). Llegamos a la conclusión de que las medidas adoptadas por la Comisión hasta el momento no han conseguido resolver las carencias de la DRM.

Recomendación 2 - Estudiar la posibilidad de reforzar la aplicación de la Directiva de Responsabilidad Medioambiental

Recomendamos que, a través de la evaluación de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental prevista para abril de 2023, la Comisión examine las posibilidades de:

- a) mejorar los criterios para definir los daños medioambientales a los que se debería aplicar la Directiva;
- b) hacer un mayor uso de instrumentos que proporcionen seguridad financiera.

Plazo: final de 2023.

74 Encontramos proyectos financiados con fondos de la UE que deberían haber sido sufragados por el causante de la contaminación (apartados 63 a 68). En los casos de contaminación huérfana, en que no era posible identificar a la entidad causante o imputarle responsabilidad, el uso de financiación pública estaba justificado y era necesario para reparar la situación (apartados 65 y 66). También se utilizaron fondos públicos cuando las autoridades responsables no aplicaron la legislación medioambiental en el momento oportuno (apartado 67). La falta de una garantía financiera para cubrir la responsabilidad medioambiental también obligó a las autoridades a recurrir al dinero público para restaurar las zonas contaminadas, cuando el causante de la contaminación se declaró insolvente (apartado 68)

Recomendación 3 – Proteger los fondos de la UE para evitar que se utilicen para financiar proyectos deberían ser sufragados por el causante de la contaminación

Recomendamos a la Comisión que:

- a) en calidad de supervisora, condicione el uso de los fondos de la UE para la limpieza de la contaminación a que se compruebe, en colaboración con los Estados miembros, que las autoridades competentes hayan tomado todas las medidas necesarias para imputar a los causantes la contaminación de la que son responsables;
- b) examine las posibilidades de introducir cambios legislativos para exigir a los operadores el uso de seguridad financiera para riesgos medioambientales.

Calendario: 2025

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el día 19 de mayo de 2021.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexo

Anexo I – Sectores cubiertos por la Directiva sobre las emisiones industriales

La Directiva sobre las emisiones industriales es aplicable a los sectores que figuran a continuación. En algunos de ellos, solo cubre las instalaciones que exceden de una envergadura determinada.

- Industrias de la energía: combustión de carburantes en instalaciones, refinería de petróleo y de gas, producción de coque y gasificación o licuefacción de carbón u otros carburantes
- Producción y transformación de metales: calcinación o sinterización de minerales metálicos, producción de fundición o aceros y transformación de metales ferrosos y no ferrosos
- Industrias del mineral: producción de cemento, cal y óxido de magnesio, y amianto, fabricación de productos basados en amianto, y vidrio, fusión de sustancias minerales y horneado de productos cerámicos
- Industria química: producción de productos químicos orgánicos e inorgánicos, fertilizantes, productos para la protección de las plantas o biocidas, productos farmacéuticos y explosivos
- Gestión de los residuos: eliminación o recuperación de residuos peligrosos, residuos en plantas de incineración o co-incineración, residuos no peligrosos y gestión de vertederos
- Producción de pasta de papel a partir de madera o de otras materias fibrosas, así como papel y cartón y tableros derivados de la madera
- Tratamiento previo o tinte de fibras o productos textiles
- Curtido de cueros y pieles
- Sacrificio de animales, y tratamiento y transformación de los productos procedentes de materias primas animales y vegetales
- Eliminación o reciclaje de canales o desechos de animales
- Cría intensiva de aves de corral o de cerdos
- Tratamiento superficial de sustancias, objetos o productos con disolventes orgánicos
- Fabricación de carbono sinterizado o electrografito por combustión o grafitación.
- Captura de flujos de dióxido de carbono para fines de almacenamiento en formaciones geológicas

- Conservación de la madera y los productos derivados de la madera mediante productos químicos
- Tratamiento independiente del agua residual en determinadas circunstancias

Siglas y abreviaturas

AEMA: Agencia Europea de Medio Ambiente

DRM: Directiva sobre responsabilidad medioambiental

Fondos EIE: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

IMPEL: Aplicación y ejecución de la normativa ambiental

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Glosario

Abono o fertilizante: Sustancias (sintéticas u orgánicas) que contienen uno o varios nutrientes vegetales y que se aplican al suelo para mantener o mejorar su fertilidad.

