

LA CONFIGURACION PROGRESIVA DE LA POLITICA MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIA

Por FERNANDO M. MARIÑO MENENDEZ (*)

INTRODUCCIÓN (1)

Como se sabe, una política del medio ambiente no fue incluida entre las materias reguladas por el Tratado creador de la Comunidad Económica Europea (TCEE) ni se atribuyeron competencias específicas a dicha Comunidad para intervenir en cuestiones de protección medioambiental. En cambio, en los tratados creadores de la CECA y de la CEEA se introdujeron algunas referencias a cuestiones relacionadas más o menos directamente con la citada protección del medio ambiente. En el primero de ellos, únicamente en relación con la investigación de ciertos aspectos de la contaminación causada por la industria del carbón y del acero. En el segundo, más extensamente, en relación con la seguridad en el trabajo y la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra los peligros de las radiaciones nucleares, particularmente sobre la base de los artículos 2 (b), 30, 31 y 37 del TCEEA. La Euratom intervino así, de modo específico y parcial, en sectores medioambientales determinados (2).

(*) Catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid.

(1) Este trabajo resulta de un curso pronunciado en el C.E.C. en 1992 y fue entregado para su publicación en enero de 1993.

(2) Partiendo esencialmente de las directivas de 2 de febrero de 1959 que establecían las normas básicas de seguridad relativas a la protección sanitaria de la población y los trabajadores contra los peligros que resultan de las radiaciones ionizantes: DOCE n.º 11 de 20-2-1959, pág. 221/59. Para una exposición de la normativa comunitaria en materia de

Varios años debieron transcurrir antes de que fuera posible la adopción por la CEE de una primera estrategia global en materia de medio ambiente. Y si bien es cierto que algunas de las disposiciones comunitarias adoptadas entre 1959 y 1971 se referían a cuestiones de protección medioambiental, su base jurídica se encontraba en las normas del TCEE dirigidas a la creación y buen funcionamiento del Mercado común. De ese modo, los problemas medioambientales fueron afrontados solamente desde la perspectiva de sus consecuencias para la libre competencia y los intercambios comerciales

Puede en verdad afirmarse que es en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno celebrada el 20 de octubre de 1972 cuando se inicia el establecimiento de las bases de una verdadera política medio ambiental comunitaria que desde entonces, con lentitud, se ha venido configurando con progresiva autonomía.

Esa configuración autónoma tiene cuatro manifestaciones principales: la profundización y complejización de la estrategia medioambiental; el establecimiento de principios y directrices fundamentales referidos específicamente a la protección del medio ambiente; la progresiva utilización de instrumentos propios de intervención; y la intensificación de la presencia de la CE en las relaciones exteriores medioambientales (3). A esta última no nos vamos a referir en este trabajo.

seguridad nuclear: *La sécurité nucléaire dans la CEE*. Club de Bruselas. Bruselas 1989. La directiva 80/836 EURATOM del Consejo de 15-7-1980 (DOCE n.º L 246) (modificada a su vez) ha constituido la última importante de ese conjunto de directivas. Por otro lado cierta actividad normativa se produjo con ocasión del accidente de la central ucraniana de Chernobil: cfr. el Reglamento (EURATOM) n.º 3954/87: DOCE n.º L 371 de 30-12-1987; y la Directiva (EURATOM) n.º 89/618: DOCE n.º L 357 de 7-12-1989. En materia de residuos radioactivos la actividad normativa más reciente ha producido la directiva 92/3 Euratom del Consejo relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radioactivos entre Estados miembros o procedentes o con destino al exterior de la Comunidad (DOCE n.º L 35 de 12-2-1992). Asimismo la Resolución del Consejo de 15-6-1992 (DOCE n.º C 158/02) relativa a la renovación del plan de acción comunitario en materia de residuos radioactivos. Cfr. la sentencia de 22-9-1988 As 187/87 (Rec. p. 5013) en la que el Tribunal interpretó el citado artículo 37 TCEEA.

(3) Es siempre útil la síntesis de los antecedentes históricos hecha en: Bianchi, P. y Cordini, G. *Comunita Europea e protezione dell'ambiente*. Padua 1983.

I. LA PROFUNDIZACIÓN Y COMPLEJIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA
MEDIOAMBIENTAL

1. En la Cumbre de 1972 se adoptó oficialmente el compromiso de la Comunidad de promover la realización de iniciativas comunes para la protección del medio ambiente y se invitó a la Comisión y al Consejo a definir y aprobar un programa de acción en materia medioambiental.

Posteriormente, siguiendo esa pauta, la aprobación de los sucesivos Programas de acción fue precedida del empuje político oportuno prestado por diferentes Consejos Europeos, muy particularmente los de Stuttgart (1983), de Bruselas (marzo de 1985) y de Luxemburgo (diciembre de 1985) que impulsaron la adopción del Cuarto programa ya dentro de la perspectiva del Acta Única Europea (4); y los de Rodas (diciembre de 1988) y de Dublín (junio de 1990), idénticamente, respecto al Quinto programa y al proyecto de Tratado sobre la Unión Europea (TUE). De hecho, las Declaraciones adoptadas por los Consejos Europeos establecieron objetivos y principios básicos luego recogidos por los Programas de acción medioambiental. Particularmente clara fue la «Declaración sobre los imperativos medioambientales» de los Jefes de Estado y de Gobierno de 26 de junio de 1990, hecha en Dublín (5), que instó a que se estableciera el Quinto programa de acción para el medio ambiente según los principios de desarrollo sostenible, acción preventiva y precautoria y responsabilidad compartida.

En todo caso, los objetivos, principios y acciones de la estrategia medioambiental de la CEE recibieron por primera vez una formulación general por medio del decisivo Programa de acción aprobado por el Consejo el 22 de noviembre de 1973 (6). A éste, en vigor hasta 1976, le sucedieron otros cuatro programas : los de 1977-1981 (7); 1982-1986 (8); 1987-1992 (9) y 1992-1997 (10). Cada uno de ellos (excepto

(4) DOCE n.º L 169 de 29-6-1987.

(5) Bol.CE. 1990-6, pág. 18.

(6) DOCE n.º C 112 de 20/12/1973.

(7) DOCE n.º C 139 de 13-6-1977.

(8) DOCE n.º C 46 de 17-12-1983

(9) DOCE n.º C 328 de 7-12-1987.

(10) Com (92) 23 Final de 20 de mayo de 1992. Vol. I , II y III. Por medio de una Resolución adoptada el 16 de diciembre de 1992 el Consejo «medio ambiente» aceptó el Quinto programa. Ver: *Europe Información* n.º 3011, pág. 7.

el citado de 1973, que fue adoptado por medio de una «Declaración») se aprobó por medio de una «Resolución del Consejo del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en Consejo», acto que no obliga jurídicamente pero que expresa la voluntad comunitaria y de los Estados miembros sobre objetivos, principios y acciones a desarrollar en la materia medioambiental y proporciona el marco fundamental de referencia para toda la actividad posterior en cada período.

2. Sin entrar aquí en detalles, conviene destacar lo siguiente del contenido de tales Programas, inspirados desde el principio por la triple finalidad de prevenir la contaminación y los daños al medio ambiente, mejorar la calidad de la vida y proyectar la acción de la Comunidad en el plano internacional.

A) Cada uno de los Programas ha desarrollado una estrategia que ha venido determinada por dos clases de factores:

i) Por la acción del conjunto de la Comunidad Internacional en el ámbito medioambiental y las doctrinas prevalecientes en el mismo al respecto. Así, los mismos inicios de la acción medioambiental comunitaria coinciden con la celebración de la I Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972 y responde a una estrategia ya inspirada en la teoría de los «límites del crecimiento» (11). Posteriormente el propio desarrollo económico ha sido ya concebido como dependiente del factor ecológico hasta el punto de que el Quinto y, por el momento, último Programa comunitario viene marcado por la teoría del *desarrollo sostenible* que ha presidido la acción de Naciones Unidas desde 1987 y en particular toda la labor de la «Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Ambiente y desarrollo» celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992.

(11) Todavía el Cuarto Programa (1987) señalaba: «De conformidad con la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano, adoptada en Estocolmo, se deberá velar porque las actividades realizadas en un Estado no deterioren el medio ambiente de otro». Y: «Con arreglo a las conclusiones de la Conferencia de Estocolmo, debe intensificarse la cooperación regional, que con frecuencia facilita la solución de los problemas. La cooperación a escala mundial se concentrará en los sectores en que se requiere un esfuerzo universal debido a la naturaleza de los problemas de medio ambiente existentes: se basará en los Organismos especializados de Naciones Unidas, que ya han realizado bastantes logros y cuyas actividades deberán proseguirse y ampliarse». Loc. cit. págs. 41 y 42 y ap. 18 y 20, respectivamente.

En este contexto, la apertura de la Comunidad Europea a las acciones internacionales en favor del medio ambiente ha tenido siempre una vertiente en las relaciones medioambientales con los países en desarrollo.

ii) Por las diferentes coyunturas económicas, mundial y comunitaria. Así es patente en los programas segundo (aun siendo éste una mera continuación del primero) y tercero, la preocupación de los Estados miembros por la crisis económica existente, y sus relaciones e interacciones con la acción sobre el medio ambiente. Efectos de la nueva situación y de la reflexión sobre ella fueron no ya el reconocimiento expreso de la vinculación del desarrollo económico y social con la acción protectora del medioambiente, incluso en lo relativo a la creación de empleo, sino el establecimiento progresivo de instrumentos de intervención comunitaria con la finalidad de protección medioambiental.

B) Se han reafirmado desde 1973 y todo a lo largo del proceso de elaboración de la política comunitaria, determinados principios y directrices: i) El de coordinación y aproximación de las acciones estatales por medio de normas y otras acciones apropiadas en el nivel comunitario. ii) El de subsidiariedad. iii) El de prevención de daños al medio ambiente, incluyendo la dimensión transfronteriza. iv) El de gestión racional de los recursos, preservando los equilibrios ecológicos. v) El de recogida de datos e intercambio de información sobre el estado medioambiental. vi) El de investigación y desarrollo de los conocimientos y técnicas del medio ambiente. Y, vii) El de quien contamina paga.

C) Por otro lado, a las primeras y más sencillas estrategias se ha incorporado progresivamente una pretensión de globalidad, una clara formulación de la estrategia medioambiental como política comunitaria común y estructural y, consecuentemente, (desde el Tercer Programa) una exigencia básica de introducir el elemento medioambiental en la formulación y aplicación de todas las demás políticas comunitarias. Se introdujo, así mismo desde el tercer programa, el principio de *evaluación previa* del impacto ambiental de las decisiones económicas; y, desde el Cuarto Programa se atribuyó una mayor relevancia al control del cumplimiento de las directivas medioambientales y se formuló más claramente la exigencia de profundizar en la educación medioambiental y en la política de información.

