

EL DERECHO EUROPEO Y EL MEDIO AMBIENTE

Julio TRUJILLO SEGURA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los actores y los instrumentos para su aplicación*. III. *El ordenamiento jurídico europeo del medio ambiente*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La transformación de la Europa de la posguerra a la próspera Unión Europea no fue sencilla. El motor para su transformación y estabilidad política fue la creación de la Comunidad Europea, que inicialmente tenía por objeto evitar a esa vieja Europa los horrores de la guerra.

La Comunidad Europea del Acero y del Carbón se transformó en la Comunidad Económica Europea, en pro del bienestar y la prosperidad de la Europa occidental. Después de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los Estados miembros del Tratado de Roma gozaron de una continua y creciente prosperidad económica, época conocida como las treinta gloriosas, en razón de su temporalidad.

El fin de la abundancia económica coincide con la aparición de nuevos problemas de carácter ambiental. Al término de la década de los setenta, la evidencia del deterioro ambiental por la actividad humana es una realidad comprobada. El Club de Roma publica el primer informe sobre el panorama desolador del deterioro ambiental y sus efectos negativos en la salud humana, y su repercusión en la economía.

A la luz de los acontecimientos, la Comunidad Europea y la Comisión Europea tomaron medidas a favor de la preservación del medio ambiente. Las primeras directivas sobre los residuos y la calidad del agua vieron la luz a mediados de la década de los setenta y la promulgación del primer programa de acción europea ambiental.

Más tarde, esa voluntad de considerar al medio ambiente dentro de las políticas europeas se transformó en un objetivo europeo de la Unión, con el Acto Único de 1986,¹ y en política comunitaria plena, con el Tratado de Maastricht, en 1992.

Otro gran paso lo fue la ratificación del Tratado de Amsterdam, con el que integró el desarrollo sustentable o sostenible como una meta y prioridad de la Unión.

Estas medidas no han sido suficientes para cambiar la tendencia del deterioro ambiental a escala regional y planetaria. Por ello, Europa es de gran importancia en el escenario internacional para la promoción de la protección ambiental, como lo demuestra su clara postura a favor del Protocolo de Kyoto y su deseo manifiesto de crear una organización mundial medioambiental para contrarrestar la tendencia mercantilista que fomenta la Organización Mundial del Comercio.

El derecho ambiental europeo es una materia vasta y compleja. Por esta razón, el presente estudio se refiere a la evolución del derecho ambiental europeo dentro del marco de los tratados y sus instituciones al servicio del medio ambiente, y contiene un breve análisis de las fuentes y la estructura reglamentaria.

II. LOS ACTORES Y LOS INSTRUMENTOS PARA SU APLICACIÓN

1. *El fundamento jurídico de la intervención de la Comunidad Europea*

En sus orígenes, la Comunidad Europea no consideró al medio ambiente. Los inicios de lo que es ahora la Unión Europea se dieron en París el 18 de abril de 1951 con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Su objetivo: tomar el control de áreas específicas para la fabricación de armamento creando un mercado común del carbón y del acero. En vista del éxito de la CECA, varios países europeos decidieron incrementar esa comunidad a otros sectores industriales y agrícolas. Las negociaciones concluyeron en Roma el 25 de marzo de 1957 con la constitución de la Comunidad Económica Europea —CEE—

¹ El nombre completo del Acto Único de 1986 es “Acto Único que aprueba diversas iniciativas para promover la integración europea entre ellos el medio ambiente”. En lo sucesivo se le denominará Acto Único o Acto Único Europeo.

y la Comunidad Europea de la Energía Atómica —EUROTOM—². Ninguno de estos tratados contenía disposiciones ambientales. Incluso hoy, el EURATOM carece de medidas de protección al medio ambiente.

Este hecho no es extraordinario. La CEE y el EURATOM tenían un carácter exclusivamente económico. La ciencia ecológica aun no se había difundido y el impacto de las actividades del hombre sobre el medio ambiente no era percibido todavía. El Tratado de Roma se refiere al desarrollo armonioso, pues la noción de desarrollo sustentable no existía.

En 1972, con la Conferencia de Estocolmo se presentan los antecedentes de lo que más tarde sería la política europea ambiental. En 1986 con el Acto Único Europeo, se establece un marco jurídico a la acción comunitaria en materia ambiental, insertando tres nuevos artículos al Tratado de Roma.³

La acción comunitaria se ha ido desarrollando con el paso de los años, hasta que el Tratado de la Unión Europea le confirió el carácter de política en 1992.⁴ Ello supuso nuevos avances en varios aspectos. Esta política precisa que el desarrollo armonioso de las actividades económicas, que constituye uno de los componentes de la misión de la Comunidad Europea, tiene que ser equilibrado y ser acompañado de un “crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente”,⁵ asimismo, se esbozó el principio de cautela en el artículo referente al medio ambiente. Las medidas relacionadas con el medio ambiente adquirieron el rango de “política” por derecho propio.

