

LA ECLOSIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA: ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA

Cristina Sirvent Alonso¹

RESUMEN

En el presente trabajo se expondrá la génesis del Derecho Ambiental en España, y consecuentemente, en la Unión Europea, pues como se observará, la aparición y desarrollo de esta normativa ambiental en España, es fruto del escenario y las políticas de la Unión. Entonces se analizarán las ventajas que se obtienen de tratar el Derecho Ambiental desde una perspectiva supranacional frente a la estatal, por las especiales características que constriñen el objeto del Derecho Ambiental y lo diferencian del resto de las disciplinas del derecho, para acabar dando una visión global del mismo.

PROLEGÓMENO

España, al igual que la mayoría de los países pertenecientes a la Unión Europea, debe la mayor parte de su legislación ambiental al cumplimiento de las políticas de la Unión, pues ésta ha adoptado en los últimos treinta años un importantísimo número de normas ambientales (alrededor de trescientas), para la protección del entorno, las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, así como la gestión de residuos y el uso sostenible de los recursos, fomentando con ello toda una conciencia ambiental europea que los países miembros deben trasponer y cumplir en sus legislaciones internas.

Sin embargo, esta política ambiental no se configuró en el nacimiento de la Unión. Ninguno de los tres Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas: el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero² 1951, el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica 1957, y el Tratado de la Comunidad

¹ Alumna del Máster Internacional en Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible (MADAS) . Alicante, España. Matéria: democracia, capitalismo y postmodernidad. Professor Doctor Paulo Márcio Cruz.

² El 18 de abril de 1951 los seis países -Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos- firman en París el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que entra en vigor el 23 de julio de 1952 para un período de cincuenta años.

Económica Europea³ 1957, que como sus propios nombres indican, contenían disposición alguna que reconociera competencia a las instituciones europeas para actuar en materia de medio ambiente. Todo ello es lógico si tenemos en cuenta que el origen de los Tratados, aprobados en los años cincuenta, tenía como fin promover la paz y el desarrollo económico de una Europa arruinada por las guerras, y aún no existía una conciencia generalizada ecológica sobre el carácter limitado de los recursos naturales y la necesidad de frenar el deterioro ambiental en aras a una situación de sostenibilidad.

Miembros fundadores de la CECA



El objetivo del Tratado de la Comunidad Económica Europea era la creación y el buen funcionamiento de un mercado común, mediante la realización de tres grandes libertades (libre circulación de mercancías, de personas y de capital) con la consecuente eliminación de barreras entre los países firmantes y la creación de nuevas políticas comunes. Para ello, los países otorgaron competencias en estas materias a la Comunidad Europea que va a legislar y a armonizar las normativas de los países integrantes. Pero la política

de medio ambiente no fue incluida entre las materias reguladas por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, con lo que eran los Estados los que se encargaban de su regulación ambiental.

Ello fue así hasta que se encontraron problemas en la libre competencia y los intercambios comerciales. El 1 de diciembre de 1986, la Comisión de las Comunidades Europeas apoyada por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, interpuso un recurso ante del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, contra el Reino de Dinamarca para que se declarara que ésta, al establecer y aplicar su sistema obligatorio de envases retornables de cervezas y

³ El 25 de marzo de 1957 los seis países firman en Roma los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), que entran en vigor el 1 de enero de 1958.

de bebidas refrescantes, había incumplido las obligaciones del artículo 30 del Tratado CEE (la libre circulación de mercancías). La disposición danesa prohibía en su territorio, por motivos medioambientales, la comercialización de bebidas refrescantes que no estuvieran en envases reciclables. Ante este atentado al principio de la libertad de circulación de mercancías y productos, la Comisión de las Comunidades Europeas demandó a Dinamarca⁴ (Asunto 302/86) pues estaba poniendo restricciones a la entrada de productos comerciales en su territorio nacional. Estas restricciones por parte de Dinamarca se produjeron debido a que los productos daneses debían respetar la legislación de envases reciclables, y por tanto se encarecían frente al del resto de los productos de los países comunitarios, que no tenían normativa ambiental, perdiendo competitividad en el mercado.

La resolución de esta demanda fue favorable a Dinamarca por cuanto, ante la ausencia de la debida legislación comunitaria, correspondía a los Estados miembros velar y legislar sobre el medio ambiente. Esta sentencia (tal vez la más conocida en la materia) tuvo grandes consecuencias porque daba prioridad a la defensa del medio ambiente sobre la libertad de circulación de productos y servicios, una de las grandes libertades consagrada por los Tratados Constitutivos. El Tribunal de Justicia Europeo (TJE) demostró, que el componente medioambiental puede estar por encima de los principios básicos del mercado común.

⁴ SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 1988. - COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS CONTRA REINO DE DINAMARCA. - LIBRE CIRCULACION DE MERCANCIAS - ENVASES DE CERVEZA Y BEBIDAS REFRESCANTES. - ASUNTO 302/86 En el caso de las «botellas danesas», en el que un sistema de depósito y retorno de envases establecía determinados requisitos a cumplir por los productores y distribuidores de cervezas y refrescos, se aceptó el sistema introducido por Dinamarca (dentro de la doctrina de la «integración diversificada») y se desestimó la denuncia de la Comisión, porque la protección del medio ambiente constituía un objetivo obligatorio que podía limitar la aplicación del artículo 30 del Tratado de Roma sobre la libre circulación de mercancías. Además, se argumentó que las restricciones que el sistema imponía al movimiento de bienes no eran desproporcionadas con respecto al fin medioambiental. Este caso marcó un hito, ya que la Comisión había señalado, antes de que se conociera la sentencia, la necesidad de determinar «hasta qué punto la preocupación por la protección del medio ambiente [tenía] prioridad sobre el principio del mercado común sin fronteras ya que [existía] el riesgo de que (determinados) estados miembros pudieran buscar refugio detrás de argumentos ecológicos para evitar abrir sus mercados»

