

LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA: OBJETIVOS Y PRINCIPIOS RECTORES

Rosa M^a Lorente Gil¹

Introducción

La política ambiental comunitaria se ha convertido en un referente de actuación en el ámbito internacional. Se suele decir que para afrontar los problemas previamente debe existir una conciencia de la existencia de los mismos. Quizá ese reconocimiento de la Unión Europea de los problemas ambientales sea uno de sus grandes logros. Recordemos que la Unión Europea reconoció el cambio climático, como un problema a resolver, mucho antes de que los medios de comunicación se hicieran eco del mismo de forma persistente.

Uno de los principales problemas ambientales es el hecho de que el propio problema sea global y exija por tanto una solución global. Como recuerda el Informe Brundtlan *"La Tierra es una pero el mundo no lo es. Todos dependemos de una biosfera para mantenernos con vida. Sin embargo, cada Comunidad, cada país lucha por sobrevivir y prospera sin preocuparse de los efectos que causa a los demás"*² Desde esta perspectiva de conciencia de un todo, la Comunidad Europea decide adoptar medidas en su ámbito regional para afrontar la degradación de nuestro planeta. Para ello aplica el principio de integración, que como veremos a lo largo del trabajo, se introdujo con el Acta Única Europea (Art. 130.R.2) y que establece que *"Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad"*. Como indica MARTÍN MATEO³ este precepto *"instaura definitivamente la comprensión amplia y ubicua de la protección ambiental, lo que ha sido recibido por la*

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

²MARTÍN MATEO, RAMÓN, **Manual de Derecho Ambiental**, Thomson, Aranzadi, Navarra, 2003, 3º edición., pp. 41

³MARTÍN MATEO señala como megaprincipios del derecho ambiental los siguientes: UBICUIDAD, SOSTENIBILIDAD, GLOBALIDAD, SUBSIDIARIEDAD Y SOLIDARIDAD.

*jurisprudencia comunitaria que ha reconocido la prevalencia de este principio sobre las demás políticas de la Comunidad*⁴.

De tal forma, que el objeto del presente trabajo es exponer de forma clara y sistemática la evolución de la política ambiental comunitaria. Para ello se pondrá de relieve las principales modificaciones del derecho originario así como los objetivos y principios por los que se rige la actuación de la Comunidad. Finalmente se analizará la importancia de tales preceptos.

Evolución de la política ambiental comunitaria

Desde un punto de vista histórico, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972, puso de relieve la importancia de los problemas ambientales y la necesidad de buscar soluciones a los mismos. El mismo año se aprobó la Declaración de las Naciones Unidas donde describía la situación del medio ambiente mundial: *"La protección y mejoramiento del medio ambiente es una cuestión fundamental que afecta el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos"*

En el ámbito europeo el Tratado de Roma de 1957 no contemplaba el medio ambiente como política comunitaria. Fue la cumbre de Jefes de Estado de Gobierno de los Estados Miembros de la Comunidad, celebrada en París en 1972, la que impulsó la elaboración de un programa de acción en materia de Medio Ambiente. En esta ocasión fue la Comisión, apoyada por el Parlamento Europeo, la que consideró la necesidad de adoptar medidas de tipo comunitario en materia de medio ambiente, posición que finalmente fue aceptada por los jefes de Estado.

De este modo se requirió a las instituciones comunitarias a que formularan un programa de acción ambiental y éste fue adoptado en 1973. Programa que se

⁴MARTÍN MATEO, RAMÓN, **Manual de Derecho Ambiental**, Thomson, Aranzadi, Navarra, 2003, 3^o edición, pp. 36

aprobó no sólo por la Comunidad Europea (en adelante CE) sino también por los representantes de los Estados Miembros reunidos en el Seno del Consejo.

Parte de la doctrina considera que en este programa se fijaron los objetivos y los principios rectores de la política comunitaria del medio ambiente, que después serían precisados y reorientados en el segundo. MARTIN ARRIBAS considera que siguiendo la misma línea argumental puede sostenerse que esos principios u objetivos están en la base de las modificaciones que ha seguido el Derecho originario en esta esfera y han fundamentado todos y cada uno de los Programas de acción que ha venido elaborando la CE, si bien es verdad que dotándolos de una mayor consistencia, ampliándolos y adaptándolos a algunas de las nuevas necesidades que han ido surgiendo a medida en que el tiempo ha ido transcurriendo.⁵

Acta Única Europea:

En 1984, el Parlamento Europeo presentó un borrador de Tratado por el que se establecía la Unión Europea. Los artículos 55 y 59 del borrador otorgaban a la Unión Europea competencia en materia ambiental.⁶ Esta reforma de los Tratados constituía un avance significativo al establecer una autentica política comunitaria de protección ambiental y al proporcionar una base jurídica a tal efecto. En la Tercera parte del Tratado CEE se añadió el Título VII con los nuevos artículos 130 R, S y T.