También se fue poniendo un mayor énfasis en la necesidad de recurrir a la opinión pública y a la acción de fuerzas democráticas para extender la preocupación y la defensa medioambiental. Finalmente la

exigencia de normas más estrictas se acentuó sobre todo en ciertos sectores básicos como los de la protección del aire y la gestión de las aguas.

D) Progresivamente, dentro de ciertas prioridades, se fueron incorporando a la estrategia y a la acción de la Comunidad más y más ámbitos específicos de acción medioambiental. Esos campos cubren hoy una amplia gama de sectores: seguridad nuclear y desechos radioactivos; protección y gestión de las aguas terrestres y marítimas; control de la contaminación atmosférica; prevención de las perturbaciones acústicas; sustancias químicas, riesgos industriales y biotecnología; conservación de la flora y de la fauna; gestión de los desechos y tecnologías no contaminantes; y la cooperación internacional en todos esos mismos sectores (12). Ámbitos vinculados a los anteriores son así mismo los de la protección de la salud y la seguridad de los consumidores y de la protección de los animales.

Tras la Cumbre de Río se han incorporado con cierta especificidad, desde la perspectiva mundial, los sectores de la conservación de la biodiversidad, la protección del clima global y la defensa de los grandes bosques (13).

3. Si la puesta en práctica del Acta Única en materia medioambiental ha terminado al entrar en vigor el tratado de Maastricht, entre 1987 y 1992 se ha aplicado el IV Programa de acción comunitario para el medio ambiente, adoptado paralelamente al Acta citada, que ha constituido el marco de referencia de la política comunitaria hasta la, hoy por hoy, casi plena implantación del Mercado Interior.

Este IV Programa ha reafirmado bien claramente, dentro del espíritu del Acta Única, la voluntad de los Doce de convertir a la política medio ambiental en un elemento fundamental de todas las decisiones de alcance económico. Pero además, el IV Programa se ha basado también en el reforzamiento del enfoque fundado en la adopción de nor-

(12) Una recopilación útil es la hecha por Valerio, E. *La legislación europea del medio ambiente: su aplicación en España*. Ed. Colex. Madrid 1991. Con importantes análisis doctrinales: Martín Mateo, R. *Tratado de Derecho ambiental*. Vol. I y II. Editorial Trivium 1991-1992.

(13) Ver al respecto la Declaración hecha por el Consejo Europeo de Lisboa (27 de junio de 1992) relativa a los resultados de la Conferencia de Río de Janeiro. Bol.C.E. 6-1992, pág.14. Los convenios sobre la conservación de la biodiversidad y sobre el cambio climático mundial fueron firmados por la Comunidad el 13 de junio de 1992.

mas de elevadas exigencias en todos los sectores del medio ambiente, de ahí la vinculación establecida en él por la Comisión entre el aumento de la competitividad de la industria comunitaria y el desarrollo de su capacidad para ofrecer bienes y servicios respetuosos con el medio, adecuándose a normas por lo menos tan elevadas como las de sus posibles competidores en el plano internacional. De ese modo un alto nivel de protección del medio ambiente se ha convertido desde entonces dentro de la Comunidad en un imperativo de carácter económico.

Un importante énfasis puso este IV programa en el problema de la aplicación efectiva por los Estados miembros de las directivas comunitarias y del control de su cumplimiento, aludiendo a la introducción de medidas como la designación de inspectores comunitarios, una mejor publicidad de los actos de la CEE a fin de despertar una mayor conciencia pública sobre la necesidad de proteger eficazmente el medio ambiente y la mayor utilización de procedimientos de infracción con arreglo al artículo 169 TCEE.

Junto a lo anterior se establecía una estrategia de desarrollo y utilización de *instrumentos económicos* de control de la contaminación y reforzadores de la legislación comunitaria, siempre dentro del respeto al principio «quien contamina paga» y desde un enfoque preventivo. Destacadas previsiones se hacían asimismo en torno a la necesidad de dar mayor transparencia al proceso de elaboración y aplicación de las normas existentes, en especial en lo referente a la información pública, mejorando el acceso y la difusión de la información particularmente por medio del sistema CORINE que había sido creado dos años antes (14).

4. El Quinto programa de acción se denomina «*Programa comunitario de política y actuación en materia de Medio ambiente y desarrollo sostenible*».

(14) Decisión n.º 338/85 CEE. DOCE n.º L 176 de 6-7-1985. La Decisión 90/150 CEE del Consejo de 22-3-1990 (DOCE n.º L 81 de 28-3-1990) prorrogó la vigencia de este Programa por dos años. Sigue siendo muy útil a efectos del conocimiento de las técnicas legislativas utilizadas en el campo medio ambiental, el apartado dedicado por el IV Programa a «enfoques de la prevención y del control de la contaminación». Loc.cit. pág. 17.

Su nueva estrategia responde, como se ha indicado, a una finalidad última que es la búsqueda del *desarrollo sostenible* y afecta por ello con toda la extensión y profundidad necesarias al conjunto de las políticas comunitarias que deberán incorporar el factor medioambiental. Desde esa perspectiva se afrontan las exigencias del Mercado Interior Unico, en un contexto marcado por las reformas de los Fondos estructurales y la nueva política agrícola común y por problemas planteados por el cambio climático y la exigencia relacionada con él de buscar energías alternativas, por la deforestación, los cambios producidos en Europa del Este, etc.

Tal finalidad hace necesario modificar las pautas de comportamiento social y ello se puede lograr únicamente si participan en esa tarea todos los actores sociales con la disposición de ánimo de compartir las responsabilidades a que haya lugar. Dichos actores son fundamentalmente poderes y administraciones públicas, empresas públicas y privadas y población en general (ciudadanos y consumidores), que deberían actuar en determinados «sectores económicos» que se estiman particularmente significativos a escala comunitaria, utilizando instrumentos propios y/o comunitarios, coordinados y armonizados apropiadamente.

Se admite así como gran novedad el concepto de *responsabilidad compartida* que implica una *combinación* de actores e instrumentos en los ámbitos medioambientales apropiados, sin poner en cuestión la división de competencias entre la Comunidad, los Estados y las administraciones regionales y locales.

De otra parte el Programa interrelaciona el concepto de «responsabilidad compartida» con el *principio de subsidiariedad*. Por medio de este último se salvaguardan las iniciativas y actividades propias de los niveles nacional, regional y local que se orienten a la plena efectividad de los objetivos, principios y actividades del Programa y se permite tomar en consideración las prácticas y elementos particulares de las distintas regiones de la Comunidad y la mayor o menor eficacia de las diferentes actividades emprendidas, eligiendo apropiadamente entre distintas actividades y combinaciones de instrumentos de intervención, comunitarios o no. Combinando subsidiariedad y responsabilidad compartida, cabe fundar la correcta aplicación del principio según el cual, sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros deberán financiar y ejecutar la política del medio ambiente.

5. Aparte del establecimiento de una incipiente estructura orgánica específica (a lo que luego nos referiremos) y del énfasis puesto en la acción internacional, los elementos básicos del Quinto Programa son tres:

A) La elección de ciertos *temas o áreas ecológicas* de actuación privilegiada, en número de siete, cuya situación, a modo de síntoma evidente de mala gestión y de la existencia de abusos, presenta una especial gravedad. Estos «temas» poseen una multiplicidad de dimensiones comunitarias porque no sólo afectan al buen funcionamiento del mercado interior, a la utilización de los recursos comunes o a la cohesión, sino que repercuten de forma determinante en la calidad y condición del medio ambiente en casi todas las regiones de la Comunidad.

Respecto a cada uno de ellos se ha establecido una serie de objetivos a largo plazo que indican la dirección y el impulso que se les debe imprimir para conseguir un desarrollo sostenible, unas metas o resultados que deben alcanzarse antes del año 2000 y una selección representativa de medidas encaminadas a la consecución de esas metas o resultados. El Programa indica expresamente que estos objetivos y estas metas no constituyen ninguna obligación jurídica, sino más bien unos determinados logros o resultados a los que hay que tender para conseguir que el desarrollo sea sostenible. Tampoco las actividades a realizar imponen la obligación de adoptar una legislación al respecto ni en la Comunidad ni en los Estados miembros.

Los «temas» son: i) *El cambio climático*, dentro del cual las metas se concretan en la estabilización (en el nivel de 1990) de las emisiones de CO₂ para el año 2000, la reducción del 10 % de las mismas para el 2005 y del 20% para el 2010; y, así mismo, en objetivos de reducción de emisiones para el metano y el óxido nitroso y la progresiva eliminación de los CFC y en general de las emisiones de sustancias que reduzcan la capa de ozono (15).

(15) No es necesario hacer aquí un balance de la normativa comunitaria en este ámbito, cuya última manifestación relevante está constituida por el Reglamento (CEE) n.º 594/91 (DOCE n.º L 67 de 14-3-1991), al que debe añadirse la Directiva (CEE) n.º 92/72 sobre contaminación por el ozono (DOCE n.º L 297 de 13-10-1992). Por otro lado conviene recordar que de acuerdo con la Declaración n.º 11 aneja al Acta Final de Maastricht «relativa a la Directiva de 24-11-1988 (emisiones)» las modificaciones de la legislación comunitaria no podrán afectar a las excepciones acordadas para España y Portugal hasta el 31-12-1999 (en virtud de la Directiva señalada) relativas a limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión. Ver la Directiva 88/609 CEE del Consejo. DOCE n.º L 336 de 7-12-1988, artículo 5.3.

ii) *La acidificación*, especialmente por emisiones a la atmósfera de SO₂ y NOx, de las aguas de lluvia, aguas subterráneas y de los lagos, y el deterioro de los bosques que de élla se deriva (16). Se trata de estabilizar y reducir las emisiones de esas y de otras sustancias de modo que no se superen nunca las «cargas» ni los «niveles críticos». *La calidad de la atmósfera*, especialmente fijando concentraciones autorizadas de contaminantes y ampliando la lista de sustancias controladas.

iii) *La protección de la naturaleza y de la biodiversidad*, conservando o restaurando los hábitats naturales y las especies silvestres y previéndose particularmente la creación para el año 2000 de una red coherente de espacios protegidos denominada *Natura 2000* (17) y, así mismo, que las «zonas de protección» cubran por lo menos el 15% del territorio comunitario. A lo anterior se añade el control estricto del comercio con animales silvestres así como de las condiciones de cautividad de los mismos.

iv) *La gestión de los recursos hídricos*, impidiendo la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales; rehabilitando tales aguas con el fin principal de garantizar el aprovisionamiento de agua potable; y equilibrando la demanda y el suministro de agua mediante un uso y una gestión más racionales de los citados recursos.

v) *El medio ambiente urbano*, muy particularmente estableciendo como objetivo que nadie deberá estar expuesto a niveles de ruido tales que pongan en peligro su salud y calidad de vida (18).

vi) *Las zonas costeras*, persiguiendo su desarrollo sostenible y el de sus recursos de acuerdo con la capacidad soportable de los entornos y vigilancia y los de sus recursos.

