

OBJETIVOS Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EUROPEA

Autores:

Dra. María Victoria Gutiérrez Duarte

Universidad Europea de Madrid

Dr. Ángel Rodríguez López

Universidad Europea de Madrid

Dr. Joaquín Galván Vallina

Universidad Europea de Madrid

Resumen

El desarrollo de la política ambiental comunitaria supone definir los objetivos y principios en los que se debe fundamentar. El Acta Única Europea incluyó en el Derecho Comunitario una serie de normas para la protección del medio ambiente. De esta forma, se establecieron en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea unos objetivos y principios de actuación en materia de medio ambiente, que han sido mantenidos, con pequeñas modificaciones, hasta nuestros días. Estos principios son sustanciales, por un lado, para ayudar a interpretar las normas y, por otro, para dar una respuesta jurídica a los problemas que se suelen derivar de las lagunas normativas. En el artículo se analizan en profundidad dichos principios y se evidencia su relevancia como pilar básico en el desarrollo de la Política Ambiental Europea.

Abstract

Development of Community environmental policy involves defining the objectives and principles which should be based. The Single European Act included in Community law a series of standards for environmental protection. Thus were established in the Treaty establishing the European Community objectives and principles of action, in relation to the environment, which have been maintained, with minor modifications, to this day. These principles are substantial, on the one hand, to help interpret the rules and, secondly, to give a legal answer to the problems that often arise from the regulatory gaps. The article

discusses in depth those principles and evidence its relevance as a pillar in the development of European Environmental Policy.

Palabras clave: Política Ambiental Europea, objetivos de política ambiental, principios de política ambiental, Derecho Ambiental Europeo.

Key words: European environmental policy, environmental policy objectives, principles of environmental policy, European Environmental Law.

I. INTRODUCCIÓN

La preocupación por los problemas de contaminación y deterioro medioambiental no se vio reflejada en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea¹ (Tratado de Roma, 1958) y aunque se emprendieron acciones estructurales en favor del medioambiente en los años 70, a partir de la Conferencia de Estocolmo, no es hasta el Acta Única Europea² cuando comienza a implantarse la base jurídica para la protección del entorno como objetivo prioritario³. Así, el Acta Única Europea supuso la incorporación al Derecho de la Comunidad de una serie de normas de actuación en materia medioambiental. Estableció unos objetivos y principios de actuación en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que han sido mantenidos, con pequeñas modificaciones, por el Tratado de la Unión Europea⁴ y el Tratado de Ámsterdam⁵.

Los principios de la política ambiental comunitaria aparecen inicialmente recogidos en el artículo 130.R del Tratado de la Comunidad Europea. Estos principios, al igual que en otros ámbitos, cumplen una serie de tareas fundamentales en materia medioambiental. Por un lado, son usados como elementos aclarativos de las normas, interpretando las mismas de acuerdo a esos principios. Por otra parte, se emplean como elementos

¹ Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, 1957 (versión consolidada), *DOCE*, C n° 325 de 24-12-2002.

² Acta Única Europea, *DOCE*, L núm. 169/1 de 29-6-1987.

³ Martín Sosa, S., La política ambiental europea, *El Ecologista*, 2006, núm. 47, pp. 58-59.

⁴ Tratado de la Unión Europea, *DOCE*, C núm. 191 de 29-7-1992.

⁵ García Ureta A. M., Un repaso a la evolución de las bases legales de la política ambiental de la Comunidad Económica Europea, *Revista Catalana de derecho público*, 1992, núm. 15, pp. 97-118.

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *DOCE*, C núm. 340 de 10-11-1997. Cardelús, B., Principios comunes para la utilización de los recursos del medio físico, *Documentación Administrativa*, 1981, núm. 190, pp. 83-112.

integradores de las lagunas normativas, permitiendo así establecer una solución a los problemas que exigen una respuesta jurídica⁶.

II. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

El Acta Única Europea incluyó en el Tratado Constitutivo un nuevo Título VII sobre medio Ambiente que fue modificado por el Tratado de Maastricht⁷ constituyéndose como un nuevo Título XVI que, posteriormente, se vio modificado por el Tratado de Ámsterdam⁸. La primera referencia que hace el Tratado Constitutivo en relación a principios jurídico-ambientales se encuentra en la definición de objetivos que realiza en el artículo 130 R. En este artículo se definen los objetivos, los principios y los parámetros por los que debe regirse tanto la política comunitaria ambiental como las relaciones entre la Comunidad y los Estados Miembros en ese ámbito⁹.

En el apartado 1 del artículo 130 del Tratado Constitutivo aparecen recogidos los objetivos de la política Comunitaria ambiental:

“La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;*
- la protección de la salud de las personas;*
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales;*
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.”*

El Tratado no define qué debe entenderse por “*medio ambiente*”, sin embargo en las declaraciones de las instituciones comunitarias aparecen referencias a este concepto. Un

⁶ López Ramón, F., Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental, primera parte, <http://www.estrucplan.com.ar/articulos> (consultado el 7-4-2005).

⁷ Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) (versión consolidada), DOCE, C núm. 325 de 24-12-2002.

⁸ Actualmente, en la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, DOCE, C núm. 325 de 24 - 12 - 2002, la normativa sobre medio ambiente aparece en el título XIX, en los artículos 174 a 176.

