

EL DERECHO Y LAS POLITICAS AMBIENTALES EN LA UNION EUROPEA

Marina VARGAS GOMEZ-URRUTIA

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. EL MARCO LEGISLATIVO DE LA POLITICA COMUNITARIA DEL MEDIO AMBIENTE. 1. Desde el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Roma 1957), hasta el Primer Programa de Acción Comunitaria Ambiental (1973). 2. La modificación del TCEE por obra del Acta Unica Europea (1985). 3. El Tratado de Maastricht (1992). III. EL MARCO OPERATIVO O DE APLICACION DE LA POLITICA COMUNITARIA DEL MEDIO AMBIENTE. 1. La evaluación del impacto ambiental. A) Ambito de aplicación material. B) Procedimiento. 2. La ejecución de la legislación comunitaria por la propia CEE: acciones comunitarias para el medio ambiente e instrumentos de financiación. 3. El control institucional de la aplicación de las normas ambientales por los Estados miembros. A) La obligación de información. B) La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). IV. LOS PROGRAMAS DE ACCION SOBRE EL MEDIO AMBIENTE. 1. Naturaleza jurídica de los programas. A) Primer Programa. B) Segundo Programa. C) Tercer Programa. D) Cuarto Programa. E) Quinto Programa. BIBLIOGRAFIA.

I. INTRODUCCION.

El presente trabajo lleva por título, "El derecho y las políticas ambientales en la Unión Europea". Trata, pues, de una materia novedosa del mundo jurídico, cual es la protección del medio ambiente. A este aspecto novedoso ha de añadirse una doble dificultad para el jurista. Por un lado, la propia concepción supranacional del derecho comunitario de protección al medio ambiente, que se articula mediante políticas nacionales con técnicas típicas del Estado federal. Por otro lado, tanto los Estados miembros, como la propia Comunidad, son agentes signatarios de una red de convenios multilaterales que configuran el novísimo derecho ambiental internacional. Este derecho podemos afirmar que está en pleno desarrollo y eclosión, en parte debido a los nuevos descubrimientos de la biosfera y del espacio, y de otro a los catastróficos efectos de accidentes como el de Chernobil, Bophal, Exxon Valdez, Sandoz, etc, y al cada vez mayor conocimiento de la alteración que los agentes humanos están produciendo sobre los ecosistemas de nuestro planeta (selvas tropicales, capa de ozono, especies, equilibrio climático, equilibrio marino, ecosistema de los polos...).

Por lo que hace al primer problema, la dificultad de articular políticas nacionales (estatales) y políticas supranacionales (comunitaria), en un sistema que ni es federal ni es internacional, pero que goza de características comunes a ambos, se acentúa por el hecho de que la cuestión ambiental en la Comunidad Europea se ha ido configurando con muy poca claridad y con vacilaciones.

El complejo entramado normativo comunitario está integrado por diversas clases de normas que tienen una finalidad claramente diferenciada, y cuya obligatoriedad y efectividad varía según la forma que adopte la disposición. Así, hay normas que pretenden imponer regímenes más o menos uniformes para todos los Estados miembros, con o sin necesidad de transposición.¹ Mientras que otras normas lo que pretenden es regular

1 Son normas que por su propia naturaleza se convierten en derecho sustantivo aplicable por el Estado miembro a las situaciones jurídicas objeto de la regulación. Dichas normas adoptan, bien la forma de Reglamentos, que es una disposición de alcance general (una verdadera ley), obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro; o bien la de Directivas, las cuales sí exigen una actuación normativa de los desti-

los conflictos entre los Estados miembros, bien mediante normas de conflicto propias del derecho internacional privado, bien mediante el establecimiento de un sistema jurídico *ad hoc* para regular las situaciones de conflicto interestatal. En el campo del derecho ambiental, se suele aludir a estas normas como "transfronterizas".²

A estos problemas, propiamente jurídicos y derivados de la propia estructura constitucional de la Comunidad Europea y de la poca claridad en el ámbito competencial de sus relaciones con los Estados miembros y en su política exterior, ha de añadirse un tercer factor de complejidad, cual es la dificultad de delimitar el contenido del denominado derecho ambiental. Existe un núcleo básico de disposiciones claramente medio ambientales, mas, junto a ellas, hay campos como el de salud pública, salud laboral, derechos de los consumidores, política de investigación y desarrollo, política agraria (con sus variantes de forestal y pesquera), transporte regional, etcétera, que plantean la dificultad de su delimitación

natarios (Estados miembros), y, en caso de incumplimiento, la Comisión, de oficio, o a instancia de otro Estado miembro, tiene acción judicial contra el Estado incumplidor ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Así pues, las primeras producen efecto directo sin necesidad de un acto de transposición (art. 189 del Tratado de la Comunidad Económica Europea), y entran en vigor a los 20 días de su publicación en el DOCE (art. 191 del Tratado de la Comunidad Económica Europea), en tanto que las segundas obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Las Directivas solo se publican a efectos informativos en el *Diario Oficial de la Comunidad Europea* (DOCE), bajo la rúbrica "Normas cuya publicación no es necesaria para su entrada en vigor". Carecen, pues, en principio del efecto directo y requieren un acto normativo o de transposición del Estado miembro. Sin embargo, exigen un efecto de resultado, una obligación de hacer o de no hacer, clara, precisa y que no admita opciones o alternativas a los Estados miembros, ni precise actuaciones normativas por ser completa y suficiente, y además, se exige que sea incondicional. Por todo ello, es discutible que el llamado "efecto directo" no sea también predicable de las Directivas. (SAINZ DE VICUÑA, Antonio. "Una descripción resumida del derecho comunitario", en *Revista Jurídica La Ley*, Madrid, Nº 3, Año 2, 1986, p. 2.