(16) Para luchar contra las lluvias ácidas y, simultáneamente, el deterioro y los incendios de los bosques, fueron en su día aprobados dos Reglamentos CEE: 3528/86 y 3529/86 del Consejo de 17-11-1986 (DOCE n.º L 326 de 21-11-1986), modificados por los Regtos CEE del Consejo 1613/89 y 1614/89 de 29-5-1989 (DOCE n.º L165 de 15-6-1989). La última manifestación normativa en este ámbito es la constituida por el Reglamento (CEE) n.º 2158/92 relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios (DOCE n.º L 217 de 31 -7- 1992).

(17) De acuerdo con la directiva 92/43 CEE del Consejo, relativa a la protección de los hábitats naturales y seminaturales y de la fauna y flora silvestres. DOCE L 206 de 22-7-1992.

(18) Cfr. la Comunicación de la Comisión sobre el Libro Verde relativo al medio ambiente urbano COM (90) 218 final de 26-7-1990 y la Resolución del Consejo DOCE n.º C 33 de 8-2-1991.

vii) *La gestión de los residuos*, impidiendo su generación, eliminándolos de modo seguro y creando circuitos de reciclaje y salidas comerciales para los materiales reciclados, que permitan su recuperación (19).

Dentro de los *temas* ecológicos señalados se va a dar prioridad a nivel comunitario a los siguientes *campos de actuación* (a modo de problemas concretos) con la intención de conseguir mejoras o cambios durante el período de vigencia del presente programa: *Gestión sostenible* de los recursos naturales: suelo, agua, espacios naturales y zonas costeras. *Lucha integrada* contra la contaminación y reducción del volumen de residuos. Menor consumo de energías no renovables. Gestión más eficaz de los transportes. Conjuntos de *medidas coherentes* dirigidas a aumentar la calidad del medio ambiente urbano. Mayor salud y seguridad públicas, con especial insistencia en la evaluación y gestión de riesgos industriales, la seguridad nuclear y la protección contra las radiaciones.

6. B) El segundo elemento consiste en la selección de *cinco sectores económicos prioritarios*, en los que la Comunidad europea juega un papel único y en los que una *aproximación comunitaria* constituye el medio más eficaz para tratar de ciertos problemas básicos y puede desempeñar un papel determinante en la consecución del desarrollo sostenible. Esos sectores son los de industria manufacturera, energía,

(19) La acción dentro de este ámbito se debe basar en cuatro Directivas fundamentales (y otras modificadoras de ellas): La 75/442 CEE del Consejo relativa a los residuos, DOCE n.º L 194 de 25-7-1975. La 78/319 CEE del Consejo relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, DOCE n.º L 84 de 31-3-1978. La 84/631 CEE del Consejo relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, DOCE n.º L 326, de 13-12-1984. Y la 91/689 CEE relativa a los residuos peligrosos, DOCE n.º L 373 de 31-12-1991 (que modifica a la 78/319). Interpretando la primera de ellas el TJCE ha señalado recientemente (asunto C-2 / 90, Comisión c. Bélgica. sentencia de 9 de julio de 1992), que su articulado no obliga a los Estados a no adoptar disposiciones que prohíban el depósito de residuos provenientes de otros Estados o de otras regiones propias. El 20 de octubre de 1992 el Consejo llegó a un acuerdo político para adoptar un Reglamento sobre transporte de residuos, que incorpore al Derecho Comunitario las exigencias del Convenio de Basilea de 22 de mayo de 1989, cuya base jurídica, sea la proporcionada por los artículos 130 R y 130 S del TCEE, de modo que los residuos dejen de ser considerados mercancías que puedan circular libremente. El texto se ha publicado como Reglamento (CEE) n.º 259/93 relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea, DOCE n.º L 30 de 6-2-1993.

transportes, agricultura y turismo. No por azar, las políticas comunitarias en materia agrícola, de energía y de transportes (además de la regional) serán las más afectadas por la introducción en su configuración de las exigencias de la política medioambiental. He aquí cómo se concibe para cada uno de esos sectores prioritarios la interacción con las exigencias del desarrollo sostenible:

i) *Industria manufacturera*. La relación entre la política industrial y la de medio ambiente se va a impulsar mediante el establecimiento de un paquete amplio e integrado de medidas tendente, *inter alia*, a reforzar el diálogo con las empresas; a mejorar la gestión y el control de los procesos de fabricación por ejemplo por medio de *ecoauditorias* (20) y el establecimiento de sistemas de formación de precios basados en el mercado, con respecto al consumo y el uso de recursos naturales; a fomentar la celebración de acuerdos voluntarios y otros tipos de autorreglamentación; a establecer un sistema comunitario de *etiquetas ecológicas* (21); y a proteger el derecho del consumidor a recibir la información correcta para elegir con conocimiento de causa (22).

ii) *Energía*: se trata de conciliar crecimiento económico, eficacia y seguridad energética y salubridad del medio ambiente (23). El principal instrumento es la mejora de la eficacia energética a través de los programas ya operativos sobre rendimiento energético [SAVE (24)], so-

(20) El 9 de marzo de 1992 la Comisión aprobó formalmente la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de auditoría medioambiental. DOCE n.º C 76 de 27-3-1992v y COM (91) 459. Con reservas de principio por parte de Alemania (que alega el efecto en este ámbito de la subsidiariedad) el Consejo medio ambiental de 16-12-1992 elaboró a un texto que parece satisfacer a las demás delegaciones. Ver: *Europa Información* de 17-12-1992, p. 18.

(21) Ver: Reglamento CEE 880/92 del Consejo relativo a la concesión de una etiqueta ecológica comunitaria. DOCE n.º L 99 DE 11-4-1992.

(22) El 31 de diciembre de 1992 entró en vigor la Directiva 90/313 CEE del Consejo (DOCE n.º L 158/56 de 23-6-1990) sobre el derecho a acceder a la Información medioambiental. Cfr. sobre un Inventario de fuentes la Decisión 76/161/CEE. DOCE n.º L 31/8 de 5-2-76.

(23) Cfr. COM (89) 369 final sobre «Energía y medio ambiente». CES (91) 879 de 4-7-1991. También específicamente Comunicación de la Comisión referente a una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de dióxido de carbono y mejorar la eficacia energética. COM (91) 249.

(24) Decisión 91/565 CEE del Consejo relativa al fomento de la eficacia energética en la Comunidad. DOCE n.º L 307 de 8-11-1991.

bre nuevas tecnologías [THERMIE (25) y JOULE (26)], de promoción del uso de energías renovables (ALTENER) y de seguridad nuclear; y, simultáneamente, la promoción de fuentes de energía renovables por medio de incentivos fiscales, códigos de conducta con los sectores interesados, y eliminación de trabas reglamentarias. Dentro de la estrategia general se encuentra la introducción de medidas que hagan recaer sobre el consumidor los costes que supone realmente el consumo de energía.

iii) *Transportes* (27). El aumento de la demanda y el crecimiento del tráfico por carretera y aéreo exige una nueva estrategia que deberá combinar una serie de medidas, entre las cuales se hallan la ordenación de los usos del suelo y las inversiones en infraestructuras por medio de evaluaciones de impacto y el sometimiento de éstas a tarifas; ayudas de los Fondos estructurales e impuestos de circulación y peajes urbanos; la programación económica a nivel local o regional; el desarrollo de los transportes en común; el perfeccionamiento técnico constante de los vehículos y de los carburantes; y la adaptación de los códigos de ruta y de los hábitos de conducción de los vehículos.

iv) *Agricultura* (28). Se trata esencialmente de buscar un mejor equilibrio entre la actividad agrícola, el desarrollo rural en general y los re-

(25) Reglamento CEE 2008/90 del Consejo, relativo al fomento de las tecnologías energéticas en Europa. DOCE n.º L 185 de 17-7-1990.

(26) Decisión 89/236 CEE del Consejo relativa a un programa específico de investigación y desarrollo tecnológico en el campo de la energía. DOCE n.º L 98 de 11-4-1989.

(27) Ver el *Libro verde* sobre el impacto del transporte en el medio ambiente. COM (92) 46 de 19 de febrero de 1992.

(28) Una primera manifestación normativa de la penetración de las preocupaciones medioambientales en la política agrícola común se encuentra en la «cláusula medio ambiente» incluida en el reglamento 1820/80, que luego se hizo de aplicación común en las acciones agrícolas estructurales. Pero el punto de inflexión en ese sentido fue la adopción del Reglamento 797/ 85 (DOCE L 93 de 30-3-1983) que, parcialmente, regula la atribución de ayudas internas a Zonas ecológicamente sensibles. Cfr también COM (88) 338 final/2. Así mismo, la propuesta de reglamento del Consejo por el que se modifica el reglamento CEE 2029/91 del Consejo de 24-6-1991 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, DOCE n.º C 74 de 25-3-1992. La última y más relevante acción normativa en este terreno está constituida por el reglamento (CEE) n.º 2077/92 sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, DOCE n.º L 215 de 30-7-1992. Pertenece al ámbito de la gestión de los desechos y las tecnologías no

cursos naturales a la luz de la reciente propuesta de reforma de la Política Agrícola Común (29), y procurar así un crecimiento dinámico y armonioso de las regiones rurales de la Comunidad, dentro del respeto a las funciones productivas, sociales y medioambientales de la agricultura. Entre las medidas apuntadas se encuentran la reducción del contenido en nitratos de las aguas subterráneas (30); la mejora del contenido en materia orgánica de los suelos (31); la reducción de la utilización de pesticidas; la mejora de la gestión de las zonas rurales, con ayudas del FEOGA y la concesión de autorizaciones de riego; y la optimización de los bosques para que puedan realizar todas sus funciones, extendiendo las reforestaciones y mejorando su protección.

v) *Turismo*. En este sector se busca conciliar las actividades turísticas, el desarrollo regional y la protección del medio ambiente por medio de una planificación adecuada y de una mejor gestión. Se han definido tres líneas centrales de acción: i) La diversificación de las actividades turísticas particularmente por la gestión del turismo de masas y la investigación de formas alternativas de turismo. ii) La mejora la cualidad de los servicios de acogida y equipamiento. iii) La acción sobre la conducta de los turistas, en especial por medio de campañas de sensibilización.