De este modo apareció el papel de la Comunidad Europea en la protección del medio ambiente, con una serie de acciones fragmentarias para la solución de determinados problemas ambientales derivados de una clara vertiente económica, como es la libre competencia. Realmente, cuesta confrontar desde una perspectiva lógica, sin pretender llegar al romanticismo, que la génesis de esta disciplina del derecho que tiene como objeto perpetuar la vida⁵ y asegurar la continuidad de los procesos naturales, haya sido fruto de controversias económicas y no del surgimiento de una conciencia que vele precisamente por estos fines.

Si bien, y desde una perspectiva más optimista, la Unión Europea ha evolucionado desde entonces hasta convertirse en una sólida plataforma para la formulación de una política ambiental plena, llamada a interactuar de forma esencial con el resto de las políticas de corte social o económico de la Unión.

Pero para ello, hubo que reformar los Tratados Constitutivos pues éstos no hacían mención a una política comunitaria de medio ambiente. Ya en octubre de 1972, en la primera reunión de Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en París, se dio impulso a la necesidad de formular una política comunitaria en medio ambiente, aunque los conceptos y planteamientos que se manejaban poco se asemejan a los actuales. Como consecuencia a esta reunión se concretó el Primer Programa de Acción en materia de Medio Ambiente⁶ (para el periodo

⁵ Con el objeto de profundizar, *Vid.* "El Hombre: una especie en peligro". Ramón Martín Mateo. Ed. Campomares 1993

⁶ De acuerdo con un documento elaborado por la Comisión en 1972, las razones justificativas de la intervención de la Comunidad en el terreno ambiental podrían resumirse del modo siguiente: La primera y principal razón, radica en el compromiso asumido por los Estados miembros, de mejorar constantemente "las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos", es decir, al día de hoy, de más de trescientos millones de ciudadanos europeos. La segunda razón, es el buen funcionamiento del mercado común, en el sentido de que las diferencias entre las legislaciones nacionales en materia medioambiental podrán crear distorsiones de la competencia y obstáculos técnicos a la libre circulación de productos en el interior de la Comunidad. La tercera razón, tiene que ver la naturaleza internacional de los problemas que plantea la protección del medio ambiente, que generalmente supera la capacidad de reacción de los Estados actuando aisladamente y reclama por lo tanto soluciones coordinadas a escala internacional. Una última razón se refiere a la presión de la opinión pública en una reivindicación unánime de la ciudadanía europea (Recuérdese el respaldo popular por el movimiento político "los Verdes" en la R.F. de Alemania y en general por los distintos movimientos ecologistas de los países de la Unión). Comisión de las Comunidades Europeas: La Comunidad y la protección del medio ambiente, documentos 5/87, marzo 1987, pp.3-5.

1973-1977), donde se establecieron las pautas de la política a seguir por los Estados, y al cual han seguido cinco programas más, estando vigente a día de hoy el Sexto Programa de Acción⁷ (para el periodo 2.002-2.012).

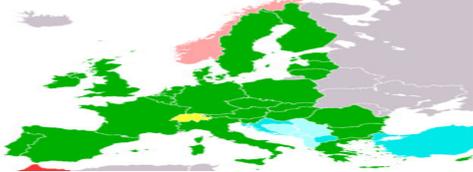
MARCO NORMATIVO AMBIENTAL Y EXPANSIÓN COMUNITARIA

Tras todo un proceso de cambio normativo de los Tratados impulsado por una creciente conciencia ambiental y decididamente respaldada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dio lugar a una intensa actividad comunitaria en defensa del medio ambiente. No obstante, habrá que esperar hasta el Acta Única Europea (que entró en vigor el 1 de julio de 1987) para que se recogiera expresamente en el Tratado fundacional la competencia de la Comunidad Europea en esta materia, mediante la inclusión de un Título específico (Título VII con la rúbrica "Medio Ambiente"), en el que se fijaron los objetivos, principios y las condiciones de actuación de la Comunidad en Medio Ambiente. El Acta Única Europea introdujo, además, un nuevo art. 100, en el que se reconoció expresamente la competencia de la Comunidad para adoptar medidas relativas a la aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tuviesen por objeto el establecimiento y mantenimiento del mercado interior en materias como el medio ambiente. La acción comunitaria para la protección del medio ambiente adquiere de esta forma con el Acta Única la cobertura del Derecho originario de la Comunidad.

⁷ El Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (adoptado por Decisión nº1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo. DOCE L242/1, de 10/9/2002) destaca en su estrategia para alcanzar las metas ambientales que se propone, la necesidad de fomentar "*una aplicación y un cumplimiento más efectivos de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente*", señalando que para ello se requiere:

- Más medidas para mejorar el respeto de la normativa comunitaria sobre protección del medio ambiente y hacer frente a las violaciones de la legislación ambiental.
- El fomento de mejores normas de autorización, inspección, control y aplicación por los Estados miembros
- Una revisión más sistemática de la aplicación de la legislación medioambiental en los Estados Miembros
- La mejora del intercambio de información acerca de las mejores prácticas en la materia a través de una red europea (IMPEL) *Implementation and enforcement of environmental Law Network*.

Este Programa está inspirado en el Quinto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente para el período 1992-2000 y en la Decisión relativa a su reexamen.