2 Debe señalarse que en el derecho comunitario europeo existen tanto normas específicas que tienden a regular los conflictos transfronterizos, como normas que están contenidas en disposiciones sustantivas ordinarias pero que en el momento en que aparece un elemento transfronterizo en la misma, modalizan su aplicación, convirtiéndose en propias normas transfronterizas; así mismo, existen principios generales de derecho directamente aplicables, por razón del derecho internacional público o privado, a los conflictos ambientales transfronterizos. Todas estas disposiciones podemos agruparlas bajo el género de derecho ambiental internacional, que merece un trato especial, y por ende no se tratará en esta exposición.

frente a la política ambiental en sentido estricto. Si consideramos que el artículo 130 R 2 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) establece que "las exigencias de la protección del medio ambiente son un componente de las demás políticas de la Comunidad", el estudio de esta materia nos puede alejar del núcleo básico del derecho medio ambiental, si pretendiésemos abarcar todos los aspectos ambientales de cada política comunitaria. Es por ello que enmarcaremos el objeto de este trabajo en la llamada política del medio ambiente, en sentido estricto, cuyo origen no se encuentra en los tratados constitutivos o fundacionales de la Comunidad Europea, sino que aparece a principios de la década de los setenta,³ se concreta en el Acta Unica Europea de 1985, y culmina con el Tratado de Maastricht de 1992, que refuerza esta política, mediante la introducción de los artículos 130 R, S y T.⁴

Un último dato más sobre la complejidad señalada. A la poca claridad de las disposiciones del Acta Unica y del Tratado de Maastricht, ha de añadirse la discusión constante sobre el valor jurídico de las normas europeas, especialmente los preceptos de los Tratados y de las Directivas. El hecho de que en el ámbito del derecho europeo la fuerza jurídica de sus preceptos, y la base constitucional del ordenamiento europeo contenida en los artículos 100 y siguientes y 130 R, S y T del Tratado de la Comunidad Económica Europea sea relativamente reciente (procede del Acta Unica Europea de 1985), hace que gran parte del fundamento mismo del derecho ambiental tenga que moverse en el ámbito de la especulación, y esperar a que se produzcan más sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE),

3 Momento en que a nivel mundial se constata el problema que supone el agotamiento de los recursos naturales y en el que empiezan a utilizarse conceptos como calidad de vida o entorno ambiental a modo de complemento a las exigencias de desarrollo y expansión económica. Fruto de ello fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Hábitat Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, y en la que se manifestó de forma oficial, la creciente preocupación por todos estos aspectos.

4 Rebajan el *quorum* de la unanimidad al del voto de la mayoría cualificada para la adopción de decisiones del Consejo en materia ambiental, sobre todo en cuestiones que afectan al planeta, y a grandes áreas que desbordan los territorios de cada Estado miembro (efecto invernadero, defensa del medio marino, emisiones a la atmósfera); esto es, los efectos transnacionales de las agresiones al medio ambiente justifican plenamente el reforzamiento de la política comunitaria ambiental contenida en el Tratado de Maastricht.

que determinen claramente la fuerza jurídica de los preceptos comunitarios medio ambientales.⁵ A fin de lograr una claridad deseable, esquematizaré los aspectos enunciados en este preámbulo, dividiendo el análisis en atención a tres órdenes de cuestiones.

Primera.- De dónde nacen las disposiciones comunitarias en materia ambiental. (Marco legislativo). En este punto se analizarán tres momentos históricos:

- a) Desde el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957) hasta el primer programa de acción comunitaria ambiental (1973).
- b) La modificación del Tratado de la Comunidad Económica Europea por obra del Acta Unica Europea (1985).
- c) El Tratado de Maastricht (1992).

Segunda.- Cómo se aplica la legislación comunitaria en materia ambiental. En este apartado se analizarán:

- a) La evaluación del impacto ambiental.
- b) La ejecución de la política por la propia Comunidad Económica Europea (CEE): acciones comunitarias para el medio ambiente e instrumentos financieros.
- c) El control institucional de la aplicación de las normas ambientales por los Estados miembros

Tercera.- Referencia a los programas de Acción sobre el medio ambiente.

Primer Programa: 1973-1977

Segundo Programa: 1977-1981

Tercer Programa: 1981-1986

Cuarto Programa: 1986-1992

Quinto Programa: 1992-2000

5 ALONSO GARCIA, Enrique. *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Ed. Civitas, Cuadernos de Estudios Europeos, Madrid, 1993, p. 22.

II. EL MARCO LEGISLATIVO DE LA POLITICA COMUNITARIA DEL MEDIO AMBIENTE.

1. Desde el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma 1957), hasta el Primer Programa de Acción Comunitaria Ambiental (1973)

El Tratado de Roma por el que se constituyó la Comunidad Económica Europea no contiene ninguna mención expresa a los poderes de las autoridades comunitarias en el ámbito medio ambiental, no obstante lo cual hubo pronto alguna materia dictada en este aspecto. Así, se elaboró la Directiva del Consejo sobre clasificación, embalaje y etiquetado de sustancias peligrosas de 1967.

Debe recordarse en este momento que en el Tratado de Roma, según su preámbulo, la Comunidad Económica Europea (CEE) persigue como fin esencial la "constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos, asegurando mediante una acción común de los Estados que la componen, el progreso económico y social de dichos Estados y eliminando las barreras que han dividido a Europa".

Más concretamente el Tratado de Roma estableció como objetivos generales de la CEE:

- El desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la CEE;
- La expansión continua y equilibrada;
- La estabilidad creciente;
- Una elevación acelerada del nivel de vida; y
- Unas relaciones más estrechas entre los Estados que la componen.

Para ello la CEE se propuso promover la aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros y desarrollar una serie de realizaciones concretas que, bajo la denominación genérica de Mercado Común, engloban:

- La creación de una Unión Aduanera entre los Estados miembros; es decir la supresión de derechos de aduana y de las restricciones cuan-

titativas en sus intercambios comerciales, así como la fijación frente al resto del mundo de un arancel aduanero común;

- Asegurar las cuatro libertades fundamentales; es decir, la libre circulación entre los Estados miembros de mercancías, capitales, personas y servicios, sin discriminación por razón de nacionalidad entre los países miembros;
- Aproximar las legislaciones nacionales en lo necesario para lograr el Mercado Común y el desarrollo de políticas y acciones por parte de la CEE que coadyuven a la integración socioeconómica;⁶ y
- Finalmente, la Comunidad se basa en la garantía del respeto al principio de libre competencia, tanto por parte de los poderes públicos como de las empresas.

Es a partir de 1972 cuando la cuestión ambiental aparece como un problema de primer orden formalmente hablando. En ese año se reunieron en París los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, estableciendo por vez primera los principios de la Comunidad en materia de actuación ambiental, así como fijando poderes a la Comisión para traducir estos principios en políticas aplicables en la práctica. Así surgió el primer programa de acción comunitario en 1973, al cual siguieron otros cuatro más, con proyectos cada vez más concretos y objetivos más ambiciosos. De el análisis de estos programas nos ocuparemos en la parte tercera de este ensayo.