⁹ Clemente Cubillas, E., El actual debate sobre política ambiental en la Unión Europea, en García Gómez-Heras, J. M.; Velayos Castelo, C. (coordinadores), *Responsabilidad Política y Medio Ambiente*, Madrid, Biblioteca nueva, 2007, pp. 107-126.

ejemplo de ello aparece en la Directiva 85/337, del Consejo¹⁰, relativa a evaluaciones de impacto ambiental. En el artículo 3 de la Directiva se afirma que la evaluación del impacto ambiental de un proyecto deberá tener en cuenta diversos factores:

- El hombre, la fauna y la flora.
- El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje.
- La interacción entre los factores mencionados en los guiones primero y segundo.
- Los bienes materiales y el patrimonio cultural.

De esta forma, teniendo en cuenta las declaraciones de las instituciones comunitarias así como los preceptos del Derecho derivado se puede concluir que este concepto incluye: *“todos los elementos o recursos naturales necesarios para preservar la calidad de vida del hombre, así como algunos elementos del medio urbano en cuanto forman parte del medio físico o entorno en el que se desarrolla la vida humana”*¹¹.

Los objetivos segundo y tercero recogidos en el artículo 130 R.1 del Tratado Constitutivo, recogen aspectos que se consideran incluidos en la protección del medio ambiente¹². Esa es la razón por la que, inicialmente, parece que no especifica mucho sobre ellos. Sin embargo, lo que pretende el texto del Tratado¹³ es no limitar las competencias de la Comunidad en ese ámbito, abarcando así todo tipo de medidas de protección como la lucha contra la polución, el tratamiento de residuos, la conservación de los espacios naturales, lucha contra los problemas derivados de la evolución de la biotecnología, etc.¹⁴

El último guión del artículo 130 R.1 fue añadido por el Tratado de la Unión Europea¹⁵. En él se fomenta el uso de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. Con ello pretende que se

¹⁰ Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, *DOCE*, L núm. 175 de 5-7-1985.

¹¹ Lozano Cutanda, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid, Dykinson, 2001, p. 174.

¹² Fernández Bolaños, V., A., *Economía y política medioambiental: situación actual y perspectivas en la Unión Europea*, Madrid, Ediciones Pirámide, 2002, pp. 19-22

¹³ Lozano Cutanda, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid, Dykinson, 2001, p. 175.

¹⁴ Fernández de Gatta Sánchez, D., La política ambiental comunitaria: su evolución y su futuro, *Revista de Administración Pública*, 1986, núm. 111, pp. 425-440.

¹⁵ Tratado de la Unión Europea, *DOCE*, C núm. 191 de 29-07-1992.

intensifique la cooperación entre países para tratar de luchar contra los problemas que afectan al medio ambiente. Las bases para esta cooperación internacional aparecen descritas en el artículo 130 R.4:

“En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 228”.

III. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

En cuanto a los principios que deben guiar la actuación comunitaria en materia de protección medioambiental, desde el punto de vista jurídico son principios generales, por tanto, cumplen las mismas funciones que en otros ámbitos. De esta forma son utilizados, por una parte, para aplicar el Derecho, proporcionando una interpretación de las normas conforme a dichos principios, y, por otra, son usados para proporcionar soluciones a problemas que plantean las lagunas normativas y que necesitan una respuesta jurídica. Por tanto, dichos principios presentan los mismos problemas que el resto de los principios generales del Derecho en cuanto a la indeterminación de sus contenidos y la necesidad de compaginación entre ellos ya que, en algunos casos, pueden resultar contradictorios¹⁶

Estos principios aparecen recogidos en el Tratado Constitutivo de dos formas diferentes¹⁷. Por un lado enuncia los principios que han de regir la actuación medioambiental comunitaria, y, por otro, recoge una serie de factores técnicos, económicos o políticos, que se deben tener en cuenta a la hora de actuar. Los primeros aparecen descritos en el artículo 130 R.2 en el que se recogen los principios generales que han de regir las actuaciones de la comunidad que tienen como fin conseguir una serie de objetivos de protección ambiental:

¹⁶ López Ramón, F., Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental, primera parte, <http://www.estrucplan.com.ar/articulos> (consultado el 7-4-2005).

¹⁷ Pernas García, J. J., Los principios de la política ambiental comunitaria y la libre circulación de mercancías, *Annuario da Facultad de Dereito da Universidade da Coruña*, 2001, núm. 5, pp. 599-628.

“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. Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.

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

La exigencia de que las cuestiones medioambientales se deban tener en cuenta a la hora de realizar todas las políticas de la Comunidad se mantuvo en el artículo 130 R.2 hasta el Tratado de Ámsterdam. A partir de ese momento fue trasladado al artículo 6 del Tratado CE¹⁸, lo que indica la importancia que la Comunidad quiso otorgar a este precepto como principio general que deberá regir todas las actuaciones comunitarias. De esta forma, los objetivos ambientales habrán de tenerse en cuenta antes de decidir cualquier actuación comunitaria (social, económica, industrial, etc.)¹⁹.

Analizando el artículo 130 R.2 del Tratado CE se deducen los principios generales que deben regir la actuación ambiental en la Comunidad y que se desarrollan seguidamente.