De esta forma los tres nuevos artículos permiten a la Comunidad «*la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales*».

En concreto, el Art. 130R, hace referencia a la “*acción de la Comunidad por lo que respecta al medio ambiente*” pero no menciona de forma expresa a la

⁵ MARTIN ARRIBAS, JUAN JOSE, **La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático**, Universidad de Burgos, Burgos 2005, pp. 72

⁶ Sobre el proceso de creación del Acta Única Europea véase LUDWIG KRAMER, Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea, Marcial Pons, pp. 15

“política de medio ambiente”. En este artículo se fijan los objetivos y los principios de la Comunidad en materia medioambiental. Por otra parte, el Art. 130 S regula el proceso de adopción de decisiones manteniendo el procedimiento por unanimidad. Por último, el Art. 130 T sostiene que las medidas adoptadas por la comunidad no serán obstáculo para que los países miembros establezcan medidas de mayor protección.

El Tratado de Maastricht

Las discusiones sobre la creación de la Unión Política Europea se reanudaron en 1990. El Consejo Europeo adoptó la denominada “Declaración de Dublín” sobre política y Derechos Comunitarios. Ese mismo año en una nueva toma de postura el Consejo Europeo declaró *“que la protección ambiental era uno de los sectores donde se hacia necesario ampliar o redefinir los poderes comunitarios al tiempo que puso de manifiesto que tenía que mejorarse la protección ambiental con el fin de asegurar un crecimiento sostenible”*.⁷

El Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, denominado Tratado de la Unión Europea, actualizó los objetivos de la Comunidad y constitucionalizó definitivamente la política comunitaria del medio ambiente. El respeto del medio ambiente quedó formalmente reconocido como un objetivo comunitario en el nuevo texto del artículo 2 del TCE, mientras que el artículo 3 k) elevó formalmente la política de medio ambiente de la Comunidad a la categoría de política comunitaria autónoma⁸

Los artículos introducidos por el Acta Única Europea sufrieron algunas modificaciones. En el nuevo artículo 130 R en su apartado 1 se define los principios que deberán guiar la política ambiental comunitaria, la novedad es que junto al principio de prevención que ya figuraba se incorpora el principio de cautela. Además se mejora el principio de integración, es decir las exigencias de

⁷ LUDWIG KRAMER, **Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea**, Marcial Pons, Barcelona 1999, pp16. Boletín de la CE, nº 12. párrafo 1.8

⁸ JUSTE RUIZ JOSÉ, **La protección del medio ambiente en la Unión Europea**, pp 7. Texto facilitado en clase del Máster Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad, Alicante

la protección ambiental deberán tenerse en cuenta en el resto de políticas comunitarias.

Por otra parte, se produce un cambio en el sistema de adopción de decisiones ambientales. En el nuevo Art. 130 S se establece que las decisiones se efectuaran conforme al voto de la mayoría cualificada con un procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo. Sin embargo se establece un sistema de excepciones en aquellas materias que puedan afectar a la soberanía de los estados miembros⁹

Cabe destacar que el apartado 3 del Art. 130 S presenta una innovación de gran interés político e institucional al establecer un tercer procedimiento legislativo para ciertos casos, el de "codecisión", que con independencia de su ámbito de aplicación y de su eficacia real, responde en su regulación a la exigencia de una mayor participación en el Parlamento Europeo, quien puede en estos casos bloquear la adopción de una propuesta con la que no está de acuerdo.

Se menciona como objeto de la política comunitaria *"los programas de acción de carácter general que fijan los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse"*¹⁰

Tratado de Amsterdam

El Tratado de Amsterdam de 2 de octubre 1997 introdujo reformas moderadas pero relevantes en las disposiciones relativas al medio ambiente, por ejemplo, al incluir el *"desarrollo sostenible"* entre los objetivos de la Unión y al añadir en el TCE un nuevo artículo 6 que exige la integración de la protección del medio ambiente en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la

⁹ A saber: disposiciones esencialmente de carácter fiscal, medidas de ordenación territorial y utilización del suelo, medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos y medidas sobre el sector energético.

