

LA POLITICA AMBIENTAL COMUNITARIA: SU EVOLUCION Y SU FUTURO

SUMARIO: I. Antecedentes.—II. La adopción de la política ambiental comunitaria: el Primer Programa de Acción (1973-1976).—III. El Segundo Programa de Acción (1977-1981).—IV. El Tercer Programa de Acción (1982-1986).—V. El futuro de la política ambiental comunitaria: A) La inclusión de la política ambiental en el proceso de reforma de la Comunidad: el Acta Unica Europea. B) El relanzamiento de la política ambiental comunitaria.

I. ANTECEDENTES

El gran «empuje» económico posterior a la II Guerra Mundial, junto al impacto provocado por algunos accidentes ambientales (el *smog* de Londres, en los años cincuenta; la catástrofe del *Torrey Cannon* en el Canal de la Mancha, en 1967; los problemas de contaminación del río Rin y de la cuenca de los ríos Ruhr y Mosa, en los años sesenta, etc.), obligaron a la Comunidad Europea (1) a ocuparse de los problemas ambientales, y de sus soluciones.

En efecto, sin necesidad de remontarnos a un período más lejano (p. ej., las medidas de protección ambiental tomadas en los sectores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, desde su creación), la Comisión Europea tomó en consideración el problema ambiental en el Informe sobre la Política Industrial de la Comunidad, transmitido al Consejo el 20 de marzo de 1970, en el cual se afirmaba que la política industrial debería tener en cuenta la mejora cualitativa de las condiciones de vida del hombre. La voluntad de perseguir ese objetivo se reafirmó en el Tercer Programa de Política Económica a Medio Plazo, aprobado por el Consejo de 9 de febrero de 1971 (2).

Una idea de globalidad y coherencia se observa ya con la adopción por la Comisión, el 22 de julio de 1971, de la Primera Comunicación so-

(1) Respecto a la fundamentación jurídica en los Tratados comunitarios y sus problemas, y a la justificación material de la política ambiental comunitaria, ver Dionisio SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, *La Política Ambiental Comunitaria: especial referencia a los Programas de Acción*, «Revista de Instituciones Europeas» (RIE), núm. 3, septiembre-diciembre 1985, págs. 725-733.

(2) «Boletín de las Comunidades Europeas» (Bol. CE), 9-10/1971, pág. 60.

bre Política de la Comunidad en Materia Ambiental (3). En ella, la Comisión justificaba la competencia de la Comunidad en materia ambiental, establecía un programa general de acciones (embrión de los futuros Programas de Acción) y estimaba la necesidad de acudir al artículo 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (4).

Teniendo en cuenta los informes de las instituciones y organismos a los que remitió esa comunicación, el 24 de marzo de 1972, la Comisión transmitió al Consejo una comunicación sobre un programa de la Comunidad Europea sobre medio ambiente (5).

Esta comunicación analizaba el papel de la Comunidad en esta materia y establecía un programa ambiental de la Comunidad (reducción de la contaminación y protección del medio natural, sistema de armonización de medidas ambientales de información, medidas comunes en organismos internacionales, acciones para mejorar el medio ambiente en las fábricas y, por último, acciones para mejorar la información y difusión ambientales), aportando los documentos correspondientes.

Entre los días 5 y 16 de junio de 1972 tuvo lugar, en Estocolmo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (6). En ella, la Comunidad Europea puso de manifiesto sus problemas ambientales, las acciones comunitarias y de los Estados miembros para proteger el medio ambiente y la intención de ocuparse de la materia en la próxima Cumbre comunitaria.

II. LA ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COMUNITARIA: EL PRIMER PROGRAMA DE ACCIÓN (1973-1976)

En efecto, será la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, celebrada en París los días 19 y 20 de octubre de 1972, la que impulse definitivamente la elaboración de la política ambiental comunitaria.

En ella, los Jefes de Estado o de Gobierno participantes resaltaron

(3) Doc. SEC (71) 2616 final; *La Política de la Comunidad en materia de Medio Ambiente*, «Bol. CE», 9-10/1971, págs. 59-65; Enrique RIVERO YSERN, *El ordenamiento jurídico nuclear y la ordenación y gestión del medio ambiente*, núm. 83 de esta REVISTA, mayo-agosto 1977, págs. 64-66.

(4) Sobre la utilización de este artículo en materia ambiental, ver Dionisio SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, *ob. cit.*, págs. 230-232; en el mismo sentido, Henry LESGUILONS, *L'extension des compétences de la CEE par l'article 235 du Traité de Rome*, «Anuaire Français de Droit International», 1974, págs. 886-904. También, Joseph WEILER, *El sistema comunitario europeo*, Il Mulino, Bolonia, 1985, págs. 182-201 y, más en general, toda la segunda parte de la obra, págs. 113-210.

(5) Doc. SEC (72) 666 final; Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council on a European Communities' programme concerning the environment (submitted on 24 March 1972)*, «Bulletin of the European Communities», Suplemento 5/1972.