1. PRINCIPIO DE PREVENCIÓN

El primero de ellos es el de prevención, que apareció ya recogido en el Primer Programa

¹⁸ Artículo 6 de la Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, DOCE, C núm. 325 de 24-12-2002:

“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 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

¹⁹ Esta exigencia aparece recogida también en el texto del IV Programa de la CEE en materia de Medio Ambiente (DOCE, C núm. 328 de 7-12-1987). En el apartado 2 recoge una serie de orientaciones de política general, afirmando en el punto 2.3.1 que la aplicación correcta de la política ambiental solo es posible si se progresa en el campo económico y social y este progreso sólo será duradero si las cuestiones ambientales se tienen en cuenta como *“elemento esencial del desarrollo económico y social”*.

de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medioambiente²⁰. En el Título II de dicho Programa se enuncian los principios de la política medioambiental de la Comunidad²¹, y en el primer punto aparece el de prevención:

“La mejor política óptima de medio ambiente ha de evitar, desde un principio, la creación de contaminación o de perturbaciones en vez de combatir sus efectos ulteriormente. A este fin es conveniente que el progreso técnico se conciba y se oriente de forma que responda a la preocupación de proteger el medio ambiente y de mejorar la calidad de vida, asegurándose de que su coste sea el más reducido posible para la colectividad. Esta política de medio ambiente puede y debe correr pareja con el desarrollo económico y social. Lo mismo puede decirse del progreso técnico”.

Este principio es de suma importancia a la hora de diseñar cualquier política ambiental, ya que permite que la actuación se realice en un estadio preliminar. Supone que la acción se dirija, no a reparar el daño ambiental una vez producido, sino a aplicar medidas para prevenir que dicho daño se produzca²². Esta forma de actuación tiene un importante trasfondo económico ya que, en la mayoría de las ocasiones, resulta más costoso reparar el daño ambiental una vez producido, si es que es posible repararlo, que aplicar medidas preventivas²³. Los diferentes Tratados no especifican la forma en la que se debe llevar a cabo la realización de este principio, sin embargo algunas de las medidas que se han adoptado en la Comunidad para conseguir evitar los daños ambientales son las siguientes:

²⁰ Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, *DOCE*, C núm. 112 de 20-12-1973.

²¹ Ortega Álvarez L., Los principios del medio ambiente comunitario en Gómez-Reino y Carnota, E. (coordinadores), *Jornadas sobre el derecho administrativo comunitario*, Madrid, Montecorvo, 2001, pp. 169-202.

²² Narbona Ruiz, C., Una aproximación al futuro régimen de responsabilidad por daños al medio ambiente, *Economistas*, 2007, núm.113, pp. 10-19

Vernet i Llobet, J., Baucells i Lladós, J. (coordinadores), *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2004, pp. 19-68.

²³ Krämer, L., *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, traducción: Parejo Alfonso, L. y Moreno Molina, A. M., Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 93-94

- La realización de informes sobre evaluación de impacto ambiental para proyectos de infraestructuras²⁴.
- La obligación, por parte de las instalaciones industriales, de tomar medidas para prevenir accidentes graves en que intervengan sustancias peligrosas, así como la limitación de sus repercusiones en las personas y el medio ambiente, con miras a garantizar de forma coherente y eficaz niveles elevados de protección en toda la Comunidad²⁵.
- La obligación de notificar a las autoridades públicas sobre la introducción en el mercado de determinados productos, así como la exportación a terceros países²⁶.
- El establecimiento de restricciones y prohibiciones, tanto al transporte de residuos dentro de la Comunidad como a la exportación de los mismos²⁷.

2. PRINCIPIO DE CAUTELA

El Segundo principio es el de cautela, que fue introducido por el Tratado de la Unión Europea²⁸ en su artículo 130 R. 2. Este principio no aparecía en la anterior redacción del Tratado de la CE, y refuerza aún más el principio de prevención. En el ámbito comunitario no existe ninguna definición de este principio, sin embargo en el Principio 15 de la Declaración de Río²⁹ se puede encontrar una referencia al mismo:

²⁴ Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, DOCE L núm. 175 de 5-7-1985.

²⁵ Directiva 96/82/CEE del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, DOCE L núm. 10 de 14-1-1997.

²⁶ Directiva 92/32/CEE del Consejo de 30 de abril de 1992 por la que se modifica por séptima vez la Directiva 67/548/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de sustancias peligrosas, DOCE L núm. 154 de 5-6-1992. Directiva 90/220/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, sobre la liberación internacional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente, DOCE L núm. 117 de 8-5-1990. Reglamento CEE núm. 2455/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo a la exportación e importación de determinados productos químicos peligrosos, DOCE L núm. 251 de 29-8-1992.

²⁷ Reglamento CEE núm. 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea, DOCE L núm. 30 de 6-2-1993.

²⁸ DOCE, C núm. 191 de 29 - 7 - 1992.

²⁹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm> (consultado el 20 - 11 - 2011).

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el principio de precaución. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

El principio de cautela es primordial, ya que permite a la Comunidad actuar en determinadas ocasiones en las que no existen unas bases científicas firmes, lo cual resulta imposible cuando se trata de establecer medidas de protección para tratar de evitar daños ambientales poco conocidos como por ejemplo es el caso de los riesgos asociados al uso de la biotecnología³⁰. Se puede decir que se trata de una excepción a la normativa recogida en el artículo 174.3 del Tratado de la Unión Europea³¹, en el que se exige que la actuación Comunitaria en materia de medio ambiente esté respaldada por *“datos científicos y técnicos”*.

