

# LA POLÍTICA AMBIENTAL COMUNITARIA: ESPECIAL REFERENCIA A LOS PROGRAMAS DE ACCION

por Dionisio SANCHEZ FERNANDEZ DE GATTA (\*)

## SUMARIO

I. INTRODUCCION.—II. LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y EL MEDIO AMBIENTE: A) Referencia a los Tratados Fundacionales de las Comunidades Europeas. B) Justificación de la Política Ambiental Comunitaria. C) El proceso de adopción de la Política Ambiental Comunitaria.—III. LOS PROGRAMAS DE ACCION COMUNITARIOS SOBRE MEDIO AMBIENTE: A) Naturaleza jurídica de los Programas de Acción sobre Medio Ambiente. B) El Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente (1973). C) El Segundo Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente (1977-1981). D) El Tercer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente (1982-1986): a) El proceso de adopción del Tercer Programa de Acción; b) Significado y contenido.

## I. INTRODUCCION

La tensión hombre-naturaleza ha supuesto una constante en la evolución humana (1). Desde hace mucho tiempo, la existencia y el pensamiento humanos se han desarrollado en relación directa y necesaria con la naturaleza, pues el hombre ha encontrado en el medio natural el punto de referencia para sus acciones transformadoras.

Durante siglos, el hombre ha luchado por la dominación del medio físico, mediante las innovaciones tecnológicas, que le han dado mayores posibilidades de utilizarlo en su provecho. Sin embargo, este proceso se aceleró en el siglo XVIII con la revolución industrial; y, a partir de ésta, el progreso tecnológico ha sido aún más rápido.

Este desarrollo de la sociedad industrial ha permitido a un número cada vez mayor de hombres mejorar su nivel de vida y vivir en mejores condiciones. Sin embargo, tal progreso humano, sin duda, ha traído consigo importantes perjuicios para el hombre (2), entre los que se incluyen los ambientales: el deterioro del

---

(\*) Profesor Ayudante de Derecho Administrativo (Facultad de Derecho de Salamanca). Diplomado en Ciencias Ambientales por el Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), de las Naciones Unidas.

(1) ARROYO GOMEZ, Miguel Angel: «La problemática del medio ambiente», *Documentación Administrativa* (DA), núm. 140, marzo-abril, 1971, pp. 43-44; PASSMORE, John: *La responsabilidad del hombre frente a la naturaleza*, Alianza Universidad, Madrid, 1978, capítulos 1 y 2.

(2) Aparte de los perjuicios ambientales, pueden verse referencias a las relaciones individuales, familiares y políticas del hombre, en CARDELUS Y MUÑOZ-SECA, Borja: «La planificación ambiental», *DA*, núm. 179, julio-septiembre, 1978, pp. 160-165.

equilibrio ecológico por la aparición de contaminaciones, cada vez más graves; el agotamiento progresivo de algunos recursos naturales y el deterioro de las condiciones de vida. Se produce, así, un desequilibrio entre el medio natural y las demandas que el hombre solicita del mismo (materias primas, alimentos, etc.).

Dicho desequilibrio, con ese deterioro ambiental anexo, aunque no uniforme en nuestro planeta, supone una amenaza, a mayor o menor plazo, para toda la humanidad, precisamente porque, al menos por ahora, nuestra única posibilidad de existencia reside en este planeta.

A pesar de que esta tensión hombre-naturaleza ha existido siempre, los problemas ambientales, aun siendo reales, no eran tenidos en cuenta al no ser excesivamente graves, salvo en algunas zonas geográficas localizadas.

Ha sido el gran «empuje» económico posterior a la II Guerra Mundial el que ha concienciado a, prácticamente, toda la humanidad sobre el deterioro ambiental. La idea de que la naturaleza está al servicio del hombre comienza a ponerse en duda. Los años 50 y 60 fueron un período de aumento de la consciencia de que algo había de hacerse, y, de hecho, algunos proyectos internacionales se elaboraron y comenzaron a ejecutar (3).

Será, sin embargo, a partir de los sucesos de 1968, y a lo largo de los años 70, cuando se tomen las primeras medidas globales, de carácter internacional (4).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo, en 1972, supuso el reconocimiento global de que los problemas ambientales eran urgentes y de gran importancia política (5).

Y, naturalmente, las Comunidades Europeas no fueron ajenas a tal reconocimiento; es más, estuvieron entre los primeros en responder. A partir de la Cumbre de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros, celebrada en París, en 1972, las Comunidades adoptan formalmente, ya que los trabajos preparatorios provenían de años anteriores, una política comunitaria en materia ambiental; política cuyo último fruto, por ahora, es el Tercer Programa de Acción sobre Medio Ambiente (1982-1986), y toda la legislación comunitaria que se ha promulgado en desarrollo de tal política.

La trascendencia del conocimiento de esta política ambiental comunitaria es fundamental para España, ya que, por una parte, gran parte de las normas ambientales comunitarias serán de aplicación inmediata y directa en nuestro país

---

(3) PONTE IGLESIAS, María Teresa: «Reflexiones en torno al Derecho Internacional del Medio Ambiente: configuración y desarrollo», *Boletín Informativo del Medio Ambiente (BIMA)*, núm. 21, enero-marzo, 1982, pp. 71 y 72; KISS, Alexandre-Charles: *Los Principios Generales del Derecho del Medio Ambiente*, ed. Universidad de Valladolid, 1975, pp. 11-19.

(4) PEREZ LUÑO, Antonio: «Comentario al artículo 45 de la Constitución. Medio Ambiente», en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidos por ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: «Constitución Española de 1978. Artículos 39 a 55», ed. *Revista de Derecho Privado (EDERSA)*, Madrid, 1984, pp. 245-247; PONTE IGLESIAS, María Teresa: obra citada, pp. 71 y 72; MOUSSIS, Nicolás: *Les Politiques de la Communauté Economique Européenne (Politiques Horizontales)*, ed. Dalloz, París, 1982, pp. 243 et 246.

(5) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Ten years of Community Environment Policy*, sin lugar de edición (March), 1984, p. 2; DIRECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: *Raport SEC/1971. «Dixième anniversaire du Programme d'Action de la Communauté en matière d'environnement»*, Note d'Information, P-109, Bruxelles (Novembre) 1983, p. 1.

como Estado Miembro (desde el 1 de enero de 1986) (6), y, por otra, porque España deberá participar en la elaboración y aprobación del futuro Cuarto Programa de la Comunidad Europea sobre Medio Ambiente.

## II. LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y EL MEDIO AMBIENTE

### A) REFERENCIA A LOS TRATADOS FUNDACIONALES DE LAS COMUNIDADES

Los tratados fundamentales de las tres Comunidades Europeas (7) no preveían una competencia global y general de los órganos comunitarios en materia ambiental. Una política ambiental común, como la agrícola (artículos 3-4 y 38-4.º, TCEE) o la de transportes (arts. 3-e y 74, TCEE), p. ej., no estaba prevista en dichos Tratados. En la época de redacción de éstos (desde finales de los años 40 hasta 1957), los problemas ambientales aún no eran tan graves como para llegar a previse en los mismos; no obstante, dichos problemas ya eran objeto de medidas nacionales (8).

---

(6) ERREJON VILLACIEROS, José Antonio: «La Incorporación de España a la CEE y sus consecuencias en materia de medio ambiente», *BIMA*, núm. 21, enero-marzo, 1982, pp. 29 a 43; FUENTES BODELON, Fernando: «Repercusiones en el Derecho Ambiental Español del Ingreso de España en la CEE», *DA*, núm. 190, abril-junio, 1981, pp. 157-199; MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco: «L'adhésion de l'Espagne aux Communautés Européennes: Incidences sur sa politique en matière d'environnement», *Revue du Marché Commun (RMC)*, núm. 255, Mars, 1982, pp. 127-131; MARTIN MATEO, Ramón: «La legislación española y la prevista adhesión a la Comunidad Económica Europea», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 43, julio-septiembre, 1984, pp. 513-523.

Por su parte, el artículo 3-3.º del Acta relativa a las Condiciones de Adhesión (de España y Portugal) y a las Adaptaciones de los Tratados (Tercer Anejo del Proyecto de Ley Orgánica de Autorización para la Adhesión de España a las Comunidades Europeas —*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 156-I, de 15 de julio de 1985— texto que, sin modificaciones, aprobó el Senado —*BOCG*, Senado, Serie II, núm. 267 (e), de 22 de julio de 1985—; si bien, dicho Anejo no se publica como tal en la Ley Orgánica aparecida en el *Boletín Oficial del Estado* —Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, *BOE* núm. 189, de 8 de agosto de 1985— señala:

«Los nuevos Estados Miembros se encuentran en la misma situación que los Estados Miembros originarios respecto a las declaraciones, resoluciones u otras tomas de posición del Consejo, así como respecto a aquellas relativas a las Comunidades Europeas que hayan sido adoptadas de común acuerdo por los Estados Miembros; en consecuencia, respetarán los principios y orientaciones que de ellas se derivan y adoptarán las medidas que puedan resultar necesarias para asegurar su puesta en práctica.»

Entre estas declaraciones o resoluciones se encuentran las que aprueban los Programas Ambientales Comunitarios, como veremos.

(7) Tratado que crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA), París, 18 de abril de 1951; Tratado que crea la Comunidad Económica Europea (TCEE), Roma, 25 de marzo de 1957; Tratado que crea la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA), Roma, 25 de marzo de 1957.

(8) NASCIMBENE, Bruno: «Ambiente (Tutela dell)', *Diritto Comunitario*», *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice A-COD, Unione Tipografico-Editore Torinese, Torino, 1980, p. 274; MOUSSIS, N.: «Le cadre juridique de la politique d'environnement», *RMC*, n. 264, Février, 1983, p. 67; este artículo es el apartado II del capítulo V (Politique de l'Environnement) de la obra de MOUSSIS, N.: *Los Politiques*, citada, pp. 250-254, con la referencia en p. 250; MURPHY, Finbarr: «Por un equilibrio más justo y una mejora de la calidad de vida», en *Varios Autores*; COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Treinta años de Derecho Comunitario*, Colección Perspectivas Europeas, Oficina

Sin embargo, no puede decirse que el medio ambiente fuese totalmente ajeno a los Tratados; en ellos hay referencias a determinados aspectos sectoriales del medio ambiente. Aun así, la posibilidad de cada Comunidad de emprender una acción ambiental, de carácter sectorial, es una situación jurídica diferente:

1) El Tratado que instituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (artículos 54 y 55) permite la realización de investigaciones técnicas y económicas sobre la producción y el incremento del consumo de carbón y acero, así como sobre la seguridad en el trabajo de estas industrias. De hecho, desde 1956, se han llevado a cabo diversas investigaciones en este campo (contaminación atmosférica en el interior de las minas y las factorías, técnicas de medición de la contaminación, etc.).

2) Gracias a los poderes que le confiere el Tratado Euratom (arts. 1.2 y capítulo III), la Comisión ha puesto en marcha una política eficaz para la protección de los trabajadores y de los ciudadanos contra los riesgos derivados de la radioactividad (Directiva del Consejo 76/579/CEE, de 1 de junio de 1976).

En efecto, tanto el artículo 1-2.º, TCEE, que incluye entre las misiones de la Comunidad Europea de Energía Atómica la elevación del nivel de vida de los Estados miembros, como el artículo 2-TCEE, al prescribir que, para desarrollar su misión, la Comunidad deberá «establecer normas de seguridad uniformes para la protección de la población y de los trabajadores, y velar por su aplicación», sirven de base para algunas medidas ambientales.