Además, sus exigencias deben ser integradas en la definición y en la aplicación de las otras políticas europeas.⁶

El Tratado de Amsterdam que entró en vigor en 1999 prosiguió esta evolución, detallando los objetivos, mediante la integración del principio de desarrollo sostenible entre los objetivos de la Comunidad Europea y haciendo de la obtención de un elevado nivel de protección del medio ambiente una de sus prioridades absolutas.⁷

² Gautron, Jean-Claude, *Droit européen, mémentos*, 9a. ed., París, Dalloz, p. 64.

³ Artículo 130 R, S y T hoy reenumerados como el 174, 175 y 176 en el Tratado de Niza.

⁴ Artículo 3 K del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea reenumerado como el 3§11 en el Tratado de Niza.

⁵ Artículo 2o. del Tratado de Niza.

⁶ 130 R§2.

⁷ Morvan, Didier le, *Environnement et politique communautaire, la Communauté Européenne et l'environnement*, París, Travaux du Colloque d'Angers de la CEDECE, 1997.

El Tratado de Amsterdam recogió el principio de desarrollo sostenible o sustentable en su artículo 2o. La cláusula del artículo 130 R, según la cual las exigencias de la protección del medio ambiente deben ser un componente de las demás políticas, pasó al artículo 6o.

Como vemos, el desarrollo sustentable adquiere un rol importante, y hoy es un principio comunitario y de la Unión. La Unión tiene ahora como misión la promoción de un desarrollo armonioso.

En el Tratado de Niza no se introdujo ningún cambio sustancial.

Por último, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su capítulo quinto, artículo 37, establece el vínculo desarrollo sustentable vinculado a las generaciones futuras. “Las políticas de la UE integrarán y garantizarán, con arreglo al principio del desarrollo sostenible, un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.”⁸

Los programas de acción sobre el medio ambiente

En la Cumbre Europea de París del 19 de octubre de 1972, la CEE decidió impulsar su política dotándose de objetivos y acciones en materia ambiental.⁹ Ello se reflejó en la aprobación de su primer programa de acción sobre el medio ambiente, del 22 de noviembre 1973.¹⁰ Con esto se asentaron las bases de la política comunitaria ambiental, que más tarde serían incluidas en el Tratado.

Desde 1973 a la fecha, el Consejo ha adoptado seis programas de acción, que son la piedra angular de la política ambiental. Los dos primeros establecen el sustento de los principios generales, y los siguientes programas introdujeron nuevos instrumentos jurídicos y económicos necesarios, para lograr los objetivos comunitarios y diseñar la agenda política ambiental de la Unión.

Aunque estos instrumentos favorecen la promoción del medio ambiente, y en la práctica tienen un papel importante, carecen de valor jurídico. Ellos no sólo marcan los objetivos de la política comunitaria ambiental, sino que también sirven de soporte para la interpretación de las

⁸ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000/C64/01 del 18 diciembre 2000.

⁹ Michel, Prieur, *Droit de l'environnement*, 3a. ed., París, Dalloz, 1996, p. 48.

¹⁰ JO CE n C 112, 20 de diciembre de 1976.

normas ambientales europeas. Dan una orientación de cómo se tienen que interpretar las exigencias comunitarias a la luz de su política ambiental. El programa de acción sobre el medio ambiente es un documento donde se explica, y a través del cual se hace coherente, el entramado posterior de los actos comunitarios.¹¹ El programa, por su propia naturaleza, delimita la acción comunitaria de forma previa y administrativa. Por tanto, es el instrumento de mayor envergadura en la promoción de una política ambiental a nivel europeo, después de los tratados.

En el 2001, el Consejo lanzó el sexto programa de acción en materia de medio ambiente 2001-2010: Medio ambiente 2010, “el futuro está en nuestras manos”. El programa de acción identifica cuatro áreas en las que es urgente continuar con la acción emprendida en los otros programas:

- Cambio climático;
- Protección de la naturaleza y de la biodiversidad;
- Salud y calidad de vida;
- Gestión de los recursos naturales y de los residuos.

2. Las instituciones comunitarias al servicio del medio ambiente

A. La Comisión Europea

El rol principal en la promoción del medio ambiente lo detenta la Comisión Europea como guardiana de los tratados y como órgano ejecutivo de la Unión Europea. Según los tratados de la Unión Europea, ésta tendrá como objetivo la promoción y la obtención de un desarrollo equilibrado y sostenible,¹² y para establecer un mercado común, la Comunidad Europea tendrá que aplicar en su acción una política ambiental.¹³ La Comisión propone las políticas europeas ambientales, los textos legislativos y vigila sobre su efectiva aplicación por parte de los Estados miembros. Para ello, goza de un poder de decisión que controla el Parlamento. La Comisión está integrada por 25 miembros, uno por cada Estado, quienes están asistidos por un gabinete político y una dirección general con competencias administrativas y técnicas.