Posteriormente, tanto con el Tratado de la Unión Europea⁸ como con la revisión que supuso después el Tratado de Ámsterdam⁹, se reforzó notablemente el lugar que ocupa la protección del medio ambiente, situándolo al más alto nivel entre los objetivos de la Unión y postulando después con el Tratado de Ámsterdam¹⁰ entre los "Principios", el de la integración de las exigencias de protección del medio ambiente en las demás políticas de la Comunidad¹¹.

En todo caso hay que tener presente que, para alcanzar los objetivos de la política y del Derecho Ambiental de la Unión, tan esencial va a resultar un adecuado diseño de sus disposiciones, como que los Estados miembros las apliquen debidamente, en el marco de las obligaciones que han adquirido. Sin embargo, en el proceso de adopción del Derecho ambiental de la Comunidad y en su transposición a los Estados miembros, no siempre éstos lo han realizado correctamente y, además, su ejecución por los Estados miembros se ha caracterizado, como veremos, por ser especialmente deficitaria.

A estos factores se agrava la circunstancia de la complejidad de la aplicación de la política y la legislación ambiental a todos los socios de la Unión, pues de los seis socios fundadores de la CECA en 1951 (Bélgica, República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos), actualmente ascienden a veintisiete¹² los países que conforman la Unión Europea, además de Noruega,

⁸ Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y que, una vez ratificado por todos los Estados, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

⁹ Firmado en esta ciudad el 2 de octubre de 1997 y que, una vez ratificado por todos los Estados, entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

¹⁰ En el Tratado de Ámsterdam la protección ambiental gana más fuerza con la integración europea, pues incorpora como misión de la Comunidad en el Art. 2 del Tratado "el logro de un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente".

¹¹ Políticas de la Unión Europea 2007- 9ª ed. Colex. Blanca Lozano y Carmen Plaza (págs. 811-869)

¹² Cronología de las ampliaciones:

- **1958**: Los seis estados fundadores constituyen la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
- **1973**: Se incorporan el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca
- **1981**: Se incorpora Grecia.
- **1986**: Se incorporan los dos estados de España y Portugal.

Islandia y Liechtenstein que a raíz del Acuerdo para la creación de un Espacio Económico Europeo (EEE)¹³ firmado el 2 de mayo e 1992 en Oporto con los estados miembros, también se extiende a aquéllos el ámbito de aplicación de la política ambiental comunitaria.

-  Estados miembros
-  Estados candidatos potenciales
-  Estados candidatos
-  Proceso congelado
-  Candidatura rechazada por el CE
-  Ingreso rechazado por referéndum

Los doce nuevos Estados, últimas adhesiones a la Unión (Chipre, Eslovenia,



Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Checa, la República Eslovaca, Bulgaria y Rumanía); incrementan el territorio de la Unión Europea en más de un

33% y enriquecen sus activos ambientales con espacios naturales de altísimo valor. Esta riqueza en biodiversidad viene acompañada, sin embargo, por un gran atraso de estos países en sus sistemas de protección y gestión ambiental, pues pese a los progresos realizados desde la caída a comienzos de los noventa del telón de acero, los países del Este de Europa siguen mostrando las huellas de todo tipo de prácticas poco respetuosas con el ambiente, con deficiencias muy

-
- **1995**: Se incorporan Austria, Finlandia y Suecia.
 - **2004**: El 1 de mayo se incorporan República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.
 - **2007**: El 1 de enero se incorporan Rumania y Bulgaria.

¹³ En especial Islandia y Noruega son reacios al ingreso en la UE entre otros motivos porque desean mantener el control de sus recursos pesqueros en sus aguas territoriales. Mientras Noruega ha solicitado la admisión a la CEE y a la UE en dos ocasiones (siendo rechazada en referéndum local ambas veces), Islandia no ha solicitado nunca el ingreso.

importantes en materia de gestión de residuos, de control de la contaminación de las aguas y de la atmósfera y de eficiencia energética, además de varios reactores atómicos de diseño obsoleto que habrán de ser desmantelados.

Se plantea así el reto de superar la "asimetría ambiental" entre los nuevos socios y la inmersión a la organización supranacional a la que se incorporan, que dispone de más de 300 normas ambientales y de los estándares más altos del mundo en reciclado de residuos, tratamiento de aguas o emisiones limpias, entre otros parámetros medioambientales. Estas normas y estándares han de aplicarse a los nuevos miembros en todo su rigor, pero para que puedan ir adecuando su normativa al acervo ambiental comunitario y para cumplir en la práctica los objetivos de protección del medio ambiente en ella establecidos, cada país ha negociado plazos de transición para ir adecuándose, pues para ello se han de efectuar grandes inversiones.

El problema radica, en definitiva, en el enorme coste que la implantación de estas medidas supone, calculándose que los nuevos socios tienen que invertir una cifra que oscila entre los 80.000 y los 110.000 millones de euros para adaptarse a las normas ambientales de la UE¹⁴. Para hacer efectiva esta adaptación, la Comunidad Europea, desde antes ya de la adhesión de los Estados, pone en marcha mecanismos de ayuda técnica y financiera para promover en los países candidatos una progresiva adaptación de los niveles de protección del ambiente a los de la Unión. Para hacer efectiva esta política de "integración ambiental" la Comunidad ha invertido y sigue invirtiendo grandes cifras en las mejoras ambientales de los nuevos Estados miembros y de los países candidatos¹⁵.