(6) Esta Conferencia supuso el reconocimiento a nivel internacional de los problemas ambientales y de su importancia, enunciándose, por ello, el objetivo de las naciones participantes de conservar y proteger el medio ambiente mundial.

la importancia de traducir la expansión económica en una mejora de la calidad y del nivel de vida de los europeos, colocando el progreso al servicio de la Humanidad e invitaban a las Instituciones Comunitarias a que estableciesen un programa de acción antes del 31 de julio de 1973 (7).

A fin de cumplir lo declarado en la cumbre, los Ministros responsables en materia de medio ambiente de los Estados miembros se reunieron el 31 de octubre de ese año, en Bonn, con el fin de discutir en común cuestiones relativas a una política ambiental de la Comunidad, estableciéndose los principios de esta política, que, después, haría suyos el Primer Programa de Acción.

En aplicación y ejecución de la invitación realizada en la cumbre de París, la declaración del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, de 22 de noviembre de 1973 —«Diario Oficial de las Comunidades Europeas» (DOCE), núm. C 112/1, 20-12-1973—, aprobó el Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente (8).

Este Programa supuso el inicio de la Política Ambiental Comunitaria, dando coherencia y globalidad a las medidas protectoras del medio ambiente. Su importancia radica en que definió los objetivos y los principios de dicha política.

El Programa (Título I) asigna a esta Política el objetivo general de mejorar la calidad y el marco de vida, el medio ambiente y las condiciones de vida de los pueblos comunitarios, y los objetivos particulares siguientes:

- Prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar las contaminaciones y perturbaciones.
- Mantener un equilibrio ecológico satisfactorio y velar por la protección de la biosfera.
- Velar por la buena gestión de los recursos y del medio natural y evitar toda explotación de éstos que implique perjuicios sensibles al equilibrio ecológico.
- Orientar el desarrollo en función de exigencias de calidad, en particular mediante la mejora de las condiciones de trabajo y del marco de vida.
- Tratar de tener más presentes los aspectos relativos al medio ambiente en la ordenación de las estructuras y del territorio.
- Investigar, con los Estados que no pertenezcan a la Comunidad, unas soluciones comunes a los problemas de medio ambiente en el marco, en particular, de las organizaciones internacionales.

(7) El texto francés de la declaración final de la cumbre puede verse en Joaquín y Antonio GARRIGUES y otros, *La participación de España en las Comunidades Europeas. Estudio jurídico y textos fundamentales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1974, páginas 435-444. Ver, también, Stanley JOHNSON, *The Pollution Control Policy in the European Communities*, Graham and Trotman, Londres, 1983, págs. 1-2.

(8) Sobre la naturaleza jurídica de la Declaración y del Programa, ver Dionisio SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, *ob. cit.*, págs. 738-740.

Por otra parte, también estableció los principios de esta Política (9):

1. Principio preventivo: la mejor política ambiental consiste en evitar la creación de contaminación o de perturbaciones en su origen.
2. Principio de evaluación de impacto ambiental de los procesos técnicos de planificación y decisión.
3. Evitar toda explotación de los recursos y del medio natural que entrañen daños sensibles para el equilibrio ecológico.
4. Mejorar el nivel de conocimientos científicos y tecnológicos en la Comunidad.
5. Principio «quien contamina, paga».
6. Cuidar que las actividades realizadas en un Estado no deterioren el medio ambiente en otro Estado.
7. Tener en cuenta los intereses de los países en vías de desarrollo, tanto en la política ambiental de la Comunidad como en la de los Estados miembros.
8. Tanto la Comunidad como los Estados miembros deben participar en las organizaciones internacionales competentes en materia ambiental.
9. Hacer consciente a la opinión pública de la importancia de la protección ambiental.
10. Establecer el nivel de acción (local, regional, nacional, comunitario, internacional) mejor adaptado a la naturaleza de la contaminación y a la zona geográfica a proteger, respecto a cada categoría de contaminación.
11. Deben coordinarse los programas ambientales de los Estados miembros y armonizarse sus políticas de medio ambiente a nivel comunitario.

Para llevar a cabo estos objetivos, en base a los principios reseñados, el Programa (segunda parte) incluye las acciones, con sus prioridades (Título IV de la primera parte), necesarias (10).

III. EL SEGUNDO PROGRAMA DE ACCIÓN (1977-1981)

Considerando conveniente actualizar el Programa de 1973, a fin de asegurar la continuidad de las acciones tomadas e iniciar nuevas medi-

(9) Joaquín TORRES MAS, «Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente», en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas* (Coloquio organizado por la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo, Barcelona, 1983), ed. del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña y del Patronato Pro-Europa, Barcelona, 1985, págs. 286-287, los divide en generales, internacionales y relativos al establecimiento de una política de protección del medio ambiente.

(10) Stanley JOHNSON, *ob. cit.*, págs. 3-5; Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*,

das para el período 1977-1981, la resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, de 17 de mayo de 1977, aprobó el Segundo Programa de Acción («DOCE», núm. C 139/46, 13-6-1977) (11).

Este Programa supone la continuación de la Política Ambiental Comunitaria, y ello, pese a las incertidumbres de la coyuntura económica (Introducción del Programa, punto 8), sobre la base de los mismos objetivos y principios (Título I del Programa).