7. C) El tercer elemento consiste en *la multiplicación de los instrumentos* cuya utilización se prevé. Mientras que los anteriores programas de acción se han basado casi exclusivamente en medidas normativas, la nueva estrategia que, como se ha dicho, pretende alterar sustancialmente las actuales prácticas sociales y hacer participar a to-

contaminantes la Directiva (CEE) n.º 86/278 relativa a la protección del medio ambiente y en particular de los suelos en la utilización de los lodos de depuradora en la agricultura, DOCE n.º L 181 de 4-7-1986.

(29) COM (91) 100 final de 1-2-1991. Cfr. COM (91) 258 final de 11-7-1991 en que la Comisión señala un programa de medidas agroambientales, incluyendo ayudas económicas que inciten a una gestión «ecológica» de las explotaciones agrarias.

(30) Cfr la directiva 91/676 CEE del Consejo relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados por la agricultura. DOCE n.º L 375/51 de 12-12-1991.

(31) En el ámbito de la biotecnología el Consejo CEE adoptó el 23 de abril de 1990 la directiva 90/219 relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente (DOCE n.º 117, pág. 1); y la directiva 90/220 sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (DOCE *ibíd.* pág. 15).

dos los sectores de la sociedad, compartiendo plenamente las responsabilidades, requiere un más amplio abanico de instrumentos.

Los instrumentos normativos reciben ciertamente algún papel en especial en lo que se refiere a la fijación de niveles básicos de protección de la salud pública y del medio ambiente, establecimiento de compromisos internacionales y mantenimiento de la integridad del mercado interior. En un ámbito concreto, en todo caso, se pone énfasis en la utilización de la legislación comunitaria : el de la «gestión de riesgos y accidentes» (32).

Por otro lado, el objetivo de un *mejor enfoque económico* de la política medioambiental exige la utilización de instrumentos de mercado dirigidos a sensibilizar a fabricantes y consumidores para que consuman los recursos naturales con responsabilidad y eviten la contaminación y la generación de residuos; y ello mediante la *inclusión de los costes medioambientales externos* para fijar correctamente los precios del mercado de modo que los bienes y servicios menos nocivos no se encuentren en el mercado en una situación desventajosa frente a competidores que contaminan o despilfarran recursos. Los precios deben reflejar el coste total, comprendido el coste ecológico (33). Para llegar a ello, el programa prevé la utilización de los *instrumentos fiscales* (34).

Asimismo, se prevé la utilización de *Instrumentos horizontales de apoyo*, concretamente la mejora de los *datos de información* sobre el medio ambiente (mejores bases de datos, estandarización de la información, etc.); el reforzamiento de la *investigación científica* y del desarrollo tecnológico (35); la planificación sectorial y la *ordenación del*

(32) La prevención de las catástrofes industriales a escala comunitaria está reglamentada especialmente por dos directivas: 82/501 CEE del Consejo relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, llamada «Directiva Seveso» (DOCE n.º L 230 de 5-8-1992); y 89/391 CEE del Consejo relativa a la adopción de medidas destinadas a fomentar la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en los centros de trabajo (DOCE n.º L 183 de 26-9-1989). Cfr. Bol. CE. 5-1992 p. 52.

(33) Fundamental en este terreno la Directiva del Consejo 85/337 de 27-6-1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. DOCE n.º L 175 de 5-7-1985.

(34) Existe ya una propuesta de directiva del Consejo para instaurar un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono y sobre la energía. COM (92) 226 y DOCE n.º C 196 de 3-8-1992.

(35) Sobre la base general de la decisión del Consejo de 23-4-1990 (n.º 90/221 Euratom, CEE. DOCE n.º L/ 127) relativa al programa-marco de acciones comunitarias,

territorio que deben ser el marco fundamental del desarrollo socioeconómico de un país, de una región o de una localidad; el desarrollo de la *información y de la educación* (36) a fin de permitir un mejor conocimiento de los problemas e influir así en la opinión pública, el comportamiento y las decisiones individuales; y la promoción de una *formación profesional* adecuada, y en especial tecnológica, a fin de responder a necesidades específicas de cualidad y de seguridad.

Por último, como *instrumentos de asistencia financiera*, (ver *infra*) previéndose la concesión de cantidades importantes para financiar actividades de mejora del medio ambiente, además de las líneas presupuestarias con objetivos directos en la materia medioambiental como LIFE, los Fondos estructurales y el nuevo Fondo de cohesión previsto por el TUE, que tiene por objeto cofinanciar proyectos de mejora del medio ambiente en España, Grecia, Portugal e Irlanda. De hecho, todas las actividades de los fondos comunitarios y en particular de los Fondos Estructurales (37) deberán tener en cuenta las consideraciones ecológicas

de investigación y de desarrollo tecnológico, adoptada ya conforme a los artículos 130 F a P del AUE, se aprobó a su vez el programa específico de I + D en el ámbito del medio ambiente (Decisión del Consejo de 7-6-1991, CEE n.º 91/354. DOCE n.º L 192), para el período 1991-94. Su objetivo principal es orientar las actividades de investigación hacia la comprensión de los mecanismos fundamentales del medio ambiente, atribuyendo la mayor importancia a los problemas del «Cambio global» (alteraciones de la capa de ozono, efecto de «sierra», recalentamiento del clima, etc). En su marco y en el de otros programas específicos sucesivos se van a ir integrando progresivamente los programas STEP y EPOCH (Decisión 89/625. DOCE n.º L 359/89), MAST (Decisión 89/413) y las acciones COST y del programa EUREKA. Otros programas comunitarios de I+D a veces inciden en el del medio ambiente, como el ECLAIR, JOULE o los programas de investigación de la CECA. El marco jurídico general vendrá en el futuro proporcionado por los artículos 130 F a P del TCE (reformados por el Tratado de Maastricht).

(36) Cfr. especialmente la Resolución sobre educación y medio ambiente adoptada por el Consejo de Ministros de Educación el 24-5-1988, DOCE n.º C 177 de 6-7-1988; y las Conclusiones del Consejo y de los Ministros de los Estados Miembros reunidos en Consejo de 1-6-1992, sobre el desarrollo de la Educación medioambiental, DOCE n.º C 151 de 16-6-1992.

(37) La reforma de los fondos estructurales fue iniciada sobre la base del artículo 130 D TCEE (introducido por el art. 23 del AUE) y desarrollada luego por el Regto. CEE 2052/88 del Consejo de 24-6-1988 (DOCE n.º L 185 de 15-7-1988), y el Regto. CEE 4253/88 del Consejo de 19-12-1988 (DOCE n.º L 734 de 31-12-1988). Dicha reforma concentra intervenciones de los fondos en regiones con problemas de desarrollo. Lógicamente algunos de sus objetivos conciernen a la protección del medio ambiente: el desarrollo de regiones de desarrollo retrasado, la reconversión de regiones gravemente afectadas por el declive

y cumplir la legislación medioambiental y el programa dentro del calendario previsto.

II. EL ESTABLECIMIENTO FORMAL DE PRINCIPIOS Y DIRECTRICES FUNDAMENTALES REFERIDOS ESPECÍFICAMENTE A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

8. Hasta la adopción del Acta Única Europea la normativa medioambiental comunitaria se basó esencialmente en los poderes de armonización concedidos a la Comunidad por el artículo 100 del Tratado CEE y, en menor medida, en los poderes concedidos por el artículo 235 del propio TCEE. Las instituciones de la Comunidad justificaron la utilización de esos dos artículos por su relación con la realización de los objetivos comunitarios que, se admitió, incluían la protección medioambiental por lo menos si se los interpretaba ampliamente de acuerdo con sus formulaciones, tan generales, contenidas en el Preámbulo y el artículo 2 del TCEE, según los cuales, respectivamente, «la mejora constante de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos» y «el desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad» eran fines y objetivos comunitarios.

Sin embargo no fue hasta finales de la década de 1970 cuando el TJCE tuvo ocasión de aprobar de un modo general la utilización del artículo 100 para fundar la adopción de directivas «medioambientales». En 1979 el Tribunal indicó que «... no está excluido en absoluto que las disposiciones sobre el medio ambiente puedan basarse en el artículo 100 del TCEE. Disposiciones que se hacen necesarias por consideraciones re-

industrial, la aceleración de la adaptación de las estructuras agrícolas y el desarrollo de zonas rurales. De los Mioscus asignados a cada uno de esos objetivos la Comisión ha estimado qué tanto por ciento de las sumas se afecta a acciones en favor del medio ambiente. Sobre esa base la prioridades medioambientales se han incluido en dos Fondos estructurales: el FEOGA Orientación (que ha actuado a través de Reglamentos que conciernen la mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas) y el FEDER que el 29-11-1989 creó el programa ENVIREG en el marco de la financiación de «iniciativas comunitarias» con particular atención al medio ambiente. En este programa participa también el Fondo Social Europeo financiando acciones de formación profesional. El marco jurídico más general lo van a proporcionar en el futuro los artículos 130 D y E del TCEE reformados por el Tratado de Maastricht.

lativas al medio ambiente y a la salud pueden constituir una carga para las empresas a las que se aplican y si no existiera armonización de las normas internas en la materia, la competencia podría ser sensiblemente falseada» (38). En ese asunto el Tribunal estableció también que las Directivas en cuestión quedaban incluidas en el programa de acción medioambiental de la Comunidad de 1973 y en el programa general de 1969 para la eliminación de las barreras técnicas al comercio.

De otra parte el artículo 30 TCEE prohíbe a los Estados miembros que impongan «restricciones cuantitativas sobre las importaciones» o «medidas que tengan un efecto equivalente» a menos que sean consistentes con el tratado. El artículo 36, sin embargo, establece que las disposiciones del artículo 30, «... no serán obstáculo para las 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 ... (pero tales prohibiciones o restricciones) no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros».

Por medio de una bien conocida y copiosa jurisprudencia que llega hasta nuestros días, el Tribunal de Luxemburgo ha establecido progresivamente conforme a qué criterios es admisible la justificación de la protección de la salud y del medio ambiente para aplicar el artículo 36. Fundamentalmente ha establecido que la medida debe ser *necesaria* para dicha protección y que no debe imponer una *carga excesiva* o desproporcionada al comercio interestatal. En todo caso el Tribunal no admite justificaciones abstractas y examina siempre el objetivo concreto de cada medida o decisión estatal (39).