¹¹ Vargas Gómez-Urrutia, Marina, *El derecho y las políticas ambientales en la Unión Europea*, México, UNAM, p. 144.

¹² Artículo 2o. del TUE.

¹³ Artículos 2o. y 3o. del TCE.

Dentro de las 36 direcciones generales que asisten a la Comisión Europea, una de ellas se ocupa exclusivamente de los asuntos relacionados con el medio ambiente, la Dirección General (DG) del Medio Ambiente que tiene más de 550 asesores ambientales. Su papel consiste principalmente en definir, proponer nuevas normas jurídicas europeas, vigilar la buena aplicación del derecho europeo por parte de los países miembros y dar recomendaciones para el seguimiento de la política ambiental europea. Su misión es la protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y las generaciones futuras, y promover el desarrollo sostenible.

Las áreas de acción de la DG del Medio Ambiente son numerosas, como la calidad del aire, la calidad de las aguas de recreo, de los medios acuáticos, de acuicultura, bioseguridad, sustancias químicas, cambio climático, residuos urbanos y peligrosos, ruido, áreas naturales protegidas, industria, biodiversidad, salud humana, etcétera.

Las materias en donde la DG del Medio Ambiente tiene competencia se van incrementando con el tiempo, y esta DG se sobrepone en áreas de otras direcciones generales, como las de energía, transporte o agricultura, sólo por citar algunas.

B. El Consejo de la Unión Europea

El Consejo de la Unión —antes el Consejo de Ministros— es el órgano principal en la toma de decisiones y en la adopción de normas europeas. La presidencia del Consejo la ejercen los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros, de forma rotativa por un periodo de seis meses, y se intercala entre los Estados pequeños y grandes. El Consejo se compone por los jefes de gobierno o por los ministros encargados de la política que figura al orden del día, según el asunto que se vaya a tratar. En nuestro caso, el Consejo está constituido por los ministros encargados del medio ambiente. El Consejo cuenta con facultades legislativas que hoy comparte con el Parlamento, y también tiene poder presupuestario.

Los asuntos llevados al Consejo son tratados por la COREPER,¹⁴ órgano integrado por más de 250 comités o grupos de trabajo. Su papel es sumamente importante sobre todo en la orden del día del Consejo, dependiendo del Comité los asuntos estarán en los expedientes A o en los ex-

¹⁴ El Comité de Representantes Permanentes.

pedientes B, la importancia de esta clasificación es de procedimiento. Los documentos del expediente A no estarán sujetos a negociaciones en el Consejo, solamente se va a requerir la firma de los miembros del Consejo, ya que existe un consenso por parte de los delgados de los Estados miembros en el COREPER. Al contrario, los documentos del expediente B sí están sujetos a negociaciones en el seno del Consejo, y no tienen ninguna garantía de ser aprobados durante la reunión del Consejo.

Por ello, es un factor a considerar, para saber si una propuesta de directiva va a ser aprobada próximamente o no.

El Consejo decide por mayoría calificada en la mayor parte de los casos. Este procedimiento hace válida la votación si se cumplen los requisitos del número de votos y del número de miembros, pero también existe el voto por mayoría simple y el voto unánime para los asuntos delicados, como es el caso de los fiscales o bien, de la ampliación europea.

Con la ampliación de Europa y para facilitar la toma de decisiones con un Consejo de 25 miembros, el Tratado de Niza atribuyó así el número de votos:

- Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido: 29
- España y Polonia: 27
- Países Bajos: 13
- Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría y Portugal: 12
- Austria y Suecia: 10
- Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Finlandia: 7
- Chipre, Estonia, Letonia, Luxemburgo y Eslovenia: 4
- Malta: 3
- Total: 321

Se requiere un mínimo de 232 votos (el 72,3%) para alcanzar la mayoría calificada. Además, cualquier decisión debe ser aprobada por la mayoría de los Estados miembros (en algunos casos los dos tercios), y cualquier Estado miembro puede solicitar que se compruebe que los votos favorables representan como mínimo el 62% de la población total de la Unión.

Por regla general, el Consejo decide sobre las propuestas de la Comisión Europea en asociación con el Parlamento Europeo con el procedimiento de consultación, o bien con el procedimiento de codecisión.

El Consejo del Medio Ambiente agrupa a los ministros de los Estados miembros encargados de la política ambiental. El Consejo del Medio Ambiente se reúne cuatro veces al año, (en marzo, junio, octubre y diciembre). Los asuntos tratados por este Consejo son decididos por el voto de la mayoría calificada en codecisión con el Parlamento Europeo.

C. El Parlamento Europeo y el medio ambiente

El Parlamento es el único órgano de las Comunidades Europeas de expresión democrática, al ser sus miembros —los diputados europeos— los únicos dentro de la Unión Europea elegidos por sufragio universal y directo por los ciudadanos europeos;¹⁵ es también un órgano de control político de las demás instituciones europeas y es, por supuesto, un órgano legislativo y presupuestal en colaboración con el Consejo de la Unión. Sus miembros son elegidos por un periodo de cinco años. Hasta las elecciones de 2004, el Parlamento Europeo contó con 626 diputaciones. En las futuras elecciones, esta cifra aumentará con las ampliaciones de la Unión, hasta alcanzar la cifra de 786 para el periodo 2007-2009.