6 Entre estas políticas destacan las llamadas políticas comunes que atribuyen a la CEE competencias globales sobre sectores completos de actividad, como son: la agricultura, la pesca, la política comercial y los transportes. Junto a ellas existen competencias compartidas entre la CEE y los Estados miembros, respecto de las que la CEE no tiene vocación de desarrollar una política global, y sólo legisla en la medida necesaria, ya sea para cumplir los objetivos fijados en el Tratado (política fiscal, política social, etc), o bien para desarrollar acciones concretas que no sustituyen, sino que complementan las estatales (política de investigación, política regional, política medio ambiental). En este aspecto puede afirmarse con la doctrina que el derecho comunitario se rige por la subsidiariedad (la Comunidad sólo actúa en la medida en que puedan conseguirse mejores condiciones a nivel comunitario que a nivel nacional), al tiempo que las medidas comunitarias contienen requisitos mínimos y los Estados miembros pueden adoptar por su cuenta medidas de mayor protección (Principio Minimalista). Vid. *Textos consolidados de los Tratados Comunitarios*, notas de Hermínio Losada González., Ed. Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid, 1992.

2. La modificación del TCEE por obra del Acta Unica Europea (1985)

El Acta Unica Europea, en vigor desde enero de 1987, es un nuevo Tratado que amplió los objetivos de la CEE al fijar como meta para el 31 de diciembre de 1992 la realización de un verdadero mercado interior. Este se define como un "espacio sin fronteras interiores", en el que debe quedar finalmente garantizada la libre circulación de mercancías, de personas, de capitales y de servicios mediante la adopción de 300 disposiciones incluídas en el llamado *Libro Blanco*.⁷

Gracias al Acta Unica Europea se amplían las competencias de la Comunidad Económica Europea en la política del medio ambiente, incluyéndose tres nuevos artículos dirigidos específicamente a la protección del ambiente:⁸

- El artículo 130 R, que define los objetivos de la acción de la comunidad por lo que respecta al medio ambiente, debiendo destacarse la inclusión en el párrafo 2º del principio "quien contamina paga";⁹
- El artículo 130 S, que exige la unanimidad de los Estados miembros para la adopción de las acciones que deba emprender la Comunidad en este ámbito; y
- El artículo 130 T, que concibe la actuación de la Comunidad como un nivel mínimo, de tal modo que cada Estado miembro puede imponer en su territorio medidas de mayor protección compatibles con el Tratado.

7 Dichas disposiciones aspiran únicamente a la armonización de las legislaciones nacionales divergentes que sean el origen de controles técnicos, físicos y fiscales que subsisten en las fronteras entre los Estados miembros. También mejora el sistema de toma de decisiones comunitario ampliando el número de normas que se adoptarán por mayoría y concede una mayor participación al Parlamento Europeo en dicho sistema. *Op cit.* p. XIX.

8 MIGUEL PERALES, Carlos de. *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*; Ed. Civitas, Madrid, 1994, p. 67.

9 *Vid ut supra*, nota 7.

3. El Tratado de Maastricht (1992)

El Tratado de Maastricht mantiene la misma estructura que el Acta Unica Europea (artículos 130 R, S y T), aunque altera su contenido con diferente intensidad.

Así, en el caso del 130 T, señala que las medidas de mayor protección que adopte un Estado miembro, deberán comunicarse a la Comisión; en el caso del 130 R, incluye como objetivo la cooperación internacional con otros países o instituciones y la posibilidad de adopción por parte de los Estado miembros de medidas provisionales por motivos ambientales no económicos, sometidos a un procedimiento comunitario de control; y en el caso del 130 S, se cambia del sistema de unanimidad al de mayorías. Por la importancia e interés que implican tales disposiciones, las transcribimos a continuación:

TITULO XVI MEDIO AMBIENTE

Artículo 130 R

1. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:
 - 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.
2. 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 la distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de 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. Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.

En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a tales exigencias incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medio ambientales, no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.

3. En la elaboración de su política en el área del 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.
4. En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperaran con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 228.

El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.

Artículo 130 S

1. El Consejo, con arreglo al procedimiento del artículo 189 C y previa consulta al Comité Económico y Social, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 130 R.
2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, y sin perjuicio del artículo 100 A, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará:
 - Disposiciones esencialmente de carácter fiscal;
 - Medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de

carácter general, así como medidas relativas a la gestión de recursos hídricos;

- Medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura de su abastecimiento energético.

El Consejo, en las condiciones previstas en el primer párrafo, podrá definir las materias mencionadas en el presente apartado sobre las cuales las decisiones deban ser tomadas por mayoría cualificada.

3. En otros ámbitos, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B, y previa consulta al Comité Económico y Social programas de acción con carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse.

El Consejo adoptará en las condiciones previstas en el apartado 1 o en el apartado 2, según el caso, las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas.

4. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente.
5. Sin perjuicio del principio de quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 implique costos que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, el Consejo establecerá, en el propio acto de adopción de dicha medida, las disposiciones adecuadas en forma de:

- Excepciones de carácter temporal;
- Apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión que será creado a más tardar el 31 de diciembre de 1993 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 D, o ambas posibilidades.

Artículo 130 T

Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión.

Pero además, junto a los programas de actuación comunitaria, del Tratado Constitución, del Acta Unica y el Tratado de Maastricht, la CEE ha dictado un sin número de Reglamentos, Directivas, Decisiones y Reglas de todo tipo en relación con el medio ambiente. Dado su elevadísimo número sería difícil recogerlos todos. Señalamos los más conocidos e importantes:

- La Directiva Séveso de prevención de accidentes.
- Las Directivas sobre residuos de 1975, 1978 y 1984.
- La Directiva sobre evaluación del impacto ambiental de 1985.
- Las Directivas sobre aguas de 1975, 1976, 1978 y 1980.
- Las innumerables Directivas en materia de ruidos.
- Varias Directivas y Reglamentos de protección de la atmósfera.
- Los Reglamentos de 1982, 1983 y 1986 de protección a la fauna y flora.
- El Reglamento de 1992 sobre instrumentos de financiación del medio ambiente (LIFE).