(38) As 91/79 Comisión c. Italia (1980), R. 1099, pág. 1106. También, asunto 92/79, Comisión c. Italia, (1980), R. 1115. Un balance de la jurisprudencia comunitaria en materia medioambiental en: M. Díez de Velasco. *Aspectos jurídicos del medio ambiente en la Comunidad Europea y en especial la contribución de su Tribunal de Justicia*. Universidad de Granada. Colección de Estudios jurídicos internacionales y Europeos. Seminario Permanente n.º 6, 1991.

(39) Partiendo de la sentencia básica en el asunto 120/78 («Cassis de Dijon») de 20-2-1979, R. pág. 649, diferentes sentencias (decidiendo recursos prejudiciales o por incumplimiento) han ido precisando el significado de las obligaciones impuestas por los artículos 30 y 36 TCEE en el contexto de la protección de la *salud* y del *medio ambiente*. La serie comprende principalmente las sentencias en los asuntos 53/80 (de 5-2-1981. R.

9. Desde su modificación por el artículo 25 del Acta Única Europea el Tratado de Roma pasó a incorporar un título nuevo (Título VII), dedicado específica y exclusivamente al *Medio Ambiente*. Si bien cuando éste se adoptó ya estaba en vigor una apreciable serie de normas comunitarias medioambientales, lo cierto es que fue entonces cuando se definió y estableció legislativamente el objeto de una política medioambiental autónoma, los principios en que ésta deberá basarse y el régimen de distribución de competencias y el del procedimiento para adoptar decisiones en la materia.

El nuevo artículo 130 R 1, establece explícitamente, sin precisar sectores concretos de intervención ni determinar las competencias comunitarias, que la acción de la Comunidad, por lo que respecta al medio ambiente, tendrá por objeto conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas; (y) garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales (40).

409); 220/81 (de 22-6-1982. R.2349); 40/82 (de 15-7-1982. R. 2793); 174-82 (de 14-7-1983. R. 2445); 35/84 (de 18-2-1986. R. 545); 176 /84 (de 12-3-1987. R. 1193); 304/84 (de 6-5-1986. R. 1511); 54/85 (de 13-5-1986. R. 1067); 87 y 88/85 (de 27-5-1986. R. 1707); 261/85 (de 4-2-1988. R. 547); 190/87 (de 20-9-1988. R. 4689); 215/87 (de 7-3-1989 R. 617); 228/87 (de 22-9-1988. R. 5099); 274/87 (de 2-2-1989. R. 229); 380/87 (de 13-7-1989. R. 2491); 169/89 (de 23-5-1990. R. 2143) (...) Cfr. especialmente la sentencia de 7-2-1985 relativa a los efectos en el comercio intracomunitario de la Directiva 75/439/CEE sobre la eliminación de las aceites usados (As. 240/83 Rec. pág. 531) en la que el Tribunal reconoció que la protección del medio ambiente era un objetivo esencial de la Comunidad, por lo que en ciertos casos estaba permitido limitar el alcance del principio de libre circulación de bienes. Cfr. así mismo la sentencia de 20-9-1988 en el *asunto de las botellas danesas* (As. 302/86 . Rec 4067). En la sentencia de 9 de julio de 1992, ya citada, en el asunto C-2 / 90, el TJCE ha establecido que « Tratándose del medio ambiente debe destacarse que los residuos son objetos de naturaleza particular. Su acumulación, incluso antes de que se conviertan en peligrosos para la salud, constituye, teniendo en cuenta en especial la capacidad limitada de cada región o localidad para recibirlos, un peligro para el medio ambiente» (ap. 30). De ahí la inadmisibilidad de las alegaciones de violación de los artículos 30 y 36 del TCEE por normas belgas prohibiendo el depósito de dichos residuos provenientes de terceros Estados. Cfr. también la sentencia en el asunto C-45/91 de 7 de abril de 1992 (aún no publicada en el Rec.).

(40) En relación con este último objetivo se adoptó la Declaración sobre el artículo 130 R del TCEE aneja al Acta Final, según la cual, «... con respecto al tercer guión del apartado 1º la Conferencia confirma que la acción de la Comunidad con respecto al medio ambiente no deberá interferir en la política nacional de explotación de los recursos energéticos».

Por su parte los sucesivos párrafos del propio artículo 130 R enuncian una serie de principios y reglas en los que deberá basarse la acción de la Comunidad y en su caso de los Estados en materia medioambiental. Los principios y reglas deben considerarse de naturaleza jurídica y por ello la actividad comunitaria y estatal para su aplicación y desarrollo es controlable por el Tribunal de Luxemburgo.

A) Ciertos principios son estrictamente de protección ecológica y obligan a los Estados miembros tan directamente como a la Comunidad. Así el de *acción preventiva* y el de *corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente* (art. 130.R.2.) (41) que establecen dos exigencias fundamentales: el aseguramiento de que las actividades realizadas en el territorio de un Estado comunitario (o bajo su jurisdicción o control) no afecten al medio ambiente de otros Estados o, en general, de espacios no sometidos a ninguna soberanía; y la previa evaluación de los posibles efectos medioambientales de toda decisión.

B) Determinadas normas regulan más inmediatamente la acción normativa comunitaria.

Así, el principio de que las «exigencias en materia de protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad», que por fin abre *normativamente* la vía a que cada iniciativa enmarcable dentro de una política común sea obligatoriamente confrontada con las exigencias de la política medioambiental (130.R.2.). Y la regla directriz de que en la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta «... toda una serie de elementos de juicio: datos científicos y técnicos, condiciones medioambientales en diferentes regiones, ventajas y cargas que resulten de la acción o de la inacción y el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones» (art. 130.R. 3.).

C) Principios y reglas relativos a la distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en materia medioambiental.

(41) En la antecitada sentencia de 9 de julio de 1992, aún no publicada en el Recueil, en el asunto C-2 / 90, el TJCE ha establecido que «... el principio de corrección ... implica que corresponde a cada región, comuna u otra entidad local tomar las medidas apropiadas para asegurar la recepción, el tratamiento y la eliminación de sus propios residuos; éstos deben así ser eliminados lo más cerca posible de su lugar de producción, para suprimir en lo que se pueda su transporte» (ap. 34).

Son: El principio fundamental de *subsidiariedad* (42), según el cual: La Comunidad actuará en los asuntos de medio ambiente en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado I puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente (130.R.4.). Y, el principio de que los Estados podrán mantener y adoptar *medidas de mayor protección* (43) sin que para ello sean obstáculo las medidas comunitarias (art. 130.T.).

En lo que se refiere a la *vertiente exterior* del ejercicio de las competencias comunitarias, la solución al problema de la distribución de competencias se organiza en torno a dos reglas (artículo 130.R.5.): i) La de que dentro del marco de sus respectivas competencias Comunidad y Estados miembros cooperarán con los terceros países y las Organizaciones Internacionales competentes. Y, ii) La de que las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 228 TCEE., entendiéndose la referencia a ese artículo sin perjuicio de la competencia de los Estados para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales (130.R.5.).

Abundando en la doctrina comunitaria tradicional, incorporada al mismo acervo comunitario, el segundo párrafo de la antes citada Declaración anexa al Acta Final establece que: «La conferencia considera que las disposiciones del párrafo segundo del apartado 5 del artículo 130 R no afectan a los principios que resultan de la sentencia AETR» (44) . Esto significa que los Estados, una vez que haya sido adoptado un régimen comunitario específico en un determinado sector de la política medioambiental, no tienen ya el poder de celebrar acuerdos con referencia a ese mismo sector.

D) Principios de financiación y distribución de las cargas económicas, parcialmente relacionados con la anterior categoría.

(42) Principio cuya introducción se inició a partir de la Recomendación del Consejo n.º 75/436 Euratom, CECA, CEE (DOCE n.º L 194 de 25-7-1975).

(43) En el contexto Euratom la reciente sentencia de 25-11-1992 en el asunto C-376/90, Comisión c. Bélgica, (aún no publicada en el Rec.) ha interpretado el artículo 2 b) TCEEA en el sentido de que la uniformidad de las normas de seguridad allí prevista no significa que éstas no puedan permitir una protección(nacional) más estricta (ap. 19).

(44) Cfr. la sentencia de 31 de marzo de 1981. As. 22/70 (Com c. Consejo) R. 1971, pág. 263.

El principio de *quien contamina paga* que hace recaer sobre el contaminador (público o privado) el coste económico de la prevención y /o de la reparación del daño causado (130.R.2.) (45). Y, el principio de que: «... los Estados miembros asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas...», sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario (130.R.4. último inciso).

Por lo que se refiere al procedimiento de decisión dos aspectos son reseñables dentro de la regulación del Acta Única: i) Que no se impone ninguna forma jurídica a los actos que se adopten y que, por lo tanto, todas ellas serían utilizables, en la línea por lo demás de la utilización hecha previamente del artículo 235 (46). ii) La introducción de la exigencia de una doble votación unánime, la primera sobre el programa y la segunda sobre la ejecución del mismo: «El Consejo determinará pues por unanimidad las cuestiones que deben regirse por decisiones que habrá que tomar por mayoría cualificada» (artículo 130 S. 2.).

De otra parte, la decisión sobre si en un determinado sector el nivel de protección garantizable por la Comunidad es superior al garantizable por los Estados le corresponde al Consejo de acuerdo con el 130 S. 1.: «El Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, decidirá la acción que la Comunidad deba emprender». Ello, en todo caso, bajo el último control del T.J.C.E. por las vías que correspondan de los artículos TCEE 173,175 y 177.

10. De acuerdo con el artículo 100.A. del TCEE , introducido por el Acta Única, el Consejo puede adoptar (tras el oportuno procedimiento y por mayoría cualificada) medidas de aproximación de legislaciones en

(45) La proyección al plano internacional de este principio fue obra, como es sabido, de la OCDE que adoptó sus primeras recomendaciones en ese sentido en 1972. Desde 1989 se han hecho esfuerzos por parte de la Comisión para la adopción de una directiva que establezca y regule plenamente la responsabilidad civil del contaminador. Cfr. COM 991) 219 final y COM. 92 (52).

(46) Hasta finales de 1992 el Consejo ha adoptado en torno a 95 directivas sin contar las modificaciones necesarias para adaptarlas a los cambios y a la evolución de las técnicas y de los procesos contaminantes. Un buen análisis de la directiva como instrumento normativo en materia medioambiental en: Rehbinder, E.y Stewart, R. *Environmental protection policy*. Vol 2 de «Integration through Law». (Ed.: Cappeletti, Seccombe, Weiler). Berlin, Nueva York 1985, p. 33 ss.

derogación del artículo 100, con tal que las mismas tengan por objeto el establecimiento y funcionamiento del *Mercado Interior* (47). Ahora bien del 100.A.3. resulta que las intervenciones ex 100.A. caben en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores y que las propuestas correspondientes de la Comisión se basarán en un nivel de protección elevado. En los casos apropiados, dichas medidas de armonización incluirán una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control (art. 100.A.5. 2.º párr.).

Así mismo, el artículo 100.A.4. prevé el derecho de los Estados de paralizar la aplicación de las medidas armonizadoras por medio de decisiones unilaterales aplicadoras de disposiciones nacionales, por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio ambiente de trabajo o del medio ambiente *tout court*. Las dudas sobre si, de acuerdo con esta norma, los Estados lo único que pueden hacer es aplicar normas preexistentes divergentes o, además, establecer nuevas normas no ha sido claramente despejada por la jurisprudencia (48).

En todo caso hay que diferenciar entre sectores ambientales en los que se interviene ex artículo 100 A y sectores en los que se interviene ex título VII. De acuerdo con la jurisprudencia del TJ, dos criterios son fundamentales para ello. El primero es el del fin que persigue la medida, es decir si junto al medio ambiente se quiere proteger también la libre competencia. Si esta finalidad prevalece se utilizará el artículo 100A;

(47) El art. 100.B. prevé que la realización del Mercado interior advenga por medio de actos del Consejo, incluso más allá del límite del 31 de diciembre de 1992, fecha en principio última para la realización del mismo.

(48) El Estado que adopte tales disposiciones deberá notificarlo a la Comisión que las confirmará después de haber comprobado que no se trata de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados. La Comisión o cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia si considera que otro Estado miembro abusa de las citadas facultades (art. 100. A. 5. 1º párr.). Esta norma ha permanecido inaplicada hasta fecha muy reciente en que lo ha sido a instancias de Alemania. Cfr. la ya citada y bien conocida sentencia en la materia dictada el 20-9-1988 en el asunto de las botellas danesas (As. 302/86 . Rec 4067), según la cual en ausencia de una armonización comunitaria de reglamentaciones específicas corresponde a los Estados miembros determinar el nivel de protección que consideran adecuado.

si prevalece o es exclusivo el fin de la protección se deberá utilizar el título VII. Un segundo criterio se encuentra en el nivel de protección que se quiera asegurar a las exigencias medioambientales: si se quiere de modo *uniforme* el más alto nivel de protección (entre los protegidos en los diferentes Estados miembros) se actuará sobre la base del artículo 100.A.; si en cambio se quieren consentir soluciones diferenciadas en diferentes países se deberá actuar con base en el título VII (49).

11. El tratado sobre la Unión Europea ha supuesto novedades importantes en materia de Derecho comunitario medioambiental, introducidas por la vía de la reforma a las pertinentes disposiciones del TCEE.

Ante todo la protección medioambiental es formalmente «constitucionalizada». Así, por un lado el artículo 2 enuncia los fines comunitarios de esta manera: «La Comunidad tendrá por misión promover (...) un crecimiento sostenible (50) y no inflacionista que respete el medio ambiente (...) la elevación del nivel y de la calidad de la vida». Y el artículo 3 establece que para alcanzar esos fines la acción de la Comunidad implicará en las condiciones y según los ritmos previstos en

(49) En la sentencia de 11-6-1991 en el asunto 300/89, el Tribunal anuló la directiva 89/ 428 CEE del Consejo relativa a los desechos de dióxido de titanio porque había sido adoptada sobre la base del artículo 130 S y no sobre la (única admisible) del 100A. Su argumentación se basó en tres consideraciones principales: la de que el principio de que las «exigencias en materia de protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad» (art. 130 R. 2.) implica que una medida comunitaria no tiene por qué fundarse en el 130 S por el solo hecho de perseguir igualmente objetivos de protección medioambiental; la de que las consideraciones medioambientales que fundan disposiciones pueden gravar a las empresas y falsear la competencia en ausencia de normas de armonización, las cuales contribuyen en su caso a realizar el mercado interior y por ello dependen del art. 100A; finalmente, la de que la exigencia del art. 100.A.3. de que las propuestas correspondientes de la Comisión se basarán en un nivel de protección elevado respecto al medio ambiente expresa claramente que los objetivos protectores del 130 R se pueden alcanzar por el 100A. Cfr. SAGGIO, A. «Le basi giuridiche della politica ambientale nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore dell'atto unico europeo». *Rivista di Diritto Europeo* 1990, pág. 39 ss.

(50) A esto se refiere la Declaración n.º 20, Aneja al Acta Final del TUE, *relativa a la evaluación de las repercusiones de las medidas comunitarias sobre el medio ambiente*: «La Conferencia toma nota del compromiso de la Comisión en el marco de sus propuestas y del de los Estados miembros en el contexto de su aplicación, de tener plenamente en cuenta los efectos sobre el medio ambiente, así como el principio del crecimiento sostenible».

el tratado: (...) K) una política en el ámbito del medio ambiente; (...) O) una contribución a logro de un alto nivel de protección de la salud; (...) T) medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo».

Mientras que el artículo 36 no es modificado sí lo es el 100.A.1. TCEE, de modo que el procedimiento de decisión para adoptar en su caso medidas de aproximación en materia de protección del medio ambiente será el llamado de *codecisión* con el Parlamento Europeo. Por otra parte sí ha experimentado grandes innovaciones el Título XVI. Tales cambios son los siguientes:

A) Por lo que se refiere a los objetivos de la política medioambiental el 130. R. 1. añade uno nuevo a los ya previstos en el Acta Única: «el fomento de las medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente».

B) En lo que se refiere a los principios y reglas (art. 130 R 2), aparte de la reiteración de las disposiciones del Acta Única, aparecen también algunas novedades importantes.

a) Entre los principios de protección ecológica se introduce el principio de cautela junto a los de acción preventiva (51) y de corrección en la fuente. El «principio de cautela» o «de precaución» establece (en su forma *suave*) que en caso de una amenaza de daños medioambientales graves o irreversibles la carencia de *total certidumbre* científica al respecto no debe impedir la adopción de las medidas pertinentes dirigidas a prevenir el deterioro del medio ambiente. En una versión más *dura* el principio «impone» la adopción de las medidas citadas. En todo caso la no adopción de las medidas pertinentes coloca al agente en la situación de riesgo de violar una obligación de obrar con diligencia, forzándole a probar frente a los lesionados reclamantes que había adoptado todas las precauciones razonablemente exigibles para que el daño no se acabara produciendo.

b) Entre las reglas que rigen más inmediatamente la acción normativa comunitaria, se introduce la especificación de que la política medioambiental (...) tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en distintas regiones de la Comunidad. Se extiende así específicamente al ámbito medioambiental una disposición limitada antes al ámbito de

(51) Cfr. La Declaración n.º 20 antes citada.

la realización del mercado Interior por la vía de la aproximación de legislaciones (en cuyo art. 100.A. permanece). Esta nueva formulación introduce una regla jurídica cuyo cumplimiento es controlable por el Tribunal.

Por otro lado se renueva con rotundidad la presencia obligada del elemento medioambiental en todas las políticas comunitarias: (...) Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la *definición y en la realización* de las demás políticas de la Comunidad» (52).

c) Por lo que se refiere a los principios y reglas sobre distribución de competencias se produce la novedad de introducir en el ámbito medioambiental, naturalmente sin referencias al artículo 36 TCEE, la cláusula específica de protección estatal según la cual las medidas de armonización necesarias para responder a las exigencia derivadas de los objetivos y principios: (...) incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.

Por otro lado se produce la desaparición de las referencias a la subsidiariedad convertida ahora en principio constitucional de la Unión Europea a través del artículo C del Tratado de Maastricht en relación con el 3 B del TCEE (reformado).

Por lo que se refiere al régimen de las *relaciones exteriores* el art. 130 R reitera las disposiciones del Acta Única sin novedad alguna. Asimismo la salvaguardia de los principios contenidos en la sentencia AETR se reitera a través de la Declaración Aneja número 4.º.

d) EL régimen de la *financiación* de la política medioambiental se basa en dos disposiciones. Una de ellas repite sin apenas matices la correspondiente del Acta Única en cuanto, según ella «(...) sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política del medio ambiente».

De otra parte, sin embargo, al margen de la aplicación del principio de quien contamina paga, cabe que el Consejo en el propio acto de adop-

(52) Las declaraciones anejas números 9 y 24 establecen directrices relativas a exigencias específicas propias de dos ámbitos medioambientales i) la protección de la Naturaleza. Y, ii) La protección de los animales.

ción de una de las medidas establecidas por medio del artículo 189 C, establezca disposiciones que amparen a un Estado si se considera que los costes de la aplicación de la medida son desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro. Esas disposiciones pueden adoptar la forma, conjunta o separada, de: excepciones de carácter temporal; y de apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión que será creado a más tardar el 31 de diciembre de 1993 con conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 D.

12. La novedad es total en lo referente al procedimiento de adopción de decisión en materia medioambiental. Se prevé la utilización de los siguientes procedimientos:

i) El procedimiento previsto por el artículo 189 C es decir el procedimiento de *cooperación* (introducido por el artículo 149.2. del Acta Única Europea). A través del mismo y previa consulta al Comité Económico y Social, el Consejo (por mayoría cualificada o por unanimidad, según los supuestos): 1.º Decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para realizar los objetivos fijados por el artículo 130. R. (artículo 130. S. 1.). Y, 2.º Adoptará en su caso las medidas necesarias para la ejecución de los programas de acción de carácter general (130. S. 3. 2.º guión).

ii) Un procedimiento según el cual el Consejo *por unanimidad*, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité económico y social : 1.º Adopta ciertas disposiciones o medidas, concretamente : —disposiciones esencialmente de carácter fiscal; —medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos; —medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general. 2.º Puede definir las medidas antes mencionadas sobre las cuales las decisiones deban ser tomadas por mayoría cualificada (art. 130, S. 2). 3.º Adoptará en su caso las medidas necesarias para la ejecución de los programas de acción de carácter general (art. 130, S. 3. 2.º inciso).

iii) El procedimiento previsto en el artículo 189 B. llamado de *codecisión*, según el cual el Consejo adoptará, en otros ámbitos, previa consulta al Comité Económico y Social programas de acción general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse. (art.130. S. 3). Así mismo, como se ha señalado, el procedimiento del *artículo 100 A* para la aproximación de disposiciones medioambientales re-

lativas al mercado interior, al que se remite el art.130. S. 2., es el propio procedimiento de codecisión.