¹⁴ Políticas de la Unión Europea 2007- 9ª ed. Colex. Blanca Lozano y Carmen Plaza (págs. 811-869)

¹⁵ Desde 1990, el *Programa Phare* ha proporcionado cerca de mil millones de euros para las mejoras ambientales, y en 2000, la Comisión puso en marcha un apoyo financiero adicional mediante el fondo conocido como "*Instrumento para políticas estructurales para la pre-incorporación*" conocido como ISPA - *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*. En julio de 2006, el Consejo adoptó un nuevo reglamento sobre la ayuda de pre-adhesión (IPA) que entró en vigor el 1 de enero de 2007, donde se han fusionado todos los instrumentos financieros de pre-adhesión (PHARE, ISPA, SAPARD y los instrumentos financieros para Turquía y para los Balcanes occidentales). Este instrumento comprende ayuda financiera

Todo esto es debido a que uno de los problemas con los que se enfrenta el Derecho comunitario, ha sido el reto de ser eficaz y uniformemente aplicado en todos los Estados miembros. Para ello se han desarrollado una serie de principios fundamentales como el de la primacía del Derecho comunitario, el efecto directo de las disposiciones del Derecho comunitario, su eficacia interpretativa (también conocida como efecto indirecto), y la responsabilidad del Estado miembro por incumplimiento de sus obligaciones comunitarias, para reforzar su obediencia.

A pesar de ello persisten los problemas para alcanzar una uniforme y eficaz aplicación del Derecho comunitario en el conjunto de los Estados miembros. Problemas cuyo origen se vincula a una serie de causas complejas. Ello implica un grave riesgo, ya que si el Derecho comunitario no es ejecutado de forma consistente en toda la Unión Europea por los Estados miembros pierde eficacia y, por lo tanto, credibilidad como tal, lo que en el ámbito del Derecho ambiental comunitario se puede traducir en su fracaso como generador de seguridad y confianza respecto al nivel de protección y de calidad del medio ambiente que, al estar consagrado en la normativa comunitaria, deben disfrutar los ciudadanos europeos¹⁶.

tanto: para los países candidatos (en la actualidad Turquía, Croacia, y la antigua República Yugoslava de Macedonia); como para los potencialmente candidatos (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia). El IPA, que tiene entre otros muchos objetivos el de proponer un desarrollo sostenible en estos países, está dotado con 11.468 millones de euros para el período comprendido entre 2.007-2.013.

¹⁶ Vid. "El Derecho Ambiental de la Unión Europea" Carmen Plaza Martín, España 2005. Ed. Tirant Lo Blanc

ESTADOS MIEMBROS Y CANDIDATOS¹⁷				
ESTADO	POBLACIÓN En millones de Hab.	SUPERFICIE En km2	PIB en billones de euros al año	PIB per cápita en euros por hab. y año
Alemania	82,5	357021	1800	21800
Austria	8,2	83858	189,3	23300
Bélgica	10,4	30510	249,8	24300
Bulgaria	7,8	110910	41	5400
Chipre	0,7	9250	7,8	12500
Dinamarca	5,4	43094	129,4	24100
Eslovaquia	5,4	48845	56,1	10300
Eslovenia	2,0	20253	30,9	16000
España	45,2	504782	1143	19900
Estonia	1,4	45226	12,9	9200
Finlandia	5,2	337030	111,5	21500
Francia	64,1	547030	1558	25292
Grecia	11,2	131940	169,4	15900
Hungría	10,1	93030	111,7	11100
Irlanda	4,3	70280	94,8	24400
Italia	59,4	301320	1212,5	20900
Letonia	2,3	64589	17,5	7400
Lituania	3,5	65200	25,0	7000
Luxemburgo	0,5	2586	18,3	40800
Malta	0,4	316	5,7	14300
Países Bajos	16,3	41526	364,8	22700
Polonia	38,6	312685	311,0	8100
Portugal	11,3	92931	162,7	16200
Reino Unido	60,2	244820	1273,3	21300
República Checa	10,3	78866	130,9	12800
Rumanía	22,3	238391	141,1	6300
Suecia	9,1	449964	192,3	22000
UE - 27	498,1	4.632.318	8867,25	18294
ESTADOS CON ESTATUS OFICIAL DE CANDIDATOS (sin fecha de adhesión establecida)				
Turquía	71,2	780580	408,0	6100
Croacia	4,8	56542	435,9	8200
Macedonia	2,0	25333	8,8	4300
Subtotal	78,0	862455	452,8	6078
Total	182,0	1950016	1344,2	7513
UE - 30	576,1	5188788	9320,3	16667

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS ENTRE LA COMUNIDAD

¹⁷ Fuentes de eurostat, INE (Instituto Nacional de Estadística Español) e INSEE

Y LOS ESTADOS

En cuanto a la delimitación competencial entre la Comunidad Europea y los Estados Miembros en materia de Derecho Ambiental se caracteriza por ser un sistema de competencias compartidas (**opera la técnica de la concurrencia**), es decir, los Estados miembros son libres de adoptar su propia normativa si no existe intervención comunitaria, pero una vez que la Comunidad ha intervenido prevalece la legislación comunitaria¹⁸ y sólo pueden legislar para desarrollarla, pero nunca en detrimento de ésta. Esto se complementa con el **principio de subsidiariedad**, introducido por el Acta Única Europea en relación específicamente al área ambiental (art. 103 R.4 del Tratado) y que ha sido después consagrado por el Tratado de Maastricht y que el actual art. 5 del Tratado de la CE nos dice: **“En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.”**

La justificación de que la intervención comunitaria cumple con el principio de subsidiariedad, no plantea dificultades en el ámbito del medio ambiente, debido al **carácter transnacional que revisten la mayor parte de los problemas ambientales**, en especial los relativos a la contaminación. Son pocos y cada vez más cuestionados los ámbitos de la protección ambiental que se considera que pueden ser regulados satisfactoriamente desde las instancias nacionales.