Cabe destacar que no hay ninguna regla que regule de modo específico la responsabilidad civil que puede surgir por los daños causados al medio ambiente.¹⁰

III. EL MARCO OPERATIVO O DE APLICACION DE LA POLITICA COMUNITARIA DEL MEDIO AMBIENTE.

Bajo este epígrafe se analizarán los aspectos administrativos y judiciales de la CEE, así como las técnicas usadas por los mismos para la aplicación de la legislación sustantiva del medio ambiente.¹¹

10 Sin embargo, existe en la actualidad una propuesta de Directiva del año 1991 sobre responsabilidad civil por daños y perjuicios causados al medio ambiente por los residuos.

11 No se hará mención al sistema institucional de la Comunidad, es decir al régimen jurídico de la Comisión, del Consejo, del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia de la Comunidad, remitiendo al interesado para ello a los textos y obras generales en la materia, señalados en la Bibliografía.

El examen de estas técnicas normativas exige precisar que las normas comunitarias en este aspecto son de armonización, en su mayoría directivas, por lo que su ejecución y puesta en práctica depende de la legislación estatal de desarrollo. Por ello se tratará de dilucidar más bien hasta qué punto existen principios jurídicos comunes a la actuación de los poderes nacionales.¹²

Lo mismo cabe decir del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, cuya función se configura como un mecanismo armonizador del derecho comunitario para intentar asegurar el cumplimiento de las normas ambientales sea cual sea su fuente (internacional, comunitaria, estatal, regional o local).

La razón que justifica esta particularidad es la propia naturaleza policéntrica de las normas ambientales, que exige muchas veces no un concreto contenido, sino la consideración del factor ambiental en la toma de decisiones sociales y socioeconómicas. Así pues, estas normas funcionan como instrumento jurídico para asegurar "preventivamente" la ejecución de la política ambiental, sea esta reglada o discrecional, por parte de las autoridades administrativas estatales encargadas de su gestión.¹³

1. La evaluación del impacto ambiental

El fundamento jurídico de esta norma armonizadora se encuentra en la Directiva 85/337, de 27 de junio de 1985,¹⁴ relativa a la evaluación de repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

12 Debe tenerse en cuenta que en la esfera del derecho interno de los Estados miembros este sector del ordenamiento jurídico es aún novísimo y en trance de formación; por lo que su efectiva aplicación por los poderes públicos dependerá en mucho de la sensibilidad del juez en el proceso ambiental, así como de la coordinación entre las administraciones públicas y los sectores industriales, de las organizaciones defensoras del medio ambiente y del mayor o menor grado de desarrollo administrativo, penal y civil de los derechos internos. ALONSO GARCIA, E. *Op. cit.* pp. 117-118.

13 *Ibidem.*

14 DOCE (*Diario Oficial de la Comunidad Europea*) L 175/40 de 5 de agosto de 1985; entrada en vigor el 4 de julio de 1988.

Interesa destacar de esta Directiva dos aspectos: su ámbito de aplicación material, y el procedimiento.

A) Ambito de aplicación material

La Directiva delimita genéricamente su ámbito de aplicación a los proyectos que "puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente por su naturaleza, dimensiones o localización". Por proyecto se entiende la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras y otras intervenciones en el medio cultural o el paisaje, incluidos los destinados a la explotación de recursos del suelo.

Los divide en dos tipos distintos:

- 1) Aquéllos cuyas repercusiones deben ser sometidas obligatoriamente a Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), señalados en el anexo I;¹⁵ y
- 2) Aquéllos que sólo serán sometidos a EIA si un Estado miembro considera que las características del proyecto así lo exigen, señalados en el anexo II.¹⁶

Por lo que se refiere al ámbito de discrecionalidad de cada Estado miembro para llevar a cabo o no la EIA de los proyectos del Anexo II, y para incluir otros proyectos no mencionados, aunque la Directiva no lo determina, se entiende que queda a la discrecionalidad de éstos, tanto los tipos

15 Son: 1.- Refinerías de petróleo crudo. 2.- Centrales térmicas y otras instalaciones de una potencia calorífica de al menos 300 MW, así como las centrales nucleares. 3.- Instalaciones destinadas exclusivamente al almacenamiento definitivo o a la eliminación definitiva de residuos radioactivos. 4.- Fábricas integradas de primera fusión de hierro fundido y de acero. 5.- Instalaciones destinadas a la extracción de amianto así como al tratamiento y a la transformación de amianto y sus derivados. 6.- Instalaciones químicas integradas. 7.- Construcciones de autopistas, vías rápidas, así como aeropuertos. 7.- Puertos de comercio marítimo, así como las vías navegables y los puertos de navegación interior que permitan el paso de barcos superiores a 1,500 Tm. 9.- Instalaciones de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos mediante incineración, tratamiento químico o almacenamiento bajo tierra.

16 Son hasta 83 tipos de proyectos clasificados en las siguientes categorías: industrias agrícolas, extractivas, energéticas, procesamiento de metales, fabricación de vidrio, industrias químicas, textiles, del cuero, madera y papel, industrias del caucho, alimentarias, proyectos de infraestructura y otros proyectos, así como las modificaciones de obras y obras experimentales de duración inferior a un año de las obligatoriamente sometidas a EIA.

de proyectos que deban someterse a EIA, como el establecimiento de los criterios que considere oportunos para que el proyecto sea o no objeto de EIA. En todo caso el Estado miembro deberá comunicar a la Comisión dichos criterios o umbrales. Asimismo, el Estado miembro podrá introducir medidas más severas tanto en cuanto al procedimiento, cuanto al campo de aplicación.

La Directiva excluye expresamente de su ámbito los proyectos destinados a los fines de defensa nacional.

B) Procedimiento

El término "Evaluación del Impacto Ambiental" es más extenso que el de un simple estudio, ya que implica no sólo el análisis del impacto y de las posibles medidas correctoras al proyecto, sino también un término de información pública y la necesidad de un pronunciamiento (autorización o denegación) por parte de la autoridad administrativa específicamente ambiental.

Las fases del procedimiento pueden analizarse atendiendo a los siguientes momentos:

a) Inicialización

Se inicia con la presentación de un estudio del impacto ambiental, en el que se solicita una autorización para llevar a cabo un proyecto privado. Está legitimado el propio titular del proyecto, quien es además el que realiza el estudio, cuyo contenido deberá incluir necesariamente: a) una descripción del proyecto con información acerca del emplazamiento, concepción y dimensiones; b) una descripción de las medidas previstas para evitar y reducir los efectos negativos importantes, y si fuese posible, remediarlos; c) los datos necesarios para identificar y evaluar los efectos principales que el proyecto pueda tener sobre el medio ambiente; y d) un resumen no técnico de los anteriores extremos.