Acción por el clima: Acción para abordar el cambio climático y su impacto.

Fondo de Cohesión: Fondo de la UE destinado a reducir las disparidades económicas y sociales en la UE financiando inversiones en los Estados miembros donde la renta nacional bruta por habitante sea inferior al 90 % de la media de la UE.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Fondo de la UE que refuerza la cohesión económica y social en la UE mediante la financiación de inversiones que reducen los desequilibrios entre regiones.

Garantía financiera: Todo instrumento financiero, por ejemplo, una póliza de seguro, una contribución a un fondo medioambiental, un aval bancario, una fianza o una reserva propia, que garantice que una empresa podrá cumplir su obligación financiera en el caso de incurrir en responsabilidad.

Internalización: Medidas adoptadas para tener en cuenta los beneficios o los costes no pagados al determinar los precios de los bienes y los servicios.

LIFE: Instrumento financiero que apoya la aplicación de la política medioambiental y climática de la UE a través de la cofinanciación de proyectos en los Estados miembros.

Límites de emisión: La masa expresada en relación con determinados parámetros específicos, la concentración o el nivel de una emisión, cuyo valor no debe superarse dentro de uno o varios períodos determinados.

Mejores técnicas disponibles: Tecnología industrial, diseño de instalaciones y medidas operativas con el mejor rendimiento medioambiental, según lo determinado a través de una evaluación de las mejores prácticas a lo largo del tiempo. Se utilizan para fijar valores límite de emisiones y condiciones para obtener permisos.

Política Agrícola Común: La única política unificada de la UE en materia de agricultura consistente en subvenciones y otras medidas concebidas para garantizar la seguridad alimentaria, asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores de la UE, promover el desarrollo rural y proteger el medio ambiente.

Principio de «quien contamina paga»: Principio según el cual los contaminadores deben sufragar los costes de su contaminación, incluidas las medidas adoptadas para

prevenir, controlar y reparar la contaminación y los costes que supone para la sociedad.

Regímenes de responsabilidad ampliada del productor (EPR): Enfoque que añade la etapa posterior al consumidor en el ciclo de vida de un producto, incluidos el reciclaje y la eliminación, a las responsabilidades medioambientales del productor.

Responsabilidad medioambiental: Los operadores económicos que dañan el medioambiente tienen la responsabilidad de pagar su recuperación.

**RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ESPECIAL DEL
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO:
«EL PRINCIPIO DE "QUIEN CONTAMINA PAGA": APLICACIÓN
INCOHERENTE ENTRE LAS POLÍTICAS Y ACCIONES MEDIOAMBIENTALES
DE LA UE»**

RESUMEN

I. La Comisión recuerda que el Pacto Verde Europeo destaca que solo utilizando plenamente la fijación de precios y el eficaz diseño de las reformas fiscales puede Europa alcanzar sus objetivos medioambientales de manera eficiente y justa. Teniendo en cuenta el Pacto Verde Europeo, la Comisión trabajará para reforzar la aplicación del principio de «quien contamina paga» en el Derecho de la Unión Europea y en las políticas nacionales correspondientes, con el fin de contribuir a alcanzar la ambición de la UE de cero contaminación para un entorno sin sustancias tóxicas y apoyar las políticas en materia de clima, energía y economía circular.

III. Cuarto guion - La Comisión considera que las conclusiones y recomendaciones son pertinentes para el Parlamento Europeo y el Consejo, ya que tienen competencias significativas en la aplicación del principio de «quien contamina paga» y la aplicación de la reforma de los impuestos ambientales.

IV. La Comisión recuerda que, si bien se esfuerza en aplicar el principio de «quien contamina paga» en la política medioambiental, uno de los principales instrumentos para lograrlo, los impuestos, suele estar sujeto al requisito de unanimidad en el procedimiento de codecisión. Por lo tanto, la plena aplicación requiere el compromiso de los Estados miembros.

Por lo que se refiere a la Directiva sobre responsabilidad medioambiental (DRM), una acción clave de la Comisión, la adopción de directrices para un concepto común de daño medioambiental no se produjo hasta marzo de 2021, tras amplias consultas. Por lo tanto, es precipitado concluir que no haya conseguido resolver una debilidad clave. En cuanto a la ausencia de una garantía financiera obligatoria, la Comisión está de acuerdo en que la cuestión de la garantía financiera es una preocupación legítima y la examinará detenidamente en el contexto de la evaluación prevista para abril de 2023.