Con el fin de informar de la forma en la que se debe aplicar este principio la Comisión ha elaborado una Comunicación³² en la que afirma que el principio de cautela se deberá utilizar no sólo en los casos en los que se identifique un riesgo en materia de medio ambiente, sino también con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas. El principio de cautela permite actuar a la Comunidad en casos en los que se identifiquen riesgos potencialmente peligrosos para el medio ambiente, derivados de un fenómeno, producto o proceso, pero no evaluables científicamente. La determinación del nivel de riesgo aceptable para la sociedad es una responsabilidad política³³.

3. PRINCIPIO DE CORRECCIÓN EN LA FUENTE

³⁰ Lozano Cutanda, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid, Dykinson, 2001, p. 177.

³¹ Artículo 174.3 del Tratado de la Unión Europea:

“En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta:

- los datos científicos y técnicos disponibles;

- las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad;

- las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción;

- el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones”.

³² Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución, COM (2000) 1 final.

³³ Jiménez de Parga y Maseda, P., Análisis del principio de precaución en Derecho Internacional público: perspectiva universal y perspectiva regional europea, *Política y sociedad*, 2003, núm. 3, Vol. 40, pp. 7-22.

El tercer principio es el de corrección en la fuente, en virtud del cual, cuando la contaminación se ha producido, se deben aplicar medidas de corrección lo antes posible y en el lugar más próximo al de la fuente de contaminación. De esta forma el principio exige la corrección, no sólo en la fuente de la contaminación, sino también en el momento más inmediato al que se produjo la misma³⁴.

Este principio se denomina también de causalidad, y ha dado lugar a otras normas ambientales como las de Control y Prevención Integrada de la Contaminación que supone evitar que la contaminación se traslade de un medio a otro, o las de gestión de los residuos que implican que dicha gestión se realice en el lugar de su producción, así como el establecimiento de restricciones en los movimientos de los mismos³⁵. Tiene como objetivo impedir que se produzcan los denominados efectos en cascada de las diversas formas de contaminación además de la interacción entre diferentes agentes contaminantes³⁶. Al defender la aplicación de las medidas en la fuente el principio propugna también la utilización de medios técnicos que permitan evitar en origen los daños ambientales utilizando la “mejor tecnología disponible” y/o la “mejor práctica medioambiental”³⁷, así como energía y productos “limpios”.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto del tratamiento y eliminación de residuos en Bélgica³⁸. La sentencia se refiere a las limitaciones interpuestas por Bélgica a las importaciones procedentes de los demás Estados miembros. El tribunal afirmó que los residuos, dada la importancia que tienen para el medio ambiente, “*deben gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción, a fin de limitar al máximo su traslado*”. De esta forma declaró justificadas y no discriminatorias las limitaciones a la importación establecidas por este país. En otra ocasión el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en el mismo sentido, declarando compatible con las exigencias del Tratado una normativa alemana que requería que los residuos fueran tratados en Alemania ya que ello refleja la búsqueda de un objetivo que está en conformidad con el principio establecido en el art. 130 R.2 del

³⁴ Betancor Rodríguez, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001, pp. 360-361.

³⁵ Ortega Álvarez, L. (coordinador); Alonso García, C.; Cordero Lobato, E., *et. al.*, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 2ª ed., Valladolid, Lex Nova, 2000, p. 52.

³⁶ Juste Ruiz, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, 1999, p. 438.

³⁷ La denominación anglosajona de estos términos es la siguiente: *best available technology* (BAT) y *best environmental practice* (BEP)

³⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de julio de 1992, asunto C-2/90, Comisión/Bélgica.

Tratado, en el sentido de que el daño ambiental debería, por principio, ser rectificado en la fuente³⁹.

4. PRINCIPIO “QUIEN CONTAMINA PAGA”

El cuarto principio “quien contamina paga” aparece recogido por primera vez en el Primer Programa de Acción Ambiental de la Comunidad⁴⁰. En el Capítulo 1 se enumeran las acciones que se deben llevar a cabo para reducir las contaminaciones y las perturbaciones y en el punto 4 se afirma lo siguiente:

“Convendrá adoptar un método común de evaluación de coste de la lucha contra la contaminación. En una primera etapa, se intentará establecer, de acuerdo con la OCDE, los métodos de evaluación del coste de la contaminación del agua y del aire así como el de la lucha contra la contaminación causada por determinadas actividades industriales. Estos trabajos habrán de completarse mediante el análisis de los instrumentos económicos utilizables en el marco de una política de medio ambiente, teniendo presente la aplicación de principio de «quien contamina, paga», sin perjuicio de las normas que se establezcan en el mercado común”.

En 1987, el Acta Única Europea incorpora este principio al Tratado de la CE como uno de los principios rectores de la política ambiental comunitaria⁴¹. Se trata de un principio más económico que jurídico, que supone que los costes de la aplicación de medidas contra la contaminación deben ser asumidos por el causante de la misma, “agente contaminante”, sin que pueda externalizarlos ni sufragarlos con subsidios estatales⁴².

