

LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA. EL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: LA INTEGRACIÓN AMBIENTAL.

Inmaculada Silvestre Francés¹

INTRODUCCIÓN

La política ambiental de la Comunidad europea ha evolucionado en los últimos treinta años pasando de no existir ninguna previsión expresa relativa a la protección del medio ambiente a convertirse en una de sus principales preocupaciones, lo que demuestra el hecho del elevado número de instrumentos legales aprobados hasta la fecha.

La problemática en materia medioambiental exige para su estudio, por su propia naturaleza, una aproximación multidisciplinar y un amplio frente en lo político y lo social, de ahí que se venga reconociendo su transversalidad y la necesidad de su integración en otros sectores y, en este sentido, la Comunidad europea ha elevado al rango de principio de la acción comunitaria el de integración de la protección del medio ambiente en el diseño de las demás políticas comunitarias.

En el presente trabajo, he llevado a cabo un estudio del principio de integración de la política ambiental en el resto de políticas de la Comunidad europea, pero para ello, y ante el hecho de que el reconocimiento de dicho principio como tal ha sido fruto de una evolución, he creído necesario para su mejor comprensión, realizar previamente una síntesis de la evolución de los Tratados Constitutivos en materia de protección del medio ambiente, que es necesario completar con el desarrollo de la acción concreta comunitaria en esta materia a través de sus Programas de Acción.

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

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL COMUNITARIA: DE ACCIÓN A POLÍTICA.

La política comunitaria en materia de medio ambiente no aparece recogida en los tratados fundacionales, ninguno de los Tratados constitutivos reconoce la competencia de las instituciones europeas para actuar en esta materia pues la preocupación fundamental de los países firmantes era el crecimiento económico, y no será hasta finales de la década de los sesenta y principios de los setenta en que la entonces Comunidad Económica Europea comenzara a desarrollar una intensa acción en el ámbito de protección del medio ambiente.

Con la Declaración de Estocolmo de 1972, en la que Naciones Unidas se planteó la necesidad de preservar los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras, se despertó un interés creciente por el medio ambiente, presionado por una opinión pública cada vez más concienciada por los movimientos ecologistas (CUENCA GARCIA, 2007). Este mismo año, en la Cumbre de París, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad asumen el compromiso de impulsar una acción comunitaria en defensa del medio ambiente, hasta entonces el medio ambiente había sido competencia exclusiva de cada uno de los Estados, surgiendo la necesidad de sentar las bases jurídicas de la política comunitaria de medio ambiente a fin de unificar las actuaciones para prevenir, combatir y defender la evolución de las variables claves medioambientales. Había que enunciar principios generales sobre los que se pudieran coordinar y armonizar las legislaciones nacionales (CUENCA GARCIA, 2007) a fin de evitar repercusiones negativas de las medidas adoptadas por cada Estado sobre otras economías así como evitar y/o resolver problemas transfronterizos; no obstante, habrá que esperar hasta el **Acta Única Europea** (en adelante AUE), que entró en vigor el 1 de julio de 1987, para que se recoja expresamente en el Tratado de la Comunidad Económica Europea la competencia de la Comunidad en esta materia, mediante la inclusión con la rúbrica "Medio Ambiente" de un Título específico (Título VII) en el que se definieron los objetivos, principios, directrices, instrumentos y las condiciones de actuación de la Comunidad en esta materia. Hasta el AUE las acciones comunitarias de protección del medio ambiente se fundamentan en los propios

objetivos de la Comunidad interpretados en un sentido amplio, en particular, las referencias contenidas en el artículo 2 TCC a la "mejora de las condiciones de vida" y "el desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad" (FERNÁNDEZ PÉREZ y otros, 1996). Con el AUE se produce la "constitucionalización" de la competencia comunitaria sobre medio ambiente, al incluir la política medioambiental en el derecho originario de la Comunidad, artículos 130 R a T TCEE (en la actualidad 174 a 176 Tratado CE).

Con el **Tratado de la Unión Europea**² se reforzó la protección del medio ambiente configurando como un objetivo de la Unión el "crecimiento sostenible" respetuoso con el medio ambiente y como una acción de la Comunidad el desarrollo de una política en el ámbito del medio ambiente (la protección ambiental deja de ser una mera "acción" y se le va a reconocer el status de "política comunitaria").

La revisión que supuso el **Tratado de Ámsterdam**³ modificó la ubicación del Título de Medio Ambiente en el Tratado CE, pasando a ser el XIX, e introduce una nueva numeración a sus artículos, que se numeran como 174 a 176, pero el logro fundamental del Tratado de Ámsterdam es la configuración de la integración de las exigencias de protección del medio ambiente en las demás políticas de la Comunidad como uno de los principios de actuación de la Comunidad.

Por lo que respecta al **Tratado de Niza**⁴, no introduce modificaciones sustanciales en materia de medio ambiente, aunque ello no implica que esta materia no pueda verse afectada por las novedades introducidas en relación con las instituciones y los procesos de decisión.

² Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

³ Firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997.

⁴ Firmado en Niza el 26 de febrero de 2001.

El **Tratado de Lisboa**⁵, firmado el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa por los jefes de Estado o de Gobierno de los Veintisiete, y que aún no está en vigor, dotará a la UE de las instituciones modernas y los nuevos métodos de trabajo que necesita para enfrentarse de manera eficaz a los desafíos actuales. Para ello modifica los dos textos fundamentales de la UE: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Este último pasará a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Con la nueva redacción dada al artículo 2, se establece como objetivo de la Unión el establecimiento de un mercado interior, así como su actuación en pro del "desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y *en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente*"

Por lo que respecta al Medio Ambiente, el Título XIX del Tratado de Lisboa (en el Tratado de Funcionamiento de la UE será el Título XX el que se denomine "Medio Ambiente") se incluyen pequeñas modificaciones no sustanciales en el articulado de dicho título (artículos 174 a 175).

Especial mención requiere la política energética. En lo referente a la energía, el Título XX, que en el Tratado constitutivo de la UE se denominaba "Cooperación al desarrollo", pasa a llamarse "Energía" en el Tratado de Lisboa (en el Tratado de Funcionamiento de la UE será el Título XXI el que se denomine "Energía"), integrándose expresamente la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente en la consecución de los objetivos en materia de política energética, es más, especifica en el artículo 176 A como objetivo de la política energética de la Unión Europea el fomento de las energías renovables.

LA ACTUACIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: LOS PROGRAMAS COMUNITARIOS DE ACCIÓN.

⁵ Este nuevo Tratado añade un nuevo Capítulo 1 (artículos 10 A y 10 B), en materia de acción exterior de la Unión, estableciendo el artículo 10 A que la Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible.

La actuación comunitaria en materia de medio ambiente es previamente planificada mediante los denominadas Programas de Acción que establecen directrices, prioridades y principios que han de inspirar la política de la Comunidad en esta materia.

En la Cumbre de París de 1972 los Jefes de Estado y de Gobierno llegaron a la conclusión de que no podía considerarse la expansión económica como un objetivo aislado sino que debía traducirse en una mejora de la calidad de vida de los europeos y la protección del medio ambiente, invitando a las instituciones comunitarias a que elaboraran un Programa de acción en esta materia.

Entre los años 1973 y 1992 se aprobaron los cuatro primeros Programas de Acción en materia de medio ambiente configurándose como instrumentos de carácter político, sin fuerza normativa ni carácter vinculante, mediante los que se marcaban las directrices políticas de las futuras normas vinculantes de la Comunidad; no obstante, para los juristas los programas tienen el valor esencial de un antecedente legislativo especialmente legítimo⁶, resultando un instrumento imprescindible para el estudio racionalizado de la norma comunitaria de derecho derivado; para el no jurista, el programa se convierte en el vehículo clave de la política de que se trate, porque es el documento racionalizado donde se explica, y a través del cual se hace coherente, el entramado posterior de actos comunitarios. Prospectivamente, el programa delimita política y administrativamente (no jurídicamente) la actuación comunitaria (ALONSO GARCÍA, 1993).

Consecuentemente con el reconocimiento expreso de la competencia comunitaria en materia ambiental y su creciente importancia, el Tratado de la Unión Europea reconoció a los Programas el carácter de actos comunitarios cuya función es fijar los objetivos prioritarios que han de alcanzarse. Con el Tratado de Maastricht se regula la adopción de este tipo de programas por la Comunidad como un instrumento esencial para llevar a cabo esta política requiriéndose para su aprobación la aquiescencia del Parlamento Europeo, de forma que tanto el

⁶ Este valor especial de los programas ha sido admitido explícitamente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el Asunto Thieffry (As. 71/76, de 28 de abril de 1977, fundamento 14, ECR 1977, página 777).

Quinto Programa como el Sexto Programa (en el que actualmente nos encontramos) se ha adoptado mediante Decisión del Consejo y del Parlamento (a diferencia de los primeros cuatro programas que se adoptaron por Resolución del Consejo y acuerdo de los representantes de los Estados Miembros).

Algunos autores (MARTÍN ARRIBAS, 2005) distinguen tres etapas en la evolución de estos Programas. Una primera etapa (de los principios y de las acciones generales), desde 1973 a 1991, que abarcaría los cuatro primeros programas y que se caracteriza esencialmente por el conjunto de principios generales que establecen, así como las actuaciones que proyectan para el desarrollo de la política ambiental común. La segunda etapa (de los grandes retos globales), entre los años 1992 y 2000, en la que la UE pretende afrontar los grandes retos globales (como el cambio climático). Y, por último, en la que nos encontraríamos, la tercera etapa (de las prioridades y objetivos capitales), que se inicia en 2001 y que finalizará en 2010, en la que la UE está asumiendo importantes responsabilidades en la esfera internacional, liderando la consecución de una serie de objetivos capitales.

El **Primer Programa de Acción** (1973-1977)⁷ estableció los principios generales de la política medioambiental comunitaria (principios de prevención, el de quien contamina paga, utilización racional de los recursos naturales, responsabilidad por daños, entre otros) y sus objetivos se enfocaron fundamentalmente a la reducción de la contaminación atmosférica y los vertidos, la utilización racional de los recursos naturales, la mejora de las condiciones de vida y el establecimiento de relaciones a escala internacional. Sin embargo, no se concretaron los medios e instrumentos para alcanzar estas metas.

El **Segundo Programa de Acción**⁸ para el período 1977/1981 supone una continuación o ampliación del primero, manteniendo sus mismos objetivos y reafirmado sus principios (tales como el de responsabilidad del contaminador y el de la prevención ambiental), aunque ya incluía estudios sobre acciones que

⁷ Aprobado el 22/12/1973, DOCE C/112, de 20 de diciembre de 1973.

⁸ Aprobado el 17/05/1977, DOCE C 139/46, de 13 de junio de 1977.

serían incluidas en el tercer programa, fundamentalmente acerca de la evaluación de impacto ambiental.

Durante la vigencia de estos dos programas se aprobaron un buen número de Directivas para aproximar las legislaciones nacionales, fijándose (CUENCA GARCÍA, 2007) estándares comunitarios de calidad ambiental (limitaciones, prohibiciones, autorizaciones, inspecciones y sanciones).

El **Tercer Programa de Acción** (1982-1986)⁹ se aprobó con un gran retraso y, sin descender a mucho detalle, reestructuró el marco de actuación de la política comunitaria (ALONSO GARCÍA, 1993). A partir de este Programa, junto a la específica política ambiental, se identificó un objetivo general de protección del medio ambiente, que debía ser perseguido por cualesquiera otras políticas comunitarias formulando la política ambiental como una "estrategia global" (CUENCA GARCÍA, 2007), con finalidad preventiva.

Después de la incorporación con el AUE del capítulo sobre la política ambiental al TCEE, el **Cuarto Programa de Acción**¹⁰ para el período 1987-1992 inició la creación de los instrumentos adecuados para el desarrollo de tal política, tanto elementos organizativos -como la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA), en 1990-, como participativos (Directiva de acceso a la información ambiental) e instrumentos financieros (instrumento LIFE, actualmente LIFE+). En definitiva el Programa se preocupó por el grado de cumplimiento de los anteriores, poniendo énfasis en el hecho de que no basta con medidas legislativas sino que es necesaria una función de control de la aplicación real y efectiva de las normas comunitarias. Sin embargo, en el mismo también se ha programado la "entrada" en nuevas áreas tales como la biotecnología y la gestión de recursos naturales mediante la planificación territorial.

El **Quinto Programa de Acción**¹¹ (cuyo período de vigencia en principio era desde 1993 hasta el año 2000, pero que alargó hasta la aprobación en 2002 del

⁹ Aprobado el 07/02/1983, DOCE C 46/1, de 17 de febrero de 1983.

¹⁰ Aprobado el 19/10/1987, DOCE C 328/1, de 7 de diciembre de 1987.

¹¹ Aprobado el 01/02/1993, Decisión nº 2179/98/CE del Parlamento y del Consejo de 24 de septiembre de 1998.

Sexto Programa¹²) se propone, fundamentalmente, fomentar el desarrollo sostenible buscando soluciones a problemas ambientales globales como el cambio climático, la contaminación de las aguas o la gestión de residuos, con finalidad de cambiar la orientación de la política comunitaria. Para ello, enfatiza principios tales como la adopción de un enfoque global, el reparto de las responsabilidades o la utilización de nuevos instrumentos ambientales. Persiguió transformar el modelo de crecimiento de la Comunidad a fin de fomentar el desarrollo sostenible, así como intensificar la cooperación internacional.

El **Sexto Programa de Acción** (que estará vigente hasta finales de 2010) mantiene las pautas del programa anterior, aunque reconociendo que son necesarias nuevas actuaciones dado el surgimiento de nuevos problemas ambientales y la subsistencia de otros y, en este sentido, determina los ámbitos de acción prioritarios: cambio climático; recursos naturales, hábitats naturales, y flora y fauna silvestres; medio ambiente y salud (prioridad que aparece por primera vez en los programas y con la que se reconoce vinculación entre un medio ambiente adecuado y la salud y calidad de vida de los ciudadanos y para la que se establecerán medidas y objetivos concretos (LOZANO CUTANDA y PLAZA MARTÍN, 2007); en este sentido, la UE entiende que debe centrar sus esfuerzos en la mejora de la aplicación de las normas vigentes, en la integración del medio ambiente en otras políticas, en la colaboración con el mercado y en la implicación de los ciudadanos para modificar los comportamientos adquiridos. El programa se basa, fundamentalmente, en los principios de quien contamina paga, de cautela y acción preventiva y en el principio de corrección de la contaminación en su fuente.

Pero además, el Sexto Programa introduce la elaboración y puesta en práctica de "estrategias temáticas" que cubren siete áreas concretas: contaminación atmosférica, consumo sostenible de recursos (prevención y reciclado de residuos), protección y conservación del medio marino, uso sostenible de los recursos naturales, medio ambiente urbano, uso sostenible de los pesticidas, y protección del suelo. Por último, el Sexto Programa tiene en cuenta el reto que

¹² Aprobado el 22/07/2002, Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento y del Consejo de 24 de septiembre de 1998.

supone la última ampliación de la Unión Europea señalando la necesidad de adoptar medidas de fomento dirigidas a la incorporación y aplicación en estos países del acervo ambiental comunitario.

EL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: LA INTEGRACIÓN AMBIENTAL.

La legislación comunitaria en materia de medio ambiente se asienta sobre el principio de quien contamina paga (y repara, con la nueva normativa relativa a responsabilidad ambiental) que busca responsabilizar a todos los operadores, públicos y privados, en la protección del medio ambiente. Junto a este principio, otros principios basales, en palabras de MORENO MOLINA, son el de cautela, el de acción preventiva y el de corrección en la fuente misma de los ataques al medio ambiente.

Por otra parte, a partir de 1983 la Comunidad comenzó a enfocar su política medioambiental desde una perspectiva integrada (NIETO SOLÍS, 1998) y, en consonancia con un enfoque global de los problemas ambientales, el TUE, fundamentalmente, ha venido a imprimir un alto grado de coherencia en el desarrollo de la política medioambiental al precisar que el componente medioambiental de las restantes políticas comunitarias debe constar tanto en su definición como en su realización (FERNÁNDEZ PÉREZ y otros, 1996).

El principio de integración de las exigencias del de medio ambiente en las demás políticas de la Comunidad Europea.

Los ámbitos de actuación de la Comunidad Europea afectan a numerosas políticas sectoriales, de forma que si en cada una de estas políticas se actuara de manera inconexa podría conllevar el que se actuase en contra de otra política o neutralizando sus efectos. Para evitar este problema, la primera solución podría consistir en establecer mecanismos de coordinación entre estas políticas. Sin embargo, el TCE ha querido ir más lejos, ordenando que todas las diferentes políticas comunitarias tengan en cuenta el medio ambiente (MORENO MOLINA, 2006). Esta directriz política no es sino el "**principio de integración**" recogido

en numerosos documentos y regulaciones jurídicas ambientales, tanto a nivel nacional como supraestatal.

En el plano internacional, el principio número 4 de la Declaración de Río establece que "a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada".

Ya en el ámbito comunitario, el Tercer Programa comunitario de Acción en materia de medio ambiente destacó la necesidad de adoptar una "*estrategia global*" de protección del medio ambiente dirigida a la plena integración de los objetivos ambientales en el desarrollo de las actividades socioeconómicas y, en especial, en la agricultura, la energía, la industria y el turismo. La integración de las exigencias de protección del medio ambiente en el resto de las políticas comunitarias es ineludible para lograr una tutela ambiental mínimamente operativa, debido a la propia naturaleza compleja y polifacética que presentan los problemas ambientales (LOZANO CUTANDA, 2007).

El AUE introdujo el principio de integración de las exigencias ambientales en las demás políticas comunitarias en el TCEE (artículo 130R) adquiriendo desde entonces cada vez mayor importancia.

El Quinto Programa comunitario pretendió una reorientación de la política de la Comunidad en medio ambiente a través de la integración de los requisitos de protección del medio ambiente en el resto de las políticas comunitarias mediante la participación más amplia y activa de todos los agentes sociales (administración, empresas y ciudadanos), a quienes se debería implicar en la protección ambiental, utilizando para ello más y mejores instrumentos de protección ambiental para controlar y modificar el comportamiento, incorporando nuevas técnicas a los instrumentos normativos tradicionales como la orientación del mercado hacia una actividad económica más respetuosa con el medio ambiente (impuesto ambientales, auditorías ecológicas, subvenciones públicas)

En este marco, el Tratado de Ámsterdam extrajo este principio del artículo 174 ubicándolo definitivamente en el **artículo 6**, con lo que el principio de

integración se configura como uno de los principios generales inspiradores de toda actuación comunitaria:

“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3¹³, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

¹³ Artículo 2 TCE (versión consolidada)

La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

Artículo 3 TCE (versión consolidada)

1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

- a) la prohibición, entre los Estados miembros, de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente;
 - b) una política comercial común;
 - c) un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales;
 - d) medidas relativas a la entrada y circulación de personas, conforme a las disposiciones del título IV;
 - e) una política común en los ámbitos de la agricultura y de la pesca;
 - f) una política común en el ámbito de los transportes;
 - g) un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior;
 - h) la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común;
 - i) el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo;
 - j) una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo;
 - k) el fortalecimiento de la cohesión económica y social;
- C 325/40 ES Diario Oficial de las Comunidades Europeas 24.12.2002
- l) una política en el ámbito del medio ambiente;
 - m) el fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad;

De esta forma, la consideración de los requisitos ambientales afecta tanto al diseño de las políticas comunitarias por las instituciones de la Comunidad como a la ejecución de las mismas que corresponde a los Estados miembros (LOZANO CUTANDA, 2007). Además, en la nueva redacción de este principio se especifica que su aplicación es general, pues no se refiere sólo a las actividades comunitarias que reciben la consideración de políticas sino a todas las acciones de la Comunidad comprendidas en el listado del artículo 3.

Es importante destacar, que el principio de integración no es en sentido estricto un principio de la política ambiental (recogidos en el artículo 174) sino de la actividad de la Comunidad en su conjunto, razón por la cual se encuentra en una ubicación sistemática tan privilegiada, al principio del tratado, fuera de los artículos dedicados al medio ambiente (MORENO MOLINA, 2006).

Pero la articulación del medio ambiente con las políticas comunitarias plantea dificultades y conflictos por existir principios o intereses encontrados. Por ello, a partir del Tratado de Ámsterdam las instituciones comunitarias comenzaron a poner en marcha una serie de iniciativas, articuladas bajo el denominado **“Proceso de Cardiff”** con el fin de hacer efectivo el principio de integración (LOZANO CUTANDA, 2007).

-
- n) el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico;
 - o) el fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas;
 - p) una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud;
 - q) una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros;
 - r) una política en el ámbito de la cooperación al desarrollo;
 - s) la asociación de los países y territorios de ultramar, a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social;
 - t) una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores;
 - u) medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo.
2. En todas las actividades contempladas en el presente artículo, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad

En síntesis, este proceso puede resumirse como sigue. Ante la solicitud efectuada por el Consejo Europeo de Luxemburgo a la Comisión a fin de que presentara una estrategia relativa a la aplicación del artículo 6 del Tratado CE consolidado, ésta presenta un documento con las recomendaciones para lograr integrar el medio ambiente en las demás políticas bajo, entre otras, las siguientes premisas: integración de la dimensión medioambiental en todas las iniciativas de las instituciones comunitarias; realización de un examen de las políticas vigentes; establecimiento de estrategias de actuación en los sectores clave; definición de actuaciones prioritarias y de mecanismos de control de su aplicación; realización por parte del Consejo Europeo de un examen de la integración del medio ambiente en las políticas sectoriales.

El Consejo Europeo dio un importante paso hacia la aplicación práctica del artículo 6 al instar a varias formaciones del Consejo a que prepararan estrategias y programas dirigidos a integrar las consideraciones medioambientales en sus respectivas políticas, empezando con las de energía, transporte y agricultura. El proceso incluye ahora a nueve sectores (además del transporte, la agricultura y la energía, ahora abarca también las políticas industrial, de mercado interior, desarrollo, pesca, asuntos generales y asuntos económicos y financieros), todos los cuales han adoptado ya estrategias de integración.

En el seno de este proceso se ha impulsado la revisión de todas las políticas comunitarias sectoriales con el fin de examinar cómo pueden contribuir de forma más positiva al desarrollo sostenible, estableciéndose en el Consejo estrategias sectoriales para integrar el medio ambiente en las distintas áreas, pero la eficacia de este proceso y su contribución a la consecución de un desarrollo realmente sostenible está aún por demostrar (PLAZA MARTÍN, 2005)¹⁴.

¹⁴ En el año 2004 la **Comisión presentó un Documento de Trabajo, de 1 de junio de 2004, titulado «Integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea - balance del proceso de Cardiff» [COM (2004) 394 - Diario Oficial C 49 de 28.2.2006].**

Este balance presenta los resultados positivos del proceso de Cardiff, señalando también diversos puntos débiles detectados en su aplicación como la necesidad de mejorar la coherencia de las estrategias adoptadas por las distintas formaciones del Consejo y de hacer hincapié en las buenas prácticas en cuanto al contenido y la aplicación. Asimismo, el balance señala una serie de medidas a escala comunitaria y nacional para apoyar la puesta en marcha del proceso de Cardiff. Por otra parte, la Comisión considera que la integración

En el año 1999, en que debería haber finalizado el período de vigencia del Quinto Programa, la Comisión presentó una **Comunicación¹⁵ relativa a la evaluación global** de su puesta en práctica concluyendo que a pesar de los progresos realizados en materia de legislación medioambiental “por lo que se refiere a la integración del medio ambiente en las demás políticas los resultados han sido más bien modestos” y “los avances hacia un desarrollo sostenible han sido relativamente escasos, principalmente debido a la ausencia de un compromiso claro por parte de los Estados miembros y las partes interesadas y a la poca identificación de otros sectores con el Programa”. La Comunicación pone de relieve “la necesidad de abordar el medio ambiente junto con las dimensiones económica y social” pues de lo contrario el crecimiento de sectores como el transporte, la electricidad, las redes viarias, etc., pueden llegar a anular los logros ya conseguidos. No obstante, se considera que “el planteamiento general del Programa sigue siendo válido y constituye el punto de partida de la futura política”.

En este contexto, el **Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente** mantiene las pautas del programa anterior pero reconoce que se requieren nuevas actuaciones. La estrategia que propone el Sexto Programa para alcanzar sus metas y objetivos es semejante a la del programa anterior y supone un cambio en la orientación de la política comunitaria ambiental iniciada en el Quinto Programa, maximizando los principios ya existentes de integración de los requisitos del medio ambiente en el resto de las políticas comunitarias y de implicar en la protección ambiental a todos los agentes sociales, utilizando un elenco mucho más amplio de instrumentos de protección que incorpore nuevas técnicas a los instrumentos normativos tradicionales, como los instrumentos económicos dirigidos a incentivar la orientación del mercado hacia una actividad económica más respetuosa con el medio ambiente (medidas fiscales, ecoauditorías, sistemas de ecogestión, etc.).

medioambiental debe ser un proceso más visible y recibir apoyo en los niveles políticos más altos. Por último, el documento señala la importancia de aprovechar el fomento de la integración medioambiental con ocasión de determinadas medidas previstas como la revisión de la estrategia de desarrollo sostenible, prevista para 2004-2005, la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, en 2005, y la elaboración de las nuevas perspectivas financieras, a partir de 2007.

¹⁵ Comunicación COM (1999) 534 final

En diciembre de 2003, la Comisión llevó a cabo su primera "**Revisión de la Política de Medio Ambiente**" desde la entrada en vigor del Sexto Programa poniendo de manifiesto la necesidad de acelerar las reformas para mejorar el estado del medio ambiente a escala europea e internacional. Dice la Comisión que debe hacerse especial énfasis en el logro de los tres objetivos necesarios para reforzar la política ambiental: implementación efectiva de las normas aprobadas, integración de los requerimientos ambientales en todas las demás políticas comunitarias e información a los ciudadanos y organizaciones ambientales propiciando su participación para la defensa ambiental; con ello debe poder conseguirse que se disocie el crecimiento económico de las presiones sobre el medio ambiente conforme al objetivo del desarrollo sostenible (LOZANO CUTANDA y PLAZA MARTÍN, 2007).

En 2004 y 2005 la Comisión llevó a cabo sucesivas revisiones de la política de medio ambiente en las que tras analizar los resultados de las estrategias adoptadas en materias tales como cambio climático, biodiversidad, impacto de la contaminación sobre la salud y utilización sostenible de los recursos, subrayar los vínculos entre la política medioambiental y la estrategia para **el crecimiento y el empleo** y la importancia de una mejor reglamentación por medio de estrategias temáticas, y recuerda la necesidad de aprovechar las sinergias entre economía y medio ambiente, concluye que la **aplicación** de la normativa ambiental en la UE sigue encontrando dificultades, y las infracciones relacionadas con el medio ambiente siguen sumando un tercio de todos los asuntos incoados por incumplimiento del Derecho comunitario en la UE ampliada. La Comisión prosigue su labor de mejora de la regulación haciéndola más clara y más fácil de aplicar. Asimismo fomenta, si procede, medidas de cumplimiento voluntario (EMAS y etiqueta ecológica) y con la elaboración de un plan de acción sobre la producción y el consumo sostenibles.

De otro lado, el principio de integración (PLAZA MARTÍN, 2005) ha sido tenido en cuenta por el TJCE en varias ocasiones para valorar si otros artículos del Tratado pueden ser base jurídica adecuada para que las instituciones comunitarias adopten medidas de protección del medio ambiente¹⁶, así como para para

¹⁶ Sentencia de 11 de junio de 1991, en el asunto C-300/89 *Dióxido de Titanio*.

interpretar, de la forma más favorable posible a la protección del medio ambiente, disposiciones del Tratado o de Derecho derivado ajenas al Derecho ambiental¹⁷.

Consecuencias del principio de integración.

El principio de integración de las exigencias de la protección ambiental en otras políticas de la Comunidad tiene una fuerza potencialmente enorme, puesto que ordena que todas las políticas de la Comunidad tengan en cuenta las exigencias de la protección del medio ambiente, directriz que no se encuentra recogida en ningún otro lugar del tratado, ni a favor de ninguna otra política (MORENO MOLINA, 2006).

Las consecuencias dogmáticas de este principio podemos resumirlas en las siguientes:

- La política ambiental aparece alzaprimada en la economía interna de las competencias y políticas comunitarias, dado que debe ser respetada por todas las políticas sectoriales que, además deberán, coadyuvar en la consecución de sus objetivos o al menos no contraponerse en sus resultados prácticos.
- Es una exigencia de ecologización del entramado comunitario europeo.
- Supone el establecimiento de una prioridad entre las políticas y competencias de la Comunidad; se trata de una política soberana que debe ser tenida en cuenta por el resto de políticas que deberán estar en armonía con ella.

Pero a pesar de la preeminencia teórica que se reconoce a este principio es muy difícil que políticas como la agrícola, la energética o la industrial de la Unión lo respeten plenamente puesto que tienen sus propios intereses, que resultan difícilmente conciliables con las exigencias de la preservación del medio ambiente y a lo más que pueden aspirar es a limitar sus efectos perniciosos para el

¹⁷ 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, o la Sentencia de 17 de diciembre de 2002 en el asunto 513/99 *Concordia Bus Finland*, sobre la interpretación conforme al principio de integración de una directiva de contratación pública.

entorno, aunque podemos encontrar ejemplos como los que seguidamente deo señalados.

Integración en diversas políticas.

a) En política agrícola.

Las decisiones en este ámbito tienen un evidente impacto sobre el medio ambiente y resulta complicado conciliar las demandas de la agricultura con la protección medioambiental; no obstante, se han adoptado interesantes iniciativas en diferentes materias como la regulación de métodos y prácticas de la actividad agrarias, mediante programas de acción que establezcan la regulación de tales prácticas¹⁸.

b) En transporte.

El artículo 5 del Sexto programa establece la necesidad de integrar objetivos de lucha contra el cambio climático en la política de transportes. Además la Comisión, en sus diferentes trabajos en este ámbito, resalta la conveniencia de la introducción de las consideraciones ambientales. En este sentido, cabe resaltar el Programa Marco Polo¹⁹ de fomento del transporte de carga intermodal.

c) En política energética.

Destaca la adopción en este ámbito de diferentes directivas²⁰ para la consecución de ciertos objetivos medioambientales, como el ahorro energético, la eficiencia energética y la promoción del uso de las energías renovables. Estos postulados alcanzan reconocimiento constitucional comunitario con el Tratado de Lisboa²¹.

¹⁸ Véase a este respecto la sentencia del TJCE de 29 de abril de 1999, asunto C-293/97 (*Standley*).

¹⁹ Reglamento 1382/2003, DOUE L. 196, de 2 de agosto de 2003.

²⁰ Directiva 2002/91/CE de la eficiencia energética de los edificios, DOCE L 1, de 4 de enero de 2003 y Directiva 2004/8/CE sobre la producción de la cogeneración en el mercado interior de la energía, DOCE L 52 de 21 de febrero de 2004.

²¹ **Título XX Energía**

d) En libre competencia.

La protección del medio ambiente puede justificar subvenciones o ayudas de los Estados que, en principio, podrían considerarse contrarias a la libre competencia. No obstante, el TJCE²² ha declarado que el interés general que reviste la protección del medio ambiente puede justificar el ejercicio por el Estado o por las entidades públicas o privadas de prerrogativas típicas de poder público y excepcionar, por ello, la aplicación de las normas sobre competencia del Tratado.

CONSIDERACIONES FINALES

La aplicación práctica de este principio, a pesar de la labor de la Comisión que, ha aprobado numerosos documentos estableciendo directrices sobre el modo y manera de integrar las exigencias del medio ambiente en el diseño de las diferentes políticas, es poco relevante debido a la ausencia o a la poca voluntad de un auténtico compromiso por parte de los actores políticos y, en especial, de los Estados Miembros por la multitud y complejidad de los intereses afectados.

Y a modo de conclusión, decir que, seguimos inmersos en un proceso evolutivo y que la difícil consecución de la integración ambiental requiere de una concienciación de todos los agentes sociales y una voluntad de participación, de iniciativa, de solidaridad de trabajo y de compromiso de los mismos, a fin de evitar que el principio de integración adolezca de plasmaciones prácticas significativas como ha ocurrido hasta la fecha, carencias que no hacen sino repercutir en el medio ambiente que como sabemos es un bien de todos.

Artículo 176 A.

1. En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de **preservar y mejorar el medio ambiente**, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros:

c) **fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables;**

²² Sentencia Diego Calí & Figli Srl, de 18 de marzo de 1997, asunto C-343/95.

BIBLIOGRAFÍA.

- ALONSO GARCÍA, E., **El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea**. Volumen II. El contenido sustantivo de la legislación comunitaria de Medio Ambiente. Ed. Civitas. Cuadernos de Estudios Europeos. Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1993.
- BESNÉ MAÑERO, R., CANEDO ARRILLAGA, J.R., PÉREZ DE LAS HERAS, B., **La Unión Europea. Historia, instituciones y sistema jurídico**, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998.
- CUENCA GARCÍA, E., **Economía de la Unión Europea**, Ed. PEARSON PRENTICE HALL, Madrid, 2007.
- FERNÁNDEZ PEREZ, B., GONZÁLEZ VEGA, J. A., SÁENZ DE SANTA MARÍA, A., **Introducción al Derecho de la Unión Europea**. EUROLEX. Colección de Estudios Internacionales, Madrid, 1996.
- LOZANO CUTANDA, B., **Derecho Ambiental Administrativo**, Ed. DYKINSON S.L., Madrid, 2007.
- LOZANO CUTANDA, Blanca y PLAZA MARTÍN, C., en **“La Política de Medio Ambiente”** en Políticas de la Unión Europea, COLEX, Madrid, 2007, 4ª Edición.
- MARTÍN ARRIBAS, J.J., **La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático**, Universidad de Burgos, Burgos, 2005.
- MORENO MOLINA, A.M., **Derecho Comunitario del medio ambiente**. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España, Ed. MARCIAL PONS, Madrid, 2006.
- NIETO SOLÍS, J. A., **Fundamentos y políticas de la Unión Europea**, Ed. Siglo Veintiuno de España Editores S.A., Madrid, 1998.
- PLAZA MARTÍN, CARMEN. **El Derecho Ambiental en la Unión Europea**, Ed. Tirant Lo Blach, Madrid, 2005.