En ocasiones, está justificado recurrir al presupuesto de la UE para financiar acciones de descontaminación.

V. Primer guion - La Comisión acepta la necesidad de examinar cómo se aplica el principio de «quien contamina paga» en el cumplimiento de los compromisos del Pacto Verde Europeo. La Comisión acepta la recomendación 1, letra a), y parcialmente la recomendación 1, letra b), en relación con las competencias que le son propias.

Segundo guion: - la Comisión acepta esta recomendación.

La evaluación de la DRM examinará el alcance del principio de «quien contamina paga».

Tercer guion - la Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión velará por que se respete la legislación de la UE aplicable en relación con las medidas necesarias que los causantes de contaminaciones de las que sean responsables asuman los costes y velará por que los Estados miembros sean conscientes de sus obligaciones a este respecto.

INTRODUCCIÓN

03. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) considera que los instrumentos de fijación de precios, incluidos los impuestos medioambientales, son una herramienta importante para cumplir el principio de «quien contamina paga». Esto incluye gastos, impuestos sobre la contaminación autorizada, responsabilidad medioambiental y la eliminación gradual de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.

04. El principio de «quien contamina paga» cubre también los impactos en la sociedad y el bienestar.

06. La Comisión tiene en cuenta la aplicación del principio de «quien contamina paga» en otros ámbitos que afectan al medio ambiente, por ejemplo, el transporte, la pesca y la política agrícola.

La Comisión considera que el principio de «quien contamina paga» se aplica en la política agrícola común (PAC) a través, entre otras cosas, del sistema de sanciones de la condicionalidad ¹, en el que se aplican reducciones de los pagos de la PAC cuando los agricultores no respetan la legislación pertinente de la UE en materia de medio ambiente y clima, como determinadas normas legales (por ejemplo, la Directiva sobre nitratos).

Además, la PAC puede apoyar directamente prácticas, inversiones, etc., al servicio del medio ambiente y el clima, que solo compensen acciones que vayan más allá de las obligaciones legales pertinentes.

07. Los Estados miembros tienen una competencia significativa para decidir si aplicar el principio de «quien contamina paga» y cómo hacerlo, de conformidad con el principio de subsidiariedad, que implica que las medidas políticas se decidan a un nivel lo más cercano posible al ciudadano y, por tanto, a nivel de la Unión solo cuando sea necesario. La Comisión está apoyando a los Estados miembros en la reforma fiscal y eliminación gradual de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.

08. Cuarto guion - La Comisión recuerda que el daño medioambiental incluye no solo el daño al propio recurso natural (es decir, las especies protegidas y los hábitats naturales, el agua y la tierra), sino también el deterioro de los servicios que proporciona dicho recurso.

10. La revisión de la aplicación de la normativa medioambiental es una herramienta para mejorar la aplicación las políticas y legislación medioambientales de la UE. Su objetivo es abordar las causas de las deficiencias de aplicación y tratar de encontrar soluciones antes de que los problemas se tornen urgentes.

11. Las necesidades de inversión para llevar a cabo la transición verde requieren inversiones adicionales para alcanzar los actuales objetivos de la UE en materia de política climática y medioambiental para 2030 de alrededor de 470 000 millones EUR al año¹.

12. La ejecución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) sigue el principio de cofinanciación, con el fin de garantizar la apropiación de las políticas sobre el terreno. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión cofinancian, entre otras cosas, actividades en los sectores de los residuos y del agua para cumplir los requisitos del acervo medioambiental de la Unión y más allá de dichos requisitos,

¹ Determinar las necesidades de recuperación de Europa, COM (2020) 456.

inversiones en la protección y restauración de la biodiversidad y el suelo, así como infraestructuras verdes, e inversiones en la regeneración y la descontaminación de antiguas zonas industriales. Además, el ámbito de aplicación de la ayuda del FEDER incluye inversiones en tecnologías innovadoras para mejorar la protección del medio ambiente en el sector de los residuos, en el del agua y con respecto al suelo.