³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 10 de mayo de 1995, asunto C-422/92, Comisión/Alemania.

⁴⁰ Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, DOCE, C núm. 112 de 20-12-1973.

⁴¹ El principio aparece en el nuevo Título VII introducido en el Tratado CE por el Acta Única Europea. En el punto 2 del artículo 130 R se recoge lo siguiente:

“La acción de la Comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente de la misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad”.

⁴² Ortega Álvarez L., Los principios del medio ambiente comunitario en Gómez-Reino y Carnota, E. (coordinadores), *Jornadas sobre el derecho administrativo comunitario*, Madrid, Montecorvo, 2001, pp. 169-202.

Este principio fue desarrollado por la Comunidad en una Recomendación⁴³ relativa a la imputación de costes e intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente. En ella se afirma que: *“La imputación a los causantes de la contaminación de los costes resultantes de la lucha contra ésta les incita a reducir la contaminación y a buscar productos o tecnologías menos contaminantes y permitirá de esta manera utilizar, de forma más racional, los recursos del medio ambiente; además, esta imputación responde a criterios de eficacia y equidad”*. Además, esta imputación de costes, se debería realizar siguiendo los mismos principios para toda la Comunidad, esto evitaría distorsiones en la competencia que afectan a los intercambios y a la localización de las inversiones, lo cual sería incompatible con el funcionamiento del mercado común.

La citada Recomendación define al “agente contaminador” como la persona física o jurídica sometida a Derecho privado o público que directa o indirectamente deteriora el medio ambiente o crea las condiciones para que se produzca dicho deterioro. Este agente debe soportar el coste de las acciones que se desarrollen con el fin de eliminar la contaminación o reducirla a niveles aceptables según los estándares de calidad establecidos⁴⁴. De esta forma se evita que los costes de la política ambiental se sufragen vía subvenciones y ayudas públicas. El agente contaminador debe hacerse cargo de los siguientes costes⁴⁵:

- Las medidas adoptadas por el propio agente para reducir la contaminación resultado de su actividad.
- Las medidas obligatorias establecidas así como los costes de administración y control de las mismas.
- El coste de la eliminación de la contaminación producida por las actividades contaminantes.
- El coste de la restauración del medio ambiente una vez que se ha producido el daño ambiental.
- El coste de las medidas que se deban adoptar para afrontar una catástrofe o accidente ambiental.

⁴³ Recomendación del Consejo 75/436/ EURATOM, CECA, CEE, de 3 de marzo de 1974, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente, *DOCE*, L núm. 194 de 25-07- 1975.

⁴⁴ Herrera Molina, P. M., El principio “quien contamina paga” desde la perspectiva jurídica, *Noticias de la Unión Europea*, 1995, núm. 122, pp. 84-85.

⁴⁵ Rosembuj, T., El tributo ambiental. Primeras reflexiones en torno a los principios comunitarios y constitucionales, *Impuestos*, 1994, núm. 4, p. 106.

Para la aplicación de este principio el Sexto Programa Comunitario de acción en Materia Ambiental destaca los instrumentos fiscales como sistema para la internalización de las consecuencias negativas en el medio ambiente⁴⁶.

Para la aplicación de este principio el Quinto Programa Comunitario de Acción en Materia Ambiental⁴⁷ destacaba los instrumentos económicos y fiscales como sistema para la correcta fijación de precios en el mercado. Dichos instrumentos permiten generar incentivos, basados en el mercado, para lograr un comportamiento respetuoso con el medio ambiente. El objetivo de estos instrumentos, según afirmaba el Programa es conseguir *“la incorporación de todos los costes ambientales externos habidos durante la totalidad del ciclo de vida del producto, desde la fuente, pasando por la producción, la distribución y el uso hasta la eliminación final, de tal forma que los productos “ecológicos” no se encuentren en una situación competitiva desventajosa frente a los productos que contaminan y generan residuos”*. Además, el Quinto Programa destacaba, entre los instrumentos económicos, los impuestos ecológicos o ambientales que gravan las actividades contaminantes.

En el Sexto Programa Ambiental⁴⁸ se vuelve a incidir en el fomento de los instrumentos fiscales para conseguir los objetivos del Programa. El artículo 3 del Programa expone los medios a través de los cuales se alcanzarán las metas y los objetivos en materia de medio ambiente. Uno de ellos es *“el fomento de modelos sostenibles de producción y consumo mediante la aplicación efectiva de los principios⁴⁹ indicados en el artículo 2, a fin*

⁴⁶ Rodríguez Muñoz, J. M., Los tributos medioambientales en el sistema multilateral de comercio y su incidencia en la política fiscal ambiental de la Unión Europea, en Falcón y Tella, R. (coordinador), *Estudios sobre fiscalidad de la energía y desarrollo sostenible*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007, pp. 141-176.

⁴⁷ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible – Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, *DOCE*, C núm. 138 de 17-5-1993.

⁴⁸ Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, *DOCE*, L núm. 242 de 10-9-2002.