Actualmente vivimos en una sociedad de riesgo mundial, donde los riesgos ecológicos cobran especial relevancia en este campo. Estos riesgos ambientales, fruto de la acción del hombre y la civilización, no conocen fronteras (recuérdese la catástrofe nuclear de Chernóbil, los CFC's, el cambio climático, etc.) y esta

¹⁸ Vid. E. Linde Paniagua "Naturaleza jurídica y sistema competencial de la Unión Europea y las Comunidades Europeas" en la obra colectiva coordinada por este autor, Principios de Derecho de la Unión Europea, Ed. COLEX, Madrid 2000.

conciencia pública mundial, la cosmopolitización del riesgo, ha sido presupuesto básico para crear organizaciones y regímenes supranacionales y transnacionales que se encarguen de tratar estos problemas, pues ante la dimensión de estos peligros y la amenaza ecológica, sólo puede paliarlos una visión y tratamiento global. Es lo que el sociólogo alemán Ulrich BECK definió como "mirada cosmopolita": "la mirada cosmopolita quiere decir, en un mundo de crisis globales y de peligros derivados de la civilización, pierden su obligatoriedad las viejas diferenciaciones entre dentro y fuera, nacional e internacional, nosotros y los otros, siendo preciso un nuevo realismo, de carácter cosmopolita, para poder sobrevivir"¹⁹.

Hay que acudir a la dicotomía "Pensar global, actuar local" donde, el Prof. Paulo Márcio CRUZ, ya lo traslada directamente como planteamiento básico imprescindible para la configuración de un Derecho Ambiental efectivo²⁰.

POLÍTICA COMUNITARIA AMBIENTAL

El Tratado de la CE establece unos parámetros generales que deben regir la actuación comunitaria en materia de medio ambiente. Para ello se establece un objetivo a lograr, unos principios rectores en la actuación ambiental comunitaria, y unas condiciones, que son los distintos presupuestos a partir de los cuales se ha de actuar.

A) EL OBJETIVO A LOGRAR

Tal y como establece el artículo 174.2 del Tratado CE: "La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo **alcanzar un nivel de protección elevado**, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad".

¹⁹ Ulrich Beck. **La mirada cosmopolita o la guerra es la paz**, 2005. Ed. En español Paidós, Barcelona

²⁰ Para profundizar en la materia, véase el Artículo CRUZ, Paulo Márcio "**Pensar Globalmente e Agir Localmente: o Estado Transnacional Ambiental em Ulrich Beck**" y "**Funcamentos so direito ambiental**. 2ª Ed. Curitiba: 2004. 5º Cap (Princípios Constitucionais).

Este objetivo respondía fundamentalmente a la presión ejercida por los países con ordenamientos más avanzados en la protección del medio ambiente y se ha visto hoy reforzado por el art. 2 del Tratado CE que recoge los objetivos generales de la Comunidad: "La Unión tendrá los siguientes objetivos: Promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un **desarrollo equilibrado y sostenible..,**"

B) LOS PRINCIPIOS RECTORES

No tienen eficacia normativa directa²¹ pero han de informar todo el Derecho comunitario ambiental. También se establecen en el Art. 174 del TCE: "**Se basará en los principios de cautela y acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga**".

Por tanto, de conformidad con este precepto se pueden extraer:

a) Los principios de Acción Preventiva y Precaución o Cautela²², que suponen que la Comunidad ha de adoptar medidas de protección del ambiente aún antes de que ese haya producido una lesión al mismo, siempre que pueda existir un peligro. Medidas éstas a las que hay que dar prioridad frente a las de reparación, precisamente por el carácter de irreparables, en muchas de las veces, de los daños ambientales. A este principio de prevención, se quiere ir más allá con el principio de precaución o cautela, que supera el peligro real de deterioro por meros indicios, sin que se tenga que probar los daños que se pudieran ocasionar para poder aplicar esta acción preventiva.

²¹ Sobre la falta de "efecto directo" de la disposición del Tratado en donde se consagran estos principios y condiciones *vid.* La Sentencia del TJCE de 14 de julio de 1995, en el asunto C-379/92, *Proceso penal c. Matteo Peralta*

²² Los textos comunitarios manejan de forma intercambiable los términos "precaución" y "cautela" para referirse al mismo principio (seguramente debido a una falta de consistencia en su traducción al castellano): así, mientras que en el art. 174.2 Tratado CE se consagra el "principio de cautela", en otros textos se hace referencia al "principio de precaución" (*vid.* por ejemplo la Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución, COM(2000)

b) El principio de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma, que el Tribunal de Justicia ha aplicado expresamente en atención a los residuos. Para ello, "deben gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción, a fin de limitar al máximo su traslado". Para poder entender mejor este principio debemos traer a colación la importación de los residuos en la Región Valona (Bélgica). En esta región se prohibió almacenar, depositar o verter residuos procedentes de otros países miembros o de una región distinta de la Región Valona. Esto produjo problemas con la compatibilidad de esta norma y la libre circulación de mercancías establecida en el Tratado, pero el Tribunal resolvió a favor de Bélgica considerando justificadas las restricciones por las "exigencias imperativas en materia de protección del medio ambiente", recordando, en este sentido, que "los residuos son objetos de características especiales en los que su acumulación, incluso antes de tornarse peligrosos para la salud, constituye, debido especialmente a la escasa capacidad de cada región o localidad para recibirlos, un peligro para el medio ambiente". El Tribunal declaró la restricción como no discriminatoria, basándose en que la limitación afectaba a los residuos procedentes de otros Estados, debido a la particularidad concurrente en los residuos, que, conforme al principio comunitario de corrección preferentemente en la fuente misma de los ataques al medio ambiente, "deben gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción, a fin de limitar al máximo su traslado"²³.