¹⁰ RIECHENBERG, K **Evolución y análisis de la acción comunitaria en materia de medio ambiente**. Su tratamiento en el tratado de la comunidad europea en Perspectivas del Derecho Comunitario Ambiental, Bellaterra 1997, pp 9 y 10.

Comunidad¹¹. Además el artículo 2 considera como objetivo lograr un *"alto nivel de protección y de mejora de calidad del medio ambiente"*

Otra novedad interesante que recoge el Tratado es la afirmación de que las propuestas ambientales tendentes a armonizar las legislaciones estatales no solo han de basarse en un nivel de protección elevado, sino que además ha de tenerse en cuenta cualquier novedad basada en hechos científicos.¹²

De este modo, cabe afirmar que el Tratado de Amsterdam *"subraya principios básicos de la política del medio ambiente y la posible utilización por parte de los Estados miembros de una cláusula de salvaguardia, y añade una Declaración sobre la evaluación de impacto ambiental. Con ellas se satisfizo, en un alto porcentaje, las pretensiones del Parlamento Europeo."*¹³

Tratado de Niza.

El Tratado de Niza introduce pequeñas modificaciones en cuanto a la redacción y algunos aspectos puntuales. Este Tratado entró en vigor el 1 de febrero de 2003 y por lo tanto la política comunitaria de medio ambiente debe examinarse a la luz de sus disposiciones.

El Tratado de la Unión Europea incluye hoy en su preámbulo una referencia expresa al principio del *"desarrollo sostenible"* y reitera que la protección del medio ambiente constituye un objetivo de los Estados miembros que se declaran *"decididos a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la protección del medio ambiente"*.

¹¹JUSTE RUIZ JOSÉ, **La protección del medio ambiente en la Unión Europea**, pp 7. Texto facilitado en clase del Máster Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad, Alicante

¹² Art. 95.3

¹³ MARTIN ARRIBAS, JUAN JOSE, **La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático**, Universidad de Burgos, Burgos 2005, pp. 73

Además el artículo 2 del TUE que establece los objetivos de la Comunidad incluye entre los mismos el "*desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas de la Comunidad*" y el "*crecimiento sostenible*". Por su parte, el artículo 3 declara que para conseguir los fines fijados en el artículo 2 la Comunidad adoptará una serie de políticas comunes entre las que se encuentra "*una política en el ámbito del medio ambiente*"¹⁴(Art. 3.1 I)

En la Tercera parte del Tratado y dentro de las Políticas de la Comunidad está el Título XIX relativo al medio ambiente. El artículo 174.1 señala que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar una serie de objetivos, a saber: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. En el apartado 2 se recogen los principios que en los que se basará la Comunidad para llevar a cabo su política. A saber: el principio de cautela, el de acción preventiva, el principio de corrección de los atentados contra el medio ambiente y por último el principio de quien contamina paga.

Por su parte el Art. 175 recoge el proceso de toma de decisiones, que como vimos se introdujo en el Tratado de Amsterdam, y que consagra la aplicación del llamado "*procedimiento de codecisión*" del artículo 251 del CE, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, que se convierte así en el procedimiento habitual.

Por último cabe destacar que el Art. 176 reconoce a los Estados miembros la posibilidad de mantener y adoptar medidas nacionales "*de mayor protección*" ambiental, que deberán ser notificadas a la Comisión siempre que dichas medidas resulten "*compatibles con el presente Tratado*"

¹⁴ En el artículo 5 se recoge en principio de subsidiaridad y en el Art. 6 el principio de integración

Nuevas perspectivas para Europa:

El proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa de 29 de octubre de 2004, no introducía modificaciones importantes, salvo la referencia a la protección del medio ambiente en el artículo II-97 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Este proyecto, tras los problemas de aprobación del mismo ha dado paso aun nuevo tratado, el Tratado de Lisboa. Como se indica en la página Web del la Unión Europea¹⁵: *"El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa por los jefes de Estado o de Gobierno de los Veintisiete, dotará a la UE de las instituciones modernas y los nuevos métodos de trabajo que necesita para enfrentarse de manera eficaz a los desafíos del mundo de hoy"*

Este nuevo Tratado modifica la redacción del Art. 2¹⁶. Se añade un nuevo Capítulo 1 donde se habla de la acción exterior y se menciona la cooperación como medio para lograr el desarrollo sostenible. Por lo demás el resto de modificaciones no son sustanciales.