El mismo Programa (Introducción, punto 9) se asigna cuatro características:

1. Su finalidad es continuar la política adoptada a partir del Primer Programa.
2. Hace especial referencia al principio preventivo.
3. Pone un interés especial en la protección y en la gestión racional del espacio, del medio y de los recursos naturales.
4. Reafirma la actividad de la Comunidad, a nivel internacional, en materia ambiental.

Si bien el Programa dedica gran atención a la reducción de la contaminación y el deterioro ambiental, en especial en aguas, atmósfera y ruido, su aspecto más destacable es que supone un cambio en la orientación de la Política Ambiental Comunitaria, haciéndola pasar de ser curativa (reductora de la contaminación y el deterioro) a ser preventiva (12).

Así, el Programa potencia la «cartografía ecológica» (clasificación del territorio de la Comunidad, teniendo presente sus características en materia de medio ambiente, con el fin de individualizar y determinar los objetivos a perseguir y las medidas que han de tomarse) (puntos 87 a 92); las evaluaciones de impacto ambiental, como procedimiento para tener en cuenta lo antes posible la incidencia de todos los procesos técnicos de planificación y de decisión sobre el medio ambiente (puntos 203 a 209), y el principio «quien contamina, paga» (puntos 220 y 221 del Programa), completadas con una mayor atención a la protección y gestión racional del espacio, del medio y de los recursos naturales (Título III), y con acciones preventivas en sectores concretos (aguas, gestión de desechos, lucha contra el despilfarro de recursos, difusión de conocimientos e investigación) (13).

Ed. Dalloz, París, 1984, págs. 58-59, y Dionisio SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, *ob. cit.*, págs. 740-742. Sobre el cumplimiento del Programa, ver Commission of the European Communities, *State of the Environment: First Report*, Office for Official Publications of the European Communities (OOPEC), Bruselas-Luxemburgo, 1977.

(11) Stanley JOHNSON, *ob. cit.*, pág. 10; Michel PRIEUR, *op. cit.*, pág. 59, y Dionisio SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, *ob. cit.*, págs. 743-745.

(12) Commission of the European Communities, *State of the Environment: Second Report*, OOPEC, Bruselas-Luxemburgo, 1979, págs. 6-9.

(13) Sobre el desarrollo de este Programa, ver Stanley JOHNSON, *ob. cit.*, y Commission of the European Communities, *State of the Environment: Second Report*, también citado.

IV. EL TERCER PROGRAMA DE ACCIÓN (1982-1986)

Terminada la vigencia del Segundo Programa, a lo largo de 1982 se realizó la elaboración del Tercer Programa de Acción (14), que fue aprobado por resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, de 7 de febrero de 1983 («DOCE», núm. C 46/1, 17-2-1983) (15).

Las características de este Programa están recogidas en su Introducción, al incluir las ideas fundamentales en que se enmarca.

Parte de la existencia de una Política Ambiental Comunitaria (punto 1-2.º), que permite dar a ciertas acciones la adecuada dimensión geográfica y política, evitar distorsiones en el buen funcionamiento del mercado común, suministrar un marco de referencia a las políticas nacionales y suministrar incentivos para conservar los recursos naturales y mejorar la calidad de vida (punto 4-4.º). Esta política surge a partir del Primer Programa, cuyos objetivos y principios continúan siendo la base del actual (punto 5-2.º).

Dicha Política, que en un principio tenía como causa el problema de la aparición de distorsiones susceptibles de afectar al buen funcionamiento del mercado común, provocadas por políticas nacionales diferentes (punto 2), actualmente, además, tiende a introducir consideraciones cualitativas en el desarrollo económico y social (punto 3), por lo cual intenta una mayor incorporación de las consideraciones ambientales en las demás políticas comunitarias (punto 8).

Por otra parte, esta política, que en un primer momento era curativa, progresivamente ha asumido un carácter global y preventivo (punto 4-3.º).

Debido a estas consideraciones, el Programa considera que dicha Política tiene carácter estructural (punto 5-1.º), por lo cual debe contribuir a solucionar los problemas socioeconómicos de los años ochenta (puntos 5-1.º y 6), y para lo que se la intenta dotar de los instrumentos financieros necesarios (punto 8-4.º).

Además, el Programa pone especial atención en la protección de sus mares: el Mediterráneo, dada la nueva dimensión de la Comunidad debido a la ampliación a España y Portugal, y el del Norte (punto 7), sin olvidar el papel de la Comunidad a nivel internacional en esta materia (punto 4-5.º).

Por otra parte, estimando que el objetivo final de la Política Ambien-

(14) Dionisio SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, *ob. cit.*, págs. 745-747.

(15) Una traducción de este Programa la realizamos en nuestro trabajo *El Tercer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente (1982-1986). Comentario y traducción*, «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 91, enero-febrero 1985, págs. 115-138 (I), y núm. 92, marzo-abril 1985, págs. 307-314 (II). La traducción oficial del mismo puede verse en la *Recopilación de Derecho Comunitario Derivado*, editada por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1985, en una edición especial del «Diario Oficial», tomo 15, vol. 04: *Protección del medio ambiente y de los consumidores*, págs. 84-98.

tal es la protección de la salud humana y la disponibilidad de todos los recursos que determinan la calidad de vida, tanto en cantidad como en calidad (punto 9-1.º), el Programa considera necesario concebir y poner en marcha una estrategia ambiental de carácter global (punto 9-2.º), al ser necesaria una gestión sólida de tales recursos, dadas sus interconexiones.