⁴⁹ Artículo 2, punto 1, del Sexto Programa Ambiental:

“El Programa constituye, durante su período de vigencia, un marco de la política de la Comunidad en materia de medio ambiente, con el objetivo de garantizar un elevado nivel de protección, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad y la diversidad de situaciones en las distintas regiones de la Comunidad, y de lograr una disociación entre presiones medioambientales y crecimiento económico. Estará especialmente basado en el principio de que quien contamina paga, en los principios de cautela y acción preventiva y en el principio de corrección de la contaminación en su fuente”.

de internalizar tanto las consecuencias negativas como las positivas en el medio ambiente mediante la utilización de una combinación de instrumentos, incluidos instrumentos basados en el mercado y económicos". Para conseguir este objetivo propone la utilización de medidas fiscales tales como *"los impuestos e incentivos relativos al medio ambiente, al nivel nacional apropiado o a nivel comunitario"*

Estos impuestos pueden tener dos finalidades diferentes, una redistributiva, destinada a financiar la protección ambiental que mediante la recuperación de los costes públicos ocasionados por el contaminador, y otra finalidad de modificación de conductas, consistente en desincentivar las actividades contaminantes incrementando su coste además de fomentar el uso de tecnologías y procesos productivos menos contaminantes con el fin de evitar el gravamen⁵⁰.

La aplicación del principio "quien contamina paga" requiere establecer una normativa acerca de la responsabilidad por los daños causados al medio ambiente. De esta forma, la Comisión elaboró un Libro Blanco, sobre la responsabilidad ambiental⁵¹, en el que se recogían las características que debería tener un sistema comunitario de responsabilidad ambiental para garantizar que los causantes de la contaminación fueran los que realmente se responsabilizaran de los daños provocados por ella. Según el Libro Blanco, dicha normativa debería aplicarse tanto a los daños causados a las personas y a los bienes como a los causados al medio ambiente (deterioro de la naturaleza y de la diversidad biológica). La Comisión afirma que el criterio que debe seguirse para establecer la responsabilidad es el de "responsabilidad objetiva", lo que supone que será indiferente que haya culpa o no por parte del contaminador. Propone además que en los casos de daños al medio ambiente la recaudación obtenida se destine a la reparación del daño producido⁵².

En la práctica, el principio "quien contamina paga" no se ha aplicado de forma estricta en la Comunidad. Según dicho principio no deberían satisfacerse ayudas públicas para pagar los gastos ocasionados por la restauración y limpieza de la contaminación, ya que es el contaminador el que debe pagar. Desde el principio se han producido discrepancias entre

⁵⁰ Lozano Cutanda, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid, Dykinson, 2001, p. 179.

⁵¹ Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental, Documento /COM/ 2000/ 0066 final de 9 de febrero de 2000.

⁵² Narbona Ruiz, C., Una aproximación al futuro régimen de responsabilidad por daños al medio ambiente, *Economistas*, 2007, núm. 113, pp. 10-19.

los Estados miembros en cuanto a las interpretaciones y operatividad del mismo, permitiéndose ciertas excepciones temporales en su aplicación e incluso la concesión de subvenciones. Además como las legislaciones nacionales divergen a la hora de determinar “quien contamina” (debido a la ausencia de conceptos claramente definidos en el ámbito comunitario y de asunción obligatoria por todos los Estados Miembros), esto ha provocado que se produzcan movimientos de residuos hacia los países menos estrictos en su normativa medioambiental. Las diferencias en el grado de sensibilización en la opinión pública de cada Estado provocan que las decisiones políticas adoptadas en cada uno varíen, ocasionando que aparezcan distorsiones en la competencia entre países⁵³. Así, países con una importante cultura ambiental, como Alemania y Dinamarca, con normativas incluso más estrictas que las de la Unión, podrían rechazar la entrada en sus mercados de productos provenientes de países menos rigurosos en sus legislaciones; lo cual puede favorecer la adopción de restricciones encubiertas a la libre circulación de mercancías.

La Comisión tradicionalmente ha aceptado que los agentes económicos, sobre todo las empresas, reciban ayudas públicas, así desde que se introdujo el principio en el Tratado las ayudas públicas han aumentado en vez de disminuir⁵⁴. Lo mismo sucede con la ayuda medioambiental que se concede a los países miembros a través de los fondos estructurales, LIFE (Instrumento Financiero para el Medio Ambiente), el Fondo de Cohesión además de otros capítulos del presupuesto comunitario que son destinados generalmente a limpiar o restaurar daños ambientales⁵⁵.

Las subvenciones públicas, cuando son otorgadas por los Estados miembros, presentan además un problema añadido que consiste en su posible incompatibilidad con el derecho comunitario de la libre competencia. Así el artículo 87 del Tratado de la CE⁵⁶ prohíbe,

⁵³ Sierra Ludwing, V., La política ambiental comunitaria: una carrera de obstáculos, *Información Comercial Española*, 1992, núm.711, p. 173.

⁵⁴ Informe especial núm. 3/92 sobre el medio ambiente al que se adjuntan las respuestas de la Comisión, *DOCE*, C núm. 245 de 23-9-1992.

⁵⁵ Krämer, L., *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, traducción: Parejo Alfonso, L. y Moreno Molina, A. M., Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 98.