El Parlamento contribuye en la elaboración de la legislación europea y la gestión de la Unión. En su rol de representante de la ciudadanía europea promueve la evolución sobre los problemas sociales, como los ambientales, e impulsa las políticas europeas gracias a sus resoluciones de iniciativa.

El Parlamento ejerce conjuntamente con el Consejo el poder legislativo, mediante tres procedimientos:

- A través del procedimiento conocido como “de cooperación”, introducido por el Acto Único Europeo de 1986, el Parlamento participa en la elaboración de las directivas y reglamentos comunitarios, pronunciándose sobre las propuestas de la Comisión Europea, a la que se invita a modificar dichas propuestas de acuerdo con la posición del Parlamento.
- Desde 1986 el procedimiento conocido como “de dictamen conforme” se somete a ratificación por el Parlamento la celebración de acuerdos internacionales (negociados por la Comisión), así como a cualquier nueva ampliación de la Unión. Este dictamen se ha ampliado a otros ámbitos importantes, incluido el de la ley electoral uniforme.

¹⁵ Desde 1979.

- El Tratado de Maastricht, firmado en 1992, instituye el procedimiento conocido como “de codecisión”, que refuerza el papel del Parlamento junto al Consejo en importantes ámbitos: libre circulación de trabajadores, mercado interior, educación, investigación, medio ambiente, redes transeuropeas, salud, cultura, protección de los consumidores. En ejercicio de este poder, el Parlamento Europeo puede rechazar, por mayoría absoluta de sus miembros, la posición común de adoptada por el Consejo y poner fin al procedimiento. Sin embargo, el Tratado prevé un Comité de Conciliación.

El Parlamento europeo dispone, por tanto, de un poder de codecisión para los asuntos ambientales.

En el seno del Parlamento, el trabajo está organizado por Comisiones. La Comisión encargada de los asuntos ambientales se denomina como la Comisión de medio ambiente, de la salud pública y de la seguridad alimenticia. Actualmente la Comisión está constituida por 63 miembros permanentes. En general, trata los siguientes asuntos:

- La contaminación del aire, del suelo, del agua, de la gestión y del reciclaje de los residuos, las sustancias peligrosas, el ruido, el cambio climático y la protección de la biodiversidad.
- Desarrollo sustentable.
- Las medidas y convenciones internacionales y regionales de preservación del medio ambiente.
- La protección civil.
- Sobre la Agencia Europea del Medio Ambiente.

D. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo, está compuesto por un juez por cada Estado miembro y asistido por nueve abogados generales, nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros por un periodo de seis años prorrogable. Su independencia está garantizada. La función del Tribunal es velar por el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los tratados.

Para tal fin, el Tribunal puede comprobar el incumplimiento por parte de un Estado miembro de alguna de las obligaciones que le incumben en

virtud de los tratados, controlar la legalidad de los actos de las instituciones a través del recurso de nulidad o constatar los casos de omisión del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión.

El Tribunal de Justicia es también el único órgano competente para pronunciarse, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación de los tratados y la validez y la interpretación de los actos adoptados por las instituciones.

En virtud de estos mecanismos —el de interpretación de los tratados y el de procedimiento por incumplimiento por parte de los Estados miembros—, el Tribunal juega un papel importante en la consolidación del derecho ambiental europeo y la protección del medio ambiente.

En una sentencia de 1985, el Tribunal dio las bases para hacer del medio ambiente una política europea, estimó que la Comisión podía reglamentar sobre la materia ambiental sin necesidad de estar especificado en los Tratados y que la protección del medio ambiente era uno de los objetivos fundamentales de la Comunidad Europea, consagrando así al medio ambiente como una prioridad europea.¹⁶

El Tribunal atiende muchas quejas de la Comisión por incumplimiento por parte de los Estados miembros a obligaciones europeas, como la transposición de las directivas. Muchos de esos casos tienen que ver con medidas ambientales que provocan tensiones en sectores sensibles que entran en conflicto con la protección del medio ambiente, como el sector económico, agrícola o de recreación, como la cacería en Francia, en la que los diputados se oponen a transponer la “Directiva Pato”, relativa a las fechas de apertura de la temporada de cacería de pato, pues la presión política de los cazadores en Francia es muy fuerte y el campo francés está sobrerrepresentado en la Asamblea Nacional.

E. La Agencia Europea del Medio Ambiente

La Agencia Europea del Medio Ambiente, con sede en Copenhague, se creó en 1993 con el objetivo de proporcionar datos y dictámenes científicos fiables a quienes se ocupan de aplicar y desarrollar la política europea de medio ambiente. Entre sus tareas figura la elaboración de los informes sobre el estado del medio ambiente.