Por su parte, el capítulo III, artículos 30 a 39, regula la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes. El artículo 30 prescribe la elaboración de normas fundamentales (dosis, exposiciones y contaminaciones máximas, y principios de vigilancia sanitaria) en la Comunidad. El artículo 34 exige a los Estados miembros, en cuyo territorio se hayan de celebrar experiencias particularmente peligrosas, medidas suplementarias de protección sanitaria, sobre las cuales deberá consultar a la Comisión. El artículo 35 exige que cada Estado miembro provea las instalaciones necesarias para efectuar un control permanente sobre el grado de radioactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo, así como de la observancia de las normas fundamentales. El artículo 37 obliga a los Estados miembros a facilitar a la Comisión los datos necesarios de todo proyecto sobre desechos radioactivos, a fin de determinar si tales proyectos pueden provocar una contaminación radioactiva de las aguas, del suelo o del espacio aéreo de otro Estado miembro. El artículo 38, por último, permite a la Comisión dirigir recomendaciones sobre los grados de radioactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo (9).

---

de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1984, p. 531; BIANCHI, Paolo, e CORDINI, Giovanni: «Comunità Europea e protezione dell'ambiente», CEDAM, Padova, 1983, pp. 3-5.

(9) TOUSCOZ, Jean: «L'action des Communautés Européennes en matière d'environnement», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n. 1, Janvier-Mars, 1973, pp. 38-39; KISS, A. Ch.: «La protection de l'environnement et les Organisations Européennes», *Annuaire Français de Droit International*, París, 1973, pp. 903-904; KISS, A. Ch.: «Los Principios...», *citado*, pp. 29-30; CURTI GIALDINO, Carlo (rassegna a cura di): «Ambiente: Comunità Europea e protezione ecologica», *Rivista Impresa, Ambiente e Pubblica Amministrazione*, 1974, Parte Seconda, pp. 316-320; NASCIBENE, B.: «Ambiente...», *citado*, p. 275; MOUSSIS, N.: «Les Politiques...», *citado*, p. 177; COMMISSION OF THE EURO-

Aunque, en base a estos artículos, se puedan poner en marcha ciertas medidas de protección ambiental, se trata, como hemos visto, de aspectos muy particulares de dicha protección ambiental.

3) Por lo que se refiere a la Comunidad Económica Europea, el problema es mayor, ya que su Tratado fundacional no prevé ninguna competencia en materia ambiental, ni siquiera limitada o sectorial como los anteriores.

En tales circunstancias, la CEE sólo podía abordar la materia ambiental indirectamente, mediante disposiciones con otra finalidad directa, o, al menos, no refiriéndose directamente al medio ambiente.

El Preámbulo del Tratado CEE (párrafo 3.º) señala como «fin esencial» de la Comunidad «la constante mejora de las condiciones de vida y de empleo de sus pueblos». El artículo 2-TCEE, que, como veremos, será expresamente invocado en materia ambiental, concretamente, en los sucesivos Programas de Acción, recoge como «fines de la Comunidad», «promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el seno de la Comunidad, una expansión constante y equilibrada, una estabilidad creciente, una mejora continua del nivel de vida...». Establecidos estos fines, en relación indiscutible con el medio ambiente, el artículo 3-TCEE establece los medios con que cuenta la Comunidad para conseguirlos; de su lectura vemos que varios tienen relación, más o menos directa, con el medio ambiente (concurrancia, política agrícola, política de transportes, aproximación de legislaciones, etc.) (10).

En sentido distinto, podemos hacer referencia a otros artículos del Tratado. El artículo 36 señala que las disposiciones de los artículos 30 a 34, es decir, sobre prohibición de restricciones cuantitativas entre los Estados miembros, «no serán obstáculos para la imposición de prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional...»; estableciendo, pues, un sistema negativo de protección de algunos aspectos del medio ambiente.

La referencia que hace el artículo 75, relativo a la política común de transportes, a la afectación que algunas disposiciones de ésta puedan realizar «al

PEAN COMMUNITIES: «Ten years...», citado, pp. 73-77; BIANCHI, P., e CORDINI, G.: *Obra citada*, pp. 20-25.

(10) Respecto al Preámbulo, ver SPINELLI, Altiero: «La Comunidad frente al problema del Medio Ambiente», *Boletín de las Comunidades Europeas* (Bol. CE), 9-10/1971, p. 6. Respecto al artículo 2, un comentario general en MEGRET, Jacques; LOUIS, Jean Victor; VIGNES, Daniel, et WAELBROECK, Michel: *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, Volume 1, éd. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1973, pp. 13-15.

La Primera Comunicación de la Comisión sobre Política de la Comunidad en Materia Ambiental [DOC SEC (71) 2616] ya hacía referencia al artículo 2-TCEE; ver Bol. CE 9-10/1971, «La Política de la Comunidad en materia de Medio Ambiente», p. 60; su texto completo en 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* (Bull. EC), Supplement 5/1972, pp. 12-15; este documento se encuentra traducido con algunas adiciones, en *Documentación Económica* 4/1972, «La CEE y el medio ambiente», pp. 200-204. En el mismo sentido, CURTI GIALDINO, C.: *obra citada*, p. 322, y MOUSSIS, N.: «Les Politiques...», *citada*, p. 250; BIANCHI, P., e CORDINI, G.: *Obra citada*, p. 25.

nivel de vida y empleo en algunas regiones», puede aplicarse indirectamente al medio ambiente.

La utilización de las ayudas estatales, reguladas en los artículo 92 y 93, es, igualmente, posible, a través de subvenciones para técnicas y productos anticon-taminación, por ejemplo. Lo mismo que los fondos del Banco Europeo de Inver-siones (art. 130), que, de hecho, se utilizan en materia ambiental (11).

Los artículo 117 y 118, sobre política social, también pueden ser invocados, pues dicha política tiene como fin «promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso» (art. 117-1.º, TCEE) (12).

De la misma forma, las relaciones internacionales de la Comunidad, previstas en los artículo 228 a 231, pueden contribuir a solucionar los problemas ambien-tales a nivel mundial (13).

Sin embargo, el alcance de estas disposiciones es demasiado parcial, y no pueden servir de base, por sí solas, para elaborar una Política Ambiental Comuni-taria de carácter global.

De ahí que las bases de tal política hayan de buscarse, además de en el preámbulo y en el artículo 2 del Tratado CEE, en los artículos 100 a 102, 189 y 235, y en menor medida, en el artículo 236, que serán, precisamente, la base jurídica para fundamentar esa política y las disposiciones Comunitarias en la materia; por lo cual es conveniente hacer un análisis más detenido de tales preceptos.

El artículo 100-TCEE permite que el Consejo adopte

«por unanimidad y a propuesta de la Comisión, Directivas para la aproxima-ción de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros que incidan directamente en el establecimiento o fun-cionamiento del Mercado Común.»

Ha sido uno de los artículos más invocados para fundamentar la legislación comunitaria concreta en esta materia (14); lo cual es lógico, ya que para realizar los objetivos del Tratado CEE son necesarias medidas tendentes a eliminar obs-táculos a los intercambios comerciales de los Estados Miembros y a evitar dis-torsiones en la competencia, en el conjunto del Mercado Común y dado que es-

---

(11) EUROPEAN INVESTMENT BANK INFORMATION, no. 30, May 1982. **Environmental protection and EIB finance**, pp. 1-7.

(12) MOUSSIS, N.: «Les Politiques...», obra citada, p. 179.

(13) Uno de los capítulos de los Programas de Acción sobre Medio Ambiente hace referencia a este tema, como veremos más adelante.

(14) Arrêt du 18 Mars 1980, Aff. 91/79, et Arrêt du 18 Mars 1980, Aff. 92/79, Commission des CE c/ République Italienne. El texto de estas sentencias del Tribunal de Justicia en BAZEX, M., et PRIEUR, M.: «L'environnement et l'Ordre Juridique en France et en la Communauté Economique Européenne», Jornadas sobre Medio Ambiente y Ordenamiento Jurídico, CEOTMA-CIFCA, Madrid, 1 a 5 de marzo de 1983. Documento 13 (Addendum 1 al Doc. 8).

El preámbulo de la Directiva 78/319/CEE sobre desechos tóxicos y peligrosos, p. ej., hace refe-rencia expresa a este artículo; una traducción de dicha directiva en SIMA, núm. 18, abril-junio, páginas 101-104. En el mismo sentido, MOUSSIS, N.: «Les Politiques...», citado, p. 251; BIANCHI, P., e CORDINI, G.: Obra citada, pp. 33-39.

tos obstáculos o distorsiones pueden provenir de las legislaciones ambientales nacionales (p.ej., mediante la adopción en Francia de unos determinados filtros contra la contaminación atmosférica en las factorías de papel, que no se adoptan en Grecia, es posible que el producto concreto, en Francia, sea más costoso que en Grecia, al no tener las factorías griegas ese gasto suplementario, con lo cual se distorsionaría la competencia en ese mercado concreto, del papel), una de las medidas posibles para paliar tales problemas es armonizando las legislaciones nacionales, operación que permite el citado artículo 100.

Sin embargo, aunque el artículo 100 permite afrontar los problemas ambientales, ello es sólo posible de una manera bastante limitada, si bien, no por ello menos importante. Efectivamente, dicho artículo no permite la elaboración de una política global comunitaria en la materia, pues únicamente se refiere a la aproximación de «disposiciones legales, reglamentarias y administrativas» nacionales, es decir, permite sólo armonizaciones específicas y sectoriales (15). Además, este artículo no se refiere directamente al medio ambiente (16). Por otra parte, es necesario que se cumplan los requisitos de aplicación del propio artículo: existencia de las normas nacionales a armonizar y que éstas incidan «directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común» (17), lo cual no siempre se cumple en materia ambiental. Por último, como argumento complementario para desechar este artículo como fundamento completo de la Política Ambiental Comunitaria, se ha mencionado el largo procedimiento necesario para adoptar las directivas pertinentes (18).

Los artículos 101 y 102-TCEE completan esa aproximación de normativas nacionales, pudiéndoseles aplicar los argumentos anteriores. Además, en estos casos nos encontramos con un problema suplementario: la dificultad de demostrar las distorsiones en la competencia, a que se refieren, en algunos casos.

La aplicación del artículo 189-TCEE no provoca ningún problema al regular las normas jurídicas comunitarias, el Derecho Comunitario Derivado; la utilización de tales normas (reglamentos, directivas, recomendaciones y dictámenes, de naturaleza y efectos distintos) es normal en el desarrollo de la Política Ambiental Comunitaria.

Ante esta insuficiencia de medios jurídicos comunitarios para elaborar una política ambiental global y coherente (19), no es extraño que el Parlamento Europeo se ocupara del tema. En efecto, en distintas ocasiones (Informes JAHN, de 15 de diciembre de 1971, doc. 181/71, y de 14 de abril de 1972, doc. 9/72, en nombre de la Comisión Social y Sanitaria; informe ARMENGAUD, de 17 de abril de 1972, doc. 15/72, en nombre de la Comisión Jurídica, e informe ALBER, de 26 de junio de 1981, doc. 1-276/81, en nombre de la Comisión de Medio Ambiente) el Parlamento ha puesto de relieve la insuficiencia de tales disposiciones y, por

(15) NASCIBENE, B.: *Obra citada*, p. 276.

(16) TOUSCOZ, J.: *Obra citada*, p. 40; CURTI GIALDINO, C.: *Obra citada*, p. 324.

(17) NASCIBENE, B.: «Le competenze delle Comunità Europee in materia di politica dell'ambiente», *Rivista Impresa, Ambiente e Pubblica Amministrazione*, 1974, Parte Prima, pp. 264-265.