⁵⁶ Artículo 87 de la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *DOCE*, C núm. 340 de 10-11-1997:

“1. Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos

salvo excepciones, las ayudas otorgadas por los Estados que atenten contra la competencia favoreciendo a determinadas producciones o empresas. Estas ayudas estatales cumplen estas condiciones ya que conceden ventajas a determinadas empresas frente a competidores de otros Estados miembros, lo que puede falsear la competencia y crear obstáculos a los intercambios intracomunitarios⁵⁷. Sin embargo los Estados han utilizado siempre las ayudas al medio ambiente en los casos en los que la Comisión ha considerado que no atentaban contra el artículo 87 o se podía aplicar algunas de las excepciones recogidas en él. Además, en algunas Directrices Comunitarias⁵⁸ relativas a ayudas estatales a favor del medio ambiente se recogen supuestos en los que se admiten dichas ayudas, justificando su aplicación al amparo del artículo 6 del Tratado CE:

“Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6 del Tratado CE, la política de la Comisión en materia de control de las ayudas en el sector del medio ambiente debe tener en cuenta los objetivos de la política de medio ambiente, especialmente por lo que atañe a la promoción de un desarrollo sostenible. Por consiguiente, la política de competencia y la de medio ambiente no son antagónicas, sino que las exigencias de la protección del medio ambiente han de integrarse en la definición y la ejecución de la política de competencia, especialmente con el fin de fomentar un desarrollo sostenible”.

estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

2. Serán compatibles con el mercado común:

- a) las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos;*
- b) las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional;*
- c) las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división.*

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

- a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo;*
- b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro;*
- c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común;*
- d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común;*
- e) las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión”.*

⁵⁷ Pernas García, J. J., Los principios de la política ambiental comunitaria y la libre circulación de mercancías, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2001, núm. 5, pp. 599-628.

⁵⁸ Comunicación de la Comisión – Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente, *DOCE*, C núm. 37 de 3-2-2001.

Por otra parte, el uso de ayudas estatales viene justificado por la imposibilidad de identificar al contaminador en casos como la contaminación de las aguas subterráneas o marinas, el declive forestal, la desertificación, el cambio climático, las nubes tóxicas en las aglomeraciones urbanas, así como multitud de casos en los que la contaminación procede de actividades del pasado. Para el caso de las nuevas actividades contaminantes, el cumplimiento del principio “quien contamina paga” supondría que se cobrara por cualquier contaminación del medio ambiente, de forma que cuantas más emisiones contaminantes o cuanto más se utilizara el medio ambiente, más debería pagarse⁵⁹. La mejor forma de conseguir este objetivo, tal y como se señaló anteriormente, sería la aplicación de un sistema de tasas e impuestos ecológicos tanto a nivel comunitario como nacional⁶⁰.

5. PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN

El principio de integración de los aspectos ambientales en las demás políticas de la Comunidad aparece recogido en el Tercer Programa Comunitario de acción en materia ambiental⁶¹. Dicho programa afirmaba que era necesario establecer una estrategia global de protección ambiental con el fin de que los objetivos ambientales fueran integrados en el resto de actividades socioeconómicas, en particular en la agricultura, la energía, la industria y el turismo⁶². Más tarde el principio de integración fue introducido en el Tratado Constitutivo de la CE por el Acta Única Europea, en el artículo 130 R.2 en el que se recoge: “*Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad*”. Se consideró que esta redacción era muy vaga y fue modificada por el Tratado de Maastricht en 1993, así en el artículo 130 R.2 afirma: “*Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la*

⁵⁹ Sierra Ludwing, V., Estrategia ambiental: coherencia competencial y presupuestaria, *Boletín Económico del ICE, Información Comercial Española*, 2000, núm. 2662, pp. 35-48.

⁶⁰ Krämer, L., *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, traducción: Parejo Alfonso, L. y Moreno Molina, A. M., Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 98.

⁶¹ Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986), *DOCE*, C núm. 046 de 17-2- 1983.

⁶² Ortega Álvarez L., Los principios del medio ambiente comunitario en Gómez-Reino y Carnota, E. (coordinadores), *Jornadas sobre el derecho administrativo comunitario*, Madrid, Montecorvo, 2001, pp. 169-202.

Realmente el principio alcanzó mayor importancia cuando el Tratado de Ámsterdam⁶³ lo traslada al artículo 6, donde le da una definición más amplia: “*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 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*”. Esta nueva redacción revalorizó la importancia de este principio ya que considera que los requisitos ambientales afectan no sólo al diseño de las políticas comunitarias sino también a la ejecución de las mismas que es tarea de los Estados miembros. Además generaliza la aplicación de este principio no sólo a las políticas comunitarias sino a todas las acciones comunitarias que aparecen recogidas en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea⁶⁴.

⁶³ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *DOCE*, C núm. 340 de 10-11-1997.