III. UTILIZACIÓN PROGRESIVA DE INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN PROPIOS

13. Estos instrumentos son fundamentalmente de dos clases órganos específicos y medios financieros.

a) *Órganos específicos*

Naturalmente las competencias comunitarias específicas en el ámbito medioambiental fueron atribuidas a servicios de la Comisión. Así, desde 1981 todos los servicios de ésta encargados del medioambiente y de la protección de los consumidores constituyeron la Dirección general XI «Medio ambiente, seguridad nuclear y protección civil», que tiene una competencia general en la materia y gestiona los créditos del Título «Medio ambiente» del Presupuesto. Pero otros aspectos dependen de otras Direcciones Generales: la investigación de la DG XII; la aplicación de directivas en terrenos como la contaminación acústica de la DG III; así mismo determinados servicios especializados en medio ambiente dependen de las DG VI y VII y actividades también especializadas dependen de la DG V. Finalmente otros aspectos dependen de las DG XIV (pesca), XVI (política regional), XVII (energía), XVIII (crédito e inversiones) así como del Banco Europeo de Inversiones. Otras funciones son desarrolladas por el Instituto del Medio ambiente y el Instituto de Aplicaciones de la teledetección de Ispra, que forman parte del Centro Común de Investigaciones (53).

Sin embargo, dejando de lado esos «servicios centrales» así como los diversos comités de vigilancia, seguimiento y control establecidos por diferentes disposiciones de Derecho comunitario derivado, las exigencias globales de la puesta en práctica de la política medioambiental ha conducido a la creación de órganos específicos.

(53) Cfr. Tribunal de Cuentas. *Informe especial n.º 3192 sobre el medio ambiente*. DOCE n.º C 245 de 23-9-1992, pág. 6.

i) *La Agencia Europea del Medio Ambiente*

14. El 7 de mayo de 1990 el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores adoptó el Reglamento de creación de la Agencia, cuyas competencias, por el momento se mantienen en los ámbitos de la recogida de datos, información y uniformización de técnicas y estándares de control (54).

En ese sentido el Reglamento pretende establecer una red europea de información y de observación sobre el medio ambiente que será coordinada por la Agencia, y que se compondrá de los principales elementos que componen las redes nacionales de información, los centros de control nacionales y los llamados centros «temáticos».

Las funciones de la Agencia son la recogida, tratamiento, análisis, registro, cotejo y evaluación de datos, en particular relativos a ciertos sectores medioambientales considerados prioritarios y al estado del medio en general. Proporcionar información a la Comunidad y los Estados. Elaborar informes de expertos y facilitar criterios uniformes de evaluación para que los datos se apliquen en los Estados, contribuyendo a garantizar la comparabilidad de los datos a escala europea y fomentando la armonización de los métodos de medición. Fomentar la integración de las informaciones europeas sobre el medio ambiente en programas internacionales de vigilancia del medio y ocuparse de la amplia difusión al público de informaciones fiables sobre el medio. Estimular el desarrollo y la aplicación de técnicas de previsión, de métodos de evaluación del coste de los daños al medio ambiente y de los costes de las políticas de prevención, de protección y de restauración del medio y, finalmente, de intercambio de información sobre las mejores tecnologías protectoras disponibles. Se prevé también que la Agencia coopere y establezca vínculos con EUROSTAT, OCDE, NU, PNUMA, AIE, AIEA, AEE y CCR (Centro común de investigación de la CEE).

Seis meses después de entrar en vigor el Reglamento los Estados miembros deberán comunicarle a la Agencia los principales elementos de sus redes nacionales de vigilancia medioambiental.

15. La estructura orgánica de la Agencia es la siguiente : Un Consejo de Administración compuesto por un representante de cada Estado miembro, por dos representantes de la Comisión y por dos persona-

(54) Reglamento n.º 1210/90 de 7 de mayo. DOCE L 120 de 11-5-1990, pág. 1.

lidades científicas elegidas por el Parlamento Europeo, que decidirá por mayoría de dos tercios de sus miembros salvo en el supuesto de designación de «centros temáticos». Este órgano adopta el programa plurianual de trabajo y cada programa anual. También anualmente el Consejo adoptará un informe general dirigido al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros.

La Agencia estará dirigida por un Director ejecutivo nombrado por el Consejo de Administración a propuesta de la Comisión, para un período de cinco años, quien representará legalmente a la Agencia. Habrá también un Comité científico designado por el Consejo de administración, que elaborará dictámenes.

A lo anterior conviene añadir que la Agencia tiene personalidad jurídica propia y que gozará en cada uno de los Estados de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconozcan a las personas jurídicas. Así mismo la Agencia estará abierta a los países que no sean miembros de las Comunidades Europeas, pero que compartan el interés de la Comunidad y los Estados miembros por sus objetivos, en virtud de acuerdos celebrados entre la Comunidad y dichos países con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 228 TCEE.

Los datos relativos al medio ambiente proporcionados a la Agencia o comunicados por la misma podrán publicarse y serán accesibles al público siempre que sean conformes con las normas de la Comisión y de los Estados miembros relativas a la difusión de la información, en particular en lo que se refiere a la confidencialidad.

Como se puede apreciar, las funciones atribuidas a la Agencia no son por el momento excesivamente relevantes. Sin embargo (y esta es una condición impuesta por el Parlamento Europeo cuando debatió la creación en marzo de 1990) dos años después de la entrada en vigor del Reglamento, el Consejo revisará las funciones de la Agencia y decidirá sobre sus nuevos cometidos, en especial en lo referente a su participación en el control de la aplicación de la legislación comunitaria; el establecimiento de distintivos «medio ambiente» y de criterios para la atribución de dichos distintivos; el fomento de tecnologías compatibles con el medio ambiente y su uso y transferencia; y el establecimiento de criterios para evaluar el impacto sobre el medio ambiente.

Por desgracia la puesta en marcha de la Agencia se ha retrasado indebidamente por causa de una absurda falta de acuerdo en la designación de su sede (55).

ii) *Previsiones orgánicas del Quinto programa*

16. En el capítulo IX del Quinto programa de acción se establecen tres niveles de diálogo a los que corresponden tres nuevos organismos.

Un foro general consultivo sobre el medio ambiente creado para servir de lugar de consulta e intercambio de informaciones entre los sectores industriales y de producción, el mundo de la empresa, las administraciones locales y regionales, los sindicatos, las asociaciones de defensa de los consumidores y del medio ambiente y las pertinentes Direcciones Generales de la Comisión. Este Comité actuará como organismo marco con subgrupos especializados que se irán creando a medida que surjan problemas concretos.

Una red de ejecución encargada de la aplicación práctica de las medidas comunitarias, compuesta de inspectores de los Estados miembros y de representantes de la Comisión, con la ayuda, si fuera necesario, de la futura Agencia Europea del Medio Ambiente. Su objeto consistirá fundamentalmente en el intercambio de experiencias e información y en el desarrollo de planteamientos comunes en un nivel práctico, bajo la supervisión de la Comisión. Esta Red podrá contribuir a promover la coherencia y la igualdad en la aplicación y el cumplimiento de las normas comunitarias y los Estados podrán recabar sus recomendaciones sobre los mecanismos de cumplimiento y sobre los acuerdos referentes a las auditorías y los informes

Un grupo de estudio de política medioambiental que incluirá representantes de la Comisión y de los Estados miembros con rango de Director general, y que estará encargado de facilitar la comprensión mútua y los intercambios de puntos de vista en materia de políticas y medidas relativas al medio ambiente. Este Grupo será organizado según el modelo del Comité de Directores generales de la industria que trabaja muy eficazmente desde hace años.

b) *Instrumentos financieros específicos*

17. El único instrumento financiero específico para la política del medio ambiente es el mecanismo LIFE. Junto a él cabe colocar el re-

(55) Tal situación ha exigido prorrogar el funcionamiento del sistema CORINE. Cfr. *supra* nota 12.

cientemente creado Fondo de cohesión. Por lo demás (ya se ha señalado) se realizan acciones de financiación en favor del medio ambiente con base en dos Fondos estructurales, el FEDER y el FEOGA, a través de los Fondos de investigación comunitaria y por medio del Banco Europeo de inversiones.

i) *El mecanismo LIFE*

El Reglamento por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente fue adoptado por un acuerdo político del Consejo medioambiental el 12 de diciembre de 1991 y aprobado formalmente por el Consejo el 18 de mayo de 1992 (56).

Sus objetivos generales son cuatro. Los tres primeros deben cumplirse en el interior de la Comunidad. De acuerdo con ellos LIFE debe, en primer lugar, contribuir a reforzar y acrecentar la eficacia de las estructuras administrativas o de los servicios destinados a asegurar la puesta en práctica de las disposiciones medioambientales. A ese objetivo le corresponden *acciones* como la formación de gestores medioambientales, responsables de empresas, personal de gestión de zonas sensibles, «ecoconsejeros» para los poderes públicos, etc., así como ayudar al desarrollo y la modernización de los sistemas de redes de vigilancia y control.

Asimismo LIFE debe contribuir al control y a la reducción de las diferentes formas de contaminación a través de una acción que sea complementaria de la desarrollada por vía normativa. Por ello su actividad conforme a este objetivo deberá orientarse a *las empresas*, especialmente por medio de la promoción de tecnologías nuevas propias sobre todo en sectores industriales muy contaminantes; la restauración de lugares degradados por antiguas actividades industriales; el desarrollo de técnicas de reciclamiento y reutilización de residuos; y la promoción y la valorización de la auditoría medioambiental respecto de empresas.

Finalmente debe contribuir a la protección de zonas ecológicamente sensibles, al mantenimiento de la diversidad biogenética y la recuperación y la protección de centros urbanos (57).

Los recursos presupuestarios de LIFE se consignarán como créditos

(56) Bol. CE 5-1992, pág. 51. Ver: Reglamento (CEE) n.º 1973/92 por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) DOCE n.º L 206 de 22-7-1992.

anuales en el presupuesto general de las Comunidades. La participación financiera de la Comunidad en los diferentes proyectos podría variar entre el 30% y el 100% del coste de las acciones en función de la naturaleza de la acción y de su iniciador.

18. De acuerdo con el preámbulo de su Reglamento creador, el instrumento LIFE respeta específicamente los principios de subsidiariedad y de quien contamina paga.

Por lo que se refiere al primero de ellos su vigencia no impide ciertamente la intervención LIFE destinada a asegurar la cohesión entre los Estados miembros o a evitar los falseamientos de la competencia o los obstáculos al Mercado interior.