(18) TOUSCOZ, J.: *Obra citada*, p. 40; NASCIBENE, B.: «Le competenze...», *citado*, p. 265; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Ten years...*, *citado*, p. 15.

(19) TOUSCOZ, J.: *Obra citada*, p. 42.

ello, ha solicitado la modificación del Tratado CEE, en base al artículo 236, para elaborar una política ambiental unitaria (20).

Particular relevancia tiene el artículo 235 (21) en materia ambiental, por lo que pasamos a examinarlo más detenidamente.

Las competencias de las Comunidades Europeas, pese a ser muy amplias, no son ilimitadas; deben actuar en el marco establecido por los Tratados correspondientes (tanto los fundacionales como los posteriores); tienen, pues, una competencia de atribución.

Sin embargo, dichos Tratados, aunque, en algunos casos, han sido modificados, no podían prever las competencias futuras de la Comunidad, y el medio ambiente es un ejemplo, ya que las necesidades impuestas por la evolución social han sido más rápidas que las modificaciones de los Tratados. Esta adaptación de las competencias comunitarias a la evolución social se ha realizado mediante dos mecanismos: por una parte, a través de la interpretación jurisprudencial de los Tratados, y, por otra, mediante el recurso al artículo 235-TCEE, y a sus correspondientes artículos 95-TCECA y 203-TCEEA (22). Estas normas, y en particular el artículo 235, han servido para ampliar las competencias de la Comunidad, incluyendo materias que antes no caían bajo su jurisdicción, o, al menos, no se podía establecer con certeza. El artículo 235-TCEE supone «un instrumento normativo especial para la ampliación de las competencias Comunitarias, para hacer frente, de manera formal..., a las adaptaciones sucesivas que sin duda habían de imponerse en organizaciones tan dinámicas como las Comunidades» (23). En este sentido, la norma tiene un carácter complementario y subsidiario respecto a las disposiciones del Tratado que prevén las competencias de la Comunidad (24).

La utilización de dicho artículo 235 no se realizó hasta pasados varios años desde la firma de los Tratados de París y Roma. La aparición de nuevas exigencias, junto al fortalecimiento y ampliación de la cooperación, hizo que la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros, celebrada en París,

(20) NASCIMBENE, B.: «Le competenze...», citado, pp. 264-267; CURTI GIALDINO, C.: *Obra citada*, página 332; BIANCHI, P., e CORDINI, G.: *Obra citada*, pp. 9-14.

(21) Este artículo dispone:

«Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto las potestades necesarias al respecto, el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y oído la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes.»

(22) El artículo 203-TCEEA es idéntico al artículo 235-TCEE, pero no contiene la expresión «en el funcionamiento del Mercado Común». El artículo 95-1.º, TCECA establece:

«En todos los casos no previstos por el presente Tratado, en los que se considere necesaria una decisión o una recomendación de la Alta Autoridad para realizar, en el funcionamiento del Mercado Común del Carbón y del Acero, y de conformidad con las disposiciones del artículo 5, uno de los objetivos de la Comunidad, tal como son definidos en los artículos 2, 3 y 4, esta decisión o recomendación podrá adoptarse, previo dictamen conforme del Consejo, por unanimidad y oído el Comité Consultivo.»

(23) TIZZANO, Antonio: «Las competencias de la Comunidad», en VARIOS AUTORES-COMISION DE LAS COMUNIDADES, «Treinta años de Derecho Comunitario», citado, p. 52. En el mismo sentido, LOUIS, Jean-Victor, *El Ordenamiento Jurídico Comunitario*, Col. Perspectivas Europeas, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1980, pp. 31-32.

(24) NASCIMBENE, B.: «Ambiente...», citado, p. 282, y «Le competenze...», citado, p. 267.



entre el 19 y el 21 de octubre de 1972, estimara deseable utilizar este artículo para emprender diversos programas de acción en otros tantos nuevos sectores (regional, industrial, científico y técnico, ambiental y energético) (25), que se convertirían después en nuevas políticas comunitarias. A partir de este momento, la utilización de esta disposición se hace más frecuente, y será la utilizada para elaborar la Política Ambiental Comunitaria, a través de los Programas de Acción.

No obstante, del texto del artículo se desprenden claramente sus condiciones de aplicación.

Podemos establecer, con TIZZANO (26), cinco condiciones para la aplicación de este artículo:

a) Realización de «uno de los objetivos de la Comunidad», sea general o particular, siendo el punto de referencia obligado el artículo 2-TCEE, que los establece con carácter general.

b) El límite del «funcionamiento del Mercado Común». Respecto al significado de la frase, en un principio se interpretaba «Mercado Común» en sentido estricto y técnico, pasando, con el tiempo, a entenderse que se refiere a la noción de «Comunidad», siendo esta la interpretación más común hoy día (27).

c) Que la «acción de la Comunidad resulte necesaria» para lograr uno de los objetivos comunitarios, teniendo el Consejo un amplio margen de discrecionalidad para establecer la necesidad de la acción.

d) Ausencia de previsión en el Tratado de las potestades necesarias al respecto. En un principio se interpretó la frase como referida a ausencia total de poderes en el Tratado, siendo interpretada ahora como ausencia de alguna potestad nueva, aunque hubiese otras ya previstas sobre el mismo tema (28).

e) «Disposiciones pertinentes» que pueden adoptarse, en relación a la acción que se estime necesaria, gozando el Consejo de un amplio margen de libertad en su establecimiento.

Por otra parte, el límite a la aplicación de este artículo es precisamente el artículo 236-TCEE, sobre la revisión del Tratado: mediante la aplicación del artículo 235 no se puede proceder a una revisión encubierta del Tratado, pues «una

(25) El último párrafo del punto 15 de la Declaración Final de la Cumbre, de 21 de octubre de 1972, dice:

«Ils ont été d'accord pour estimer qu'en vue de réaliser notamment les tâches définies dans les différents programmes d'action, il est indiqué d'utiliser aussi largement que possible toutes les dispositions des Traités, y compris l'article 235 du Traité de la CEE.»

El texto francés de la Declaración en GARRIGUES, Joaquín y Antonio, y otros: *La participación de España en las Comunidades Europeas. Estudio jurídico y textos fundamentales*, ed. Tecnos, Madrid, 1974, pp. 435-444; la cita en p. 444. Sobre la utilización de este artículo en materia ambiental, ver BIANCHI, P., e CORDINI, G.: *Obra citada*, pp. 39-42.

(26) TIZZANO, Antonio: *Obra citada*, pp. 55-60. Algunos autores, como LOUIS, J.-V.: *Obra citada*, p. 33; NASCIBENE, B.: «Le competenze», *citado*, p. 268; TOUSCOZ, J.: *Obra citada*, p. 43, y GIAMPIETRO, Franco e Pasquale: *Commento alla Legge sull'inquinamento delle acque e del suolo*, seconda edizione ampliata ed aggiornata, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1981, p. 354, únicamente señalan tres condiciones de aplicación, si bien pueden desglosarse en cinco, como hace TIZZANO, para mayor claridad.

(27) TIZZANO, A.: *Obra citada*, p. 57; LOUIS, J.-V.: *Obra citada*, p. 33. La opinión contraria parecen sostener BAZEX, M., y PRIEUR, M.: *Obra citada*, doc. 8, p. 47.

(28) TIZZANO, A.: *Obra citada*, p. 59; LOUIS, J.-V.: *Obra citada*, p. 33.

modificación del Tratado no puede producirse..., más que por una revisión realizada de conformidad con el artículo 236» (29).

Naturalmente, la mejor regulación de la Política Ambiental Comunitaria sería incluyendo los artículos necesarios en los Tratados, mediante la revisión correspondiente, a través de los artículos 236-TCEE, 204-TCEEA y 96-TCECA (30), con lo cual se contaría con una base directa en los Tratados para la Política Ambiental Comunitaria.

En este sentido, esta política está expresamente prevista en el Proyecto de Tratado que instituye la Unión Europea (art. 59) (31).

## B) JUSTIFICACION DE LA POLITICA AMBIENTAL COMUNITARIA

Establecidos los artículos y sus limitaciones, que podían fundamentar la adopción por la Comunidad de una política ambiental común, es necesario analizar las causas materiales que hacían conveniente tal política. ¿Por qué la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de 1972 estimó conveniente que la Comunidad Europea contara con una política y un programa de acción en materia ambiental?

Las causas de tal adopción, algunas de las cuales han servido para aplicar varios de los artículos de los Tratados que hemos examinado, las podemos sistematizar así:

a) Las diferencias entre las legislaciones ambientales de los Estados Miembros pueden afectar al buen funcionamiento del mercado común mediante la

---

[29] El tema no está delimitado claramente, al tener implicaciones políticas importantes: el artículo 235 potencia la integración europea y el artículo 236 prima a los Estados Miembros. Algunos autores, como TIZZANO, A.: *Obra citada*, pp. 61-62, y BERNARDT, Rudolf: «Las fuentes del Derecho Comunitario: la "Constitución" de la Comunidad», en la misma obra que el anterior, citada, pp. 73-86, estiman que el artículo 235 no puede superar la noción de «Constitución Comunitaria»; no obstante su importancia, no analizamos más la polémica porque la Política Ambiental Comunitaria se fundamenta, sin problemas, en este artículo, como se desprende de la Cumbre de París.

El texto entrecomillado es de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de abril de 1976 (Defrenne), párrafo 58, en CASTILLA, Norberto (recopilador): *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, ed. Centro de Estudios Constitucionales y Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, Madrid, 1984, p. 313.

[30] CURTI GIALDINO, C.: *Obra citada*, p. 326. Sobre la revisión de los Tratados, LOUIS, J.-V.: *Obra citada*, pp. 30-32.

[31] La resolución del Parlamento Europeo, aprobada el 14 de septiembre de 1983 (OJ No C 277, 17-10-1983), relativa al contenido del Anteproyecto de Tratado, recoge la Política Ambiental en los puntos 65 a 68; su texto en *Bol. CE* 9/1983, pp. 7-27. La resolución del Parlamento Europeo relativa al Proyecto de Tratado (OJ No C 77, 19-3-1984) recoge esta política en su artículo 59; su traducción, por F. DE LOAYSA, Montserrat, en *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 1, enero-abril, 1984, páginas 349-377. El Informe dirigido al Consejo Europeo de Dublín (3 y 4 de diciembre de 1984), por el Comité «ad hoc» para los Asuntos Institucionales, recoge esta política; su texto en Servicio de Informaciones sobre la CEE, *Noticias CEE*, núm. 0, enero, 1985, p. 22. En este sentido, el Memorandum sobre la Política del Medio Ambiente para Europa, que la Comisión dirigió al Consejo Europeo de Bruselas (29-30 de marzo de 1985) [doc. COM (85) 88 final; *Bol. CE* 3/1985, p. 112], el Informe del Comité «ad hoc» para las Cuestiones Institucionales (Informe DOOGE), dirigido al mismo Consejo Europeo (*Bol. CE* 3/1985, p. 112) y las conclusiones del citado Consejo Europeo de Bruselas (*Bol. CE* 3/1985, pp. 13-14) siguen esa misma línea.

creación de distorsiones en la competencia y barreras técnicas al comercio intracomunitario (32).

b) La segunda razón deriva directamente de la naturaleza de los problemas incluidos en el medio ambiente: si la contaminación no se detiene en las fronteras nacionales, es lógico que la Comunidad, al contar con poderes aplicables a todos los Estados Miembros, tenga una visión más amplia y completa de los problemas ambientales y de sus soluciones. Por ello, la Comunidad supone la dimensión más eficaz, a nivel político y geográfico, para abordar los problemas ambientales (33).

c) Entre los objetivos de la Comunidad (Preámbulo, párrafo 3 y art. 2-TCEE) se incluye la «mejora continua del nivel de vida», en el cual se incluye, sin lugar a dudas, el medio ambiente. Este argumento, con mención expresa del artículo 2, será mantenido por los programas de acción ambientales, como veremos (34).

d) La determinación de normas y la puesta a punto de dispositivos anticontaminación necesitan numerosas investigaciones. Investigaciones que, por su elevado coste, en algunas ocasiones, y para evitar duplicidades, es conveniente que se coordinen, al menos, a nivel comunitario, tendiéndose, cada vez más, a que la propia Comunidad lleve a cabo tales investigaciones en aquellos casos que sean de interés común.