Objetivos de la Comunidad en materia ambiental:

Como se acaba de exponer el Art. 174 establece los objetivos de la política ambiental de la Comunidad. Estos objetivos fueron expresados por primera vez en 1987 por el Acta Única Europea y fueron ligeramente modificados por el tratado de Maastricht de 1993. En el artículo 2 del Tratado de Amsterdam se refiere a la "misión" de la comunidad que incluye entre otros la *"mejora de la calidad del medio ambiente"*. Esta "misión" de la Comunidad se mantiene hoy día en la redacción del Tratado de Niza.

Objetivo general de promover un desarrollo equilibrado y sostenible.

¹⁵http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm

¹⁶Donde dice que es objetivo de la UE el "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"

El concepto de "desarrollo sostenible" tiene su origen en el conocido "Informe Brundtland" elaborado por la "Comisión sobre medio ambiente y desarrollo" para Naciones Unidas. Este informe que tenía por título "Nuestro futuro común" puso de relieve la necesidad de asegurar una "*utilización racional y prudente de los recursos naturales, con el fin de tomar debidamente en cuenta las necesidades ambientales y económicas de las generaciones futuras, así como las nuestras propias.*"¹⁷

El tratado de Maastricht ya señalaba que uno de los grandes objetivos de la Unión Europea era "promover un progreso económico y social, equilibrado y sostenible"¹⁸. Con el Tratado de Amsterdam se modifica entre otras cosas el Preámbulo del tratado y se incluye la noción de desarrollo sostenible

El art. 2 del TCE introduce como uno de los objetivos esenciales el "*conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible*". Como muy bien advierte MARTÍN ARRIBAS tras las modificaciones que efectúa el Tratado de Amsterdam en el derecho originario, el desarrollo sostenible aparece regulado en el mismo como principio, como un objetivo fundamental de la UE y como parte integrante de las tareas que incumben a la CE.¹⁹

La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente.

Si como vimos el objetivo de la Comunidad es promover y conseguir un desarrollo sostenible es necesario conservar, proteger y mejorar el medio ambiente. Lo interesante en este punto es precisar el alcance de cada uno de los términos. En este sentido, MARTINEZ SANCHEZ²⁰ aclara que debemos entender por conservación, a saber:

¹⁷ MARTIN ARRIBAS, JUAN JOSE, **La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático**, Universidad de Burgos, Burgos 2005, pp. 73

¹⁸ Art. B del TUE

¹⁹ MARTIN ARRIBAS, JUAN JOSE, **La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático**, Universidad de Burgos, Burgos 2005, pp. 117

²⁰ Citado por MARTIN ARRIBAS, JUAN JOSE, **La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático**, Universidad de Burgos, Burgos 2005, pp. 19; MARTINEZ SANCHEZ J.-

"hace una primera referencia a la necesaria presencia en el mundo de los recursos naturales, en especial los no renovables, de suerte que nuestro desarrollo actual no comprometa el de las generaciones venideras". Por protección: "añade la idea de una respuesta de defensa activa para evitar el agotamiento de los recursos y la agresión al medio natural". Y por mejora: "supone el reconocimiento de situaciones en las que el deterioro actual ha alcanzado tales niveles que debe ser corregido"

Para KRAMER las medidas adoptadas para conseguir estos objetivos *"incluyen sistemas para combatir o limpiar la contaminación cuando ya se ha producido, o actuaciones para prevenirla, así como planes o medidas generales para mejorar el estado del medio ambiente. También puede consistir en medidas para mejorar el acceso a la información ambiental, campañas informativas, investigación, educación, medidas de carácter administrativo o el fomento de tecnologías limpias"*²¹

La protección de la salud de las personas.

Lógicamente cuando el medio ambiente se degrada el ser humano corre el riesgo de ver perjudicada su calidad de vida y su salud, es más su propia supervivencia. Desde este punto de vista la Comunidad entiende que es necesario adoptar medidas para evitar posibles daños al ser humano.