OBSERVACIONES:

21. La Directiva sobre las emisiones industriales (DEI) permite a las autoridades competentes cierta flexibilidad para fijar valores límite de emisión menos estrictos (artículo 15, apartado 4). Esto solo es posible en casos específicos en los que una evaluación muestre que la consecución de los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles (MTD), tal y como se describen en las conclusiones sobre las MTD, daría lugar a costes desproporcionadamente más elevados en comparación con el beneficio medioambiental, debido a la ubicación geográfica o a las condiciones medioambientales locales o a las características técnicas de la instalación. La autoridad competente ha de documentar siempre su justificación para conceder tales excepciones.

Además, el capítulo III de la DEI sobre grandes instalaciones de combustión incluye determinados instrumentos de flexibilidad (plan nacional transitorio, excepción por vida útil limitada, etc.).

23. La Directiva sobre responsabilidad medioambiental (DRM) se aplica al «daño medioambiental», cuya definición incluye diferentes referencias a la significancia.

24. La Comisión considera que el principio de «quien contamina paga» está integrado en todo el enfoque de la DEI y abarca también la contaminación dentro de los límites legales, ya que dichos límites van haciéndose cada vez más estrictos a lo largo del tiempo. Los operadores tienen que invertir, es decir, pagar para mantenerse dentro de los límites. El hecho de que las condiciones de los permisos se basen en las mejores técnicas disponibles (MTD), y que éstas se revisen, refuercen y actualicen periódicamente, lleva a los sectores industriales a invertir constantemente en equipos más eficaces y menos contaminantes, para cumplir con los límites de emisión más estrictos.

La DEI no exige que las instalaciones paguen el impacto en la sociedad de la contaminación permitida en virtud de una autorización.

35. Los Estados miembros deben establecer políticas de tarificación del agua que ofrezcan incentivos adecuados para el uso eficiente del agua y que incluyan, siguiendo el principio de «quien contamina paga», una contribución adecuada de los diferentes usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua (existe cierto margen de discrecionalidad que permite tener en cuenta elementos sociales, económicos o medioambientales, como las tarifas sociales o las tarifas que tienen en cuenta la escasez de agua).

36. La Comisión considera que los hogares soportan la mayor parte del coste de la purificación del agua (relacionado con la contaminación por otras actividades, incluida la agricultura), mientras que la agricultura utiliza una gran cantidad de agua que no se purifica. La aplicación de precios del agua para la recuperación de los costes de los servicios (incluidos los costes medioambientales) es «erga omnes», mientras que, a efectos de sancionar las infracciones, el principio de quien contamina paga es aplicable al nivel de los causantes de la contaminación.

38. La aplicación del principio de «quien contamina paga» está principalmente en manos de los Estados miembros, que deben integrarlo en las legislaciones nacionales. La aplicación de multas como consecuencia de la vulneración de las normas nacionales o de la UE siempre se realiza a nivel individual.

39. La Comisión está actualizando la Estrategia temática de la UE para la protección del suelo en 2021 con el fin de abordar la degradación del suelo y de la tierra de manera global y contribuir a lograr la neutralidad en la degradación de las tierras de aquí a 2030. El nuevo Plan de acción «contaminación cero» para el aire, el agua y el suelo aborda, en particular, la contaminación del suelo y el saneamiento de los terrenos contaminados.

En la PAC actual hay una serie de instrumentos y medidas que contribuyen a la realización de actividades que limitan la contaminación del suelo.

40. Para las instalaciones industriales más contaminantes, la DEI prevé un enfoque integrado para la prevención y el control de las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, la gestión de residuos, la eficiencia energética y la prevención de accidentes.

41. En el caso de las actividades contaminantes que tuvieron lugar hace mucho tiempo, el riesgo de que el contaminador deje de existir, no pueda ser identificado o sea insolvente es mayor. Sin embargo, es posible aplicar el principio de «quien contamina paga» también en algunos de estos casos, sobre todo cuando existen normas estrictas en materia de contaminación del suelo y regímenes de responsabilidad en vigor a nivel nacional. En lo que respecta a la Directiva sobre responsabilidad medioambiental, si el daño medioambiental se deriva de actividades realizadas *«pero no terminadas antes»* del 30 de abril de 2007, la Directiva se aplica de conformidad con el apartado 34 de la sentencia dictada en los asuntos acumulados C-379/08 y C-380/08.