c) El principio "quien contamina paga", que se afirmó en el Primer Programa de Acción Ambiental Comunitario (1973-1976) y que no debe en ningún caso confundirse erróneamente como una permisión para contaminar por quién ha pagado, sino la obligación del "agente contaminante" que ha deteriorado el ambiente o ha creado las condiciones para que se produzca ese deterioro, que acarree con los costes de las medidas necesarias para eliminar la contaminación, evitándose de esta forma que la política de medio ambiente se costee con cargo de fondos públicos, externalizando los costes los agentes contaminadores. La aplicación de este principio establece un **régimen de responsabilidad por los daños provocados al entorno**. Entre las diversas técnicas que se utilizan para

²³ As. 2/90, *Comisión v. Reino de Bélgica*, de 9 de julio de 1992 (tratamiento y eliminación de residuos por la Región Valona)

hacer efectivo este principio, el Quinto Programa de Acción hizo especial hincapié en "el uso de instrumentos económicos y fiscales" para generar unos incentivos basados en el mercado, o un comportamiento respetuoso con el ambiente. El establecimiento de un régimen comunitario de responsabilidad ambiental ha sido durante años una de las "asignaturas pendientes" de la Comunidad, pero finalmente se aprobó la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales (que España ha traspuesto en la Ley de Responsabilidad Ambiental 26/2007 de 23 de octubre).

d) El principio de integración de la consideración ambiental en las demás políticas de la Comunidad Europea. Debido a la propia naturaleza del Derecho Ambiental y de su objeto, si se quiere lograr una tutela ambiental efectiva y operativa, es totalmente necesario la integración de las exigencias de la protección del ambiente en el resto de las políticas de la Comunidad Europea, debido a la transversalidad de los problemas ambientales, y que deben regular los más variados sectores del ordenamiento jurídico. Así lo dispone el art. 6 del Tratado CE: "Los requisitos de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible". Este principio en la práctica, plantea muchas dificultades pues en muchos casos las políticas y acciones comunitarias resultan difícilmente conciliables con las exigencias de la preservación del ambiente²⁴.

C) LAS CONDICIONES DE LA ACCIÓN COMUNITARIA AMBIENTAL

La Unión Europea integra un conglomerado totalmente heterogéneo de países donde las particularidades de cada uno de ellos no se pueden extrapolar a la generalidad. Por ello, para una efectividad más real de la acción comunitaria ambiental, la Comunidad va a imponer su política ambiental de acuerdo a las características concretas y acorde con las circunstancias de cada Estado. El artículo 174.3 del Tratado CE se establece: "**En la elaboración de su política**

²⁴ Vid. Por ej., la Sentencia de 13 de marzo de 2001, en el asunto C-379/98 *PreussenElektra* (sobre la interpretación conforme al principio de integración de las disposiciones del Tratado sobre libre circulación de mercancías).

en el área de medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta: - los datos científicos y técnicos disponibles; - las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad; - las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; - el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.”

Por tanto, partimos de tres condiciones básicas:

I) La necesidad de tener en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles

Las decisiones ambientales propuestas por la Comunidad en cuanto a la tecnología y maquinaria a utilizar, deben basarse en datos científicos y técnicos que respalden la motivación en aras a un menor impacto ambiental. Para ello, la Comunidad cuenta con programas de investigación sobre temas ambientales, con la actuación de la Agencia Europea de Medio Ambiente y con la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (EIO-NET) para actualizar la normativa ambiental al progreso técnico, siempre que estas tecnologías sean disponibles para los Estados (“best available technology” o BAT)²⁵.

II) La necesidad de tener en cuenta “las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad” y “el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones”

Se trata de dos condiciones que como pone de relieve Enrique ALONSO, la primera de ellas permite que las normas ambientales no sean uniformes, dadas las distintas condiciones ambientales de los Estados miembros; la segunda expresa la necesidad de que la política ambiental no ignore los presupuestos económicos de la Comunidad y la necesidad de promover un desarrollo

²⁵ La mejor tecnología disponible que no implique costes excesivos “best available technology not entailing excessive economic costs” o BATNEEC. La Directiva sobre la prevención y el control integrados de la contaminación 96/61/CE, utiliza con frecuencia ambas cláusulas y precisa que, cuando se habla de mejores técnicas disponibles, con ello se hace referencia a las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios (...)

económico y social equilibrado de sus regiones, legitimando de esta forma las compensaciones económicas (vía Fondos Estructurales o Fondos de Cohesión) a las regiones cuyo desarrollo pueda verse frenado por la policía ambiental comunitaria.

III) La necesidad de atender en la elaboración de la política ambiental comunitaria a "las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de su falta de acción"

Es decir, previamente a cualquier acción ambiental, hay que hacer un análisis que calibre los efectos positivos para el medio ambiente con sus posibles costes o repercusiones negativas para la economía, en atención a la consecución de un desarrollo sostenible.

EL DERECHO AMBIENTAL EN ESPAÑA

Los más de veinte años de España como país miembro de la Unión Europea han consolidado y permitido el desarrollo de una política y legislación ambiental que era prácticamente inexistente antes de su entrada a la Unión²⁶.