La utilización prudente y racional de los recursos naturales

Este inciso fue introducido en el Tratado de la CE por el Acta Única Europea de 1987 y fue modificado levemente por el Tratado de Maastrich de 1993.

Como parece lógico pensar si no se hace una utilización racional de los recursos difícilmente se podrá garantizar a las generaciones venideras un medio ambiente

M, "Aspectos económicos de la política de medio ambiente en la UE", capítulo XII de La integración económica europea, I. VEGA MOCOROA, 2ª de., Valladolid, Lex Nova, 1998, p. 506-553, esp. p. 525 y 526

²¹ LUDWIG KRAMER, **Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea**, Marcial Pons, Barcelona 1999, pp. 82

adecuado. Desde este punto de vista la Comunidad considera fundamental este objetivo. Según el Abogado general, Sr. PHILIPPE LÉGER, una utilización prudente significa que *"la política común en materia de medio ambiente debe ir dirigida a prevenir los riesgos de la contaminación que puedan sufrir los recursos naturales", poniéndose, por tanto, el acento, en "la necesidad de prever medidas destinadas a conservar la calidad de los recursos naturales."* Por su parte, la utilización racional implica que *"va dirigida evitar todo despilfarro, a utilizar únicamente la cantidad de recursos naturales que pueda satisfacer las necesidades actuales del hombre de forma que no resulten perjudicadas las necesidades de las generaciones futuras"*.²²

El fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente

Este objetivo fue introducido en 1993 por el Tratado de Maastricht y pone de relieve que la actividad de la Comunidad puede afectar al medio ambiente fuera de sus fronteras. Como indica KRAMER *"desde el inicio de sus políticas ambientales, la Comunidad ha fomentado medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a problemas regionales o mundiales del medio ambiente"*²³

Un nivel de protección elevado

Tanto el Art. 2 del Tratado como el Art. 174 se refieren a este objetivo "alcanzar un nivel de protección elevado"

En lo que respecta al conjunto de estándares que puede suponer la noción de "nivel de protección elevado", no significa que coincida siempre con el nivel más elevado de todos. Primero, porque así aparece haberse reconocido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE), al permitir que los Estados miembros puedan adoptar medidas internas de mayor protección

²² MARTIN ARRIBAS, JUAN JOSE, **La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático**, Universidad de Burgos, Burgos 2005, pp. 123

²³ LUDWIG KRAMER, **Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea**, Marcial Pons, Barcelona 1999, pp 85

medioambiental. Segundo, porque el propio articulado del Tratado se deduce la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas mas exigentes siempre y cuando entren a considerar determinados requisitos.²⁴

Los principios

A continuación se exponen los principios rectores que orientan y rigen la política comunitaria en materia de medio ambiente.

Principio de cautela o precaución

El principio de precaución o cautela fue reconocido a nivel internacional por la Declaración de Río, la descripción del mismo que se hace en el principio 15 de la misma nos da una formulación general del mismo.²⁵

Como consecuencia de la falta de definición de este principio en el Tratado el Consejo solicitó a la Comisión que elaborase directrices claras y eficaces con vistas a la aplicación del principio. En 2000 la Comisión emitió una declaración²⁶ acerca del mismo donde dice que se aplica el principio de precaución cuando se hayan detectado los efectos potencialmente peligrosos de un fenómeno, de un producto o de un procedimiento mediante una evaluación científica y objetiva que, por su parte, no permite determinar el riesgo con certeza suficiente. Así pues, el recurso al principio está incluido en el ámbito general del análisis de riesgos (que abarca, aparte de la determinación del riesgo, la gestión y la comunicación del mismo), y más en particular en el marco de la gestión del riesgo vinculada a la toma de decisiones. La Comisión subraya que el principio de precaución sólo puede invocarse en la hipótesis de un riesgo potencial y que en ningún caso puede justificar una toma de decisión arbitraria.

²⁴MARTIN ARRIBAS, JUAN JOSE, **La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático**, Universidad de Burgos, Burgos 2005, pp 125

²⁵“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben aplicar ampliamente las medidas de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas efectivas para impedir la degradación del medio ambiente”

²⁶ COM (2000) 1 final)

Como resume MARTIN ARRIBAS la Comisión justifica la aplicación de este principio cuando concurren de forma previa y cumulativa tres exigencias: determinación de los efectos potencialmente peligrosos, evaluación de los datos científicos disponibles y amplitud de la incertidumbre científica. En el informe de la Comisión²⁷ se advierte que aplicar el principio de precaución no exime hacer una excepción a los principios generales de una buena gestión de los riesgos. De tal forma que los principios generales implican: proporcionalidad, no discriminación, coherencia, análisis de las ventajas y los inconvenientes que se derivan de la acción o de la falta de acción y por último estudio de la evolución científica.