Esta estrategia global prevista tiene como ejes el principio preventivo y el principio de que cada tipo de acción debe aplicarse al nivel, geográfico y administrativo, más apropiado, además del principio de restauración (punto 9-3.º).

El principio preventivo, que da tal carácter al Programa y a la Política Comunitaria sobre medio ambiente, ya establecido en los otros Programas, sobre todo en el Segundo, se manifiesta de diferentes formas:

1.ª Mejora de los conocimientos y la información, mediante la perfección de los conocimientos ambientales, a través de la «cartografía ecológica» (punto 10-4.º), en curso de realización; la mejora de la educación ambiental (punto 14); la aplicación del Acuerdo de Información sobre Medio Ambiente, de 5 de marzo de 1973, y la incorporación del Derecho Ambiental Comunitario en los Derechos nacionales (punto 13).

2.ª Evaluación de impacto ambiental (punto 11).

3.ª Principio «quien contamina, paga» (punto 12-2.º), como instrumento para obligar a un mejor uso de los recursos, en estrecha relación con la provisión de fondos ambientales (punto 12-7.º) y con la necesidad de integrar los datos ambientales en la contabilidad nacional (punto 12-9.º).

4.ª Fomento de las tecnologías limpias (puntos 25 y 30).

5.ª Gestión racional de los recursos naturales (apartado IV del Programa): territorio (punto 26), fauna y flora (punto 27), recursos acuáticos (punto 28) y residuos (punto 29).

Por lo demás, el Programa se completa con medidas para reducir la contaminación y el deterioro ambiental (apartado III), en los diversos sectores: aguas (puntos 16 a 20), atmósfera (punto 21), productos químicos (punto 22), ruido (punto 23) y desechos (punto 24), para terminar con las acciones de la Comunidad a nivel internacional (apartado V del Programa) (16).

V. EL FUTURO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COMUNITARIA

Al no estar prevista esta política en los Tratados Comunitarios, su fundamentación jurídica se tuvo que hacer en base a los artículos 2, sobre todo, y 100, y, de forma especial, utilizando la vía de las competencias implícitas o subsidiarias de la Comunidad, en base al artículo 235

(16) Stanley JOHNSON, *ob. cit.*, págs. 10-11; Michel PRIEUR, *ob. cit.*, pág. 60, y Dionisio SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, *La Política Ambiental Comunitaria...*, cit., págs. 747-749, y *El Tercer Programa...*, cit., págs. 116-118.

del Tratado de la Comunidad Económica Europea (17), para tratar de hacer frente a los, cada vez más graves, problemas ambientales de la Comunidad. Sin embargo, esta forma de poner en marcha la política ambiental tuvo problemas precisamente de fundamentación jurídica (18), por no tener una base directa en los tratados.

De ahí que la mejor regulación de esta política sea incluyendo los artículos necesarios en los tratados, mediante su revisión a través del artículo 236 TCEE y, en su caso, de los artículos 96 TCECA y 204 TCEEA.

Pues bien, la regulación de la Política Ambiental Comunitaria se ha previsto en el proceso de reforma intergubernamental de la Comunidad, que se ha plasmado en el Acta Unica Europea, así como en el proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, propuesto por el Parlamento Europeo (19), con lo que se ha incluido en el Tratado CEE dicha Política, permitiendo, así, encarar los problemas ambientales futuros con una base jurídica firme y directa.

Por otra parte, la vigencia del Tercer Programa de Acción termina en 1986, por lo cual las instituciones comunitarias se han de plantear su continuación en ese proceso para encarar los problemas ambientales futuros mediante la elaboración del Cuarto Programa, si bien ahora desde la base jurídica del Acta Unica Europea, una vez terminado su proceso de ratificación por los Estados miembros.

Como veremos, ambos procesos (la elaboración del Cuarto Programa y la inclusión de la política ambiental en el Acta Unica) permiten un relanzamiento, quizá definitivo, de esta política comunitaria.

A) *La inclusión de la política ambiental en el proceso de reforma de la Comunidad: el Acta Unica Europea*

El proceso de reforma de la Comunidad Europea se inició, sin necesidad de remontarnos a tiempos más lejanos (20), por el Parlamento Europeo, en base a una iniciativa de Altiero SPINELLI, mediante la elaboración de un anteproyecto de Tratado sobre la Unión Europea, aprobado por el Pleno del Parlamento mediante una resolución de 14 de septiembre de 1983 («DOCE», núm. C 277, 17-10-1983) (21).

Los puntos 65 a 68 del mismo se refieren expresamente a la política ambiental, sobre la cual será competente la Unión Europea, para asegu-

(17) Dionisio SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, *La Política...*, cit., págs. 725-732.