Como condición previa a su entrada, España, al igual que lo hicieron Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Grecia anteriormente, tuvo que aceptar en su integridad el acervo comunitario. La incorporación a la legislación nacional de más de 60.000 páginas de acervo ha supuesto un cambio importante en la vida económica española, que abarca desde el marco jurídico en que se desenvuelve la actividad empresarial, hasta el proceso de toma de decisiones en numerosos ámbitos de la política económica, sin olvidar los necesarios ajustes que vienen exigiendo los procesos de armonización de las legislaciones ambientales.

Sin embargo, el éxito o el fracaso de la política ambiental comunitaria y de la legislación en la que toma cuerpo no depende, obviamente, de que se haya elaborado un conjunto más o menos completo de normas, sino de la aplicación

²⁶ En el aspecto medioambiental la adhesión ha obligado a España a realizar un gran esfuerzo y así, se pasó, en los primeros diez años de pertenencia a la UE, de 375.000 hectáreas de espacios naturales protegidos a 2.800.000 hectáreas.

efectiva, en la práctica, de dicha normativa ambiental en cada Estado miembro y, en última instancia, de la consecución de sus objetivos conforme al Tratado. Que al rápido crecimiento de la normativa ambiental no estaba siendo acompañado por una mejora general de la calidad del medio ambiente europeo - o, al menos, una disminución notable de su proceso de deterioro- es un hecho que ya puso de relieve, a comienzos de la década de los 90, el Informe sobre el estado del medio ambiente que acompañó a la publicación del Quinto Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente: “[...] el estado general del medio ambiente de la Comunidad se está degradando lenta pero inexorablemente pese a las medidas que se han venido adoptando en las dos últimas décadas [...]”.

En el caso de España, como en el de otros muchos países de la Unión, a pesar del esfuerzo del Estado por actualizar su legislación ambiental y promover mecanismos para su aplicación, ya ha sido en varias ocasiones sancionada por no transponer a tiempo las Directivas comunitarias o por haberlo realizado insuficiente o incorrectamente²⁷. Pero a pesar de ello, no puede discutirse que se han alcanzado importantes logros, y así lo pone de manifiesto el “Análisis de los Resultados Medioambientales en España 2008” realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE):

“Se ha alcanzado un progreso positivo para prácticamente todas las cuestiones incluidas en las recomendaciones de la Revisión de la OCDE de 2004. Se han aprobado diez leyes medioambientales desde 2004. Esto ha permitido mejorar el acceso a la información y participación públicas (de acuerdo con el Convenio de Aarhus), incluyendo la creación en 2006 de un órgano específico para este propósito. Desde 2007 la responsabilidad medioambiental y el principio de Quien Contamina Paga tienen una base legal para lograr (y llegar más allá de) los requisitos de la UE. La ley de 1972 relativa a la contaminación atmosférica fue sustituida, y se está preparando un Plan de Acción Nacional de Sanidad y Medio

²⁷ La segunda sentencia condenando a un Estado miembro a pagar otra multa coercitiva fue la dictada contra España, el 25 de noviembre de 2003, también en el ámbito de medio ambiente, a raíz de la inejecución de otra sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declaraba el incumplimiento en nuestro estado de la Directiva 76/160 relativa a la calidad de las aguas de baños.

Ambiente. La evaluación ambiental estratégica tiene un marco legal desde 2006. La legislación sobre protección de la biodiversidad también se ha actualizado de acuerdo con los requisitos de la UE y de Naciones Unidas. La Red Natura 2000 incluye el 28% del territorio español y la expansión urbana en las áreas protegidas está ahora regulada; además, el Gobierno español está tomando medidas para restringir la extensión urbana en las zonas costeras. La legislación de gestión de residuos se ha modificado para introducir el principio de responsabilidad del productor para los tipos específicos de residuos. El Plan Hidrológico Nacional se modificó para sustituir los traspasos entre cuencas del río Ebro por programas de ahorro de agua, mejora en la eficiencia y calidad del agua, reutilización, y desalinización. Desde 2005 las nuevas obras hidráulicas requieren una evaluación previa socioeconómica y medioambiental, y se están elaborando nuevos planes de cuenca. La cooperación con las autoridades regionales ha sido reforzada. Se ha creado una red de ciudades comprometidas con la mitigación del cambio climático. Después de un largo período de aumento, las emisiones de gases con efecto invernadero cayeron un 4% en 2006, a pesar de que el Producto Interior Bruto creció un 3,9%. Las Estrategias de Desarrollo Sostenible y de Cambio Climático (con el apoyo de las autoridades regionales y locales además del apoyo de la red de ciudades) han sido aprobadas, y se han tomado distintas medidas para reducir las emisiones de gases con efecto invernadero (por ejemplo, un código técnico de edificación; un sistema de bonificaciones/penalizaciones para promover la compra de vehículos con eficiencia energética). La cooperación internacional se ha desarrollado y la ayuda oficial al desarrollo se ha incrementado un 0,5% de la Renta Nacional Bruta. España está comprometida con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (por ejemplo, se ha establecido un Fondo para el suministro de agua potable en Ibero América) y ha firmado nuevos acuerdos bilaterales relativos al cambio climático y a la gestión de residuos. Se ha creado en Ibero América una red de instituciones especializadas en el cambio climático que dará lugar a la primera estrategia de adaptación internacional en el contexto de Naciones Unidas.