Además la trascendencia de este principio ha sido resaltada posteriormente por el Consejo Europeo celebrado en Niza donde se adoptó en diciembre de 2000 una resolución sobre el mismo "*Resolución sobre el Principio de Cautela*" confirmando lo establecido por la Comisión. "*En relación al ámbito de aplicación lo extiende tanto a las políticas y acciones de la Comunidad como a la de los Estados miembros cuando ejecutan políticas comunitarias*"²⁸ A su vez es importante destacar que el TJCE se ha pronunciado acerca de este principio, como señala LOZANO CUTANDA, merece ser destacada la sentencia del 7 de septiembre de 2004 (asunto C-127/02) donde el Tribunal afirma que "*el principio de cautela de conformidad con el Art. 174. 2 TJCE constituye una de las bases de la política de un nivel de protección elevado seguida en el ámbito del medio ambiente*", sostiene que además la evaluación de impacto a la que debe someterse en este caso un plan o proyecto que afecte a una zona declarada como hábitat, debe realizarse "*desde el momento en que no cabe excluir, sobre las bases de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable.*"

²⁷ Apartado 6.3

²⁸ LOZANO CUTANDA, BLANCA, **Derecho Ambiental Administrativo**, Dykinson, Madrid 2007, 8^a edición, pp 178

Principio de prevención.

El principio de prevención fue introducido por el Acta Única Europea. Este principio conlleva la obligación de tomar medidas para evitar, reducir o controlar las actividades que puedan causar daños al medio ambiente conforme a los objetivos de protección ambiental que haya fijado el legislador comunitario.²⁹ En palabras de LOZANO CUTANDA supone que la Comunidad *"ha de adoptar medidas de protección del medio ambiente aun antes de que se haya producido una lesión al mismo por la constatación científica de la existencia de un peligro real de deterioro ambiental"*³⁰

Como vimos con el principio de cautela, la diferencia entre ambos es que este principio de prevención carece del elemento de incertidumbre. Además obliga a los poderes públicos a adoptar las medidas necesarias para hacer cumplir la máxima de que "más vale prevenir que curar".

Principio de corrección de los atentados al medio ambiente "preferentemente en la fuente misma"

Este principio también fue introducido en el ámbito comunitario por el Acta Única Europea y exige que, una vez producido un daño ambiental las medidas para afrontarlo se adopten en el estadio más temprano posible, preferentemente en el punto en que se producen, para evitar que los efectos se propaguen más allá.³¹

Está estrechamente vinculado al principio de prevención, de tal forma que un sector de la doctrina ha argumentado que este principio pretende dar prioridad a las medidas que atajan la contaminación antes de su emisión al ambiente (por ejemplo, fijando los estándares de emisión de sustancias contaminantes) frente a aquellas que actúan sobre la contaminación ya producida (como sucede con las

²⁹ PLAZA MARTÍN, CARMEN, **Derecho de la Unión Europea**, Tirant lo Blanch, Velancia 2005, pp117

³⁰ LOZANO CUTANDA, BLANCA, **Derecho Ambiental Administrativo**, Dykinson, Madrid 2007, 8ª edición, pp. 116

³¹ PLAZA MARTÍN, CARMEN, **Derecho de la Unión Europea**, Tirant lo Blanch, Velancia 2005, pp. 173.

normas que establecen simplemente estándares de calidad.³² Sin embargo, PLAZA MARTIN³³ considera que hay que tener en cuenta la confluencia de otros principios como el de proporcionalidad y determinadas exigencias de la política ambiental como la de prestar la debida consideración a las diferentes condiciones ambientales de las diversas regiones de Europa. Lo que significa que estas circunstancias atemperan las repercusiones del principio de reparación y por tanto, en términos generales, una prioridad de las normas de emisión sobre las de calidad ambiental.