La Directiva impone además que el estudio considere los efectos directos e indirectos del proyecto sobre el hombre, la flora, la fauna, el

suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje; la interacción entre los anteriores, los bienes materiales y el patrimonio cultural.¹⁷

b) Trámite de consulta a la autoridad ambiental

La Directiva determina la intervención de la autoridad ambiental no para la aprobación o denegación del proyecto, sino para la obligatoria consulta y emisión de su dictamen sobre la solicitud de autorización. Es decir, que los Estados miembros quedan libres para optar entre seguir los procedimientos administrativos que ya tengan establecidos en sus legislaciones internas, facultando a las autoridades que tengan competencias sectoriales sobre la obra o servicio objeto de estudio, para que sea éste quien dé o deniegue la autorización, o bien, optar por crear un procedimiento *ad hoc*, donde sea la autoridad ambiental la que apruebe el proyecto. A lo que sí obliga en todo caso es a la intervención de la autoridad ambiental para que conozca del proyecto y emita un dictamen, el cual deberá ser "tomado en consideración" en el marco del procedimiento de autorización.

c) Trámite de Información pública del proyecto

La Directiva sugiere a los Estados miembros la información pública del proyecto. Así pues, también son libres los Estados, en función de las características del proyecto, de su emplazamiento o de su impacto ambiental, de regular un procedimiento de información y consulta popular.

Como compensación a esta publicidad, la Directiva contiene normas de salvaguardia del secreto por intereses privados o públicos (secretos comerciales o de empresa). En todo caso las Administraciones están obligadas a guardar la confidencialidad respecto de los proyectos privados. No queda claro respecto de los públicos, al menos en los ordenamientos jurídicos donde rige el principio de que "no hay confidencialidad frente a la Administración".

¹⁷ Puede observarse que la noción de medio ambiente utilizada por la Directiva es amplia, ya que considera aspectos que van desde la salud hasta cuestiones estéticas.

d) Decisión final

La autorización final, según la Directiva, deberá tomar en consideración el estudio, la información pública, la consulta institucional y la propia declaración del impacto ambiental (DIA), emitida por la autoridad ambiental. Esta integración es justamente el soporte jurídico de la decisión; si bien, la vigilancia y seguimiento del clausurado queda en manos de la autoridad sectorial competente (sin perjuicio del derecho de la autoridad ambiental de información).

Cada legislación interna impondrá las medidas cautelares, sancionadoras o reparadoras del daño; lo que, naturalmente variará de un Estado miembro a otro.

2. La ejecución de la legislación comunitaria por la propia CEE: acciones comunitarias para el medio ambiente e instrumentos de financiación

Como ya se ha señalado en los apartados precedentes, la ejecución de la legislación comunitaria corresponde a los Estados miembros. La competencia comunitaria se circunscribe a la preparación de las políticas y programas de acción, así como a ser guardián de los Tratados (facultad de la Comisión) en aplicación del artículo 155 del TCEE, mismo que señala lo siguiente:

Artículo 155.- Con el objeto de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común, la Comisión:

- Velará por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de este mismo Tratado;
- Formulará recomendaciones o emitirá dictámenes respecto de las materias comprendidas en el presente Tratado, si éste expresamente lo prevé o si la Comisión lo estima necesario;
- Dispondrá de un poder de decisión propio y participará en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo en las condiciones previstas en el presente Tratado;

Ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas.

Es en base a esta función de garante de los Tratados donde puede estudiarse la ejecución de la política comunitaria así como los instrumentos de financiación por parte de la Comisión en esta área estratégica del medio ambiente.

Son varias las Direcciones Generales que en la estructura de la Comisión intervienen en la aplicación del derecho ambiental comunitario.

La competencia general está atribuida a la Dirección General XI, de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. Sectorialmente está dividida en dos subdirecciones generales: Dirección A: competente en materia de seguridad nuclear, impacto de la industria sobre el medio ambiente y gestión de residuos y de la contaminación por ruido. Dirección B: competente en materia de aguas, atmósfera, conservación de la naturaleza, relación con otras políticas, especialmente agrícola, y protección civil.

Comparte la Dirección General XI competencias con la Dirección General XII en lo referente a investigación medio ambiental. Los aspectos jurídicos dependen del Director General, junto con los asuntos internacionales, la educación ambiental, la financiación, los contratos y la investigación.¹⁸

Por lo que respecta a los programas financiados por la CEE y sobre los que ejerce directamente control, éstos han ido evolucionando desde que en 1984 se creó el llamado Mini-Fondo para estimular Acciones Comunitarias para el Medio Ambiente (ACMA), hasta la creación en 1991 de la Agencia Europea del Medio Ambiente.

A continuación repasaremos de forma somera estas acciones e instrumentos de financiación:

- 1.- Reglamento¹⁹ 1872/84 de 28 de junio de 1984 (DOCE L 176/1 de 3 de julio de 1984) que destinó 13 millones de Ecus (Unidad de Cuen-

¹⁸ Vid. ALONSO GARCIA, E. *Op. cit.* p. 136.

¹⁹ El Reglamento es una norma de alcance general, obligatorio en todos sus extremos y directamente aplicable en cada Estado miembro (art. 189 TCEE). A pesar de su denominación

ta Europea),²⁰ durante tres años, para apoyar proyectos ambientales no incluidos en otros programas comunitarios. Estos proyectos se referían a: a) desarrollo de nuevas tecnologías limpias que pudieran economizar recursos naturales; b) puesta a punto de nuevas técnicas y métodos de medición y de vigilancia de la calidad del medio natural; y c) proyectos de carácter promotor tendientes a contribuir o al mantenimiento o al restablecimiento de biotipos gravemente amenazados.

Para la gestión del Reglamento se constituyó un comité integrado por representantes de los Estados miembros. Si bien la competencia decisoria se atribuía a la Comisión, los Estados miembros podían objetar la adjudicación, en un plazo de 20 días, en cuyo caso la competencia se trasladaba al Consejo.

- 2.- Reglamento 2242/87 de 23 de julio de 1987 (DOCE L 207/8 de 29 de julio de 1987); que destinó 24 millones de Ecus, por un periodo de cuatro años, ampliando los proyectos del anterior Reglamento, y además: a) proyectos de demostración destinados a técnicas de reciclado y reutilización de residuos, incluidas las aguas residuales; b) los destinados a técnicas de localización y rehabilitación de emplazamientos contaminados por residuos o sustancias peligrosas; y c) los proyectos de carácter promotor tendientes a contribuir a la protección o al restablecimiento de los suelos amenazados o degradados por incendios, procesos de erosión o por la desertificación.
- 3.- Reglamento 3907/1991 de 31 de diciembre de 1991 (DOCE L 370/17); que previó una financiación de 20 millones de Ecus, por cinco años, en proyectos que pudieran contribuir al mantenimiento y restablecimiento de hábitats (que dio lugar a la Directiva de Hábitats), así como proyectos de aplicación directa de medidas de conservación o restablecimiento de especies en peligro.

es una "verdadera ley". Una vez publicada en el DOCE surte efectos en todos los Estados miembros sin necesidad de publicación. Si no se dispone otra cosa, entran en vigor a los 20 días de su publicación en el DOCE. Puede aprobarse bien por el Consejo de Ministros, bien por la Comisión.

²⁰ ECU = Unidad de Cuenta Europea (1 Ecu = US\$ 1.30; cotización 20 de mayo de 1995).

- 4.- Reglamento 1973/1992 de 22 de julio de 1992 (DOCE L 206/1); que crea un instrumento financiero para el medio ambiente llamado LIFE. Este instrumento aglutina todo el sistema de ayudas que antes se estructuraba en programas, destinando 400 millones de Ecus para su primera etapa (1991-1995).²¹

Las acciones financiadas por el instrumento LIFE son de dos tipos o grupos: a) las que contribuyan de forma significativa a la puesta en práctica de la política comunitaria, y que deben consistir en campañas preparatorias de demostración, sensibilización, fomento y asistencia técnica; y b) acciones de protección de hábitats y de naturaleza.

- 5.- Otras ayudas; junto con el instrumento LIFE, existen fondos estructurales (Fondo Social Europeo, Sección de Orientación del FEOGA y del FEDER), que tras la reforma de 1988 permiten proporcionar fondos comunitarios para la financiación de proyectos regionales ambientales. La actuación del Banco Europeo de Inversiones también cubre proyectos medio ambientales (aguas superficiales, control de residuos, conservación del patrimonio europeo, control de la contaminación atmosférica y proyectos sobre infraestructuras urbanas que tiendan a disminuir la contaminación).
- 6.- La Agencia Europea sobre el Medio Ambiente; creada por el Reglamento 1210/90, de 7 de mayo (DOCE L 120/1, de 11 de mayo de 1990). Carece de funciones de gestión de la política medio ambiental, sirviendo tan sólo de apoyo técnico y científico. Se previó sin embargo una segunda fase (a partir de 1992) en que la Agencia asumirá funciones de gestión, en especial, control de la aplicación de la legislación ambiental comunitaria por los Estados miembros, gestión del etiquetado ecológico, del fomento de las tecnologías y de establecimiento de criterios uniformes de evaluación del impacto ambiental, bienes materiales y el patrimonio cultural.

²¹ MEDSPA (protección al medio ambiente de los países mediterráneos); NORDSPA (protección al medio ambiente de las zonas y aguas costeras del Mar de Irlanda, Mar del Norte Mar Báltico y parte noroeste del Océano Atlántico); ACNAT y ACMA (acciones comunitarias sobre naturaleza y medio ambiente) ALONSO GARCIA, E. *Op. cit.* p. 140.

También la gestión del programa CORINE²² quedará traspasado a la Agencia, mientras que los programas estadísticos seguirán siendo competencia de EUROSAT y del Centro Común de Investigación.

Administrativamente la Agencia goza de personalidad jurídica propia, tanto a efectos de legislación comunitaria como a efectos de legislación nacional de los Estados miembros. Tiene presupuesto propio, proveniente de los ingresos del presupuesto de la CEE. Tanto el régimen de su personal, capacidad contractual y responsabilidad extracontractual es autónomo.

La Agencia no es sólo un órgano comunitario, ya que pueden formar parte de ella otros países no miembros, siempre que compartan el interés de la CEE y de los Estados miembros por los fines de la misma.

3. El control institucional de la aplicación de las normas ambientales por los Estados miembros.

Como se desprende del artículo 130 R 4 *in fine* del Tratado CEE, la Comisión no gestiona la aplicación de la política medio ambiental, sino que son los Estados miembros los que "asumirán la financiación y la ejecución de las demás políticas".

Ello conlleva a que sólo a través de mecanismos indirectos puedan la Comisión, como guardián de los Tratados, y el Tribunal de Justicia de las Comunidades, asegurar de alguna manera el cumplimiento de la legislación ambiental comunitaria.

Como mecanismos de control en poder de las instituciones comunitarias podemos destacar dos esenciales: la obligación de información a la Comisión y la jurisprudencia del TJCE.

²² CORINE (*Coordination-Information-Environment*); proyecto para la recogida, coordinación y coherencia de la información sobre la situación del medio ambiente y los recursos naturales en la Comunidad. En 1990 se amplió por dos años más, antes de integrarse en la infraestructura de la Agencia Europea de Medio Ambiente. ALONSO GARCIA, E. *Op. cit.* p. 143.

A) La obligación de Información

a) Obligación genérica de informar de las medidas adoptadas en relación con las directivas comunitarias

Como ha quedado señalado *ut supra*,²³ todas las Directivas medio ambientales imponen a los Estados miembros la obligación de informar a la Comisión de las medidas de naturaleza normativa adoptadas para trasponer la legislación comunitaria a la esfera interna. Su incumplimiento genera por parte de la Comisión la acción por incumplimiento del artículo 169 del Tratado de la CEE.²⁴

Este es el instrumento más eficaz que tiene la Comisión para sancionar el incumplimiento. La acción prevista en el artículo 169 del TCEE consiste en un procedimiento administrativo que se articula en tres fases: 1.- requerimiento de la Comisión al Estado miembro; 2.- dictamen motivado de la Comisión; y, 3.- ejercicio de la acción ante el TJCE.

Esta acción de incumplimiento puede abrirse de oficio por la propia Comisión, o a instancia de denuncia particular. En este segundo caso, la denuncia debe ser concreta en cuanto a los hechos; no se exige ni la cita de la directiva incumplida, ni una justificación de las afirmaciones.

Una vez registrada la denuncia se procede a notificar al denunciante de la iniciación de la investigación al Estado miembro. No hay participación oficial ni de testigos, ni de los propios interesados, sino que la investigación se lleva a cabo por funcionarios de la Comunidad, con la cooperación de las autoridades estatales (principio de tolerancia). Concluida esta fase, que suele durar alrededor de un año, se adopta la deci-

²³ *Vid ut supra*, ámbito de aplicación material.

²⁴ Artículo 169.- Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia.

sión de iniciar o no el procedimiento por incumplimiento, sin posibilidad de recurso (aunque la decisión se comunica al denunciante).²⁵

b) Obligación específica de informar sobre los resultados de vigilancia y control de los estándares ambientales

Algunas Directivas obligan a informar a la Comisión de los resultados de la vigilancia y control de los estándares ambientales llevados a cabo por los Estados miembros. Tal es el caso de la Directiva 80/68 de 17 de diciembre de 1979 sobre aguas subterráneas.²⁶

Particular importancia tiene la obligación de informar de todos los proyectos de disposiciones legales, reglamentarias o prácticas administrativas, así como de toda iniciativa internacional relativa a la protección o a la mejora del medio ambiente. El fundamento legal de esta obligación tiene su origen en el Acuerdo de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 5 de marzo de 1973.²⁷ Esta obligación previa de notificación producía el efecto de paralizar la medida nacional, pudiendo la Comisión en el término de tres meses anunciar su intención de adoptar medidas comunitarias al respecto.

Este Acuerdo permitía pues a la Comunidad tener conocimiento de la legislación estatal antes de su promulgación, para coordinarla con su propia actividad legislativa, e indirectamente también permite a la

²⁵ La identidad del denunciante se mantiene secreta. La mayor parte de las denuncias de particulares provienen de asociaciones de protección a la naturaleza, partidos políticos con o sin representación parlamentaria, autoridades municipales y embajadas. ALONSO GARCIA, E. *Op. cit.* p. 155.

²⁶ El TJCE ha condenado a Italia y a Alemania por no transponer la Directiva al derecho interno en el asunto 360/87 (Comisión contra Italia) y 131/88 (Comisión contra Alemania), ambas sentencias de 28 de febrero de 1991; *Vid.* ALONSO GARCIA, E. *Op. cit.* Vol. II, p. 73.

²⁷ El derecho comunitario contempla ciertos actos atípicos de denominación diversa, (Resoluciones, Conclusiones, Acuerdos, Programas, etc), que complementan el derecho de la Comunidad como un *tertium genus*. Los Acuerdos de los Representantes de los Estados Miembros adoptados en el seno del Consejo tienen la consideración de verdaderos acuerdos internacionales, que pese a no necesitar ratificación de los Estados miembros, sino que simplemente se recogen en Acta, producen efectos vinculantes al contener obligaciones recíprocas para las partes. *Vid.* SAINZ DE VICUÑA, Antonio, *Revista La Ley, Comunidades Europeas* 1986-2, p. 3.

Comisión objetar informalmente aquellas medidas nacionales que fueran incompatibles con el mercado común.

Dado el escaso grado de cumplimiento del Acuerdo y la promulgación de la Directiva 83/189 de 28 de marzo de 1983, que instaura un nuevo procedimiento de notificación de carácter general para los proyectos de normas y reglamentaciones técnicas, desde 1989, por declaración expresa del Informe General XXIII sobre las Actividades de las Comunidades Europeas, es dicha Directiva la exclusivamente aplicable.

B) La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE)

Además de la medida de acción de responsabilidad frente al Estado miembro incumplidor examinada en el apartado anterior, tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión (también conocido como Tratado de Maastricht), cabe la posibilidad de que la Comunidad pueda imponer directamente sanciones al Estado miembro que no ejecute una sentencia dictada por el TJCE.

Ambas medidas representan, una vez más, la elevación a rango constitucional de los principios y la doctrina sentada por el Tribunal. La primera de ellas (acción de responsabilidad) fue consagrada en el célebre caso *Francovich*.²⁸

La segunda, queda consagrada en el artículo 171 (en su nueva redacción tras el Tratado de Maastricht), que señala que un Estado miembro condenado por incumplimiento (acción de los artículos 169-170) está obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, pudiendo la Comisión instar ante el TJCE la imposición del pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva, una vez oído el Estado

28 Vid. ALONSO GARCIA, E. *Op. cit.* p. 159. El Tribunal estableció que la no adaptación del derecho interno al contenido de una Directiva podía generar una acción de responsabilidad contra el Estado miembro incumplidor si de la conducta reticente del mismo se hubieran derivado daños al interesado (Asunto C-6/90 y C-9/90, *Francovich y otros contra Italia* de 11 de noviembre de 1991). El problema estriba en determinar el alcance de este daño, hasta hoy limitado a las legislaciones nacionales. Cfr. MIGUEL PERALES, Carlos de. *Op. cit.*

incumplidor de la sentencia. Esta posibilidad queda además expresamente consagrada como "voluntad política" en el Quinto Programa de Medio Ambiente, de cuyo comentario nos ocuparemos en la tercera parte de este estudio.

IV. LOS PROGRAMAS DE ACCION SOBRE EL MEDIO AMBIENTE.

1. Naturaleza jurídica de los programas

Siguiendo la opinión de Alonso García,²⁹ los Programas comunitarios carecen de valor jurídico cuando el precepto del Tratado tiene efecto directo, tanto interpretativo como normativo. Cuando existen limitaciones en cuanto al efecto directo, el Programa, sin tener tampoco fuerza normativa alguna, contiene, empero, datos relevantes en la interpretación de las normas. Para el jurista, el Programa tiene pues el valor esencial de un antecedente legislativo especialmente legítimo, resultando un instrumento imprescindible para el estudio racionalizado de la norma comunitaria de derecho derivado.³⁰ Para el no jurista, el Programa se convierte en un vehículo clave de la política de que se trate, porque es el documento donde se explica, y a través del cual se hace coherente, el entramado posterior de los actos comunitarios.

Así pues, el Programa delimita, previa y administrativamente, la actuación comunitaria.

En esta parte no describiremos el contenido de los programas de medio ambiente, habida cuenta de que para el jurista sólo interesaría en la medida en que se viera precisado de interpretar alguna norma o precepto determinado. Nos referiremos tan sólo al instrumento y fecha de aprobación, periodo de vigencia, contenido y objetivos y acciones propuestas.

29 GARCIA ALONSO, E. *Op. cit.* Vol. II.

30 Por oposición al derecho originario o primario, integrado por los tratados constitutivos, el derecho derivado es el conjunto de normas emanadas de los órganos comunitarios a los que los tratados atribuyen poder normativo.

A) Primer Programa

- Aprobado por Resolución del Consejo y Acuerdo de los representantes de los Estados miembros el 22 de diciembre de 1973 (DOCE C/112 de 20 diciembre de 1973).
- Periodo: 1973/1977.
- Contenido. Tiene dos partes: la primera recoge los objetivos y principios; la segunda especifica y categoriza las acciones basándose en los principios, a saber: acciones para reducir contaminación y perturbaciones, acciones para mejorar el medio ambiente y acción de la Comunidad ante los organismos internacionales (cooperación e intercambio de información).³¹

B) Segundo Programa

- Aprobado por Resolución del Consejo de 17 de mayo de 1977 (DOCE C 139/46 de 13 de junio de 1977).
- Periodo: 1977/1981.
- Contenido: mantiene los mismo principios y objetivos que el programa anterior, añadiendo el establecimiento de un método de cartografía ecológica.

C) Tercer Programa

- Aprobado por Resolución del Consejo el 7 de febrero de 1983 (DOCE C 46/1 de 17 de febrero de 1983).
- Periodo: 1982/1986.

³¹ Todo ello mediante la evaluación de los riesgos para la salud humana y el medio ambiente; salvaguarda del medio natural (agricultura, bosques, corrección de técnicas de producción, protección de aves y otras especies animales determinadas); problemas planteados por el agotamiento progresivo de determinados recursos naturales, urbanismo, ordenación del territorio; mejora del medio ambiente en el trabajo (creación de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Trabajo y Vida); sensibilización y formación. Vid. ALONSO GARCIA, E. *Op. cit.* Vol. II, p. 18.

- Contenido: reestructuró el marco de actuación de la política comunitaria, comenzando a configurarse ésta como una política global y preventiva; fija límites de actuación preferente, tales como: integración de la dimensión medio ambiental en la demás políticas comunitarias: evaluación del impacto ambiental; reducción de contaminaciones en suelo, agua y aire, protección del Mediterráneo; fomento y desarrollo de tecnologías limpias; protección de zonas de importancia comunitaria especialmente sensibles a la cooperación con países en desarrollo.³²

D) Cuarto Programa

- Aprobado por Resolución del Consejo de 19 de octubre de 1987 (DOCE C 328/1 de 7 de diciembre de 1987).
- Periodo: 1987/1992.
- Contenido: se configura como una continuación del anterior, si bien con las modificaciones que el Acta Unica Europea imprimió a la política ambiental. Por vez primera se da más importancia a la función de control de la aplicación de las normas que a las medidas legislativas propiamente dichas. Se incluyen nuevas áreas, tales como biotecnología y la gestión de recursos naturales mediante la planificación territorial.

E) Quinto Programa

- Aprobado por Resolución de 27 de marzo de 1992.
- Periodo: 1992/2000.
- Contenido: cambia la óptica de los programas anteriores centrándose en propugnar un modelo de desarrollo sostenible para países altamente industrializados. Los puntos básicos consisten:

- 1.- Identificar cinco sectores donde el impacto ambiental será particularmente perjudicial: industria, energía, transporte, agricultura y turismo;

³² *Idem.* p. 19.

- 2.- Paso de un sistema de regulación pura a un sistema de utilización de incentivos y técnicas de mercado;
- 3.- Énfasis en clasificar a los actores privados y públicos llamados a planificar e implementar las políticas ambientales; y
- 4.- Énfasis en la necesidad de asegurar y reforzar los mecanismos de aplicación de las normas comunitarias.³³

³³ *Idem.* pp. 19-20.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO GARCIA, Enrique. "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea". Ed. Civitas, *Cuadernos de Estudios Europeos*, 2 Vols. Madrid, 1992.
- BRAÑES, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- GARRIDO FALLA, Fernando. *El proceso formativo del derecho comunitario derivado*. Ed. Tecnos, Madrid, 1988.
- GOMEZ ROBLEDO, Alonso. *Responsabilidad internacional por daños transfronterizos*. UNAM, México, 1992 (2ª reimpresión).
- GUZMAN ZAPATER, Mónica. "El Acta Unica Europea, la creación del mercado interior y la protección de los consumidores: algunos problemas fundamentales" en *Revista Jurídica La Ley*, Madrid, 1988-1.
- MATA SIERRA, María Teresa. *El efecto directo de las Directivas en la jurisprudencia comunitaria y española*. Ed. Tecnos, Colección Jurisprudencia Práctica, Madrid, 1994.
- MATHIJSSEN, Pierre. *Guía del Derecho de la Comunidad Europea*. Ed. Banco Exterior de España, Madrid, 1987.
- MATEO ISTURIZ, José F. "El efecto directo de las Directivas" en *Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas*. Editoriales de Derecho Reunidas, S. A., Madrid, 1987-2.
- MIGUEL PERALES, Carlos de. *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*. Ed. Civitas, Madrid, 1994.
- MILLON, Chantal. *Le principe de subsidiarité*. Presses Universitaires de France (que sais-je?), París, 1993.

MOLINA DEL POZO, Carlos F. *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*. Ed. Trivium, Madrid, 1987.

El sistema institucional de la Comunidad Europea. Ed. Trivium, Madrid, 1986.

PIGRETTI, Eduardo. *Derecho Ambiental*. Ed. De Palma, Buenos Aires, 1993.

RUEDA ESCARDO, Guillermo de. "La problemática de los residuos tóxicos y peligrosos y la normativa española. Política de medio ambiente y desarrollo industrial" en *Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1988-5.

SAHAGUN, Felipe. *Europa ante el siglo XXI*. Universidad de Granada, Granada, 1992.

SAINZ DE VICUÑA BARROSO, Antonio. "Una descripción resumida del Derecho Comunitario" en *Revista Jurídica La Ley*, Madrid, 1986-2.

TRATADO DE LA UNION EUROPEA, *Textos consolidados de los Tratados Comunitarios*. Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid, 1992.

TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE MEDIO AMBIENTE SUSCRITOS POR ESPAÑA. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid. 1993.

VEGA RUIZ, José Augusto de. *El Delito Ecológico*. Ed. Colex, Madrid, 1994.

VILA COSTA, Blanca. "El Acta Unica Europea. Aproximación y balance" en *Revista Jurídica La Ley*, Madrid, 1986-2.