Sin embargo, alcanzar los compromisos en 2008-12 en el área del cambio climático resultará difícil. Existe un apoyo al desarrollo del uso de renovables (por ejemplo eólica) y la industria se ha comprometido al comercio de emisiones

a través de planes nacionales de cuotas. Para alcanzar los objetivos de Kioto se deberán prever otras reformas fiscalmente neutras, especialmente para el sector del transporte. Es necesario perseguir reformas adicionales en el sector del agua. España está atravesando la peor sequía de su historia, por lo que son necesarios esfuerzos para incrementar la oferta y reducir la demanda. Se ha realizado progreso en la repercusión del coste total de los servicios de agua en los hogares, en la difusión de tecnologías de riego eficientes, en la reutilización de casi toda el agua en la agricultura, y en el establecimiento de plantas desalinizadoras, pero los precios del agua en la agricultura no repercuten todo su coste, por lo que España pretende pedir derogaciones temporales en casos justificados de la aplicación de la Directiva Marco de Agua de la UE.”

CONCLUSIONES

En los más de veinticinco años que llevan de existencia, la política y el Derecho Ambiental de la Unión Europea, éste ha adquirido, indiscutiblemente, una amplia cobertura y una importante dimensión internacional. Asimismo, es marco de referencia obligatorio tanto para las políticas y las legislaciones ambientales de los Estados miembros (algunos de los cuales deben a la iniciativa comunitaria gran parte de los instrumentos jurídicos para la protección del medio ambiente con los que cuentan actualmente y así ocurre, por ejemplo, en el caso concreto de España); como para el resto de las políticas y del Derecho Ambiental Internacional en su totalidad. Por consiguiente, si se tiene en cuenta su particular origen y desarrollo, y si se compara con otras políticas expresamente previstas por el Tratado de la Comunidad Europea treinta años antes que la de medio ambiente, sus logros son evidentes y puede, en efecto, ser descrita como un ejemplo dinámico y exitoso de integración a través del Derecho.

Ciertamente, no se puede negar que se han obtenido algunos logros, pero no son suficientes para mejorar la calidad ambiental en general y menos aún para avanzar hacia la sostenibilidad.

Es muy difícil afrontar los problemas ambientales y la primera traba con la que nos encontramos es la gran falta de correspondencia entre “la envergadura del

Problema” y los “mecanismos de puesta en práctica de las posibles Soluciones”. No es posible frenar el impacto ambiental con actuaciones ecológicas en ámbitos localizados y dispersos. La dimensión del peligro hace que tengamos que dar un paso a la globalidad, pues sólo a través de organizaciones o regímenes supranacionales o transnacionales se podrá hacer frente a esta situación.

Los riesgos ecológicos no son riesgos del medio ambiente, sino consecuencias de hechos de la civilización y en este mundo de crisis globales y de peligros derivados de la actuación del hombre, pierden su obligatoriedad las viejas diferenciaciones entre dentro y fuera, nacional e internacional, nosotros y los otros, siendo preciso un nuevo realismo, de carácter cosmopolita, para poder sobrevivir²⁸.

La amenaza ecológica sólo puede tratarse desde una perspectiva holística y como el Prof. P. J. GUTIÉRREZ YURRITA advirtió, puede que el Derecho Ambiental sea el eje de unión para los pueblos.

El modelo de la Unión Europea y su actuación en materia ambiental, es un modelo de integración de los países miembros donde se armonizan y legislan unos mínimos ambientales que todos los países integrantes deben respetar. Estos mínimos van superándose ambiciosamente y aumentando por la presión de los Estados más avanzados en conciencia ecológica. La Unión Europea cuenta actualmente con 27 países, más otros 7 posibles candidatos futuros que deberán adaptarse a la normativa de la Unión, entre otras la ambiental, si quieren integrarse a ella. Ésta puede ser una forma de unión de los pueblos, para actuar conjuntamente y poder paliar los peligros ecológicos de una forma un tanto más efectiva, y como no, ser también un modelo para la unión ambiental de otros estados como podrían ser los Latinoamericanos.

²⁸ Ulrich Beck “La mirada cosmopolita o la guerra es la paz” Ed. Paidós Estado y Sociedad Pag. 35

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, E.: **El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea**, 2 volúmenes, Civitas / Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1993

CRUZ, PAULO MÁRCIO, Artículo "**Pensar Globalmente e Agir Localmente: o Estado Transnacional Ambiental em Ulrich Beck**"

CRUZ, PAULO MÁRCIO "**Funcamentos so direito ambiental**" 2ª Ed. Curitiba: 2004. 5º Cap (Princípios Constitucionais)

LINDE PANIAGUA, E. "**Naturaleza jurídica y sistema competencial de la Unión Europea y las Comunidades Europeas**", Principios de Derecho de la Unión Europea, Ed. COLEX, Madrid 2000

LOZANO CUTANDA, B. Y PLAZA MARTÍN, C.: **Políticas de la Unión Europea**. La policía de Medio Ambiente, Ed. Colex 2007

MARTIN MATEO, R.: "**Principios básicos de derecho ambiental en la Unión Europea**" "Ponencias del I Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Sevilla, 1995"

MARTIN MATEO, R.: "**El Hombre: una especie en peligro**". Ed. Campomares 1993

PLAZA MARTIN, C.: **El Derecho Ambiental de la Unión Europea**. Ed. Tirant Lo Blanc, 2005.

ULRICH BECK. "**La mirada cosmopolita o la guerra es la paz**", 2005. Ed. En español Paidós, Barcelona

Páginas Web de Consulta para búsqueda de jurisprudencia (relación de sentencias relevantes del TJCE en materia de política de Medio Ambiente) e información:

Agencia Europea del Medio Ambiente: www.eea.europa.eu

Comisión Europea, información sobre el Medio Ambiente: www.ec.europa.eu/environment/index_es.htm

Información sobre el proceso de ampliación UE: www.ec.europa.eu/comm/enlargement/index_en.htm

Unión Europea: www.europa.eu

Instituto Nacional de Estadística Español: www.ine.es