¹⁶ TJCE, 7 de febrero de 1985, Asociación de los Quemadores de Aceites Usados.

Como vemos, el papel de las instituciones europeas es fundamental para el desarrollo del derecho ambiental, que tiene como primera preocupación el buen desarrollo del mercado interior como una libre competencia sin *dumping* ambiental.

III. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO EUROPEO DEL MEDIO AMBIENTE

1. *Los principios generales del derecho ambiental europeo*

Existen varios principios generales de derecho comunitario que son generales a todas las políticas comunitarias. Por ello, sólo se tratarán los principios exclusivos al medio ambiente. En su gran mayoría, estos principios provienen de un conjunto de principios elaborados por los Estados miembros y por el derecho internacional público.

Dichos principios nos vienen enunciados en el preámbulo, artículo 2o.,¹⁷ artículo 6o.¹⁸ y en el artículo 174, párrafo 2,¹⁹ del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea:

- El principio del desarrollo sostenible o sustentable,
- El principio de la integración ambiental en todas las demás políticas y acciones comunitarias,
- El principio de cautela o de precaución,
- El principio de la acción preventiva,

¹⁷ La Unión tendrá los siguientes objetivos: promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado.

¹⁸ Artículo 6o.: Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3o., en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

¹⁹ Artículo 174§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 las 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.

- El principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y
- El principio de quien contamina paga.

A. El principio del desarrollo sostenible o sustentable

La irreversibilidad del daño causado a medios naturales, a la fauna o la flora, afecta forzosamente a las generaciones futuras. Por ello toda decisión pública o privada tiene que tomar en cuenta —sistemáticamente— los efectos directos e indirectos sobre el largo plazo. Este reconocimiento de un derecho de las generaciones futuras se traduce en el deber de las generaciones presentes en proteger el medio ambiente a largo plazo, preservando los bienes del patrimonio común. Este principio de desarrollo sustentable se mencionó en 1972 en la Cumbre de Estocolmo y se consagró en la Declaración de Río.²⁰

Este principio expresa la idea de que los recursos vivos no deben ser explotados de tal forma que su regeneración no sea posible. Se debe garantizar la perennidad de los recursos naturales. Y en este sentido, todas las políticas de desarrollo deben velar por su aplicación, y el crecimiento no debe provocar ningún daño a los recursos comunes —agua, aire, suelos, biodiversidad— ni poner en riesgo el abastecimiento de las necesidades de las generaciones futuras.

Este principio se introdujo al derecho comunitario con el Tratado de Maastricht en 1992, y por el quinto programa de acción sobre medio ambiente denominado “hacia un desarrollo sostenible”. Y se consagró con el Tratado de Amsterdam.

La aplicación del desarrollo sustentable como principio comunitario aparece en el preámbulo en su octavo alineamiento,²¹ y con la aprobación del artículo 6o. del Tratado que constituye la Unión Europea es un principio de la Unión, y es una misión conforme el artículo 2o., primer alineamiento. Con este principio se establece la vocación europea a un alto nivel de pro-

²⁰ Principio 3 de la Declaración de Río de 1992.

²¹ Preámbulo 8: Decididos a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos.

tección al medio ambiente y como un objeto, la realización de un desarrollo sostenible tomando como prioridad las generaciones futuras.

B. El principio de la integración ambiental

Para crear el mercado común, la Comunidad Europea (CE) tuvo que armonizar todas las actividades económicas esenciales. El Tratado concedió a la CE el manejo de políticas sectoriales relacionadas con las grandes actividades económicas. El impacto ambiental de estas actividades no se tomó en cuenta en los inicios de la Comunidad Económica Europea, sólo importó el crecimiento económico para aportar prosperidad y bienestar al ciudadano europeo.

El impacto ambiental de dichas actividades es tal, que no sólo puso y pone en riesgo el crecimiento económico, sino que ha afectado tanto a la salud humana como a nuestra calidad de vida, sin mencionar los efectos negativos a nuestro entorno (flora y fauna).

Para remediar este pecado original, la Unión Europea introdujo este principio, hoy contemplado en el artículo 60. del Tratado de Niza, para que todas las políticas comunitarias consideren el impacto ambiental y otorguen una alta protección al medio ambiente. Desde la consagración de este principio, cualquier institución europea puede oponerse a cualquier medida o acción que no considere el factor ambiental.

C. El principio de cautela o de precaución

Varios escándalos, científicamente inciertos, que se han suscitado en Europa y cuyos efectos han sido daños irreversibles y con serias repercusiones en la salud humana y el medio ambiente, como los casos de la sangre contaminada en Francia, el aceite de colza en España y la enfermedad de las vacas locas, en el Reino Unido, han llevado a las autoridades comunitarias y de los Estados miembros a buscar medidas para remediar esta complejidad entre la innovación tecnológica y un alto nivel de protección a la salud humana y al medio ambiente.