(18) Informes del Parlamento Europeo JAHN, de 15 de diciembre de 1971, doc. 181/71, y de 14 de abril de 1972, doc. 9/72; ARMENGAUD, de 17 de abril de 1972, doc. 15/72, y ALBER, de 26 de junio de 1981, doc. I-276/81, que ponen de manifiesto la necesidad de modificar el Tratado CEE para incluir la política ambiental y, así, hacerla competencia comunitaria directamente. También, Resolución del Parlamento Europeo de 18 febrero 1986 («DOCE», núm. C 68, 24-3-1986).

(19) Sobre ambos procesos de reforma, ver Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1985.

(20) Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *op. cit.*, págs. 25-33.

(21) «Bol. CE», 9/1983, págs. 7-23.

rar la prevención o reparación de los daños ambientales que se manifiesten en alguno o algunos de los Estados miembros, en toda la Unión o que tengan su origen o su finalización en la misma Unión. Se aceptan el contenido y los objetivos de los procesos comunitarios; haciendo especial referencia a las medidas preventivas, incluida la utilización racional de los recursos naturales y los animales, al principio «quien contamina, paga», y al papel de la Unión de organismos y acciones internacionales competentes en la materia.

El 14 de febrero de 1984 el Parlamento Europeo aprobó el proyecto de Tratado sobre la Unión Europea (22). La política ambiental se incluye ahora en el punto 59, y en la misma línea del anteproyecto, aunque de forma más reducida, asigna a la Unión el objetivo de garantizar la prevención y la reparación de los daños ambientales, mediante el principio «quien contamina, paga», si superan el ámbito de un Estado miembro o si reclaman una medida colectiva. Además, se obliga a la Unión a estimular la utilización racional de los recursos naturales, incluidas las materias primas y los desechos, y los animales.

Este proyecto del Parlamento no fue asumido por los Estados Comunitarios, si bien supuso el comienzo del debate sobre la reforma de la Comunidad.

Esta reforma, una vez solucionados, en todo o en parte, los problemas comunitarios pendientes (ampliación, «cheque» británico, aumento de los recursos propios y reforma de la política agraria común), se inició en el Consejo Europeo, celebrado en Fontainebleau los días 25 y 26 de junio de 1984, mediante la creación de un Comité *ad hoc* para las cuestiones institucionales, encargado de presentar sugerencias «para mejorar el funcionamiento de la cooperación europea, tanto en el ámbito comunitario como en el de la cooperación política u otra» (23), siendo presidido por el Senador irlandés James DOOGE (Comité Dooge).

Este Comité Dooge comenzó a trabajar y presentó un informe provisional al Consejo Europeo de Dublín (3 y 4 de diciembre de 1984 (24). Dicho informe considera que la Unión Europea no se agota en una comunidad económica, por lo cual estima que los Estados europeos deben cooperar en otros sectores no económicos, entre los que se incluye la «lucha en favor de la protección del medio ambiente mediante la armonización de los planes de lucha contra la contaminación marítima, fluvial y atmosférica»; siendo una referencia totalmente insuficiente para poner en marcha una política ambiental comunitaria coherente y de carácter global, pues sólo se prevé la armonización de los planes de protección, y no competencias propias de la Comunidad en la materia, si

(22) «DOCE», núm. C 77, 19-3-1984; «Bol. CE», 2/1984, págs. 7-26. Un estudio en profundidad de este Proyecto, en Roland BIEBER, Jean-Paul JACQUE y Joseph WEILER, *An ever closer union. A critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*, OPEC, Luxemburgo, 1985; respecto al medio ambiente, ver el capítulo VI, págs. 103-126, redactado por John PINDER.

(23) Las conclusiones de la Presidencia del Consejo pueden verse en Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *ob. cit.*, págs. 169-171.

(24) Su texto en «Noticias CEE», núm. 0, enero 1985, págs. 21-24.

bien el mismo Comité previó un examen más profundo de estas acciones.

Y, así, en el informe final del Comité al Consejo Europeo de Bruselas (29 y 30 de marzo de 1985) (25), la referencia a la protección ambiental se modifica al señalar que «es importante dar una elevada prioridad a la protección del medio ambiente», ya que la contaminación no conoce las fronteras y constituye una amenaza creciente para el medio ambiente y la salud de las personas. La referencia es ahora totalmente abierta y flexible, permitiendo elaborar una política ambiental tan completa como se estime oportuna.

Tras la celebración del importante Consejo Europeo de Milán (28 y 29 de junio de 1985), el Consejo, en su reunión de los días 22 y 23 de julio, emitió un dictamen favorable a la convocatoria de una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de la Comunidad ampliada, con vistas a adoptar las modificaciones necesarias en el Tratado CEE, en base a su artículo 236, a fin de, entre otras materias, extender las competencias de la Comunidad a nuevos campos de actividad (26).

La primera reunión de la Conferencia se celebró el 9 de septiembre, a la cual remitió la Comisión diversas proposiciones en materias para las cuales el actual Tratado CEE no ofrece un marco jurídico adecuado, entre las que incluyó una sobre medio ambiente, pues se trata, a juicio de la Comisión, de una materia que puede ser tratada fácilmente a nivel comunitario (27).

La Conferencia Intergubernamental se reunió por segunda vez el 21 de octubre, dedicándose al debate de los documentos y proposiciones enviados por la Comisión y por los Estados miembros, de los que Dinamarca envió uno sobre medio ambiente; organizándose el debate a partir de las propuestas de la Comisión.

Los trabajos de la Conferencia continuaron hasta el Consejo Europeo de Luxemburgo (2 y 3 de diciembre de 1985) (28), en el que se discutieron a fondo, y al más alto nivel político, los problemas y los textos de la reforma comunitaria.

Uno de los textos sobre el que estuvieron de acuerdo los Estados participantes fue el referente al medio ambiente (29), para incluirlo en el Tratado CEE, y extender, así, las competencias de la Comunidad Europea. Este texto sufrió pocas variaciones en los trabajos posteriores, y se incluyó en el Acta Unida Europea, por lo que su estudio lo realizaremos más adelante.

(25) Su texto en «Bol. CE», 3/1985, págs. 109-118.

(26) Respecto al Consejo Europeo de Milán, ver «Bol. CE», 6/1985, págs. 13-17; respecto al Dictamen del Consejo, ver «Bol. CE», 7-8/1985, págs. 7-11.

(27) «Bol. CE», 9/1985, págs. 7-14.

(28) Commission des Communautés Européennes (Bureau de Presse et d'Information), *Les Grands Enjeux de la Conférence Intergouvernementale*, París, noviembre 1985, y «Bol. CE», 11/1985, págs. 18-21.

(29) El texto y las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo pueden verse en «Bol. CE», 11/1985, págs. 7-18.

Este texto, efectivamente, junto con los restantes de las materias a las que se refiere la reforma, se considera, en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, como la decisión final, si bien la Conferencia Intergubernamental debería volver a estudiar aquellos puntos sobre los que no hubo acuerdo completo.

No obstante, Dinamarca realizó una reserva general sobre todos los textos e Italia subordinó su postura al examen de estos mismos por su Parlamento; poco después se uniría Grecia a estas posturas.

Los trabajos continuaron y se plasmaron en el Acta Unica Europea (30), englobando disposiciones que modifican los tratados comunitarios y disposiciones sobre cooperación europea en materia de política exterior.

El artículo 25 del Acta Unica Europea añade en la tercera parte del Tratado CEE un nuevo Título, el VII, sobre «medio ambiente», artículos 130 R a 130 T.

Según este texto, los objetivos de la Comunidad en materia ambiental son:

- Conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente.
- Contribuir a la protección de la salud de las personas.
- Garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Y los principios de esta acción de la Comunidad en materia ambiental, ya que el Acta no incluye el nombre de «política ambiental», son:

- El principio preventivo.
- El principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente.
- El principio «quien contamina, paga».
- El principio de que las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad.

Se sigue, pues, la línea establecida por los Programas de Acción, si bien se reducen en número unos y otros, haciendo especial referencia al principio preventivo, según lo establecido por el Tercer Programa de Acción.

En la elaboración de esta acción la Comunidad debe tener en cuenta:

- Los datos científicos y técnicos disponibles.
- Las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad.

(30) Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, Nota de la Presidencia, de 27 de enero de 1986, sobre el Proyecto de Acta Unica Europea, texto final, ejemplar mecanografiado. También, «Bol. CE», Suplemento 2/1986.

- Las ventajas y las cargas que pueden resultar de la acción o de la falta de acción.
- El desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

La acción comunitaria en esta materia procede si los objetivos señalados pueden conseguirse mejor en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente, y es decidida por el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, determinando también las cuestiones que deben decidirse por mayoría cualificada.

El Acta también incluye la cooperación de la Comunidad y los Estados miembros con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes.

Por último, el Acta Unica reconoce la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas de mayor protección ambiental, compatibles con el Tratado, con lo cual se intenta suprimir alguno de los argumentos de Dinamarca para no firmarla, quien, no obstante, incluyó una declaración en la que expresamente constata que si una de las medidas (armonizadoras) tendentes a conseguir el mercado interior no salvaguarda requisitos más elevados relativos a la protección del medio ambiente, entre otras materias, se puedan aplicar medidas nacionales por el Estado interesado.

Salvadas las reservas al Acta de Dinamarca, con la celebración de un referéndum, Grecia e Italia, y una vez firmada por los Doce, los días 17 y 28 de febrero de 1986, el texto ha de ser ratificado por todos los Estados miembros, entrando en vigor el primer día del mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación por el último Estado que lo haga (art. 33 del Acta Unica Europea).

Una vez en vigor, la «acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente», contará con una base jurídica directa en el Tratado CEE, que permitirá intentar solucionar mejor los problemas ambientales comunitarios.

Los objetivos y los principios recogidos siguen la línea de los actuales, haciendo especial hincapié, como hemos dicho, en los de carácter preventivo, por lo cual no será difícil continuar elaborando el Cuarto Programa de Acción, teniendo en cuenta ya el Acta Unica, aunque no haya entrado en vigor. Por otra parte, tanto los objetivos como los principios son menores en número a los aceptados por los tres Programas de Acción, si bien los recogidos en el Acta son tan generales que pueden derivarse todos de ellos.

En cuanto a lo que es necesario tener en cuenta para elaborar esta acción de la Comunidad, también se continúa lo establecido en el Tercer Programa, aceptándolo, al hacer referencia al desarrollo económico y social de la Comunidad y de sus regiones, dado el carácter estructural de esta política, como estableció el Programa.

Por lo demás, será el Consejo quien elabore el desarrollo de esta ac-

ción, contando con la propuesta de la Comisión y los dictámenes del Parlamento y del Comité Económico y Social; dependiendo de los debates en estas instituciones, y sobre todo del Consejo, el que la acción ambiental comunitaria sea más o menos protectora, ya que el texto del Acta deja un margen de actuación muy amplio.

B) *El relanzamiento de la política ambiental comunitaria*

Al mismo tiempo que se desarrollaba este proceso de reforma de la Comunidad, se han producido algunos hechos, quizá influenciados por la inclusión del medio ambiente en el Acta Unica, que parecen indicar un relanzamiento de la Política Ambiental Comunitaria, partiendo de los tratados en su redacción actual, y motivado por el término de la vigencia del Tercer Programa de Acción, en 1986, sobre todo.

Si el proceso de ratificación del Acta Unica Europea no sufre retrasos excesivos, es posible que el Cuarto Programa se redacte ya sobre las nuevas bases jurídicas del Tratado CEE reformado.

Poco tiempo después de publicado el Tercer Programa, el Consejo Europeo de Stuttgart (18 y 19 de junio de 1983) dedicó parte de sus trabajos al medio ambiente, que se recogieron en la Declaración Final (31).

El punto 6 de las conclusiones de la Presidencia del Consejo destacó la urgente necesidad de acelerar y reforzar la acción realizada a los niveles nacional, comunitario e internacional para luchar contra la contaminación del medio ambiente; haciendo especial referencia al peligro que suponen las lluvias ácidas, principalmente, para las masas forestales europeas y al problema del plomo en la atmósfera, para terminar reconociendo el papel de la Comunidad en los organismos internacionales europeos competentes.

El Consejo Europeo de Dublín (3 y 4 de diciembre de 1984) se ocupó nuevamente de los problemas ambientales (32), acordando proceder a una discusión en profundidad sobre ello en el próximo Consejo, a celebrar en marzo de 1985. Por otra parte, se preocupó de nuevo del plomo en la atmósfera, que será uno de los temas tratados en casi todas las reuniones y documentos.

Al presentar, el 16 de enero de 1985, el programa de trabajo de la Presidencia italiana del Consejo ante el Parlamento Europeo (33), el Presidente en ejercicio, señor ANDREOTTI, resaltó la necesidad de un esfuerzo común de los Estados miembros, dada la dimensión supranacional de los problemas ambientales, teniendo en cuenta también la cooperación internacional. Además, destacó como problema particularmente urgente el del plomo en la gasolina y la emisión de gases por vehículos de motor.

(31) Su texto en «RIE», núm. 2, mayo-agosto 1983, págs. 721-741.

(32) El texto de las conclusiones de la Presidencia, en «RIE», núm. 3, septiembre-diciembre 1984, págs. 1089-1094.

(33) Su texto en «Bol. CE», 1/1985, págs. 88-96.

Más importante, dada su mayor amplitud temporal y por ser la Comisión el órgano encargado de proponer las iniciativas de acciones y normas comunitarias, es el programa de trabajo de la Comisión para 1985, presentado por su Presidente, señor DELORS, ante el Parlamento Europeo el 12 de marzo de 1985 (34).

Dentro de la primera parte («Los grandes ejes») se incluye un apartado («Preparando el futuro», punto 13) sobre acciones para completar las políticas comunitarias existentes y para dar plena dimensión a las nuevas; en este apartado se incluye la referencia a «una política ambiental con dimensiones europeas» (punto 17). La Comisión, resaltando que ya nadie discute la necesidad de esta política, intenta darle una dimensión estratégica en sus políticas económica y social, potenciando su carácter preventivo y las ventajas de los análisis y la ejecución de esta política a nivel comunitario.

Entre las medidas concretas del programa de trabajo, recogidas en la segunda parte, los puntos 99 y 102 se dedican al medio ambiente. La Comisión anuncia los trabajos para la preparación del Cuarto Programa de Acción, resaltando la importancia de contar con estrategias a largo plazo, como característica nueva del mismo; por otra parte, reafirma el carácter preventivo de esta política. Además, hace referencia a las áreas de actuación prioritarias: bosques, contaminación atmosférica y lluvias ácidas, gestión de desechos, información, dimensión ambiental de la política de desarrollo, inclusión de las exigencias ambientales en las otras políticas de la Comunidad y la estimulación del empleo. Por último, anuncia que el Consejo Europeo de marzo y la Cumbre Económica Occidental de mayo se ocuparán del medio ambiente, y que se intentará declarar 1987 como «Año Europeo del Medio Ambiente».