KRAMER observa que desde 1987 la tendencia no ha sido la de utilizar con mayor frecuencia los estándares de emisión y considera que *“El principio de rectificación del daño ambiental en la fuente debería de ser objeto de re- interpretación audaz para corregir esta tendencia en favor de los estándares de emisión”*³⁴

El TJCE ha aplicado este principio al justificar una prohibición general de importación de residuos afirmando que los residuos, en atención a sus especiales implicaciones para el medio ambiente, *“deben gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción, a fin de limitar al máximo su traslado”*.³⁵ En este sentido, PAGH ha indicado que la prohibición de exportar residuos hacia países en vías de desarrollo puede muy bien considerarse como una manifestación adicional de este principio, que también se opone a que los problemas ambientales sean trasladados a otras regiones.³⁶

Principio “quien contamina paga”

³² Véase LOZANO CUTANDA, BLANCA, **Derecho Ambiental Administrativo**, Dykinson, Madrid 2007, 8ª edición, pp.179 y LUDWIG KRAMER, **Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea**, Marcial Pons, pp. 95 y 96 quien cita en este sentido a la Prof. SEVENSTER.

³³ PLAZA MARTÍN, CARMEN, **Derecho de la Unión Europea**, Tirant lo Blanch, Valencia 2005, pp. 173

³⁴ LUDWIG KRAMER, **Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea**, Marcial Pons, Barcelona 1999, pp. 96

³⁵ Véase LOZANO CUTANDA, BLANCA, **Derecho Ambiental Administrativo**, Dykinson, Madrid 2007, 8ª edición, pp. 179 y LUDWIG KRAMER, **Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea**, Marcial Pons, páginas 96 y 97

³⁶ LUDWIG KRAMER, **Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea**, Marcial Pons, Barcelona 1999, pp.97

Este principio rector de la política comunitaria se incorporó al Tratado de la CE con el Acta Única Europea pero estaba presente en la acción de la Comunidad desde 1973. Es decir, desde el primer Programa de acción ambiental de la Comunidad (1973-197) y fue interpretado y desarrollado por el Consejo en una Recomendación de 3 de marzo de 1973 sobre imputación de costos e intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente.

Ese principio ha sido ampliamente interpretado y ha suscitado más de una controversia. Como indica KRAMER *"La amplia discusión generada en torno a este principio está presidida negativamente por el hecho de que ahora el principio económico es el que debe interpretarse como una regla jurídica lo que conduce a toda suerte de ficciones"* este autor considera que *"el principio significa que el coste del deterioro ambiental, del daño producido por la contaminación, así como el proceso de limpieza no debería de ser soportado por la sociedad a través de impuestos, sino que debería de serlo por la persona que causó la contaminación"*³⁷ Por lo tanto se trata de socializar los costes de las contaminaciones. Por un lado, el contaminador ha de responsabilizarse de los gastos que supongan las medidas preventivas o reparatorias encaminadas a combatir la contaminación. Y por otro lado, tiene sentido que las empresas contaminantes paguen impuestos y tasas con la finalidad de limitar sus conductas contaminantes o bien de contribuir a los gastos que generen aquellas acciones de depuración o limpieza de la contaminación desde el ámbito público.

Muchos autores han señalado ya las deficiencias de aplicación de este principio, su escasa aplicabilidad e incluso su casi inadvertida presencia en el derecho comunitario derivado de la comunidad. Lo que supone a efectos prácticos que son las administraciones públicas las que soportan en gran medida las tareas de restauración ambiental.

³⁷LUDWIG KRAMER, **Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea**, Marcial Pons, pp97

Principio de integración

El tercer programa de acción ambiental (1981-1986) ya anunciaba 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 (en especial, la agricultura, la energía, la industria y el turismo)³⁸

Finalmente este principio fue introducido por el Acta Única Europea y hoy día ocupa un lugar privilegiado en el Art. 6 del Tratado que habla sobre los principios.

Principio de subsidiaridad

Este principio supone que la Comunidad únicamente intervendrá en materia de medio ambiente cuando esta acción pueda realizarse mejor a escala comunitaria que en los Estados miembros.

Consideraciones finales:

Tras la exposición de los objetivos y principios de la política comunitaria observamos que son muchos los textos y muchas las palabras dirigidas a "proteger el medio ambiente". Sin duda, la política comunitaria no está desprovista ni de buenas ideas ni de base jurídica para hacer frente a los nuevos y cada vez más graves problemas ambientales.

El desarrollo de una política comunitaria hace posible establecer unas bases comunes y uniformes para todos los estados miembros y constituye un contexto idóneo para adoptar medidas que frenen la degradación del medio ambiente.