54. En la Comunicación, se expone un análisis muy detallado para ayudar a explicar cómo deben aplicarse en la práctica las disposiciones vigentes.

Por lo que se refiere a la validez jurídica de la Comunicación, la Comisión destaca que solo el Tribunal de Justicia puede proporcionar una interpretación definitiva de la DRM y subraya que representa el parecer de la Comisión de la interpretación jurídica adecuada de la DRM.

56. La Comisión considera que la situación descrita por el Tribunal de Cuentas Europeo constituye un grave riesgo.

57. La Comisión considera, al igual que el Tribunal de Cuentas Europeo, que cuanto mayores sean los costes de recuperación, mayor será el riesgo de que el operador no disponga de los recursos necesarios para hacer frente a estos costes sin una garantía financiera complementaria.

60. La Comisión considera, al igual que el Tribunal de Cuentas Europeo, que la garantía financiera obligatoria debería reducir el riesgo de que los costes se transfieran al erario público por insolvencia.

63. Segundo guion - En virtud de la Directiva sobre las emisiones industriales, el informe de la situación de partida es la base para evaluar las actividades de rehabilitación que debe emprender el operador tras el cese definitivo de la actividad. De conformidad con las «Orientaciones de la Comisión Europea sobre el informe de la situación de partida en el marco del artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales» (2014/C 136/03), cuando sea pertinente, la historia del emplazamiento y la

contaminación histórica tienen que incluirse también en el informe de la situación de partida y, por tanto, la rehabilitación debe realizarse con financiación privada.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

71. La Comisión también está actuando para apoyar la aplicación del principio de «quien contamina paga» por parte de los Estados miembros, pero, a pesar de ello, todavía no se aplica plenamente.

72. Corresponde a los Estados miembros fijar los precios de la contaminación dentro de los niveles permitidos.

En el caso del agua, existe el coste de los recursos y el coste de la contaminación asociados a la (excesiva) extracción.

Las emisiones dentro de los límites legales también requieren inversiones, ya que estos requisitos legales son cada vez más estrictos.

Algunas instalaciones más pequeñas están cubiertas por la Directiva UE) 2015/2193 sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas. Esa Directiva se aplica a las instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal igual o superior a un megavatio e inferior a cincuenta megavatios, independientemente del tipo de combustible que utilicen. Aunque no se mencione explícitamente el principio de «quien contamina paga», esas instalaciones también pagan por la contaminación cuando tienen que sufragar los costes del cumplimiento de los requisitos de Directiva sobre instalaciones de combustión medianas.

Recomendación 1 - Evaluar las posibilidades de reforzar la integración del principio de «quien contamina paga» en la legislación medioambiental

La Comisión acepta la necesidad de examinar cómo se aplica el principio de «quien contamina paga» a la hora de cumplir los compromisos del Pacto Verde Europeo llevando a cabo una evaluación de su aplicación y trabajando con los Estados miembros en la aplicación de ese, incluida la fijación de precios y la eliminación gradual de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.

La Comisión acepta la recomendación 1, letra a).

La Comisión propondrá una revisión de las medidas de la UE para hacer frente a la contaminación procedente de grandes instalaciones industriales a principios de 2022, tal como se anunció en el Pacto Verde Europeo. El propósito de la revisión será avanzar hacia el objetivo de contaminación cero de la UE, para un entorno sin sustancias tóxicas, y apoyar las políticas en materia de clima, energía y economía circular.

La Comisión acepta parcialmente la recomendación 1, letra b).

En el marco del Pacto Verde Europeo, la Estrategia «de la Granja a la Mesa», la Estrategia sobre la Biodiversidad y el nuevo plan de acción «contaminación cero» establecen las medidas que adoptará la Comisión para luchar contra la contaminación de las aguas. La Comisión ha reforzado la condicionalidad en su propuesta de nueva PAC para mejorar la lucha contra la contaminación difusa, y este aspecto está siendo objeto de análisis en el marco

de la codecisión. La Comisión acepta que debe tener en cuenta los costes y beneficios de la aplicación del principio de «quien contamina paga» en sus políticas reguladoras, en consonancia con sus Directrices para la mejora de la legislación. Sin embargo, la Comisión no puede aceptar la recomendación de considerar la relación coste-beneficio y los cambios reglamentarios y administrativos de medidas específicas que sean responsabilidad de los Estados miembros.