Si la Comunidad realiza estas investigaciones y pone en marcha esas normas y dispositivos, su control ha de ser, también, a nivel comunitario (35).

e) La Política Ambiental Comunitaria tiene relaciones muy estrechas con otras políticas comunitarias (industrial, energética, regional, social, protección de los consumidores) (36).

[32] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: «The European Community's Environmental Policy», *European Documentation* 1/1984, pp. 13-14; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Ten years*, citado, p. 14; FUENTES BODELON, F.: *Obra citada*, p. 177; MOLINA DEL POZO, C. F.: «Consideraciones sobre el medio ambiente en la Europa Comunitaria», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 3/1983, p. 152; COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. OFICINA DE MADRID, Comunidad Europea, Documentos núm. 11/1981, p. 3, y 16/1983, p. 2; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: «Communication from the Commission...», *Bull. EC, Suppl.*, 5/1972, citada, p. 13; DOCUMENTACION ECONOMICA 4/1972, citada, pp. 200-201; *Bol. CE* 9-10/1971, citado, página 61; LEROY, Olivier (Dossier préparé par): «La Politique de l'Environnement de la CEE dans les annees '80», *Les Dossiers de l'Europe en 1983*, n. 5, Agence Européenne d'Informations, Bruxelles, 1983, p. 1; MOUSSIS, N.: «Les Politiques...», citado, pp. 246-247; GRISOLI, Angelo: «Prefazione» a la obra citada de BIANCHI, P., e CORDINI, G., p. 15; Documento de la Comisión COM (85) 86 final, citado (*Bol. CE* 3/1985, p. 108); Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas (29-30 de marzo de 1985) (*Bol. CE* 3/1985, p. 13) y *RIE* 12 (1985), 1, p. 359.

[33] Ver las obras citadas en nota anterior y DIRECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT DE LA COMMISSION, Report SEC/83/1971, citado, pp. 1-2; TAMAMES, Ramón: *El Mercado Común Europeo. Una perspectiva española y latinoamericana*, Alianza Universidad, Madrid, p. 192; MOUSSIS, N.: «Les Politiques...», citado, p. 247; LEROY, Olivier: *Obra citada*, pp. 1 y 132; SPINELLI, Altiero: *Obra citada*, p. 6; *Bol. CE* 9-10/19771, citado, p. 60.

[34] LEROY, O.: *Obra citada*, p. 1.

[35] MOUSSIS, N.: «Les Politiques», citado, p. 248; *Bol. CE* 9-10/1971, citado, pp. 60-61.

[36] MOUSSIS, N.: «Les Politiques», citado, p. 249; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: «Communication from the Commission...», *Bull. EC, Suppl.*, 5/1972, citado, pp. 13-15; DOCUMENTACION ECONOMICA 4/1972, citada, pp. 201-204.

### C) EL PROCESO DE ADOPCION DE LA POLITICA AMBIENTAL COMUNITARIA

La adopción de la Política Ambiental Comunitaria, con el Primer Programa de Acción, en 1973, supuso el punto final de una larga serie de trabajos y actos (37); si bien el proceso de dicha política no ha finalizado aún.

Sin necesidad de remontarnos a un período más lejano (38), la Comisión Europea tomó en consideración, por primera vez, 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 tenía en cuenta la mejora del medio ambiente y se afirmaba el principio de que la política industrial no podría dirigirse exclusivamente al aumento cuantitativo de los bienes, sino que debería tener en cuenta la mejora cualitativa de las condiciones de vida del hombre.

La voluntad de perseguir estos objetivos se reafirmó en el tercer programa de política económica a medio plazo, aprobado por el Consejo el 9 de febrero de 1971 (39).

Una idea de globalidad y coherencia respecto de esta materia se observa, ya, a partir de la adopción por la Comisión, el 22 de julio de 1971, de la Primera Comunicación sobre Política de la Comunidad en Materia Ambiental (Doc. SEC (71) 2616 final) (40).

Mediante este documento, la Comisión tendía a limitar y, en lo posible, suprimir los efectos nocivos del progreso técnico y la actividad económica y social sobre el medio ambiente; a preservar los recursos naturales; a luchar contra las consecuencias de las concentraciones urbanas, y a orientar el progreso futuro en términos cualitativos, y no sólo cuantitativos.

En otro sentido, justifica el papel de la Comunidad en materia ambiental, al cual nos hemos referido más atrás.

Además, la Comisión establecía un programa general de acciones, que será el embrión de los futuros Programas de Acción en la materia. En esta comunicación, por último, la Comisión estimaba que, en la medida en que los Tratados Comunitarios no incluían expresamente poderes comunitarios en materia ambiental, era necesario recurrir al artículo 235-TCEE, a fin de dictar las disposiciones necesarias (41).

El 9 de febrero de 1972, el comisario MANSHOLT dirigió una importante carta al entonces presidente de la Comisión, señor Malfatti (42), en la que se preguntaba por el sentido de un crecimiento desbordado, con una continua degradación

---

(37) BIANCHI, P., e CORDINI, G.: *Obra citada*, pp. 3-20.

(38) A principios de la década de los 70, el Consejo había aprobado varias directivas sobre el nivel de ruido y contaminación atmosférica de vehículos de motor (Directivas núm. 156/70, 220/70, 245/72 y 306/70).

(39) *Bol. CE* 9-10/1971, citado, p. 60.

(40) «La Política de la Comunidad en materia de Medio Ambiente», *Bol. CE* 9-10/1971, citado, páginas 59-65.

(41) MOUSSIS, N.: «Les Politiques...», citado, p. 251; *Bol. CE* 9-10/1971, citado, p. 64.

(42) El texto de la carta, traducido en DOCUMENTACION ECONOMICA 4/1972, citada, pp. 165-176; algunas referencias a su contenido, también en TAMAMES, Ramón: *Ecología y desarrollo. La polémica sobre los límites al crecimiento*, Alianza Universidad, Madrid, 1983, pp. 78-81.

del medio ambiente y de la calidad de vida, en la misma línea que el Informe MEADOWS, para el Club de Roma, de ese mismo año (43).

Con estos antecedentes, y teniendo en cuenta las opiniones de los Organismos a los que remitió su Primera Comunicación en la materia, el 24 de marzo de 1972, la Comisión transmitió al Consejo una Comunicación sobre un Programa de la Comunidad Europea sobre Medio Ambiente [Doc. SEC (72) 666 final] (44).

Esta Comunicación comprendía cinco grandes categorías de acciones: 1) un programa de reducción de la contaminación y el deterioro, y de protección del entorno natural; 2) la información de la Comisión sobre una armonización eventual a nivel comunitario de las medidas ambientales de urgencia; 3) la búsqueda de una actitud común en los organismos internacionales competentes en materia ambiental; 4) acciones para mejorar las condiciones ambientales de los trabajadores en el interior de las fábricas, y 5) acciones para mejorar la difusión y la información en materia ambiental.

En abril de 1972 la Comisión organizó en Venecia una conferencia sobre «La industria y la sociedad en la Comunidad», en la que se profundizó en la calidad de vida y en las necesidades colectivas de la Comunidad, con expresa referencia al medio ambiente (45).

Convocada el 3 de diciembre de 1968, mediante la resolución 2.398 (XXIII) de la Asamblea General de Naciones Unidas, entre los días 5 y 16 de junio de 1972, tuvo lugar en Estocolmo la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (46). La Comunidad Europea estuvo representada por el señor Emile KRIEPS, secretario de Estado del Ministerio del Interior de Luxemburgo, sustituyendo al presidente del Consejo, y por el señor Sicco MANSHOLT, presidente de la Comisión.

Ambos representantes comunitarios pusieron de manifiesto los problemas ambientales de la Comunidad, las acciones previstas por los Estados Miembros para su solución y las medidas comunitarias remitidas por la Comisión al Consejo en el mes de marzo anterior, adelantándoles la intención de que la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros, a celebrar en París, en octubre se ocuparía del medio ambiente.

Constatada en esta Conferencia la importancia fundamental del medio ambiente, debido al crecimiento de los problemas y a sus connotaciones económicas, políticas y sociales, la Comunidad Europea contestará, inmediatamente, a dicha

(43) Con cierta amplitud trata TAMAMES este Informe y sus antecedente en *Ecología...*, citada, páginas 105-134.

(44) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: «Communication from the Commission...», *Bull. EC, Suppl.* 5/1972, citado; este documento, como hemos dicho, se encuentra traducido en DOCUMENTACION ECONOMICA 4/1972, pp. 192-282; ver también «Medio Ambiente: un programa de acciones de las Comunidades Europeas», *Bol. CE* 5/1972, pp. 42-49. Respecto a su contenido, ver TOUSCOZ, J.: *Obra citada*, pp. 34-36, y CURTI GIALDINO, C.: *Obra citada*, pp. 330-331.

(45) Después de esta Conferencia, el señor BARRE contestó, en tono crítico, a la carta del señor MANSHOLT; el texto de las reflexiones del señor BARRE también en DOCUMENTACION ECONOMICA 4/1972, pp. 177-192.

(46) VAZQUEZ DE PRADA, Valentín R.: «La Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente», *Revista de Administración Pública*, núm. 68, mayo-agosto, 1972, pp. 381-401; TAMAMES, R.: *Ecología...*, citada, pp. 176-179; «La Conferencia de Estocolmo sobre el Hombre y su Medio Ambiente (5-16 de junio de 1972)», *Bol. CE* 7/1972, pp. 35-40.

demanda, mediante la puesta en marcha de su Política Ambiental, adoptando el Primer Programa de Acción en la materia.

Efectivamente, será la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros de la Comunidad, celebrada en París, los días 19 y 20 de octubre de 1972, la que impulse la elaboración de una Política Ambiental Comunitaria. Partiendo de que «la expansión económica no constituye un fin sí misma... Debe traducirse en una mejora tanto de la calidad como del nivel de vida. De conformidad con el espíritu europeo, se prestará atención especial a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente con el fin de colocar el progreso al servicio de la humanidad», «los jefes de Estado y de Gobierno resaltan la importancia de una política ambiental de la Comunidad» e «invitan a las Instituciones de la Comunidad a establecer, antes del 31 de julio de 1973, un programa de acción acompañado de un calendario preciso» (47).

Como contestación a lo declarado por esta Cumbre, los ministros de Medio Ambiente de los Estados Miembros de la Comunidad, ya ampliada, se reunieron el 31 de octubre en Bonn a iniciativa del Gobierno de la República Federal de Alemania, con el fin de discutir en común cuestiones relativas a una política ambiental de la Comunidad. En el comunicado final de la reunión (párrafo 3) (48), los ministros reconocieron que

«...los aspectos importantes de la política ambiental no deben preverse ni realizarse de forma aislada en los diferentes países. Los programas nacionales en estos sectores deberían ser coordinados y las políticas armonizadas en la Comunidad sobre la base de una concepción a largo plazo. Esta política debería ser para mejorar la calidad de vida; el crecimiento económico no debe considerarse bajo el único punto de vista del aspecto cuantitativo.»

Por lo demás, la reunión aportó algunos de los principios ambientales que recogería, más tarde, el Primer Programa de Acción.

Cumpliendo la Comunicación de la Comisión de 24 de marzo de 1972, el 5 de marzo de 1973, los representantes de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo, aprobaron el Acuerdo relativo a la información de la Comisión y de los Estados Miembros sobre la eventual armonización, en el conjunto de la Comunidad, de las medidas ambientales urgentes (Official Journal of the European Communities, OJ, No C 9, 15-3-1973) (49), completado el 15 de julio de 1973 (OJ No C 86, 20-7-1974).

Por su parte, la Comisión, en aplicación y ejecución de la invitación realizada por la Cumbre de París, y teniendo en cuenta sus iniciativas anteriores (Comunicaciones de julio de 1971 y de marzo de 1972), los resultados de la Conferencia de Bonn (octubre de 1972), los dictámenes del Parlamento Europeo y del Comité

(47) El texto francés de la Declaración Final de la Cumbre en GARRIGUES, J., y A., y otros: *Obra citada*, pp. 436-444; BIANCHI, P., e CORDINI, G.: *Obra citada*, pp. 14-15.

(48) TOUSCOZ, J.: *Obra citada*, p. 30, y CURTI GIALDINO, C.: *Obra citada*, pp. 333-334, recogen el texto francés de ese Comunicado Final.

(49) *Bol. CE* 3/1973, p. 47.

Económico y Social, así como los trabajos realizados en el seno del Consejo aprobó, el 10 de abril de 1973, el Borrador del Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente (50). Este documento lo transmitió al Consejo el 17 de abril de 1973 (51). El 19 de julio de 1973 fue aprobado, en principio, por el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo (52), siendo adoptado formalmente por Declaración del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo, de 22 de noviembre de 1973 (Journal Officiel des Communautés Européennes, JOCE, N. C 112, 20 Décembre 1973) (53). Este Primer Programa, como veremos, estableció los objetivos y los principios de la Política Ambiental Comunitaria, e incluyó medidas concretas para reducir la contaminación y el deterioro, y para mejorar el medio ambiente.

Procedente de una propuesta de la Comisión, de 24 de marzo de 1976 (54), 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, relativa a la prosecución y realización de una política y un programa de acción de las Comunidades Europeas sobre medio ambiente (JOCE No C 139, 13 Juin 1977), aprobaría el Segundo Programa de Acción, para el quinquenio 1977-1981. Este Programa reafirma los objetivos y principios del Programa anterior, iniciando, al mismo tiempo, la nueva Política Ambiental Comunitaria, es decir, la de carácter preventivo.

Por último, la Comisión presentó al Consejo, el 5 de noviembre de 1981, el Borrador del Tercer Programa de Acción (OJ No C 305, 25 november 1981), 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, sobre continuación y ejecución de una política y un programa de acción de la Comunidad Europea sobre medio ambiente (1982-1986) (OJ No C 46, 17 February 1983). Este Tercer Programa completa la evolución de esta política, iniciada en programa anterior, haciéndola global y preventiva, dirigiéndola a ser incluida en las demás Políticas Comunitarias.

Sobre la base de estos tres Programas Ambientales, las Instituciones Comunitarias han dictado alrededor de 100 normas concretas en la materia (55), que, aunque la respuesta legislativa y de ejecución por parte de los Estados Miembros ha sido desigual (56), componen el Derecho Ambiental Comunitario.

(50) Bol. CE 4/1973, pp. 14 a 16 y 33.

(51) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: «Programme of environmental action of the European Communities (forwarded by the Commission to the Council on 17 April 1973)», Bull. EC, Suppl. 3/1973.

(52) Bol. CE 7-8/1973, pp. 10 a 14 y 43-44.

(53) Bol. CE 11/1973, p. 49.

(54) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: «Continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (Draft resolution of the Council, presented by the Commission on 24 March 1976. European Community action programme on the environment, 1977-1981)», Bull. EC, Suppl. 6/1976.

(55) Una referencia hasta 1984 en COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Ten years... citado, Annex I, pp. 1-75; también en COMMUNAUTES EUROPEENNES, Répertoire des actes de Droit Communautaire en vigueur, Bruxelles, diversos años.

(56) Boletín Informativo del Medio Ambiente, núm. 18, abril-junio, 1981. «La respuesta legislativa a los Programas de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente», pp. 114-118.

### III. LOS PROGRAMAS DE ACCION COMUNITARIOS SOBRE MEDIO AMBIENTE

La Política Ambiental Comunitaria es, pues, una política de Programas de Acción (1973, 1977-1981, 1982-1986). Estos Programas son el marco en el que se encuadran tanto la actividad legislativa, ya que los principios y objetivos en ellos recogidos se desarrollan a través de las diferentes clases de normas jurídicas comunitarias y nacionales, como la práctica ambiental de la Comunidad y de los Estados Miembros.

#### A) NATURALEZA JURIDICA DE LOS PROGRAMAS DE ACCION SOBRE MEDIO AMBIENTE

Siendo estos programas la pieza clave de la Política Ambiental Comunitaria, es necesario que estudiemos su naturaleza jurídica como paso previo a su análisis.

Un repaso a las fuentes del Derecho comunitario nos revela que los programas de acción no se recogen como normas jurídicas Comunitarias (arts. 14-TCECA, 161-TCEEA y 189-TCEE); ni tampoco las declaraciones o resoluciones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo, que aprueban dichos Programas Ambientales. Por esto, no son fáciles de calificar jurídicamente. Esta dificultad supuso, al adoptarse el Primer Programa (1973), una larga discusión sobre la forma jurídica que debía revestir tal adopción (57); discusión que terminó al hacerse, como sabemos, mediante esa declaración o resolución, siendo el Programa un anexo a la misma.

Para aproximarnos a su naturaleza jurídica, analizaremos tanto su aspecto formal, es decir, la declaración o resolución del Consejo y de los representantes de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo, que aprueba los Programas, como su aspecto material, es decir, el contenido del Programa, propiamente.

En cuanto a la naturaleza de tales declaraciones o resoluciones, hemos de distinguirlas de las meras decisiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo (58), ya que las declaraciones o resoluciones que aprueban los Programas Ambientales son adoptadas, también y en primer lugar, por el Consejo.

Aunque estos Programas se aprobaron, como hemos visto, el primero mediante una declaración y los dos posteriores mediante una resolución, ambos actos for-

(57) NASCIMBENE, B.: «Le competenze...», citado, pp. 261-262; *Bol. CE* 7-8/1973, p. 43.

(58) Respecto a la naturaleza de estas decisiones, ver RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos: *El Derecho Comunitario Europeo*; en DIEZ DE VELASCO, Manuel: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tomo II; *Organizaciones Internacionales*, ed. Tecnos, Madrid, 1984, p. 357; RODRIGUEZ IGLESIAS, G. C.: «Derecho Comunitario y Administración Nacional», *DA*, núm. 152, marzo-abril, 1973, página 14; PLENDER, Richard, y PEREZ SANTOS, José: *Introducción al Derecho Comunitario Europeo*, Editorial Civitas, Madrid, 1984, p. 42; BERNHARDT, Rudolf: «Las fuentes», *cit.*, pp. 83-84; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, «La Communauté Européenne et son ordre juridique», *Documentation Européenne* 5/1984, pp. 5-6; MARTINEZ LAGE, Santiago: «Las fuentes del Derecho Comunitario», en VARIOS AUTORES: *Iniciación al estudio del Derecho Comunitario Europeo*, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1984, pp. 91-92; POCAR, Fausto: *Lezioni di Diritto delle Comunità Europee*, Giuffrè editore, seconda edizione, Varese, 1979, pp. 240-241.



males de aprobación son similares, si bien en otros temas se pueden distinguir una de otra (59).

Tanto las declaraciones como las resoluciones se adoptan en forma conjunta por el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo, por ser materia de competencia comunitaria y nacional; carácter mixto (60) que ponen de relieve las propias declaraciones o resoluciones aprobatorias de los Programas, al decir, en sus tres primeros párrafos:

«El Consejo de las Comunidades Europeas y los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo, Observan que los proyectos a los que el programa adjunto dará desarrollo serán llevados a cabo, en unos casos, a nivel comunitario y, en otros casos, por los Estados Miembros.

En cuanto a los proyectos a llevar a cabo por los Estados Miembros, éstos supervisarán su propia ejecución, entendiéndose que para los mismos el Consejo ejercerá los poderes de coordinación establecidos en los Tratados. Por lo que se refiere a los proyectos del programa a llevar a cabo por las instituciones de las Comunidades Europeas...»

En materia ambiental, se adopta este tipo de actos (61) porque los Programas, y en gran parte las propias declaraciones o resoluciones, suponen un compromiso entre la Comunidad y los Estados Miembros; compromiso, muy amplio, que no cabría en los actos normativos típicos comunitarios; además, suponen la base de la Política Ambiental Comunitaria, conteniendo, por ello, su marco, que es consensuado por la Comunidad y los Estados Miembros (62), ya que, como veremos, estas declaraciones o resoluciones aprobatorias de los Programas siguen el proceso decisional normal de los actos normativos comunitarios y se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie C.

Establecido este carácter mixto, surge, a continuación, el problema de su valor normativo.

Algunos casos se han planteado ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad, si bien no todos se refieren a declaraciones o resoluciones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo (63). De sus sentencias podemos obtener, con SANTAOLALLA GADEA (64),

---

(59) SANTAOLALLA GADEA, Francisco José: «La integración del Derecho de las Comunidades Europeas en el Ordenamiento Español: algunas zonas oscuras del "acquis communautaire"», DA, número 193, enero-marzo, 1982, pp. 19-20, las distingue.

(60) SANTAOLALLA GADEA, F. J.: *Obra citada*, pp. 19 a 21 y 23.

(61) En general, se les denomina «actos atípicos» de las Instituciones Comunitarias; ver los autores citados en notas 58 y 59.

(62) SANTAOLALLA GADEA, F. J.: *Obra citada*, pp. 24-25.

(63) SANTAOLALLA GADEA, F. J.: *Obra citada*, pp. 26-30, estudia diversas sentencias, no sólo referentes a estas declaraciones o resoluciones. Entre las sentencias que se refieren concretamente a algunas resoluciones, estudia las de 24 de octubre de 1973, *Raccolta de la Giurisprudenza della Corte*, 1973, pp. 1135 y ss., y de 4 de octubre de 1979, *Racc.* 1979, p. 2923.

(64) SANTAOLALLA GADEA, F. J.: *Obra citada*, p. 29.

la siguiente conclusión: la necesidad de examinar en cada caso concreto el valor normativo de estos actos.

No obstante, en materia ambiental, dado su fundamento en el artículo 2-TCEE, estas declaraciones o resoluciones tienen «valor normativo reflejo», incidiendo indirectamente, a través de actos normativos comunitarios típicos, en el Derecho de los Estados Miembros, no siendo, pues, meras declaraciones políticas (65). Constituyen lo que se ha llamado «Derecho Comunitario complementario» (66) o fuentes subsidiarias de tal Derecho (67).

Por lo que se refiere a su contenido material, es decir, al contenido del Programa, incluido como anexo de las declaraciones o resoluciones, su propio nombre indica su naturaleza: suponen la declaración de lo que se quiere realizar en materia ambiental a nivel comunitario, es decir, señalan el marco, los principios y las acciones en general que luego se llevan a la práctica mediante los actos normativos comunitarios típicos (68).

## B) EL PRIMER PROGRAMA DE ACCION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS SOBRE MEDIO AMBIENTE (1973)

Si bien la comunidad venía trabajando en materia ambiental desde algunos años antes, como hemos visto, la aprobación de este Primer Programa (69) supuso un paso decisivo en la gestación de la Política Ambiental Comunitaria (párrafo 1 del Título I), al dar coherencia y globalidad a las medidas ambientales adoptadas, y a las futuras. Aunque contenía ciertas medidas preventivas, su principal función era contrarrestar los efectos de la contaminación y el deterioro ambientales. Además, su importancia radica en que definió los objetivos y los principios de la Política Ambiental Comunitaria, aún vigentes, y describió las acciones a emprender en el marco del propio Programa.

La Declaración que lo aprueba se fundamenta, después de hacer referencia a la Cumbre de París y a la Conferencia de Ministros de Medio Ambiente, de Bonn, ambas en 1972, en el artículo 2-TCEE, en los siguientes términos:

---

(65) PLENDER, R., y PEREZ SANTOS, J.: *Obra citada*, p. 42 lo estiman así para las decisiones de los representantes de los Estados Miembros reunidos en el Consejo; con más razón, como hemos visto, se debe estimar esto si las declaraciones o resoluciones las aprueba también, y en primer lugar, el Consejo. Sin embargo, respecto a las declaraciones del Consejo y de los representantes de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo; BAZEX, M., y PRIEUR: *Obra citada*, doc. 8, pág. 49, y BIMA, núm. 18, abril-junio, 1981, «La respuesta legislativa...», citado, p. 114, estiman que son meras declaraciones políticas, carentes de valor normativo.

(66) FUENTES BODELON, F.: *Obra citada*, p. 173, incluye en este conjunto las decisiones de los representantes de los Estados Miembros reunidos en el Consejo. Con más razón debemos incluir tales declaraciones si las aprueba el Consejo, en primer lugar.

(67) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: «The ABC of Community Law», *European Documentation*, 2/1984, p. 34.

(68) SANTAOLALLA GADEA, F. J.: *Obra citada*, pp. 18-23.

(69) Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo de 22 de noviembre de 1973 (*Journal Officiel des Communautés Européennes*, No C 112, 20-12-1973). Una traducción de la Declaración únicamente puede verse en *Bol. CE*, 7-8/1973, pp. 43-44.

«considérant en particulier que, aux termes de l'article 2 du Traité qui l'institute. La Communauté économique européenne a notamment pour mission de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté et une expansion continue et équilibrée, ce qui ne peut se concevoir désormais sans une lutte efficace contre les pollutions et nuisances ni sans l'amélioration de la qualité de la vie et de la protection du milieu.»

Para señalar a continuación que:

«considérant dès lors que l'amélioration de la qualité de la vie et la protection du milieu naturel figurent parmi les tâches essentielles de la Communauté et qu'il convient donc de mettre en oeuvre une politique comunitaria de l'environnement.»

Por lo cual,

«aprovecha los objetivos y principios d'une politique de l'environnement dans la Communauté, ainsi que la description générale des actions à entreprendre au niveau comunitaria définis dans le programme annexé.»

Por su parte, la Introducción del propio Programa hace parecidas referencias.

El Programa de Acción se estructura en dos partes: en la primera parte se incluyen los objetivos y los principios de la Política Ambiental Comunitaria y las acciones a emprender en el marco del Programa, y en la segunda parte se incluye la descripción detallada de las acciones a desarrollar en el bienio 1973-1975.

Al estar aún vigentes los objetivos y los principios de esta Política (70) es importante que los mencionemos (71).

Los objetivos de dicha Política señalados son (72):

- prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, suprimir la contaminación y el deterioro;
- mantener un equilibrio ecológico satisfactorio y asegurar la protección de la biosfera;
- asegurar la buena gestión y evitar cualquier explotación de los recursos y del medio natural que causen daños significativos al equilibrio ecológico;
- orientar el desarrollo de acuerdo con requerimientos de calidad, especialmente mediante la mejora de las condiciones y del marco de vida;
- asegurar que se toman más en cuenta los aspectos ambientales en la planificación urbanística y en el uso del suelo;
- buscar soluciones comunes a los problemas ambientales con Estados no miembros, sobre todo, en el marco de organizaciones internacionales.

---

(70) Considerando 8 de la Resolución que aprueba el Tercer Programa de Acción. Ver su texto en nuestro trabajo «El Tercer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente (1982-1986). Comentario y Traducción», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 91, enero-febrero, 1985, pp. 115-138 (I), y núm. 92, marzo-abril, 1985, pp. 307-314 (II).

(71) Programme d'Action (JOCE, No C 112, 20-12-1973). Première partie: Titre I (Objectifs), Titre II (Principes), Titre III (Actions) et Titre IV (Priorités et délais). Una traducción de los principios y de las acciones en DE BUSTURIA, Daniel, y otros: *Diccionario terminológico de las Comunidades Europeas*, ed. Asociación para el Progreso de la Dirección, Madrid, 1981, pp. 430-433.

(72) MOUSSIS, N.: «Les Politiques...», citada, p. 255.

Por su parte, los principios de esta política se establecieron en la Conferencia de Ministros de Medio Ambiente, de Bonn, en 1972 (73). Son los siguientes:

1. La mejor política ambiental consiste más en prevenir la creación de contaminación y deterioro en su origen, que posteriormente combatir sus efectos. Esta política ambiental puede y debe ser compatible con el desarrollo económico y social.

2. Los efectos sobre el medio ambiente deberían tenerse en cuenta en las fases lo más iniciales posibles de todos los procesos técnicos de planificación y de toma de decisiones.

3. Se debe evitar cualquier explotación de los recursos y del medio natural que entrañe un importante daño al equilibrio ecológico.

4. El nivel de conocimientos científico y tecnológico, en la Comunidad, debería mejorarse a fin de seguir una acción eficaz para conservar y mejorar el medio ambiente y combatir la contaminación y el deterioro. Se debería fomentar la investigación en este campo (74).

5. El coste de la prevención y eliminación del deterioro debe ser pagado, en principio, por el contaminador (75).

6. Asegurar que las actividades llevadas a cabo en un Estado no supongan ninguna degradación ambiental en otro Estado, conforme a la declaración de la Conferencia de Estocolmo.

7. La Comunidad y sus Estados Miembros deben tener en cuenta, en su política ambiental, los intereses de los países en vías de desarrollo, y deben, en concreto, examinar cualquier repercusión de las medidas incluidas en esta política sobre el desarrollo económico de tales países.

8. La Comunidad y los Estados Miembros deben hacer oír sus voces en las organizaciones internacionales relacionadas con el medio ambiente y deben hacer una contribución original en tales organizaciones.

9. La protección ambiental es una cuestión que compete a toda la Comunidad y es conveniente que la opinión pública sea consciente de su importancia (76).

10. Para cada diferente categoría de contaminación es conveniente buscar el nivel de acción (local, regional, nacional, comunitario, internacional) que mejor se adapte a la naturaleza de la contaminación y a la zona geográfica a proteger.

11. Los aspectos principales de la política ambiental no deben planificarse ni realizarse de forma aislada en los diferentes países. Los programas nacionales en estos temas deben coordinarse y las políticas armonizarse por la Comunidad, sobre la base de una concepción común a largo plazo.

Para llevar a cabo estos objetivos y principios, el Programa incluyó las acciones (72) adecuadas para reducir y prevenir la contaminación, para mejorar el medio ambiente y para potenciar las acciones comunitarias o comunes de los Estados Miembros en Organizaciones Internacionales (78).

(73) MOUSSIS, N.: «Les Politiques...», citada, pp. 257-259.

(74) MOUSSIS, N.: «Les Politiques...», citada, pp. 263-264.

(75) MOUSSIS, N.: *Obra citada*, pp. 259-261.

(76) MOUSSIS, N.: *Obra citada*, pp. 265-266.

(77) MOUSSIS, N.: *Obra citada*, pp. 255-257.

(78) Como complemento de este Programa (Chap. 6. B. b), COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *State of the Environment: First Report*, Office for Official Publications of the

C) EL SEGUNDO PROGRAMA DE ACCION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS SOBRE MEDIO AMBIENTE (1977-1981)

Aunque el Primer Programa tenía una duración bienal, su tardanza en aprobarse (el 22 de noviembre de 1973, más de un año después de que la Comisión hubiese presentado al Consejo la Comunicación sobre el Programa, el 24 de marzo de 1972), objeto de críticas (79), provocó que llevase de hecho una prórroga de un año. La Comisión transmitió al Consejo, el 20 de junio de 1975, sus «Primeras reflexiones sobre el Segundo Programa de Acción de las Comunidades en Materia de Medio Ambiente» (80). En este documento, la Comisión estableció las orientaciones del nuevo Programa: asegurar la continuidad de las acciones, acentuar su carácter preventivo, contribuir a luchar contra el derroche y tener en cuenta los países en vías de desarrollo.

El Consejo de 16 de octubre de 1975 procedió a un debate sobre este documento (81), en el que profundizó sobre dichas reflexiones.

El 24 de marzo de 1976 la Comisión presentó un proyecto de resolución del Consejo relativa a la prosecución y realización de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia ambiental (1977-1981) (82). Este proyecto, informado por el Parlamento Europeo (JOCE No C 178, 2-8-1976, p. 44) y dictaminado por el Comité Económico y Social (JOCE No C 281, 27-11-1976, p. 21), fue aprobado, en principio, por el Consejo de Medio Ambiente de 9 de diciembre de 1976, reunido en Bruselas (83), y se convirtió en el Segundo Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre Medio Ambiente (1977-1981) (84).

Este nuevo Programa supone, por una parte, la normal continuación de las acciones emprendidas durante el Primer Programa, y, por otra parte, y ésta es la

---

European Communities, Luxembourg, 1977: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Ten years...*, citada, pp. 16-8; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, «The European Community's Environmental Policy», citada, pp. 25-26; «La situación del ambiente en la Comunidad: Primer Informe», Bol. CE, 4/1977, pp. 9-12; CURTI GIALDINO, C.: *Obra citada*, pp. 336-342; GIDE-LOYRETTE-NOUËL: *Dictionnaire du Marché Commun*, III, Dictionnaires André Joly, París, 1979-1980, pp. 10-12; AMENDOLA, Gianfranco: *La normativa ambientale nel paese della Comunità Europea (Acque, inquinamento atmosferico)*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1975, pp. 15-36.

(79) NASCIBENE, B.: «Ambiente...», citada, p. 278; CURTI GIALDINO, C.: *Obra citada*, p. 342.

(80) Bol. CE, 8/1975, p. 43.

(81) Bol. CE, 10/1975, pp. 16-17.

(82) CURTI GIALDINO, Carlo (Rassegna a cura di): «Programma ambiente 1977-1981», *Rivista Impresa, Ambiente e Pubblica Amministrazione*, 1976, Parte Seconda, pp. 740-743; Bol. CE, 3/1976, pp. 18, 19 y 39.

(83) Bol. CE, 12/1976, p. 53.

(84) Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo de 17 de mayo de 1977, relativa a la prosecución y la realización de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia ambiental (1977-1981) (JOCE, No C 139, 13-6-1977). Su traducción en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 3/1980, monográfico sobre «Aspectos económicos y jurídicos del medio ambiente», pp. 181-275. Ver también CURTI GIALDINO, Carlo (Rassegna a cura di): «La política ambiente nel quinquennio 1977-1981», *Rivista Impresa, Ambiente e Pubblica Amministrazione*, 1977, Parte Seconda, pp. 642-656.

novedad, supone el inicio de una segunda generación de acciones ambientales, dirigidas a promover un crecimiento cualitativo como fundamento del futuro; en este cambio de orientación, es fundamental la aceptación y desarrollo del principio preventivo («más vale prevenir que limpiar» sería el lema), que, si bien ya se aceptó en el Primer Programa, es a partir de este Segundo, y sobre todo del Tercero, cuando se convierte en la pieza clave de la renovada Política Ambiental Comunitaria (85).

El Programa se fundamenta, de nuevo, en el artículo 2-TCEE, en parecidos términos que el anterior, y se concibe como puesta al día del Programa anterior y como marco de nuevas acciones (86). Así mismo, reafirma la realidad de la Política Ambiental Comunitaria y de sus objetivos y principios (87).

Con estos aspectos preliminares, el propio Programa (Introducción, punto 9) se asigna cinco características principales:

1. Pretende asegurar la continuidad de la política adoptada a partir del Primer Programa (noviembre de 1973), reafirmando sus objetivos y principios.
2. Pone especial atención en el principio preventivo.
3. Resalta la importancia de la protección y la gestión racional del espacio y de los recursos naturales.
4. Respecto a la reducción de la contaminación, se concede prioridad a la protección de las aguas, dulces y marinas, y a la contaminación atmosférica, previniéndose nuevas acciones en relación al ruido.
5. Se reafirma la actividad internacional de la Comunidad en esta materia, sobre todo, en relación con los países en vías de desarrollo.

Entre las acciones incluidas son destacables las que provienen del principio preventivo. Así, el Programa potencia la «cartografía ecológica» (clasificación del territorio de la Comunidad en función de sus características ambientales, para facilitar la adopción de las medidas más adecuadas) (puntos 87, 89 y 90 del Programa), las evaluaciones de impacto ambiental, como procedimiento, previo a la toma de decisiones, que valora el impacto ambiental de tales decisiones (puntos 203 a 209 del Programa) (88) y el principio «quien contamina, paga» (puntos 220 y 221 del Programa), completadas con el mayor desarrollo del Título relativo a la gestión racional del espacio, del medio y de los recursos, y con acciones preventivas más concretas (en materia de aguas, lucha contra el des-

---

(85) Considerando 6 de la Resolución que aprueba el Programa y punto 9.2 del propio Programa: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *State of the Environment: Second Report*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1979, p. 6; MOUSSIS, N.: «Le Politiques...», citada., p. 253; MOUSSIS, N.: «Le cadre...», citada., p. 68; *Bol. CE*, 2/1979, pp. 29-32.

(86) Los Considerandos de la Resolución que lo aprueba y la Introducción del Programa así lo establecen.

(87) El párrafo 1 de la Introducción transcribe el párrafo 1 del Título I del Primer Programa, ya citado; los objetivos y principios de la Política Ambiental Comunitaria se transcriben en el Título I.

(88) El 16 de junio de 1980 la Comisión transmitió al Consejo una propuesta de Directiva (80/313) sobre evaluación de los efectos ambientales de determinadas obras públicas y privadas (*OJ*, No C 169, 9-7-1980), que desarrolla este punto; dicha propuesta ha sido aprobada en el Consejo de marzo de 1985 (*Bol. CE*, 3/1985, pp. 40 y 80). Ver «Informe sobre la Directiva concerniente a la evaluación de las incidencias ambientales de determinadas obras públicas y privadas», *BIMA*, número 18, abril-junio, 1981, pp. 110-113; LEROY, O.: «La politique...», *obra citada*, pp. 117-118.

pilfarro y la sobre-explotación de los recursos, sistema de información ambiental, fomento de tecnologías limpias, etc.).

De esta forma, la Comunidad mira al futuro y, en vez de reducir su Política Ambiental en tiempos de crisis económica, la potencia, dándole un carácter preventivo y estructural respecto a las otras políticas comunitarias. Como veremos, el Tercer Programa incide totalmente en estos mismos términos.

#### D) EL TERCER PROGRAMA DE ACCION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS SOBRE MEDIO AMBIENTE (1982-1986)

En 1981, al agravarse la situación económica de la Comunidad y de sus Estados Miembros surgió la cuestión de si la Política Ambiental Comunitaria debía modificarse o no, para acomodarla, restrictivamente, a la crisis. Y se modificó, efectivamente, pero, en vez de reducirla, se potencia, mediante la adopción de este, por ahora, último Programa Comunitario en Materia Ambiental, al estimar que

«la política ambiental es una política estructural que debe llevarse a cabo sin tener en cuenta las fluctuaciones coyunturales, para prevenir una grave degradación de los recursos naturales y para asegurar que el desarrollo potencial no sea sacrificado» (89).

Siendo tan importante este nuevo Programa, será útil que repasemos su proceso de adopción.

##### a) El proceso de adopción del Tercer Programa de Acción

En general, el proceso decisorio comunitario (90) se puede sistematizar en tres fases: elaboración de la propuesta por la Comisión, informes del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social y, por último, adopción por el Consejo.

1) Elaboración de la proposición de acto comunitario por la Comisión (91).

En virtud de los artículos 149 y 163-TCEE, es la Comisión el órgano que elabora y aprueba las propuestas de actos a transmitir al Consejo, para que los adopte.

(89) Punto 5 de la Introducción del Borrador y del propio Programa.

(90) Sin pretender agotar la bibliografía sobre este punto, ver GRABITZ, Eberhard: «El proceso decisorio», en VARIOS AUTORES-COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Treinta años...», obra citada, pp. 106-114; GONZALEZ SANCHEZ, Enrique: «El procedimiento decisorio en la Comunidad Económica Europea», DA, núm. 199, julio-diciembre 1983, pp. 555-592; FERNANDEZ FABREGAS, Francisco: «Las Instituciones Comunitarias y el proceso de decisión», DA, núm. 185, monográfico sobre «Las Comunidades Europeas», enero-marzo, 1980, pp. 87-125; MOLINA DEL POZO, C. F.: Dos estudios sobre Derecho Administrativo Comunitario, ed. INAP, Madrid, 1982, pp. 49-59; un cuadro muy claro sobre este proceso en COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: «The ABC of Community Law», citado, p. 31.

(91) Sobre los métodos de trabajo de la Comisión, ver NOEL, Emile: **Cómo funcionan las Instituciones de la Comunidad Europea**, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1983, pp. 33-35.

Estas proposiciones de actos se elaboran en el seno de la Administración comunitaria, en los Servicios y Direcciones Generales correspondientes (92). En temas ambientales, la preparación de estas proposiciones se lleva a cabo en el Servicio especial de «Medio Ambiente, Protección de los Consumidores y Seguridad Nuclear», contando, naturalmente, con la ayuda de otros Servicios y Direcciones Generales, si es necesario. Por otra parte, la Comisión cuenta con un comisario encargado especialmente del medio ambiente.

Pues bien, elaborado el Borrador del Tercer Programa, y aprobado por la Comisión, ésta lo transmitió al Consejo el 9 de noviembre de 1981, publicándose en el Diario Oficial de las Comunidades (OJ No C 305, 25-11-1981) (93).

2) Participación del Parlamento Europeo (94).

El Parlamento, en este proceso, únicamente tiene el poder de ser consultado (95); si bien, en algunos casos (p.ej., art. 235-TCEE), dicha consulta es obligatoria.

Habiendo sido consultado por el Consejo (Doc. 1-793/81) sobre el Programa, el Parlamento lo remitió a sus Comisiones de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección de los Consumidores y de Presupuestos (Doc. 1-219/82), que prepararon la resolución a discutir en el pleno, siendo aprobada el 17 de julio de 1982 (OJ No C 182, 19-7-1982).

3) Participación del Comité Económico y Social (96).

En virtud del artículo 198-1.º, TCEE, el Comité debe ser oído preceptivamente por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en ese Tratado, pudiendo, no obstante, consultarle todos los asuntos que consideren oportunos.

Así, habiendo remitido el Consejo al Comité el texto del Tercer Programa, el 19 de noviembre de 1981, éste lo envía a su Sección de Protección del Medio Ambiente, Salud Pública y Asuntos Sociales, el 24 de noviembre de 1981, siendo aprobado el dictamen por el Pleno del Comité, en su sesión número 198, de los días 26 y 27 de mayo de 1982; dictamen que se elevó a la Comisión y al Consejo (artículo 198-3.º, TCEE), publicándose en el Diario Oficial (OJ No C 205, 9-8-1982).

A fin de tener en cuenta estos dos dictámenes, la Comisión transmitió al Consejo, el 21 de octubre de 1982 (OJ No C 249, 10-11-1982), un proyecto modificado del Programa (97).

4) La aprobación por el Consejo de Ministros (98).

(92) El organigrama de la Comisión puede verse en DE BUSTURIA, D., y otros: *Obra citada*, voz «Organigrama de la Comisión Europea», pp. 361-367.

(93) *Bol. CE*, 11/1981, pp. 13-17; *Revue du Marché Commun*, n. 254, Février, 1982, pp. 106-107.

(94) MANZANARES, Henri, y QUENTIN, Jean-Pierre: *¿Qué diría Montesquieu?*, en SUBIRATS, Joan, y VILANOVA, Pere (eds.), *El Parlamento Europeo*, ed. Ariel, Barcelona, 1984, pp. 146-149, que incluye un cuadro muy claro sobre la Intervención del Parlamento en el proceso decisional Comunitario en página 175.

(95) Rule 32, Rules of Procedure, European Parliament (December), 1981.

(96) COMITE ECONOMICO Y SOCIAL: *El Comité Económico y Social*, ed. División de Prensa, Información y Publicaciones, Bruselas, 1982; un cuadro de su participación en este proceso en LE COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL: *Le Comité Economique et Social des Communautés Européennes*, ed. Division Presse, Information et Publications, Bruxelles.

(97) *Bol. CE*; 10/1982, p. 30; el texto de la proposición modificada por la Comisión, en LE ROY, O.: «La politique...», *obra citada*, Annex I, pp. 1-24.

(98) NOEL, E.: *Obra citada*, pp. 35-36.



El Consejo de Ministros es el órgano que tiene el poder de decisión en la Comunidad Europea (art. 145-TCEE).

Por ello, el Consejo de Ministros de Medio Ambiente, de 3 de diciembre de 1981, celebrado en Bruselas, procedió a un intercambio de impresiones sobre este Proyecto de Programa, reservándose la decisión en espera de los dictámenes del Parlamento y del Comité Económico y Social (99).

El Tercer Programa fue aprobado definitivamente por el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros el 17 de diciembre de 1982 (100), siendo la Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo de fecha 7 de febrero de 1983 (OJ No C 46, 17-2-1983) (101).

#### b) Significado y contenido del Tercer Programa de Acción

Este Tercer Programa de Acción se fundamenta, de nuevo, en el artículo 2-TCEE, en parecidos términos a los Programas anteriores, y en los mismos objetivos y principios, confirmándolos también (considerandos 4, 5, 8 y 9 de la Resolución que lo aprueba y párrafos 2 y 3 del punto 5 del propio Programa).

Sin embargo, manteniendo, como no podía ser menos, lo anterior, este Programa tiene aspectos bastante novedosos respecto a los anteriores. En primer lugar, no contiene una lista detallada de medidas y propuestas para llevar a cabo durante su vigencia; se concentra, en cambio, en la definición de un amplio marco en el que se considera apropiado que la Política Ambiental Comunitaria se desenvuelva; es decir, toma un carácter más acusado de «programa».

En segundo lugar, el Programa intenta completar el cambio en esta Política iniciado en el Segundo Programa, es decir, superar su carácter curativo, «a posteriori», de control de la contaminación y el deterioro, para pasar a darle un carácter preventivo (párrafo 3 del punto 4 del Programa). En este sentido, el Programa intenta integrar las consideraciones ambientales en todos los procesos de planificación y decisión, así como en las restantes Políticas Comunes (párrafo 1 del punto 8 del Programa). De ahí que la segunda parte del Programa se dedique al desarrollo de una estrategia global y se haga especial énfasis en la evaluación de impacto ambiental (punto 11 del Programa), en el principio «quien contamina, paga» (punto 12 del Programa) y en la gestión racional del territorio, el medio y los recursos naturales (Parte IV del Programa), ya que

«Actualmente la política ambiental comunitaria está motivada por la consideración de que los recursos del medio son la base —y también los límites— del desarrollo económico y social, y de la mejora de las condiciones de

(99) Bol. CE, 12/1981, pp. 43 y 81.

(100) Bol. CE, 12/1982, pp. 48 y 96. El texto de la resolución aprobada en LEROY, O.: «La política que...», citada, Annex II, pp. 25-27.

(101) Bol. CE, 2/1983, pp. 30-31. Una crítica a la duración de este proceso, por estimarlo demasiado corto, mantiene HAIGH, Nigel: Tercer Programa: un cambio de velocidad, Comunidad Europea, 4/1983, p. 13.

vida. La política comunitaria, por lo tanto, no sólo se dirige a proteger la salud humana, la naturaleza y el medio, sino también a asegurar una buena gestión de los recursos naturales, en particular, mediante la introducción de consideraciones cualitativas en la planificación y organización del desarrollo económico y social. Esto no puede dissociarse de las acciones destinadas a cumplir los objetivos fundamentales de la Comunidad» (punto 3 del Programa).

En tercer lugar, la importancia y novedad de este Programa reside, también, en considerar que la Política Ambiental debe contribuir a apoyar los objetivos económicos fundamentales de la Comunidad en los años 80 (desempleo, inflación, desequilibrios en las balanzas de pagos, etc.), ya que el Programa considera esta Política como estructural, estimando que debe discurrir sin atender a las fluctuaciones coyunturales (párrafo 1 del punto 5 y punto 6 del Programa) (102).

Respecto a estos aspectos del Programa, el Parlamento Europeo acepta unos y critica otros. Acepta, y aprueba, la necesaria continuación de los dos Programas anteriores que realiza el Tercero, el carácter preventivo de la Política Ambiental y la integración de ésta en el resto de las políticas comunitarias. Sin embargo, critica el carácter marco del Programa, por no descender a medidas prácticas y concretas, como hacían los anteriores, proponiendo, por ello, una serie de medidas a incorporar al texto definitivo del Programa (puntos 1, 3, 4, 5 a 8 de la Resolución de 17 de julio de 1982).

Por su parte, el Comité Económico y Social estima adecuado el carácter preventivo de esta Política (puntos 2.1 y 2.2 del Dictamen) y su consideración estructural respecto a las fluctuaciones económicas (Punto 2.2 del Dictamen), debiendo tender a coordinarse mejor con las restantes políticas comunitarias (punto 1.4 del Dictamen) y teniendo en cuenta más el impacto regional de esta política (punto 2.3 del Dictamen de 26 y 27 de mayo de 1982).

Por último, los cuatro Organos Comunitarios que intervienen en la aprobación del Programa se refieren a la necesidad de tener en cuenta la Política Mediterránea de la Comunidad, con especial consideración de la ampliación de la misma a dos nuevos Estados, la protección del Mar del Norte y la Política Internacional de la Comunidad.

Este Tercer Programa de Acción se divide en cinco capítulos.

El primer capítulo («Introducción») incluye el marco general de la Política Ambiental Comunitaria y del propio Programa durante su período de vigencia. Contiene, también, los tres aspectos novedosos a que nos hemos referido más arriba, incluyendo, además, la relación entre esta Política y la innovación indus-

---

(102) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: «Ten years...», citado, pp. 77-81; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: «The European Community's Environmental Policy», citado, pp. 39-40; CURTI GIALDINO, Carlo (Rassegna a cura di): «Progetto di Terzo Programma d'azione in materia ambientale», *Rivista Impresa, Ambiente e Pubblica Amministrazione*, 1982, Parte Seconda, pp. 335-340; DIRECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT DE LA COMMISSION, Rapport SEC/83/1971, citado, pp. 3-4; HAIGH, N.: *Obra citada*, pp. 11-13; BIANCHI, P., e CORDINI, G.: *Obra citada*, pp. 18-20.

trial y, en otro sentido, resalta la importancia de contar con instrumentos financieros comunitarios para apoyar las medidas ambientales.

En el segundo capítulo («Desarrollo de una estrategia global»), la Comunidad, partiendo de considerar la protección de la salud humana, la disponibilidad de los recursos que determinan la calidad de vida y la restauración del medio natural como los objetos últimos de su Política Ambiental, estima que una gestión adecuada de tales recursos requiere una estrategia global, como un marco general apropiado para las medidas concretas a desarrollar, inspirándose en la Estrategia Mundial para la Conservación, de 1980.

Para lograr este objetivo, el Programa resalta tres principios: que cada tipo de acción debe aplicarse al nivel más apropiado; que el principio preventivo debe ser la regla, y que se deben hacer intentos de restauración del medio.

Respecto del principio preventivo, verdadero centro del Programa, se estima que debe cumplir las siguientes condiciones, que se regulan en apartados distintos:

- perfección y puesta a disposición de todos los interesados de los conocimientos y la información ambientales;
- evaluación de impacto ambiental;
- esforzarse en una mejor distribución de recursos, a través del principio «quien contamina, paga», de la inclusión de fondos en los Presupuestos Comunitarios (103) y de la inclusión de los datos ambientales en las contabilidades nacionales;
- reforzar la cohesión de las políticas ambientales comunitaria y de los Estados Miembros;
- vigilar la ejecución de las normas adoptadas, asegurando su correcta aplicación;
- mejorar la sensibilización e información ambientales.

La tercera parte del Programa («Prevención y reducción de la contaminación y del deterioro en los diferentes medios») repasa, uno por uno, los sectores del medio ambiente en que la Comunidad estima necesario actuar, con carácter preventivo o curativo. Así, pasa revista al agua, al aire, a los productos químicos, al ruido, a los residuos y a la relación entre tecnología y contaminación.

El cuarto capítulo («Protección y gestión racional del espacio, del medio y de los recursos naturales») supone un complemento del carácter preventivo de esta Política. Así, resalta la conservación de los recursos y la gestión racional de los mismos, con una clara visión de futuro; lo mismo que al referirse a las relaciones entre tecnología y recursos.

Las acciones Comunitarias internacionales constituyen la última parte del Programa («Acción a nivel internacional»), distinguiendo la actividad de la Comunidad en organizaciones y agencias internacionales y la cooperación con los países en vías de desarrollo, como consecuencia lógica de estimar que, muchas veces, los problemas ambientales no se pueden solucionar sino en una amplia zona geográfica, que, en algunos casos, afectan al planeta entero.

(103) El aumento progresivo de tales fondos se puede ver en COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: «Ten years...», citado, Annex II, p. 76.

## **THE COMMUNITY ENVIRONMENT POLICY WITH ESPECIAL REFERENCE TO THE ACTION PROGRAMMES**

### **ABSTRACT**

The great economic boom which took place in Europe after the 2nd World War brought about, in addition to a considerable rise in the standard of living, a large number of effects detrimental to man, including environmental damage.

Nations and citizens began to become aware of environmental problems, and the need to act without delay, after the Stockholm Conference of 1972. The European Community did not fail to share this awareness and in 1973 set in motion the Community Environment Policy, at the summit of Heads of State or Government, held in Paris.

As none of the three founding Treaties of the European Communities provides for a comprehensive general competence of the Community agencies in this matter, although they do contain some articles which enabled sectorial action to be undertaken, after the Summit Article 235 of the EEC Treaty was used to set the policy in train.

Furthermore, the Community was extremely interested in undertaking it since the differences in environmental legislation in the Member States might well give rise to problems as regards competition and markets within the Community; moreover, pollution is no respecter of national frontiers; the Preamble and Article 2 of the EEC Treaty enshrine as the aim of the Community «the constant improvement of the standard of living» and, at a Community level, the plentiful funds available for environmental research could be more effectively used.

It was against this background that in 1973 the first Action Programme was approved. Its adoption marked the formal initiation of the Community Environmental Policy; and it began with this joint act (at the Community and national levels) that is the Programme itself, and the Resolution approving it.

This first Programme is of great significance in that it includes the aims and principles of the policy (which are still in force) and because it contains the first Community measures against pollution and the deterioration of the environment

The Second Action Programme was adopted in 1977 and remained in force until 1981; its importance lay in the fact that it set in train an environmental policy of a preventive nature. This preventive aspect took definitive shape in the Third Action Programme (1982-86), the latest so far.

It is of capital importance that Spain should know of this policy and these programmes, since these regulations will be applicable in Spain following the signing of the Treaty of Accession and because, as a member State, Spain will have to participate in the drafting and approval of the foreseeable Fourth Action Programme.

## **LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT: REFERENCE PARTICULIERE AUX PROGRAMMES D'ACTION**

### **R É S U M É**

La grande «poussée» économique qui s'est produite en Europe après la IIe Guerre mondiale a amené, outre une augmentation considérable du niveau de vie, d'importants préjudices pour l'homme, parmi lesquels les dommages causés à l'environnement.

Les états et les citoyens commencent à prendre conscience des problèmes de l'environnement et de la nécessité d'agir sans retard, à partir de la Conférence de Stockholm, en 1972. La Communauté Européenne n'est pas étrangère à cette reconnaissance. En 1973, elle mit en marche la Politique de l'Environnement communautaire, au sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement, qui se tint à Paris.

Comme aucun des trois Traités institutionnels des Communautés Européennes ne contient une compétence globale et générale des Organes communautaires sur cette matière, bien qu'ils aient certains articles qui ont permis d'entreprendre des actions dans quelques secteurs, on utilisa, à partir de ce sommet, l'article 235-TCEE pour mettre en marche cette politique.

D'autre part, la Communauté avait beaucoup d'intérêt à entreprendre celle-ci, car les différences existant entre les législations des Etats membres sur l'environnement pouvaient causer des difficultés en matière de concurrence et de marché intercommunautaire, du fait que les frontières n'arrêtent pas la pollution, et que le préambule et l'article 2-TCEE incluent comme objectif de la Communauté «l'amélioration continue du niveau de vie». C'est pourquoi on devait donner au niveau communautaire la plus grande efficacité aux fonds importants de recherche sur l'environnement.

Vu ces antécédents, on adopta, en 1973, le premier Programme d'action. Ainsi commença formellement la politique de l'environnement communautaire et elle commença précisément par cette action mixte (communautaire et nationale) qui constituait le Programme et la Résolution qui l'adopta.

Ce premier Programme a une grande importance parce qu'il comprend les objectifs et les principes de cette politique, qui sont encore en vigueur et parce qu'il stipule les premières mesures communautaires contre la pollution et la dégradation de l'environnement.

Le second Programme d'action fut adopté en 1977 et resta en vigueur jusqu'en 1981. Son importance réside dans le fait qu'il commence une politique de l'environnement de caractère préventif, un caractère préventif qui se forme définitivement dans le troisième programme d'action (1982-1986), le dernier jusqu'à ce moment.

L'importance pour l'Espagne de connaître cette politique et ces programmes est capitale car leurs clauses devront être appliquées quand le Traité d'adhésion sera signé et parce que l'Espagne devra participer, maintenant comme état membre, à l'élaboration et à l'adoption du quatrième programme d'action qui est à prévoir.





**NOTAS**