Otro factor beneficioso de la política comunitaria es el hecho de que la Unión Europea actué con una sola voz en el ámbito internacional poniendo sobre la

³⁸LOZANO CUTANDA, BLANCA, **Derecho Ambiental Administrativo**, Dykinson, Madrid 2007, 8ª edición, pp. 181

mesa su peso político y económico. Por lo tanto, siendo una referencia de actuación en la adopción de Tratados Internacionales en materia ambiental.

Sin duda, la actuación de la Unión Europea obliga a los Estados a adoptar medidas tendentes a mejorar su normativa nacional de protección al medio ambiente. De igual forma, funciona como catalizador de información y conocimientos. Sin embargo, el alto grado de incumplimiento de la normativa comunitaria³⁹ en materia de medio ambiente pone en evidencia que todavía queda mucho por hacer y que son necesarios compromisos más serios a la hora de poner en la práctica los principios y objetivos expresados en este trabajo.

Nadie puede cuestionar que el proceso de institucionalización de la política ambiental comunitaria ha sido a todas luces un éxito y que este proceso ha obligado a los Estados Miembros ha adoptar medidas de protección al medio ambiente en todos los sectores. Del igual forma, es significativo el hecho de que la propia Unión Europea adoptará decisiones en materia ambiental incluso antes de tener una adecuada base jurídica para hacerlo. Sin embargo, este justo reconocimiento no exime a la Unión Europea de afrontar los problemas actuales de aplicación de la política ambiental. En este sentido KRAMER ha advertido que *"existen pocos sectores del Derecho Comunitario en los que la diferencia entre el derecho escrito y la práctica sea tan grande como en el derecho ambiental"*⁴⁰

Por consiguiente, la Unión Europea no debe quedarse en principios abstractos y leyes perfectas de escaso cumplimiento. Esta organización debe perseguir con toda su fuerza política y económica la preservación y defensa del medio ambiente. Es decir, defender ese tan renombrado *"desarrollo sostenible"* presente en sus textos y normas, principio que pretende *"hacer compatible el desarrollo económico necesario para que nuestros congéneres y sus*

³⁹Para más información véase LOZANO CUTANDA, BLANCA, **Derecho Ambiental Administrativo**, Dykinson, Madrid 2007, 8^a edición, páginas 167-173

⁴⁰Citado por LOZANO CUTANDA, BLANCA, **Derecho Ambiental Administrativo**, Dykinson, Madrid 2007, 8^a edición, pp. 167

*descendientes puedan vivir dignamente con el respeto de un entorno biofísico adecuado*⁴¹

KRAMER ya advirtió en su día que *"El medio ambiente comunitario no está amenazado por la ausencia de palabras sobre protección general y de decisiones marco: la principal amenaza, de cara al siglo XXI que se avecina radica en los mil y un conflictos diarios que afectan a los intereses ambientales con otros intereses, en la mayoría de los cuales el medio ambiente sale perdiendo"*⁴²

Bibliografía

CAMPINS I ERITJA, MAR, coordinadora, **Perspectivas del Derecho Comunitario Ambiental**, Bellaterra 1997, Universidad Autónoma de Barcelona.

JUSTE RUIZ, JOSÉ, **La protección del medio ambiente en la Unión Europea**, Texto facilitado en clase del Máster Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad, Alicante 2007

LOZANO CUTANDA, BLANCA, **Derecho Ambiental Administrativo**, Dykinson, Madrid 2007, 8ª Edición.

LUDWIG KRAMER, **Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea**, Marcial Pons, Barcelona 1999

MARTIN ARRIBAS, JUAN JOSE, **La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático**, Universidad de Burgos, Burgos 2005

MARTÍN MATEO, RAMÓN, **Manual de Derecho Ambiental**, Thomson Aranzadi, Navarra 2003, 3º edición

PLAZA MARTÍN, CARMEN, **Derecho de la Unión Europea**, Tirant lo Blanch, Valencia 2005

⁴¹MARTÍN MATEO, RAMÓN, **Manual de Derecho Ambiental**, Thomson, Aranzadi, Navarra, 2003, 3º edición., pp. 37

⁴²LUDWIG KRAMER, **Derecho Ambiental y Tratado de la Unión Europea**, Marcial Pons Barcelona 1999, pp. 265