Y en lo que se refiere al segundo, ciertas acciones en el marco LIFE no se consideran contrarias al principio quien contamina paga, como por ejemplo las ayudas financieras que se conceden a las colectividades locales para construir o gestionar instalaciones públicas de protección del medio ambiente cuyos gastos no pueden ser totalmente cubiertos por los cánones de los contaminadores que recurran a ellas; las financiaciones destinadas a compensar las cargas particularmente onerosas que se imponen a ciertos contaminadores para obtener un grado de pureza excepcional del medio ambiente; y las contribuciones acordadas para estimular los esfuerzos de investigación y de desarrollo en vista de la puesta en práctica de técnicas, procedimientos de fabricación o de productos ecológicos (58).

La coordinación del instrumento LIFE con las intervenciones financieras comunitarias con base en fondos estructurales u otros instrumentos para la protección del medio ambiente sólo puede realizarse eficazmente por la Comisión. En todo caso el Reglamento LIFE prevé la integra-

(57) El cuarto objetivo general debe cumplirse hacia afuera de la Comunidad y se dirige a la participación de LIFE en *programas transnacionales*, centrándose en la búsqueda de soluciones a problemas globales (efecto de «sierra», destrucción de bosques tropicales, disminución de la capa de ozono, contaminación de los mares) y a la protección especial de tres zonas prioritarias: Báltico, Mediterráneo y países del Este. Se trataría así, en todo caso, de ayudar a países terceros necesitados favoreciendo la celebración de convenios internacionales y de contribuir a los mecanismos financieros multilaterales.

(58) Ver en ese sentido y para todo esto: Club de Bruxelles. *L'environnement dans le Marche unique europeen*. Volume I, 1992, pág. 61 a 63.

ción en ese instrumento de los programas ACMAT, MEDSPA y NORSPA (59).

ii) *El Fondo de Cohesión*

19. La creación de este Fondo, establecida por el Tratado de Maastricht, está prevista ahora en el artículo 130. D. TCEE, para antes del 31 de diciembre de 1993, por medio de un acto del Consejo adoptado por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Se trata de un Fondo « que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte» y al que se refieren los (modificados) artículos TCEE 129 C.1. y 130 S.5. El «Protocolo sobre la cohesión económica y social» n.º 15 anexo al Acta Final de Maastricht, especifica que se contribuirá a los proyectos de Estados miembros que tengan un PNB per cápita inferior al 90 % de la media comunitaria y que cuenten con un programa que conduzca al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica según lo dispuesto en el (modificado) artículo 104 C del TCE.

La situación actual respecto a la creación del Fondo es compleja. De un lado, siguiendo el acuerdo de principio del Consejo Europeo de Dublín (junio de 1992) la Comisión procedió a preparar un proyecto de Reglamento sobre el «instrumento definitivo» (60). Por su parte el Consejo Europeo de Edimburgo, ha establecido los elementos principales que deberá incluir el citado Reglamento: hasta 1999 los recursos disponibles se elevarán hasta 15500 millones de ecus y en lo que se refiere a España «es probable» que la aplicación de los criterios de asignación establecidos le atribuya de un 52% a un 58% del total. Se imponen ciertas condiciones macroeconómicas cuyo incumplimiento puede originar la

(59) ACMAT: Reglamento del Consejo 2242/87 CEE (DOCE n.º L 207 de 29-7-87) relativo a acciones comunitarias para el medio ambiente. MEDSPA: Reglamento del Consejo 563/91 CEE (DOCE n.º L 63 de 9-3-1991). NORSPA: (DOCE n.º C 276 de 23-10-1991).

(60) Propuesta de Reglamento (CEE) por el que se establece un fondo de cohesión (92/C 248/07). COM (92) 339 final, presentada por la Comisión el 7-9-1992. DOCE n.º C 248 de 25-9-1992.

suspensión de la asignación; se establece su carácter no sustitutivo y que la tasa de cofinanciación comunitaria deberá situarse entre el 80% y el 85%; finalmente se determina que «ningún tipo de gasto podrá recibir simultáneamente ayudas del Fondo de cohesión y de los Fondos estructurales. La acumulación de ayudas del fondo y de otras subvenciones y préstamos comunitarios no podrá ser superior al 90% del gasto total» (ap. n.º 9) (61).

De otra parte el propio Consejo de Edimburgo solicitó a la Comisión que preparara un «Instrumento temporal» o provisional que sería aprobado antes del 1 de abril de 1993, tras el oportuno dictamen del Parlamento Europeo, sobre la base del artículo 235 TCEE y cuya duración máxima sería de dos años. El Consejo, finalmente, aprobó el Reglamento (CEE) «por el que se establece un instrumento financiero de cohesión» (62).

CONSIDERACIONES FINALES

20. La realización de una política medioambiental comunitaria completa y eficaz se enfrenta a diferentes dificultades y está sometida a diversos interrogantes.

De una parte el incumplimiento de las directivas por los Estados miembros, particularmente desde la perspectiva de su insuficiente trasposición, sigue siendo un fenómeno común que no necesariamente demuestra dolo o negligencia estatal sino que responde en ocasiones a la complejidad de las situaciones a regular y de los instrumentos normativos a utilizar. En todo caso el refuerzo de los mecanismos y procedimientos de «concienciación» de la opinión pública, por un lado, y de control del cumplimiento, por otro, patentes en la estrategia del Quinto

(61) Ver especialmente el Anexo 3 de la Parte C de las Conclusiones de la Presidencia (Paquete Delors II). El 23-12-1992 la Comisión presentó su propuesta de reglamento rectificadora (Ver: *Europa Información* n.º 3019, pág. 9.

(62) Reglamento n.º 792/93, DOCE n.º L 79 de 1-4-1993. Según su artículo 11, entrará en vigor el 1 de abril de 1993 y permanecerá vigente hasta la entrada en vigor de un Reglamento que establezca un Fondo de Cohesión y, a más tardar, hasta el 1 de abril de 1994. Si en esta fecha aquel no hubiera entrado en vigor, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión adoptará una decisión sobre la prórroga del instrumento financiero, durante un período de tiempo limitado, a fin de asegurar la continuidad entre el instrumento financiero y el Fondo de Cohesión.

programa de acción comunitario intentan incidir en ese terreno tan prioritario.

De otra parte se hace necesario un esfuerzo mayor de coordinación de los servicios comunitarios, dependientes de la Comisión, en aras de una eficacia creciente de las acciones comunitarias y particularmente de la financiación de actividades protectoras del medio ambiente. El informe, ya aludido, presentado al respecto por el Tribunal de Cuentas comunitario, aún con toda su relatividad, es revelador al respecto.

Así mismo son evidentes los límites de la «democratización» de la política medioambiental en el tratado de Maastricht, en cuanto son aún estrechos los márgenes de acción del Parlamento Europeo y muy amplios los poderes del Consejo .

Entre las incógnitas se encuentra ciertamente la que plantea cuál será la respuesta de las fuerzas sociales, y particularmente de los empresarios, al programa de «responsabilidad compartida» que plantea el citado Quinto programa.

Más fundamental aún es la cuestión sobre el renovado sentido de la subsidiariedad en el ámbito medioambiental. Dicho principio ha tenido siempre un lugar específico, fundamental y cabalmente amplísimo en materia medioambiental, particularmente desde la regulación introducida por el Acta Única. Ahora bien, después del Consejo Europeo de Edimburgo pueden renovarse con fundamento real las inquietudes por una completa «subsidiarización» de la política medioambiental comunitaria.

Aquí se ha dejado de lado la vertiente exterior de la política comunitaria del medio ambiente. En todo caso no se quiere dejar de aludir a una cuestión de alcance universal: una protección del entorno y de la calidad de la vida en Europa no es separable de esos mismos objetivos en el resto del mundo, de ahí que la Comunidad y sus Estados miembros debieran avanzar en la línea de la protección del derecho humano a un medio ambiente.

RÉSUMÉ

Le Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement, qui eut lieu le 20 octobre 1972, c'est le point de départ de l'établissement d'une véritable politique communautaire dans le domaine de l'environnement, développée des lors de quatre façons principales, dont nous analyserons, dans cette étude, les trois premières: l'approfondissement et le processus vers une plus grande complexité de l'estrategie environnementale; l'établissement des principes et des lignes directrices d'une caractère fondamentale et qui ont trait spécifiquement à la protection de l'environnement; la creation d'instruments communautaires d'intervention; et la poussée de la presence communautaire dans les relations internationales dans le domaine de l'environnement. Après l'adoption du «Cinquième programme d'action communautaire et du Traité de l'Union Européenne», la mise en oeuvre d'une politique communautaire de protection de l'environnement qui soit, en même temps, complète et efficace, se heurte à des différents contraintes et, en plus, est soumise à plusieurs interrogantes encore non résolues.

D'une part, même s'ils sont clairs les limites de la «démocratisation» de la politique environnementale dans le Traité de Maastricht, il semble nécessaire de faire aussi un plus grand effort dans le domaine de la coordination des services communautaires, avec le but d'obtenir une efficacité croissante des actions communautaires. D'autre part, le non accomplissement des directives environnementales par les Etats membres est un phénomène qui va exiger une attention prioritaire et qui devra être mise en question à la lumière du sens renoué du principe de subsidiarité dans le domaine de l'environnement. En dernier lieu, parmi les questions non résolus on trouve celle qui pose quelle va être la réponse des forces sociales et plus particulièrement des entrepreneurs, au nouveau programme de «responsabilité partagée».

ABSTRACT

The European Summit of 20th October 1972 initiated the building of the fundamentals of a communitarian environmental policy that, from then on, has acquired a progressive autonomy. This autonomy has four main manifestations, the first three of them being analysed in this article: the deepening and the growing complexity of the environmental strategy; the establishment of fundamental principles and norms specifically directed to the protection of the environment; the progressive utilization of communitarian instruments of intervention; and the intensification of the action of the EC in the international environmental relations. After the adoption of the «Fifth Program of Action» and of the «Treaty on the European Union» (1992), the implementation of a complete and effective communitarian environmental policy confronts different difficulties and has to answer several questions.

On one side, not very significant has been the progress towards the «democratization» of the decision processes affecting the environmental policy at the Maastricht Treaty; besides, stronger efforts will be needed to better coordinate the communitary structures in order to make them more efficient. On the other side, the persistent phenomenon of the violation by the Member States of their obligations to implement the environmental directives has to be reexamined under the light (or darkness) of the new significance of the Principle of subsidiarity. Lastly, among the main interrogation points is that of how the social forces, particularly the enterprisers, shall answer to the exigences of the new program of «joint liability».