73. La DRM define conceptos clave y otras directivas (como la Directiva Marco sobre el agua) definen conceptos conexos estrechamente relacionadas con la DRM. Ha resultado difícil desarrollar una interpretación común de todas las consecuencias de las definiciones de estos conceptos. Las directrices de la Comisión adoptadas en marzo de 2021 responden a la necesidad de contar con dicha interpretación.

Recomendación 2 - Considerar la posibilidad de reforzar la aplicación de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental

La Comisión acepta la recomendación 2, letra a).

La Comisión acepta que, en la DRM, no existen criterios expresos para evaluar los daños causados a las aguas y al suelo, como el que el anexo I de la DRM prevé para evaluar los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos. En efecto, disponer de criterios jurídicamente vinculantes para los daños causados a las aguas y al suelo podría ser útil, y la Comisión lo tendrá en cuenta en el contexto de la evaluación.

La Comisión acepta la recomendación 2, letra b).

Recomendación 3 - – Proteger los fondos de la UE para evitar que se utilicen para financiar proyectos que deberían ser sufragados por el causante de la contaminación

La Comisión acepta la recomendación.

En el régimen de gestión compartida, corresponde a los Estados miembros seleccionar las operaciones en las que deben aplicarse las condiciones recomendadas por el Tribunal de Cuentas Europeo.

- a) La Comisión velará, a través de los mecanismos establecidos en el marco jurídico de la política de cohesión, por que se respete el Derecho de la UE aplicable en relación con las medidas necesarias para que los causantes de contaminaciones corran con los gastos ocasionados y velará por que los Estados miembros sean conscientes de sus obligaciones a este respecto.
- b) La Comisión examinará esta cuestión en relación con el contexto de la recomendación 2.

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o al cumplimiento, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I, especializada en el uso sostenible de los recursos naturales, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal. Dirigió la auditoría el miembro del Tribunal de Cuentas Europeo Viorel Ștefan, con el apoyo de Roxana Banica, jefa de Gabinete y Olivier Prigent, agregado de Gabinete; Colm Friel, gerente principal; Frédéric Soblet, jefe de tarea; Roberto Resegotti, jefe de tarea adjunto, Georgios Karakatsanis, Katarzyna Radecka-Moroz, y Anna Sfiligoi, auditores. Diseño gráfico realizado por Marika Meisenzahl. Cathryn Lindsay prestó apoyo lingüístico.



Viorel Ștefan



Roxana Banica



Olivier Prigent



Colm Friel



Frédéric Soblet



Roberto Resegotti



Katarzyna
Radecka-Moroz



Anna Sfiligoi

Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización (APM) / Inicio de la auditoría	11.3.2020
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	26.3.2021
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	19.5.2021
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas	14.6.2021

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2021.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal de Cuentas Europeo no tiene control sobre dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

ISBN 978-92-847-6273-6	1977-5687	doi:10.2865/33782	QJ-AB-21-014-ES-N
ISBN 978-92-847-6297-2	1977-5687	doi:10.2865/501791	QJ-AB-21-014-ES-Q

La contaminación supone un coste importante para la sociedad y es una de las grandes preocupaciones de los ciudadanos de la UE. Al aplicar el principio de «quien contamina paga» se incentiva a quienes contaminan a evitar el daño medioambiental, y se les obliga a asumir la responsabilidad por la contaminación que generan. En general, llegamos a la conclusión de que el principio de «quien contamina paga» se refleja y aplica de manera heterogénea en las distintas políticas medioambientales de la UE, y que su cobertura y su aplicación eran incompletas. En ocasiones, el presupuesto de la UE se utiliza para financiar acciones de limpieza, que, con arreglo al principio de «quien contamina paga», deberían haber pagado quienes causaron la contaminación. Recomendamos reforzar la integración de este principio en la legislación medioambiental, reforzar el régimen de responsabilidad por los daños medioambientales en toda la UE y proteger mejor los fondos de la UE a fin de evitar que se utilicen para financiar proyectos que deberían ser financiados por el contaminante.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors