

La protección del medio ambiente en la Unión Europea

Objetivos, competencias y principios

Víctor M. Sánchez Sánchez

PID_00213556

Tiempo mínimo previsto de lectura y comprensión: **3 horas**



Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	7
1. Cristalización de la política medioambiental de la Unión.....	9
1.1. A tientas en el vacío: los inicios de la política medioambiental comunitaria	9
1.2. Consolidación de la política medioambiental europea: del AUE (1986) al TUE en vigor	12
2. Objetivos y principios relativos al medio ambiente.....	15
2.1. Objetivos	15
2.2. Principios	16
2.2.1. Integración	16
2.2.2. Precaución	17
2.2.3. Prevención	19
2.2.4. Corrección en la fuente	19
2.2.5. Quien contamina paga	20
2.2.6. Alto nivel de protección	21
3. Naturaleza de la competencia.....	22
3.1. Competencia compartida	22
3.2. Autorización de niveles de protección nacionales más altos	23
3.3. Posibles conflictos de bases competenciales	23
4. Procesos decisorios.....	25
5. Instrumentos normativos, políticos y económicos de impulso de la política ambiental europea.....	26
Resumen.....	29
Actividades.....	31
Ejercicios de autoevaluación.....	31
Solucionario.....	32
Glosario.....	33
Bibliografía.....	34

Introducción

El derecho medioambiental es hoy un área decisiva de la actividad legislativa, ejecutiva y jurisdiccional de la UE. La panoplia de instrumentos medioambientales de acción desarrollados dentro de su política de medio ambiente hace imposible recoger en este material su exposición detallada. Junto con la aprobación de legislación medioambiental, la UE se ha dotado de otros instrumentos de carácter financiero –el programa LIFE– y técnicos –la etiqueta ecológica o el sistema comunitario de gestión medioambiental y auditoría–, cuyo estudio pormenorizado solo puede hacerse en el marco de un curso específico de protección europea del medio ambiente. La gestión de residuos, la contaminación de las aguas o del aire, la contaminación acústica, la protección de ciertos hábitats naturales o de especies en peligro, o la prevención de riesgos derivados de la actividad industrial son algunos de los ámbitos cubiertos por más de 300 actos normativos. Para facilitar esta ingente labor de protección del medioambiente, la UE se ha dotado también de un órgano específico de carácter consultivo, la Agencia Europea del Medio Ambiente, que recoge y difunde informaciones de gran relevancia para el conocimiento de la situación del medio ambiente en Europa.

El conjunto de la actividad comunitaria en esta materia ha sido determinante para orientar e impulsar la propia actividad medioambiental de los Estados miembros y de otras políticas de la Unión. Como contrapunto, esta rama del derecho de la Unión tan vasta y compleja ha desarrollado sus propias enfermedades. Como indica Ludwig Krämer, las normas ambientales son posiblemente las normas del derecho de la Unión que presentan un mayor desequilibrio entre su grado de desarrollo, con contenidos sofisticados y de vanguardia, y sus preocupantes déficits de aplicación en ciertos sectores. Hay quien atribuye los problemas de aplicación justamente a la elevada sofisticación del sistema. El futuro de la protección del medioambiente en el espacio europeo dependerá, así, tanto de la consolidación y crecimiento del derecho medioambiental de la Unión como de la mejora de su eficacia. Esta faceta del proceso de integración europea tiene hoy un sólido apoyo en el TUE.

En los siguientes apartados encontraréis una exposición general sobre el marco competencial, objetivos y principios que permiten el desarrollo de esta acción internacional de carácter regional, que han situado a la UE a la cabeza de la protección internacional del medio ambiente. No obstante, no se debe perder de vista que las agresiones al medio no han dejado de crecer como reconoce la propia UE. La protección del medio ambiente es uno de los retos principales a los que se enfrenta Europa y el resto de la Humanidad.

Por el carácter introductorio de este tema, no nos será posible abordar ninguno de los ámbitos sectoriales regulados por el derecho de la UE. Pero os sugerimos que, antes de proceder con las siguientes páginas de este módulo, investiguéis por vuestra cuenta el vasto conjunto de normas de la UE en materia medioambiental. Consultad la página web de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea y visualizad todos los "ámbitos de actuación" en los que interviene esta institución. ¡También los subapartados! A continuación podéis consultar el cuerpo de normas medioambientales de la UE visitando Eur-Lex.

Objetivos

Al finalizar el estudio de este módulo didáctico, estaréis en condiciones de:

- 1.** Conocer el marco jurídico básico en el que se inserta la política medioambiental de la UE.
- 2.** Conocer la evolución que ha tenido la política medioambiental europea desde sus orígenes hasta hoy.
- 3.** Describir y analizar críticamente los principios por los cuales se rige esta política.
- 4.** Analizar el alcance y los límites de la competencia medioambiental de la UE.
- 5.** Comprender las relaciones de la política medioambiental europea con otras políticas comunitarias.

1. Cristalización de la política medioambiental de la Unión

El TJCE declaró en 1985 que la protección del medio ambiente se contaba entre los objetivos esenciales de la Comunidad, hoy UE. Para valorar adecuadamente esta afirmación, conviene saber que, en los tratados originarios de las Comunidades Europeas (1957), no existía ninguna mención específica a la protección del medio ambiente como objetivo de sus fundadores. La integración paulatina de este ámbito sectorial entre las políticas europeas se produjo como fruto de dos factores.

Jurisprudencia TJCE

Caso 240/83 *Procurador de la República/ADBHU* (1985), ECR 531, para. 13

1) De un lado estaría la **imposibilidad de completar el establecimiento del mercado común** sin la armonización progresiva de las normas nacionales relativas a la protección del medio ambiente. Esta constatación confirmaba la hipótesis fundacional de la UE formulada en la famosa Declaración de Robert Schuman de mayo de 1950. Crear y mantener en funcionamiento un mercado común de alcance europeo es un proceso que arrastraría, con el tiempo, la integración al mismo nivel de otros vectores políticos.

2) De otro lado la identificación y reconocimiento de la existencia de **problemas transfronterizos y objetivos ambientales compartidos** por las naciones europeas, entre los cuales destacaban la contaminación y el uso de sustancias tóxicas y peligrosas, que exigían llevar a cabo actuaciones coordinadas entre los Estados miembros.

Veamos con brevedad las dos grandes fases que han conducido a la consagración y desarrollo de la política medioambiental europea.

1.1. A tientas en el vacío: los inicios de la política medioambiental comunitaria

La preocupación por la degradación del medioambiente no formaba parte de las cavilaciones de los fundadores de las Comunidades.

El clima posterior a la Segunda Guerra Mundial en Europa tenía otras prioridades: asegurar la reconstrucción y la recuperación económica de la Europa destruida por la guerra, y sentar las bases estables para la convivencia en paz de los Estados europeos.

En consonancia con el espíritu de aquellos tiempos, en el **Tratado de la CEE** (1957) no es posible encontrar ninguna mención a la protección del medioambiente como objetivo de la Comunidad. Aun así, el despliegue de su objetivo

principal, el establecimiento de un mercado común, dio origen a la aprobación temprana de ciertas normas comunitarias con incidencia en la protección del medio ambiente. A ello contribuyó también un cierto cambio de mentalidad de la Comunidad en los años 60, que la tornó más sensible a la problemática medioambiental.

Movimientos sociales, la ONU y el desarrollo sostenible

La mayor sensibilidad política europea y mundial hacia los problemas medioambientales fue, en parte, resultado de la labor de distintas ONG defensoras del medio ambiente. Además, en 1972 tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (5-6 junio de 1972). El Primer Programa de Acción Medioambiental de la CEE fue aprobado por el Consejo de las Comunidades poco después, en noviembre de 1973. El Primer Programa de Acción de la CEE cubría el período de 1973 a 1976 (en OJ 1973 C 112/1). El actual Programa Marco de Acción de la UE (2013-2020) contiene las prioridades actuales hasta el 2020 e incluso ciertos objetivos hasta el 2050: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>.

El deseo político europeo de incidir en este ámbito debía superar un obstáculo jurídico de peso: la no existencia de una base jurídica que atribuyera competencia a la CEE. En su ausencia, cualquier medida adoptada podría haber sido posteriormente anulada por el TJCE. La Comunidad, como sabéis, es una organización dotada de poderes derivados o de atribución. Solo puede ejercer aquellas competencias que le han sido cedidas por sus miembros mediante los tratados. El salto del vacío existente se hizo con ciertas dosis de ingeniería pontificia.

El primer tramo del puente fue reconocer que el desarrollo sostenible formaba parte de los objetivos de la CEE.

Una interpretación generosa del art. 2 del antiguo TCEE (1957) facilitó la tarea en la medida en que recogía entre sus objetivos:

"el desarrollo armonioso de sus actividades económicas... (y) un crecimiento continuo y equilibrado".

La ausencia de objetivos y principios más específicos relativos a la protección del medio se suplió con los sucesivos **Programas de acción de la CEE** aprobados a partir de 1973.

El segundo tramo consistió en la búsqueda de una disposición que permitiera conectar este objetivo con la competencia de la CEE para adoptar decisiones.

Se encontró en un primer momento en una disposición relativa a la consecución del mercado común.

Conseguido el acuerdo político de fondo, se aceptó una **interpretación flexible del antiguo art. 100 TCEE** (actual art. 115 TFUE) para adoptar una parte de la legislación comunitaria de protección del medio. Si leéis atentamente el texto del antiguo art. 100 del TCEE, podréis percibir, sin embargo, su limitado alcance como fundamento para desarrollar una política medioambiental autónoma, no sometida a la primacía del mercado. Según esta disposición:

"El Consejo adoptará por unanimidad, y a propuesta de la Comisión, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común".

Art. 100 del TCEE (1957)

La regulación comunitaria medioambiental que armonizara las legislaciones dispares de los Estados miembros solo estaría justificada, aplicada esta disposición, en la medida en que facilitara el establecimiento o funcionamiento del mercado común.

El objetivo central o independiente de las acciones no podía ser, con base en el antiguo art.100 TCEE, el impulso de una política medioambiental autónoma.

Ejemplos de directivas de esta época

Ilustra las normas de contenido medioambiental basadas en el antiguo art. 100 TCEE, Directiva 79/923 del Consejo, de 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad que se exige al agua para la cría de moluscos. También se utilizó esta base jurídica para adoptar la Directiva 84/360 del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales.

Por ello, el antiguo art. 100 TCEE compartió los honores de dar acomodo a la incipiente política medioambiental europea junto con el antiguo art. 235 TCEE (actual art. 352 TFUE). Esta disposición recoge en el ámbito de la Unión la teoría de los poderes implícitos de las organizaciones internacionales como mecanismo de expansión de sus competencias. Según esta disposición:

"Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes".

Art. 235 del TCEE (1957)

Todo lo cual la convertía en una base jurídica más viable como fundamento de una acción medioambiental comunitaria autónoma del objetivo del mercado común. Solo hacía falta establecer que **la protección del medio ambiente era un objetivo de la Comunidad**.

Caso ADBHU en 1984

El TJCE lo hizo así en este asunto. Un conjunto variado de normas comunitarias se adoptaron invocando esta disposición junto con el antiguo art. 100 del TCEE – cuando no todas las medidas comunitarias se justificaban apelando a la mejora del funcionamiento del mercado común– o en solitario. La Directiva 70/157/CEE del Consejo, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos a motor se adopta fundada en ambas disposiciones. Invocando en exclusiva el antiguo art. 235 TCEE, se adoptó en cambio la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Así, el estudio de las primeras normas de protección medioambiental de la Comunidad muestra cómo la falta de una previsión constitucional expresa que el hecho de que otorgara competencias en este ámbito no fue un obstáculo suficiente para privarla de la capacidad de articular una actividad medioambiental propia.

La interpretación evolutiva de los tratados vino facilitada por otro elemento que limitaba políticamente su alcance. Las acciones a las que aludían los antiguos arts. 100 y 235 TCEE requerían para su adopción el **voto unánime** de todos los miembros del Consejo de la CEE. De este modo, la intromisión de la Comunidad en una competencia reservada en principio a los Estados miembros quedaba siempre bajo el control político de todos y cada uno de ellos. Así, en el periodo comprendido hasta la adopción del AUE en 1986 se adoptaron más de ciento cincuenta normas ambientales relativas al agua, aire, gestión de residuos y protección de la flora y la fauna, entre otros. Destaca especialmente la adopción en estos primeros años de las primeras medidas sobre evaluación de impacto ambiental y la ratificación de tratados internacionales en materia ambiental por parte de la CEE.

Primeras normas en materia ambiental

Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas (DOCE L 196/50, de 16 de agosto de 1967).

Directiva 75/439/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la gestión de aceites usados. (DOCE L 194/23 de 25 de julio de 1975).

Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros (DOCE L 194/26, de 25 de julio de 1975).

1.2. Consolidación de la política medioambiental europea: del AUE (1986) al TUE en vigor

El Acta Única Europea (1986) sirvió para poner título y letra a la actividad medioambiental comunitaria a través del título VIII del TCE, bajo la rúbrica "Medio Ambiente". Estas disposiciones fijaron el marco de objetivos principios y competencias propio de las Comunidades para desarrollar una actividad me-

medioambiental desligada de la consecución del mercado común. La inseguridad jurídica en la que se desenvolvía el conjunto de normas comunitarias con fines o efectos de orden medioambiental cambió sustancialmente con la entrada en vigor del AUE. No se evitaron, sin embargo, ciertos **problemas competenciales**.

Por un lado, el título VII del TCE "Medio Ambiente" (ahora título XX TFUE) puso partitura a la música de la política medioambiental que estaba "sonando" desde inicios de los setenta con tres disposiciones específicas, los arts. 130r, 130s y 130t TCE (ahora 191 a 193 TFUE). En estos se regulaba explícitamente el ejercicio de una competencia medioambiental autónoma, esto es, no ligada a la consecución de otros fines como el mercado común. Y así quedaban establecidos los objetivos, principios de funcionamiento y mecanismos de desarrollo que han facilitado una evolución más estructurada de la materia. En añadidura, otra disposición del AUE, el art. 100 a) TCE (el actual art. 114 TFUE), relativo al mercado interior, fue también utilizada para avanzar ciertas medidas de protección medioambiental por sus características especiales. El **problema jurídico** más importante durante el período de vigor del AUE fue la elección entre estas dos bases jurídicas. Problema competencial que explicamos sumariamente.

Mientras que las medidas medioambientales que se encajaban en el antiguo art. 100 a) TCE podían ser adoptadas por el Consejo mediante un procedimiento decisorio por mayoría cualificada, las medidas legislativas del título VII seguían rigiéndose principalmente por el principio de unanimidad (art. 130 s).

Además, la participación del PE variaba según la base jurídica elegida. El título de "Medio ambiente" reducía su papel a la emisión de una opinión no vinculante. En contraste, el antiguo art. 100 a) TCE le daba la posibilidad de forzar al Consejo a adoptar su decisión por unanimidad si el PE rechazaba la propuesta de legislación que se sometía a su consideración en el llamado procedimiento de cooperación. La existencia de estos dos procedimientos decisorios dio lugar a varios **pronunciamientos del TJCE** sobre la corrección de la base jurídica utilizada para la adopción de distintas medidas de acción medioambiental.

El **caso dióxido de titanio** sentó los parámetros para la selección de la base jurídica, favoreciendo el desarrollo del derecho medioambiental al margen del antiguo título XII del TCE, que exigía la unanimidad para su avance cuando las normas comunitarias estuvieran dirigidas a la vez a la protección del medio ambiente y a la facilitación del mercado interior. De paso, se realizaba el papel del PE en el impulso de la política medioambiental.

Caso dióxido de titanio (1991)

Caso C-300/89 Comisión c. Consejo (1991) RJ I-2867

En este caso, se pidió por primera vez al TJCE que decidiera sobre la base jurídica adecuada para adoptar una norma de protección medioambiental. La Directiva 89/428/CE del Consejo adoptada por el Consejo con base en el art. 130 TCE. La directiva armonizaba los programas nacionales de reducción de la polución causada por los residuos industriales derivados del dióxido de titanio. La Comisión había basado su propuesta legislativa en el antiguo art. 100 a) del TCE. Finalmente, el Consejo adoptó la directiva, pero lo hizo cambiando su base jurídica por el art. 130 s) del TCE. Con ello quedó reducido el grado de implicación del PE en el proceso decisorio y la adopción de la decisión se produjo por unanimidad en el Consejo. El TJCE declaró nula la directiva impugnada por incorrección de la base jurídica utilizada. Según el TJCE, el criterio para seleccionar la base jurídica en estos supuestos debía depender de la determinación del "centro de gravedad" de la normativa propuesta. Si por su contenido, medidas y objetivos esta era principalmente la consecución del mercado común, la existencia de otros objetivos accesorios –como la protección del medio ambiente– no dejaba la medida fuera del art. 100 a) del TCE. En otros supuestos, como el de la directiva examinada, cuando por el contenido se pudiera determinar que la normativa perseguía en igual medida dos objetivos, la protección del medio ambiente mediante la reducción de la polución, y la facilitación del funcionamiento del mercado común, debía primar la aplicación del antiguo art. 100 a) TCE.

El PE acogió con buenos ojos este modo de realzar su poder decisorio en cuestiones relativas al medio ambiente. Y la Comisión vio en la dualidad de disposiciones habilitadora una posibilidad de alentar un grado de protección medioambiental más elevado al no necesitar siempre la unanimidad del Consejo para la adopción de ciertas medidas.

La evolución del marco competencial de la Comunidad para la protección del medio ambiente, a partir de entonces, ha seguido dos grandes líneas en las cuatro grandes reformas posteriores de los tratados originarios, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza y el Tratado de Lisboa, como ha sucedido con otras competencias de la Unión:

- El realce continuado del papel del PE en el desarrollo de la política de medio ambiente;
- Y el predominio de la adopción de decisiones por mayoría cualificada.

Veamos cómo ha quedado en la actualidad la competencia comunitaria de protección del medio ambiente.

2. Objetivos y principios relativos al medio ambiente

2.1. Objetivos

A diferencia de los tratados originarios de las Comunidades Europeas, el vigente TUE deja claro que el desarrollo sostenible es una aspiración de la UE en su conjunto. El Preámbulo del TUE afirma el compromiso de los miembros con el principio del desarrollo sostenible. El art. 3.3. del TUE reformado por el Tratado de Lisboa afirma que la Unión "obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa" con el fin de obtener "un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente", objetivo que debe proyectarse también hacia fuera, en el despliegue de su acción exterior "en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión (...) contribuirá (...) al desarrollo sostenible del planeta" (art. 3.5 TUE). Asimismo, promoverá el "progreso científico y técnico".

Ciertamente, no son muchas las novedades que aporta esta redacción de los objetivos de la Unión con respecto a la situación existente antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Pero su comparación con el antiguo art. 2 TUE otorga un papel más preponderante al desarrollo sostenible como objetivo vertebrador de la actividad de la Unión.

El actual art. 3. 3 TUE enuncia explícitamente los tres factores que integran el desarrollo sostenible, el desarrollo económico, social y medio ambiental, y añade uno nuevo con la mención del "progreso científico y técnico".

Este gran objetivo de la Unión tiene después la plasmación concreta con respecto a la política de medio ambiente en el art. 191(1) TFUE. Estos objetivos acotan el ejercicio de la competencia de la Unión en esta materia y serían los siguientes:

- 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, y en particular, a luchar contra el cambio climático.

El art. 191.1 TFUE ha ampliado el radio de acción de esta política al indicar que la política medioambiental de la Unión deberá orientarse hacia "el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular, a luchar contra el cambio climático", otorgando una prioridad expresa a la articulación de acciones concretas para enfrentar el cambio climático en curso.

La selección de objetivos específicos no es baladí. El ejercicio correcto de la competencia medioambiental de la Unión depende de su encaje razonable dentro de estos fines. Su redactado ambiguo ha dado lugar, desde antiguo, a interpretaciones expansivas favorables a la ampliación de las materias cubiertas por el título XX del TFUE y también a la extensión del alcance territorial de algunas medidas adoptadas. Ilustrativamente, la promoción de medidas a nivel internacional para tratar problemas medioambientales regionales o universales ha servido, *inter alia*, para extender la aplicación territorial de la Directiva 2001/81/CE, de 23 de octubre del 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos, no solo al mar territorial bajo soberanía de los Estados miembros (12 millas del mar contadas desde la línea de la costa) sino también a la zona económica exclusiva (200 millas hacia dentro del mar desde la línea de costa del estado).

2.2. Principios

El art. 191.1 TFUE establece un conjunto de principios específicos que guiarán el ejercicio de la política medioambiental europea. Son principios normativos generales que deben inspirar las medidas comunitarias en esta materia:

"La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. 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".

Esta disposición enuncia cinco principios rectores de la política de medio ambiente, el principio de alto nivel de protección, los principios de cautela y de prevención, el principio de corrección en la fuente y el principio de "quien contamina paga". El art. 11 TFUE aporta otro principio general en la materia, el principio de integración no mencionado con anterioridad.

2.2.1. Integración

El art. 11 TUE establece que:

"Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible".

Este principio impregna también la *Carta de Derechos Fundamentales de la UE*, ahora obligatoria y con rango constitucional, que reitera en su art. 37 el principio de integración del desarrollo sostenible y de la garantía de un alto nivel de protección del medio ambiente en todas las políticas de la UE.

El **principio de integración** dota de un carácter transversal a la protección del medio ambiente y hace de la noción de "desarrollo sostenible" un valor inspirador de todo el ordenamiento jurídico de la Unión. Más allá de lo jurídico, bajo la letra del art. 11 TUE, late una preocupación determinante del futuro de la humanidad: su capacidad para garantizar que el necesario desarrollo económico y social del momento presente no propicie que la Tierra llegue a ser inhabitable para las generaciones futuras. Las políticas emprendidas por los poderes públicos se deben decidir con los pies en la tierra y la mirada puesta en el horizonte.

Literalmente, esta disposición requiere que todas las medidas de la UE deben incorporar consideraciones ambientales y de sostenibilidad. Este principio defiende una visión no fragmentaria de las políticas de la Unión. En la práctica, la aplicación de este principio no siempre es efectiva. A menudo, la "integración" se limita a que el legislador cite en las consideraciones preliminares de una norma relativa a otras políticas sectoriales, como los transportes o la política pesquera, las medidas medioambientales relevantes, pero no supone que haya integrado efectivamente consideraciones ambientales en otros ámbitos de actuación de la Unión.

¿Cómo puede alcanzarse la integración de las actuaciones medio ambientales en las políticas sectoriales?

Actividad

Consultad una aproximación a este tema en la Agencia Europea del Medio Ambiente AEMA (1998). *El medio ambiente en Europa: segunda evaluación* (cap. 14 sobre integración). Fijaos especialmente en los criterios de evaluación de la integración en la tabla 14.2.

El TFUE ha introducido además una disposición general en su art. 7, que requiere a la Unión velar por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones. Y un novedoso art. 13 TFUE, que establece la necesidad de tener en cuenta en otras políticas "las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles".

2.2.2. Precaución

El principio de precaución tiene un arraigo relativamente reciente en el entramado de la Unión. No fue introducido con el Tratado de Maastricht (1992) debido a la falta de consenso suficiente sobre su valor normativo. Aunque no haya ninguna definición generalmente aceptada, el principio obligaría a to-

mar medidas para impedir, minimizar o erradicar un riesgo potencial para el medioambiente sobre el que no se ha establecido científicamente, fuera de toda duda, el daño ambiental que se le asocia. El recurso al principio afecta especialmente a la toma de decisiones, por lo que se lo denomina "gestión de riesgos". Tiende a la cautela frente a la imprevisión o la ligereza. Pero también a la desconfianza razonable frente a la novedad. Esta ambivalencia lo hace potencialmente manipulable con fines proteccionistas, y peligroso para otros objetivos comunitarios como el de la innovación tecnológica. Las dudas y preocupación que suscita su aplicación hizo que el Consejo solicitara a la Comisión que elaborase líneas directrices con vistas a su aplicación en el marco comunitario. La Comisión presentó en enero del 2001 su Comunicación sobre la aplicación del principio de precaución –COM (2000) 1) final, 2 de febrero del 2000, no publicada en el DOUE– donde se pronuncia sobre sus límites y modo de utilización. Esta Comunicación justifica así la necesidad de aplicar el principio de precaución:

"...cuando hay motivos razonables para temer que efectos potencialmente peligrosos puedan afectar al medio ambiente o a la salud humana, animal o vegetal y, sin embargo, los datos disponibles no permiten una evaluación detallada del riesgo, políticamente se ha aceptado el principio de precaución como estrategia de gestión de los riesgos en diversos ámbitos".

Es decir, tal y como enuncia el principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la falta de certeza científica absoluta no se habrá de utilizar como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costes, con el fin de impedir la degradación del medio ambiente. Ejemplos de normativas creadas a la luz del principio de precaución pueden ya ser encontradas en la práctica. La Directiva 2001/8/CE sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente fue adoptada con la mirada puesta en la incertidumbre científica que todavía envuelve los peligros potenciales que se pueden derivar de la diseminación de OGM.

2.2.3. Prevención

En el terreno de la protección del medioambiente, la prevención de los daños es siempre mejor –y más barata– que la reacción frente a su consumación. Por ello, la preparación para evitar o minimizar un riesgo que dañe el medioambiente ha formado parte de los programas marco de acción medioambiental de la UE desde sus orígenes. La luz que emana de su fuerza normativa se percibe con claridad en la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

La Directiva obliga a los Estados miembros a incorporar en sus procedimientos de autorización de construcciones la evaluación de los daños al medioambiente que se puedan derivar de su ejecución. Por tanto, las constructoras deben incorporar declaraciones de impacto ambiental en sus proyectos en la forma que exija la legislación estatal, que describa sus efectos sobre el hombre, la fauna y la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural. Las autoridades públicas implicadas, por su parte, están obligadas a evaluar los riesgos como pieza determinante de la conveniencia de su autorización.

2.2.4. Corrección en la fuente

Está estrechamente ligado con el anterior apartado. Los daños medioambientales deben ser prioritariamente rectificadas en su lugar de origen. En líneas generales, implica la preferencia por los sistemas de corrección de los daños medioambientales en los puntos de generación, para prevenir riesgos posteriores. Su aplicación, sin embargo, está sembrada de dudas y ha dado lugar a pronunciamientos del TJUE aclaratorios.

En el caso C-209/98129 (RJ 2000 I-3743), el TJCE determinó que un sistema nacional de valorización de residuos no tóxicos derivados de la construcción que restringiera su exportación como mercancía constituía una vulneración de las libertades del mercado en la medida en que impediera a sus productores comercializarlos libremente. El Tribunal negó que la aplicación del principio de corrección en la fuente pudiera permitir limitar la circulación del desecho y obligar a su procesamiento lo más cerca posible del lugar de producción al no entrañar peligro medioambiental su traslado. A contrario, esto quería decir que sí que era posible imponer normas limitadoras de la comercialización de residuos tóxicos para su valorización (reciclaje, descontaminación, etc.), otorgando prioridad a su tratamiento cerca de la fuente del desecho cuando su traslado implicara la generación de riesgos para el medioambiente.

Ejemplo

Otras normas de la UE inspiradas por el principio de prevención son las relativas a facilitar el acceso a la información medioambiental a los ciudadanos. La Directiva 2003/4/EC relativa al acceso del público a la información medioambiental fija los parámetros actuales de acceso de los particulares a la información pública sobre el medio ambiente. Además de la mayor concienciación sobre la situación medioambiental, el conocimiento detallado y a tiempo de la información medioambiental permite a los ciudadanos ejercer un mayor control del compromiso de las autoridades con la protección del medio ambiente.

Ejemplos

Los efectos restrictivos del libre mercado del principio de corrección en la fuente han sido confirmados por el TJCE en otros casos similares relativos al traslado de residuos peligrosos. Véase por ejemplo el Asunto Residuos de Valonia (C-2/90 RJ I-4431) que enfrentó a la Comisión contra Bélgica. También el Asunto 422/92 Comisión c. Alemania (RJ 1995, I-1097).

2.2.5. Quien contamina paga

La UE también ha endosado el principio de que quien contamina debe pagar los costes que se derivan de la reducción o eliminación de los daños causados al medio ambiente, e incluso, del establecimiento de mecanismos eficaces de prevención de futuros daños. El principio de naturaleza económica no deja de tener problemas en su aplicación. ¿Qué debe entenderse por contaminación? ¿Cómo se establece la cadena de responsabilidades para imputar los costes? ¿Debe haber límites económicos a los pagos que se derivan de la aplicación de este principio?

La aplicación del principio se ha incluido asiduamente en la legislación de la Unión relativa al tratamiento de residuos. Así, el art. 15 de la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos (modificada por la Directiva 91/156/CE) indica que:

"De conformidad con el principio 'quien contamina paga', el coste de la eliminación de los residuos deberá recaer sobre:

- el poseedor que remita los residuos a un recolector o a una empresa de las mencionadas en el artículo 9, y/o
- los poseedores anteriores o el productor del producto generador de los residuos".

Sin embargo, otras posibles aplicaciones, como la creación de un impuesto de la Unión que grave la utilización del carbón u otras energías contaminantes, basadas en este principio, han sido derrotadas en el Consejo por la necesidad de unanimidad para su adopción.

El avance más significativo en esta materia proviene de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril del 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños, cuyo período de transposición finalizó el 30 de abril del 2007. Después de la publicación por la Comisión de su libro blanco sobre la Responsabilidad medioambiental –COM (2000) 66–, la Comisión propuso la adopción de una directiva que fijara un marco general de responsabilidad en los casos de daños medioambientales causados a la biodiversidad, a las aguas o a la salud humana debidos a la contaminación. La Directiva 2004/35/CE establece la atribución de los costes derivados de la prevención o reparación de daños, a través de un conjunto de medios objetivos de repercusión de costes. El operador que ha causado el daño o que causa un peligro inminente debe pagar los costes de las medidas de restauración o prevención. Si las medidas de prevención han sido llevadas a cabo por las autoridades públicas, estas deberán dar todos los pasos necesarios para repercutir sus costes a las empresas causantes del riesgo prevenido. Así, con la adopción de esta directiva, se ha fijado un marco general europeo de aplicación concreta del principio de quien contamina paga, y se dota de mayor seguridad jurídica a buena parte de los problemas que suscita. Su período de transposición a la normativa interna de cada Estado y, por ello, de exigibilidad de su contenido finalizó el 30 de abril del 2007.

Ejemplos

El art. 9 de la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, obliga a los Estados miembros a que recuperen, trasladándolos al consumidor, los costes medioambientales que se derivan del servicio de aguas (DO 2000 L 327/1). El art. 8 de la Directiva 2000/59/CE, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga (DO 2000 L 332/81) obliga a velar por que "los costes de las instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques, incluidos los de tratamiento y eliminación, se sufragan mediante el pago de tarifas por parte de los buques".

La aplicación generalizada del principio "quien contamina paga" contribuye a un mayor grado de cumplimiento de los objetivos de la política de la UE en esta materia, pues cumple el rol de disuadir la violación de las normas sobre medio ambiente.

2.2.6. Alto nivel de protección

Además de los principios citados, el art. 191.2 TCE indica que la política medioambiental comunitaria debe aspirar a un nivel alto de protección, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones (medioambientales, económicas, sociales, etc.) en la que se encuentra la Unión. Esta declaración es especialmente relevante en la Europa ampliada de los 28 por los distintos grados de desarrollo económico, medioambiental y tecnológico existentes, especialmente con respecto a los nuevos miembros procedentes de Europa central y del este.

Leído junto con el art. 3.3 TUE, que fija como objetivo un "nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente", este principio no debe ser interpretado como una exigencia del más alto nivel de protección posible en términos tecnológicos. El principio incorpora en su formulación la realidad con la que se encuentra una UE tan diversa en su desarrollo económico y tecnológico. En la preparación de las medidas de protección medioambiental se debe ponderar adecuadamente el objetivo del alto nivel de protección con las realidades de cada Estado. No se debe tener en cuenta en exclusiva la vocación a un nivel alto de protección. Esta posibilidad siempre queda abierta a los Estados miembros a través de la garantía medioambiental del art. 193 TFUE que les permite mantener o establecer medidas de mayor protección.

Jurisprudencia

El TJCE indicó en el Asunto C-284/95 Safety Hi-Tech Srl contra S. & T. Srl, que "si bien es sabido que el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado exige que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tenga por objeto un nivel de protección elevado, dicho nivel de protección, para ser compatible con la referida disposición, no es necesario que sea técnicamente el más elevado posible" (RJ 1998 página I-4301).

3. Naturaleza de la competencia

3.1. Competencia compartida

La competencia de la Unión en el desarrollo de la política medioambiental es una competencia compartida (art. 4.2 e) TFUE). No se excluye la posibilidad de que los Estados continúen ejerciendo sus propias competencias nacionales en este ámbito.

Lo que sucede es que, una vez la Unión actúa, la normativa comunitaria ocupa el campo regulado desplazando las normas nacionales existentes. Esta calificación de la competencia medioambiental tiene otras consecuencias jurídicas que conocéis. En los supuestos en los que la competencia de la Unión no es exclusiva, su ejercicio debe respetar dos principios: el principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad. Es decir, en el ámbito de la protección del medio ambiente, la acción de la Unión debe satisfacer dos criterios para no interferir ilegalmente en la competencia de los Estados. De una parte, se debe justificar que los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados suficientemente por los Estados actuando individualmente. Por el tipo de bien protegido y la naturaleza de los fenómenos que ponen en peligro su protección, el **principio de subsidiariedad**, en general, tiene escasos efectos limitadores de la capacidad reguladora de la Unión para la protección del medio ambiente. Aspectos como la protección del medio ambiente contra el calentamiento global, la acidificación, la reducción de la capa de ozono u otras formas de polución, superan con facilidad el criterio de la subsidiariedad. La acción de la Unión en estos casos produce siempre claras ventajas con respecto a la acción individual de los Estados por su escala y efectos comparados.

Más relevancia para el ejercicio de la competencia de la Unión relativa a la política medioambiental tiene el **principio de proporcionalidad**: la acción comunitaria en materia ambiental debe quedarse en la estrictamente necesaria para alcanzar sus objetivos. Esto implica que, una vez decidida, debe dejar el mayor espacio posible a la acción individual de cada Estado sobre el tema. Este principio ha jugado a favor de la predilección por las directivas como vehículo normativo comunitario de protección del medio ambiente. Se trata de un tipo de norma que crea un marco de resultados que deben ser logrados por los estados dejándoles libertad de medios para obtener los objetivos fijados. La acción medioambiental europea tiende así a armonizar las legislaciones nacionales y no a uniformizar su contenido.

3.2. Autorización de niveles de protección nacionales más altos

El nivel de una norma de la Unión de protección del medio ambiente no será, con frecuencia, el más alto posible. ¿Puede un Estado proteger más efectivamente después de armonizar la legislación que opera una directiva? El TFUE contiene una suerte de "garantía" medioambiental que convierte la normativa europea en un acto de mínimos.

Los Estados que quieran proteger más o introducir nuevos estándares de protección medioambiental más estrictos pueden hacerlo. Los que no puedan, por razones de desarrollo económico o social, aplicarán los mínimos comunitarios. Esta posibilidad, con cautelas, se establece en el art. 193 TFUE:

"Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 192 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."

La legislación más exigente de un Estado solo debería ser compatible con el TFUE, en especial, con las reglas relativas a la prohibición de restricciones a la libre circulación de mercancías. Y, una vez adoptadas, deben ser debidamente notificadas a la Comisión.

3.3. Posibles conflictos de bases competenciales

A pesar de los esfuerzos para explicitar y aclarar las bases jurídicas de la acción comunitaria en materia de medio ambiente, todavía no es posible descartar conflictos, como los relatados en el período del AUE, de selección de la base competencial para ciertas medidas que puedan incidir o tener por objetivo la protección del medio ambiente.

El conflicto puede proceder de la interferencia de cuatro disposiciones con el título de medio ambiente. El art. 192 TFUE puede entrar en colisión, de nuevo, con el actual art. 114 TFUE, relativo a la consecución del mercado interior, aunque por otros motivos que los reseñados con anterioridad. Pero también puede hacerlo con el art. 182. 1 y 4 TFUE sobre los programas de desarrollo e investigación tecnológica.

En el primer caso, las viejas "rencillas" entre el art. 192 TFUE y el art. 114 TFUE son menores que antaño, pero pueden adquirir cierta relevancia. Ahora, ambas bases jurídicas permiten la adopción general de disposiciones por el procedimiento legislativo ordinario. Pero la posibilidad de que un Estado miembro adopte medidas medioambientales más estrictas que las existentes en el plano de la Unión es mayor si la normativa de la Unión tiene como base legal el art. 182.1 TFUE, dado que la competencia de adopción de programas mar-

co de investigación y desarrollo tecnológico es de carácter complementario. Por consiguiente, la elección de una u otra base jurídica para hacer avanzar la protección medioambiental no es inocua.

Las posibles malas relaciones entre el art. 192 TFUE y el 182.4 TFUE se derivan de una mayor asimetría en los procedimientos de decisión. La adopción de normativa relativa a los programas específicos de la política de investigación y desarrollo tecnológico se hace también por mayoría cualificada, pero el PE solo es consultado durante el proceso decisorio sin fuerza vinculante –se aplica un procedimiento legislativo especial.

4. Procesos decisorios

El art. 192.1 TFUE hace predominar el procedimiento legislativo ordinario a la hora de adoptar las acciones necesarias para impulsar los objetivos medioambientales europeos. Esto supone, en resumidas cuentas, la aplicación de la regla de la mayoría cualificada como método de adopción de la decisión final por el Consejo, y la aceptación del más alto grado posible de participación del PE en el proceso de adopción de la normativa medioambiental mediante su codecisión. A pesar del gran avance que supone este proceso decisorio para la articulación de una política medioambiental con un alto nivel de protección, el TFUE ha retenido espacios de decisión en esta materia sometidos a su adopción por unanimidad del Consejo.

El art. 192.2 TFUE requiere el voto unánime de los miembros del Consejo y solo consulta previa al Parlamento Europeo en las siguientes medidas;

- Disposiciones esencialmente de carácter fiscal.
- Las medidas que afecten a: la ordenación territorial, la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos; la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos.
- Las medidas que afecten de forma significativa a la elección por parte de un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

Estas categorías han sido justificadamente criticadas por su redacción ambigua. Por supuesto, una medida europea que quisiera introducir el pago de un impuesto a las industrias por emisiones de gases de efecto invernadero necesitaría de la unanimidad del Consejo para su adopción. Pero otro tipo de medidas podrían dar pie a dudas sobre su procedimiento de adopción. ¿Cuándo una medida afecta "de forma significativa" a la elección por parte de un Estado miembro entre distintas fuentes de energía?

Dicho esto, el art. 192.2 TFUE *in fine* indica que, en los ámbitos exceptuados al procedimiento legislativo ordinario dentro de la política medioambiental, se podrá pasar a este procedimiento por decisión unánime del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones.

5. Instrumentos normativos, políticos y económicos de impulso de la política ambiental europea

Dado que no nos es posible examinar todo el conjunto de normas ambientales adoptadas hasta la fecha, a modo de introducción veamos las principales herramientas de las que se sirve la Unión para alcanzar sus objetivos de protección y mejora del medio ambiente y de uso racional de los recursos naturales. Aunque estos instrumentos son habituales en las normas y otros actos de la UE, hemos de tener presente que no todos son aplicables a todos los sectores de regulación y que habrá ámbitos de intervención que se valgan de otras herramientas específicas no descritas en este apartado.

1) Programas marco de acción en materia de medio ambiente

Se trata de un instrumento fundamental en el desarrollo de la política europea ambiental.

El año 1973 –significativamente un año después de la influyente Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano–, y tras un intenso debate político en el que algunos estados mostraron sus reticencias a ceder competencias sobre medio ambiente a las instituciones comunitarias, entró en vigor el primer programa marco de acción en materia de medio ambiente. A este le han seguido otros seis, adoptados inicialmente por quinquenios; posteriormente, en 1993 y el 2002, respectivamente, para una década; y para el actual del 2013 se ha previsto su duración hasta el 2020, aunque contiene elementos orientados hacia el 2015.

Estos programas de acción son instrumentos de naturaleza no vinculante que establecen las directrices generales que tienen que seguir las instituciones comunitarias. El carácter de los seis programas adoptados hasta la fecha ha ido cambiando, pero todos ellos presentan una estructura común:

- Objetivos generales a alcanzar en un período determinado.
- Principios rectores de la política de medio ambiente de la Unión.
- Descripción general del estado de la protección del medio ambiente en el ámbito de la Unión.
- Acciones a emprender con el fin de alcanzar los objetivos (medidas de carácter transversal, medidas dirigidas a sectores específicos, medidas de carácter normativo, etc.)

2) Fijación de estándares

El establecimiento de valores límite de emisión de sustancias contaminantes o estándares de calidad (del agua, del aire) es un instrumento esencial para el control de la contaminación en la normativa europea. Aparte de estos estándares de emisión y de inmisión, la UE también ha recurrido a la fijación de estándares de producto, como los que se establecen para los combustibles (por ejemplo, cantidad máxima de plomo en la gasolina) o para determinada maquinaria (por ejemplo, para evitar ruidos).

3) Prohibiciones

La fijación de estándares descrita anteriormente opera efectivamente como una prohibición de no hacer, pero aparte de este tipo de medidas, el derecho de la Unión introduce prohibiciones directas, dirigidas, por ejemplo, a impedir el uso de ciertas sustancias, como determinados pesticidas o metales pesados.

4) Actuaciones obligatorias

Con el fin de hacer efectivas determinadas medidas dirigidas a la protección del medio ambiente, la normativa europea puede hacer que los particulares queden obligados a llevar a cabo diferentes acciones, tanto de carácter técnico como administrativo.

Además de tomar medidas para, por ejemplo, no superar un límite de emisión, los particulares pueden estar obligados a tomar determinadas muestras, a mantener un registro de actividades o a notificar a la autoridad competente sus actuaciones.

5) Autorización previa

Un gran número de actividades industriales deben ser sometidas a un régimen de autorización o permiso previo. A veces la normativa de la Unión establece los criterios básicos para otorgar una autorización de este tipo. Una norma paradigmática al respecto es la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación, que se ha convertido en una directiva marco de las autorizaciones para actividades industriales.

6) Información

El acceso a la información ambiental puede incentivar a los particulares a adoptar medidas más beneficiosas para el medio ambiente. El derecho de la UE ha reconocido la obligación de la Administración pública, en todos sus niveles, de informar activamente a los ciudadanos sobre cuestiones relativas al medio ambiente.

7) Incentivos económicos e instrumentos de mercado

La UE ha puesto en marcha mecanismos de carácter voluntario, como la ecoetiqueta y la ecoauditoría, que, especialmente en el segundo caso, están funcionando bien en el sector privado. Todo el sistema de comercio de permisos de emisión de gases de efecto invernadero es una clara muestra de la receptividad de la UE a los instrumentos de mercado con fines de protección ambiental.

8) Ayudas económicas

Aunque las subvenciones están prohibidas, hay ciertas ayudas nacionales que se consideran compatibles con el mercado común. También hay otros mecanismos, como los fondos estructurales y los fondos de cohesión, que han contribuido a la financiación de iniciativas relacionadas con el medio ambiente.

Resumen

Desde sus orígenes hasta hoy, la UE se ha ido tornando progresivamente más "verde". A pesar de la inexistencia en los tratados originarios de las CC. EE. (1957) de una base jurídica clara para desarrollar un programa de acción medioambiental a nivel europeo, la necesidad de evitar distorsiones en el funcionamiento del mercado común y el crecimiento desde finales de los 60 de la conciencia medioambiental hizo que las CC. EE. se involucraran con prontitud en la articulación de mecanismos europeos de protección del medioambiente. La implicación comunitaria en este ámbito confirma su hipótesis fundacional formulada en la famosa "Declaración de Robert Schuman" en 1950: crear y mantener en funcionamiento un mercado común de alcance europeo es un proceso que arrastra, con el tiempo, la integración al mismo nivel de otros vectores políticos indirectamente relacionados.

Hoy las bases jurídicas para impulsar una política medioambiental europea autónoma son más claras y democráticas que nunca. Tiene objetivos y principios concretos que guían a sus instituciones. Además, la percepción del desarrollo sostenible como un valor fundamental de la Comunidad Internacional ha hecho que la formulación de todas las políticas europeas (mercado interior, transporte, cooperación internacional, etc.) haya tenido que integrar este concepto en sus actividades.

El alcance actual de la regulación ambiental de la UE es de una magnitud colosal y continúa su proceso de expansión. Aparte de toda la normativa sectorial relativa por ejemplo a la contaminación atmosférica, la calidad del agua o la protección de especies naturales, y a las normas de carácter horizontal, aplicables a todos los ámbitos medioambientales, de acuerdo con el principio de integración, la protección del medio ambiente ha penetrado en otras políticas comunitarias y ha forzado una complementariedad de las distintas políticas de la UE que no siempre está exenta de fricciones.

Por supuesto, esta importante actividad normativa y de control para la protección del medio ambiente en el ámbito europeo no ha tenido como corolario la desaparición de los peligros y daños que genera la actividad humana sobre un medioambiente en continuo declive. Ello no hace más que recordar que la cooperación, en el seno de la UE, no solo para la formulación de normativa medioambiental sino también en su fase de aplicación, sigue siendo imprescindible para aumentar la eficacia de objetivos de la política medioambiental europea. El futuro inevitablemente nos requerirá una mayor regulación pública de las cuestiones ambientales y una continuada presencia de las institu-

ciones de la UE en este ámbito, que precisa, por naturaleza, de coordinación transnacional, especialmente en los ámbitos que conllevan mayores implicaciones económicas o que requieren medidas de mayor sofisticación técnica.

Actividades

Leed atentamente el VII programa marco de medio ambiente de la UE (2013-2020) propuesto por la Comisión y aprobado por el PE y el Consejo. Responded a las preguntas siguientes:

1. ¿Cuál es el contexto actual en el que se desarrolla este programa?
2. ¿Cuáles son las estrategias fundamentales para el logro de los objetivos del programa?
3. ¿Qué ámbitos tienen una especial importancia en la actividad futura de la UE en materia de protección medioambiental?
4. ¿Limita el programa la acción comunitaria de protección del medio ambiente a los Estados miembros?
5. Buscad una propuesta normativa europea o acción concreta en fase de desarrollo que tenga por finalidad aplicar este plan.

Ejercicios de autoevaluación

1. Antes de la entrada en vigor del Acta única europea (1987),...
 - a) ...la CEE no había desarrollado ninguna acción de protección del medio ambiente.
 - b) ...mediante los programas de acción y ciertas normas de los tratados, se desarrollaron las primeras medidas de protección del medio ambiente.
 - c) ...el TJCE negó que la protección del medio ambiente fuera un objetivo lícito de la CEE.
2. Los programas de acción para el medio ambiente de las CC. EE....
 - a) ...en su origen suplieron la falta de objetivos y principios medioambientales de las CC. EE.
 - b) ...fueron declarados nulos por el TJCE.
 - c) ...se adoptaron a partir del AUE (1987).
3. En el caso dióxido de titanio (1991),...
 - a) ...el TJCE declaró nula una norma comunitaria relativa al medio ambiente por falta de competencias.
 - b) ...el TJCE declaró válida una norma comunitaria relativa al medio ambiente.
 - c) ...el TJCE aplicó la doctrina del "centro de gravedad" para determinar la base jurídica de la adopción de una norma de protección del medio ambiente.
4. Entre las tendencias más destacadas de la evolución de la base competencial europea en este ámbito, destaca...
 - a) ...la consagración de la unanimidad como método de adopción de decisiones.
 - b) ...la mayor participación del PE en el proceso de adopción de decisiones.
 - c) ...la desaparición completa de la adopción de decisiones por unanimidad.
5. El hecho de que la CE tenga competencias en materia de protección del medio ambiente...
 - a) ...excluye que los Estados puedan adoptar normas medioambientales de protección de más rango que las fijadas por el derecho comunitario.
 - b) ...no impide a los Estados adoptar medidas de protección del medio ambiente de más rango que las aplicadas por el derecho comunitario.
6. La limitación de diseminación de organismos genéticamente modificados en el medio que establece la normativa comunitaria desarrolla...
 - a) ...el principio de precaución.
 - b) ...el principio de prevención.
 - c) ...el principio de nivel alto de protección.

Solucionario

Ejercicios de autoevaluación

1. b

2. a

3. c

4. b

5. b

6. a

Glosario

AEMA *f* Agencia Europea del Medio Ambiente.

CE *f* Comunidad Europea.

CC. EE. *f* Comunidades Europeas.

CECA *fpl* Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

CEE *f* Comunidad Económica Europea.

CEEA *f* Comunidad Europea de Energía Atómica.

DO. L *m* *Diario Oficial de las Comunidades Europeas o de la Unión Europea*, serie legislación.

OGM *m* Organismo genéticamente modificado.

PAC *f* Política agrícola común.

TCE *m* Tratado de la Comunidad Europea.

TCEE *m* Tratado de la Comunidad Económica Europea.

TFUE *m* Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJCE *m* Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

TUE *m* Tratado de la Unión Europea.

UE *f* Unión Europea.

Bibliografía

Fajardo del Castillo, T. (2005). *La política exterior de la Unión Europea en materia de medio ambiente*. Madrid: Ed. Tecnos.

Alonso García, E. (1993). *El derecho ambiental en la Comunidad Europea* (vol. I y II). Madrid: Civitas.

Davies, P. G. G. (2004). *European Union Environmental Law*. Inglaterra: Ashgate Publishing.

Krämer, L. (2007). *Compendio de jurisprudencia de derecho comunitario del medio ambiente*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

Lee, M. (2008). "The Environmental Implications of the Lisbon Treaty". *Environmental Law Review* (núm. 10, pág. 131). Vathek Publishing.

Parell, A.; Kramer, L. y otros (1996). *Derecho medioambiental de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill.

Winter, G. (2003). "Environmental principles in Community Law". En: J. H. Jans (ed.). *The European Convention and the Future of European Environmental Law*. Groningen, Europa Law Publishing.