En la mayoría de los casos, las medidas que permiten alcanzar este alto nivel de protección pueden determinarse sobre una base científica sólida. No obstante, cuando hay motivos razonables para temer la existencia de efectos potencialmente peligrosos que puedan afectar al medio ambiente o a

la salud humana, animal o vegetal, y los datos disponibles no permitan una evaluación detallada del riesgo, se ha aceptado el principio de precaución como estrategia política de gestión de los riesgos en diversos ámbitos.

Aunque en el Tratado sólo se haga una enunciación del principio de precaución, en el terreno ambiental, su aplicación es de gran amplitud.

Este principio se presenta cuando en ciertos casos en los que los datos científicos sean insuficientes, no concluyentes o inciertos, pero en los que una evaluación científica objetiva preliminar haga sospechar la existencia de motivos razonables para temer que los efectos de esos casos sean potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal y que pudieran ser incompatibles con el alto nivel de protección elegido.²²

Entonces, la Comisión establece las hipótesis de aplicación del principio de precaución:

- Cuando los datos científicos son insuficientes, no concluyentes o inciertos;
- Cuando una evaluación científica preliminar hace sospechar que existen motivos razonables para temer efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal, y
- Cuando en los casos antes enumerados los riesgos incurridos sean incompatibles con el alto nivel de protección propugnado por la Unión Europea.

La Comisión también considera que las medidas derivadas del recurso al principio de cautela pueden tomar la forma de una decisión que implique o no acciones, en función del nivel de riesgo considerado aceptable. En concreto, la Unión aplicó este principio de cautela en relación con los organismos modificados genéticamente (OMG), con la adopción de una prórroga entre 1999 y mayo de 2004.

D. El principio de la acción preventiva

La prevención consiste en impedir que se cometa perjuicio o deterioro al medio ambiente o a la salud humana o animal tomando medidas pre-

²² Comunicación de la Comisión sobre el Recurso al Principio de Precaución COM/2000/0001 final/.

ventivas antes de la elaboración o de la realización de una obra o de una actividad humana que puedan afectarlos. La acción preventiva anticipa *a priori* los posibles daños que puedan resultar y las medidas que *a posteriori* se deban tomar para reparar el perjuicio y llevar a cabo la restauración, la indemnización o la represión.

Por este principio se intenta evitar catástrofes tecnológicas, como la de Seveso en Italia, Minamata, en Japón o San Juanico, en México. Para ello, el principio se apoya de tres instrumentos que contribuyen a su aplicación: el estudio del impacto ambiental, la autorización o permiso previo y la gestión integral de los productos para disminuir su impacto ambiental.

Según este principio, la política comunitaria del medio ambiente tiene que evitar la creación de un riesgo, una contaminación o molestia cuando sea previsible, en lugar de solucionarla cuando ya ocurrió. La aplicación de este principio se efectúa de varias maneras dentro del derecho comunitario.

La primera de ellas es el estudio del impacto ambiental previo que se requiere para ciertas actividades contaminantes o peligrosas.

Uno de los ejemplos de la aplicación de este principio es la Directiva Seveso II,²³ por la que los Estados miembros obligan a la industria a:

- Adoptar todas las medidas necesarias para la prevención de accidentes graves y a limitar sus efectos hacia las personas y el medio ambiente.
- Demostrar, en cualquier momento, a la autoridad competente que ha tomado todas las medidas necesarias.

E. *El principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma*

La gestión, ecológicamente correcta, exige que se debe atacar el problema desde la raíz o la fuente de la contaminación, en lugar de intentar reducir los vertidos o las emisiones contaminantes. Este principio fue retomado de la Convención de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. En virtud

²³ Directiva 96/82/CE del Consejo, del 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

de este principio, la solución al problema de la contaminación está en tomar acciones directas sobre las fuentes contaminantes y no buscar soluciones intermedias, como la exportación de sus residuos a otros países.

Otra interpretación que se le puede dar a este principio es la de buscar nuevas formas de concepción del producto para que ambientalmente sea menos costoso, favoreciendo el reciclaje.

F. *El principio de quien contamina, paga*

El principio “quien contamina, paga” fue adoptado por primera vez, a escala internacional, en 1972, cuando el 26 de mayo de ese año el Consejo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) aprobó una recomendación sobre principios rectores de aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales.²⁴ Dos años más tarde, el 14 de noviembre de 1974, el Consejo de la OCDE aprobó una nueva recomendación, sobre la implementación del principio “contaminador-pagador”, en la cual precisaba algunos aspectos relacionados con la limitación de las derogaciones de que puede ser objeto este principio;²⁵ fue, sin embargo, en el seno de las Comunidades Europeas donde el principio se definió con mayor precisión y se concretizaron sus alcances.

El principio, en su correcta significación, no busca determinar culpables, ni se inmiscuye en el campo de sus obligaciones indemnizatorias. Lo que persigue, ni más, ni menos, es que los costos involucrados en la prevención y lucha contra la contaminación sean asumidos y solventados por quienes la producen, y no por la colectividad social en su conjunto. Cuando se postula que el que contamina debe pagar se está refiriendo a estos costos, y no a otros.

El principio de “quien contamina, paga” se traduce en el deber de proceder a la internalización de los costos ambientales. Esto confiere al principio un carácter fundamentalmente económico, más que jurídico, bien que, para su operatividad, deba encontrarse explícita o implícitamente consagrado en la legislación interna de los países o en tratados internacionales.²⁶

²⁴ OCDE, 1983 a, pp. 173 y 174; Kiss, Alexandre, *Droit international de l'environnement*, Pédone, 1983, p. 74.

²⁵ OCDE, 1983b, p. 174.

²⁶ Kiss, Alexandre, *Droit international de l'environnement*, Pédone, 1983, p. 74.

Para el Consejo de las Comunidades Europeas, el principio “quien contamina, paga” significa que

las personas físicas o jurídicas, sean de derecho público o privado, responsables de una contaminación, deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla con la finalidad de cumplir las normas y las medidas equivalentes que permitan alcanzar los objetivos de calidad o, en caso de que no éstos no existan, con el fin de cumplir las normas y medidas equivalentes establecidas por los poderes públicos... Por consiguiente —agrega— la protección del medio ambiente, en principio, no debe estar garantizada por políticas basadas en la concesión de ayudas y que impongan a la colectividad los gastos de la lucha contra la contaminación.

2. Los reglamentos sectoriales e integrales

Como en la mayoría de los ordenamientos jurídicos, el derecho europeo ambiental se constituyó a través de una reglamentación sectorial tomando como vector los distintos elementos naturales para protegerlos. Estas medidas no tuvieron el éxito deseado. Por ello, el Consejo Europeo con el Quinto Programa de Acción para el Medio Ambiente “Hacia un desarrollo sostenible” sentó los principios de una estrategia europea voluntarista para el periodo 1992-2000 y marcó el principio de una acción comunitaria horizontal, teniendo en cuenta todos los factores de contaminación (industria, energía, turismo, transportes, agricultura, etcétera), y fomentó la creación de una nueva reglamentación más integradora.

A. La reglamentación sectorial

Desde 1967, con la primera directiva en materia ambiental, la Comunidad Europea ha adoptado más de doscientas medidas ambientales, la mayoría de las cuales fijó los parámetros relativos a emisiones de contaminantes y a la calidad ambiental del medio ambiente y establecía obligaciones estatales para regular ciertas actividades de sectores económicos específicos.

Estas medidas ambientales sectoriales se han venido adaptando para responder a necesidades específicas, sobre todo de la calidad ambiental.

Como no es imposible citar todas las medidas, enunciaré las principales materias sectoriales:

- La contaminación del agua²⁷
- La contaminación acústica²⁸
- La contaminación del aire²⁹
- La protección de la naturaleza³⁰
- Los riesgos naturales y tecnológicos³¹

Se observa que la reglamentación sectorial es muy vasta. Sin embargo, no se han cumplido las expectativas comunitarias y existen muchas tensiones para su transposición en el derecho interno de los Estados miembros.

B. *La reglamentación integral*

A diferencia de la sectorial, este tipo de reglamentación busca intervenir desde el origen de la contaminación para evitar perjuicios en las áreas sectoriales, pretende ser coherente con todo el ordenamiento jurídico para la protección global del medio ambiente y no sólo dar una solución puntual al problema. No sólo aborda un tema específico; al contrario pretende englobar al máximo y dar una solución común a todos los sectores. La visión de estas reglamentaciones es vertical y no horizontal, como la reglamentación sectorial.

a. *La participación*

La política integral más importante es sin duda la participación ciudadana en materia ambiental. Resultado de la Convención Aarhus sobre la participación ciudadana y acceso a la justicia, los Estados miembros es-

²⁷ Directiva núm. 2000/60 del 23 de octubre de 2000, estableciendo un marco para una política colectiva en el dominio del agua.

²⁸ Directiva núm. 2000/14 del 8 de mayo de 2000, sobre las emisiones sonoras en el medio ambiente de los materiales destinados a ser utilizados por fuera de los edificios.

²⁹ Directiva núm. 2001 / 81 del 23 de octubre de 2001, fija límites nacionales de emisión para ciertos contaminantes atmosféricos.

³⁰ Directiva núm. 92/43 del 21 de mayo de 1992, sobre la conservación de los hábitats naturales así como de la fauna y de la flora.

³¹ Directiva núm. 90/219 del 23 de abril de 1990, relativa a la utilización encerrada de microorganismos genéticamente modificados.

tán desarrollando un mecanismo para una mejor participación en las decisiones ambientales.

Una de las prioridades de la política europea en materia ambiental es una mayor transparencia en la toma de decisiones. Esto se ve reflejado con la directiva para el acceso a la información,³² que sólo restringe la información concerniente a la seguridad pública y protege el secreto de defensa y los datos proporcionados por un tercero, jurídicamente no obligado.

Otra directiva sobre la evaluación de las incidencias de los proyectos sobre el medio ambiente³³ obliga a la elaboración de un estudio de impacto ambiental en los proyectos que tengan repercusiones ambientales o cuando los Estados miembros lo consideren oportuno.

Esta directiva establece la obligatoriedad de la participación pública mediante consulta para que la ciudadanía pueda expresar su opinión sobre la obra en proyecto y su impacto. Esas opiniones tendrán que ser tomadas en cuenta por la autoridad competente al momento de hacer una valoración crítica del proyecto.

Para el buen desempeño de las consultas es necesario que la ciudadanía reciba toda la información pertinente que deberá ser proporcionada por el impulsor del proyecto.

Una medida más para la protección ambiental es, sin duda, la reglamentación para establecer una responsabilidad civil por daño ambiental.

b. La responsabilidad ambiental en relación con la prevención y la reparación de daños ambientales³⁴

Después de varios años de debate sobre la necesidad de incluir en el derecho ambiental europeo unos mecanismos para la reparación ambiental, el Consejo y el Parlamento aprobaron conjuntamente la directiva para la responsabilidad ambiental por daños ambientales.

El objetivo de esta directiva es el establecimiento de un marco para la prevención y reparación de los daños ambientales sobre la base de la responsabilidad ambiental.³⁵

³² Directiva núm. 9/313/CER del 7 de junio de 1990.

³³ Directiva núm. 87/337/CEE modificada por la Directiva núm. 97/11/CE del 3 de marzo de 1997.

³⁴ COM/2002/17 FINAL.

³⁵ Artículo 2o. de la Directiva.

Su ámbito de aplicación es “... el daño ambiental causado por el desempeño de las actividades mencionadas en su Anexo I y por cualquier riesgo eminente de que tal daño se produzca a raíz de algunas de tales actividades o los daños causados a la biodiversidad”.³⁶

Esa directiva engloba tanto las actividades económicas como los medios naturales a proteger, y constituye un buen ejemplo de esta visión integral.

IV. CONCLUSIONES

El derecho ambiental europeo es, a mi parecer, el ordenamiento jurídico más desarrollado para la protección y el mejoramiento del medio ambiente, aun cuando su aplicación y su transposición al derecho interno se ve minado por múltiples resistencias, pero gracias a las instituciones europeas se va forjando y armonizando poco a poco en todos los Estados miembros para lograr los objetivos de los tratados europeos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BOULOUIS, Jean, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 6a. ed., París, Montchrestien, 1997
- DUTHIEL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline, *Introduction au droit de l'Union Européenne*, 3a. ed., París, Hachette, 2002.
- GAUTRON, Jean-Claude, *Droit européen*, 9a. ed., París, Mémentos, Dalloz.
- GUY, Isaac, *Droit communautaire général*, 7a. ed., París, Armand Colin, 1999.
- JURIS-CLASSEUR, Politique communautaire de l'environnement, J.-Cl. Europe Traité, Fasc. 1900; J.-Cl. Environnement, Fasc. 120; Politique communautaire de l'eau, J.-Cl. Europe Traité, Fasc. 1950; J.-Cl. Environnement, Fasc. 600; Marché intérieur européen et environnement, J.-Cl. Europe Traité, Fasc. 1910; J.-Cl. Environnement, Fasc.122; Protection de l'environnement et droit communautaire de la concurrence, J.-Cl. Europe Traité, Fasc. 1920; J.-Cl. Environnement, Fasc. 123; Environnement, arrêts de la CJCE, Tableau chronologique, J.-Cl. Europe Traité, Fasc. 1903; J.-Cl. Environnement, Fasc.1110.

³⁶ Artículo 3o. de la Directiva.

- KISS, Alexandre y SHELTON, Dinah, *Traité de droit européen de l'environnement*, París, Frison-Roche, 1995.
- , *Droit international de l'environnement*, Pédone, 1983.
- KRÄMER, Ludwig, *EC Environmental Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 2000.
- VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, Marina, *El derecho y las políticas ambientales en la Unión Europea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET L'ENVIRONNEMENT, *Travaux du colloque d'Angers de la CEDECE*, París, La Documentation Française, 1997.
- SIMON, Denys, *Le système juridique communautaire*, 3a. ed., París, PUF, 1997.
- THIEFFRY, Patrick, *Droit européen de l'environnement*, París, Dalloz, 1998.
- VERHOEVEN, Joe, *Droit de la Communauté Européenne*, Bruselas, Larcier, 2001.
- Página web del derecho comunitario, <http://www.europa.eu.int/eur-lex/fr/index.html>.
- Página web de la Dirección General de la Comisión Europea de Medio Ambiente, <http://euroaeu.int/comm/environment/indexfr.htm>.