Precisamente para preparar la discusión en esta materia del Consejo Europeo, a celebrar en Bruselas los días 29 y 30 de marzo, la Comisión remitió a dicho Consejo una «comunicación sobre una política ambiental con dimensiones europeas» (35). En ella la Comisión constata la degradación del medio ambiente y la urgencia de su protección. Además, señala las medidas ambientales a tomar, por su carácter urgente: lucha contra la contaminación atmosférica provocada por combustibles sólidos, lucha contra la contaminación del mar Mediterráneo y del mar del Norte, la manipulación de productos químicos peligrosos, los peligros de las nuevas técnicas agrícolas y la degradación ambiental del Tercer Mundo. Por último, la Comisión pide al Consejo Europeo que haga suyas unas grandes orientaciones para la política ambiental comunitaria: considerar la dimensión ambiental esencial en las políticas económica y social, y en el plano sectorial; necesidad de una actuación coherente de los Estados miembros en el marco comunitario, y, por último, declarar 1987 como «Año Europeo del Medio Ambiente».

(34) Programa de Trabajo de la Comisión, 1985, «Bol. CE», Suplemento 4/1985.

(35) Commission of the European Communities, *A Europe-wide Environment Policy*, Communication from the Commission to the European Council on 29 and 30 March 1985, COM (85) 86 final, Bruselas, 19 marzo 1985. Ver, también, «Bol. CE», 3/1985, pág. 108.

El Consejo Europeo de Bruselas celebrado en marzo de 1985 (36), tal como se estableció en el celebrado en Dublín el año anterior, consagró parte de sus sesiones a los problemas ambientales y a sus soluciones. En ellas, tal como solicitó la Comisión, el Consejo aprobó las grandes orientaciones para la política ambiental:

- Dar a la protección ambiental la dimensión esencial en las demás políticas, tanto comunitarias como nacionales.
- Necesidad de una acción coherente de los Estados miembros en el marco comunitario.

Además, el Consejo declaró 1987 como «Año Europeo del Medio Ambiente».

Por su parte, el Parlamento Europeo, ante las reuniones de la Cumbre Económica Occidental (mayo) y de la OCDE (junio), adoptó una resolución (37) sobre la importancia de la protección ambiental y las medidas a tomar, en las dos reuniones, para hacerla efectiva.

Efectivamente, la Cumbre Económica Occidental (República Federal de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Japón, Canadá, Estados Unidos de América y Comisión Europea), celebrada en Bonn los días 2 a 4 de mayo, se ocupó del medio ambiente (38), reconociendo que el progreso económico y la protección del medio ambiente son objetivos que se refuerzan recíprocamente, considerando, por ello, que la protección eficaz del medio ambiente es parte esencial de las políticas nacionales e internacionales; en otro sentido, reconocieron la importancia de algunas medidas protectoras (principio «quien contamina, paga», armonización de legislaciones ambientales a nivel internacional y lucha contra los problemas más urgentes, como lluvias ácidas, contaminación atmosférica, desechos, capa de ozono y aguas). Como vemos, los acuerdos adoptados no son diferentes a las medidas comunitarias, pues los problemas son parecidos.

Por último, de nuevo la problemática ambiental estuvo presente en el programa de trabajo de la Presidencia luxemburguesa del Consejo, para el segundo semestre de 1985, que fue presentado por el Presidente en ejercicio del Consejo, señor Poos, ante el Parlamento Europeo el 10 de julio de 1985 (39). En esta ocasión la declaración estuvo referida a los problemas ambientales más graves que tiene planteados la Comunidad, y a sus soluciones: destrucción de los bosques por las lluvias ácidas y, añadiendo ahora, los incendios, por lo que propone medidas

(36) El texto de las conclusiones de la Presidencia, en «Bol. CE», 3/1985, páginas 11-16, y en «RIE», núm. 1, enero-abril 1985, págs. 359-365.

(37) *European Parliament, Report on the Environment Summit in May 1985 and the OECD meeting in June 1985* (Rapporteur: Mr. Kenneth Collins), Doc. A 2-7/85, 2 April 1985. *Resolution calling for the European Parliament to offer advice to the Environment Summit in May 1985 and the OECD meeting in June 1985*, Texts adopted by the European Parliament, 18 April 1985.

(38) La Declaración Final puede verse en «Bol. CE», 5/1985, págs. 111-115.

(39) El texto de la Declaración, en «Bol. CE», 7-8/1985, págs. 148-157.

para luchar contra las emisiones de gases provocadas por vehículos de motor y grandes instalaciones de combustión.

De esta forma, las instituciones comunitarias miran el futuro tratando de que los problemas ambientales sean cada vez menores, e intentan relanzar esta política en estos tiempos de crisis mediante la redacción del Cuarto Programa de Acción y el desarrollo de los anteriores; todo ello, ahora, desde la nueva fundamentación jurídica que supone el Acta Unica Europea (40).

Dionisio SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA
Profesor ayudante de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho de Salamanca.
Diplomado en Ciencias Ambientales
por el Centro Internacional de Formación
en Ciencias Ambientales (CIFCA)
de las Naciones Unidas.
Diplomado en Derecho Comunitario Europeo
por la Universidad de Granada

(40) Estando en prensa este trabajo, la Comisión ha publicado el borrador del Cuarto Programa de Acción: Commission of the European Communities, «*EEC Fourth Environmental Action Programme (1987-1992)*», COM (86) 485 final, Bruselas, 9 octubre 1986. Algunas de las consideraciones que realizamos en este artículo se incluyen en dicho proyecto.