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

- a) *la prohibición, entre los Estados miembros, de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente,*
- b) *una política comercial común,*
- c) *un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales;*
- d) *medidas relativas a la entrada y circulación de personas, conforme a las disposiciones del título IV;*
- e) *una política común en los ámbitos de la agricultura y de la pesca;*
- f) *una política común en el ámbito de los transportes;*
- g) *un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior;*
- h) *la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común;*
- i) *el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo;*
- j) *la política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo;*
- k) *el fortalecimiento de la cohesión económica y social;*
- l) *una política en el ámbito del medio ambiente;*
- m) *el fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad;*
- n) *el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico;*
- o) *el fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas;*
- p) *una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud;*
- q) *una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros;*
- r) *una política en el ámbito de la cooperación al desarrollo;*
- s) *la asociación de los países y territorios de Ultramar, a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social;*
- t) *una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores;*
- u) *medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo.*

2. En todas las actividades contempladas en el presente artículo, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.

El principio de integración trata de garantizar que la protección del medio ambiente sea tomada en cuenta a la hora de diseñar y aplicar el resto de políticas comunitarias. La política ambiental no puede ser una política aislada del resto, sino que tiene una naturaleza horizontal ya que el medio ambiente se ve afectado por otras políticas como la energía, la agricultura, el transporte, etc. Las exigencias de la protección ambiental deben incluir los principios recogidos en el artículo 174 del Tratado de Ámsterdam, de esta forma si la política ambiental establece llevar a cabo acciones preventivas no tiene sentido que ese principio no se tenga en cuenta a la hora de aplicar la política energética, agrícola o de transportes⁶⁵. Así el principio de integración establecido en el nuevo artículo 6 del Tratado sólo podrá aplicarse si los principios del artículo 174 son tenidos en cuenta a la hora de diseñar el resto de las políticas; esto es debido a que la contaminación ambiental se produce en su mayoría por las medidas adoptadas en áreas como la agricultura, el transporte, la energía, etc.⁶⁶

En la práctica, la aplicación de este principio presenta multitud de dificultades. Normalmente en los preámbulos de la normativa dictada por la Comunidad se afirma que se ha tenido en cuenta el aspecto ambiental, pero esto no asegura que se integren correctamente las cuestiones ambientales en las políticas comunitarias⁶⁷. Se puede afirmar que la única novedad que incluye el Tratado de Ámsterdam respecto a este principio es la que aparece en la Declaración número 12, sobre las evaluaciones del impacto medioambiental, adoptadas por la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros convocada en Turín el veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y seis para adoptar de común acuerdo las modificaciones que deberán introducirse en el Tratado de la Unión Europea, en los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y en determinados Actos conexos⁶⁸: “*La Conferencia toma nota de que la Comisión se compromete a elaborar estudios de evaluación del impacto medioambiental cuando formule propuestas que puedan tener*

⁶⁵ García Ureta A. M., Un repaso a la evolución de las bases legales de la política ambiental de la Comunidad Económica Europea, *Revista Catalana de derecho público*, 1992, núm. 15, pp. 97-118.

⁶⁶ Krämer, L., *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, traducción: Parejo Alfonso, L. y Moreno Molina, A. M., Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 100-101.

⁶⁷ García Ureta, A., La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea, *Revista Vasca de Administración Pública*, 1992, núm. 34, pp. 85-122.

⁶⁸ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *DOCE*, C núm. 340 de 10-11-1997.

Otro problema importante supone el que, en muchas ocasiones, el desarrollo de las políticas comunitarias resulta incompatible con la protección del medio ambiente. En tales casos lo único que puede hacerse es tratar de limitar los efectos nocivos para el medio ambiente, ya que es complicado compatibilizar el desarrollo y los intereses económicos con el medio ambiente. El propio Consejo Europeo respalda esta conclusión reconociendo que existe una incompatibilidad entre el desarrollo de los medios de transporte modernos y el medio ambiente. Así en 1994 dictó una Resolución⁶⁹ en la que confirmaba la gran importancia de los transportes para la economía y el comercio, sin embargo reconocía también que es la principal fuente de polución del aire y de contaminación acústica, así como, en parte, responsable del deterioro de los bosques y de la acidificación de los suelos y de las aguas.

En otras ocasiones compatibilizar la política ambiental con el resto de políticas resulta complicado al existir intereses contrapuestos. De esta forma resulta difícil articular la política ambiental con la libre circulación de bienes y servicios debido a la limitación que la libertad de comercio impone a la potestad normativa de los Estados miembros en cuestiones medioambientales. Otro problema importante es el que plantea la conciliación entre la protección ambiental y la libre competencia. Según se analizó anteriormente pueden otorgarse subvenciones o ayudas estatales con fines ambientales que, en algunos casos, serían contrarias a las reglas de la libre competencia⁷⁰.

En referencia a la libre competencia, el Tribunal Europeo se pronunció en una Sentencia⁷¹ en la que una empresa privada se negó a pagar a otra por un servicio que la última prestaba en un puerto. El servicio prestado por la empresa constituía una concesión otorgada por las autoridades portuarias y consistía en la prestación de un servicio de vigilancia destinado a la protección del dominio marítimo de las contaminaciones producidas por los vertidos accidentales de hidrocarburos en el mar. La empresa demandante consideraba que se estaba actuando en contra del artículo 82 del Tratado de

⁶⁹ Resolución del Consejo sobre medio ambiente y transporte, *Boletín de la Unión Europea*, 1995, núm. 10.

⁷⁰ Ortega Álvarez L., Los principios del medio ambiente comunitario en Gómez-Reino y Carnota, E. (coordinadores), *Jornadas sobre el derecho administrativo comunitario*, Madrid, Montecorvo, 2001, pp. 169-202.

⁷¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 18 de marzo de 1997 en el asunto C-343/95, *Diego Cali & Figli Srl/Servizi ecologici porto di Genova SpA*.

la Unión Europea (modificado por el Tratado de Maastricht) que afirma: *“Será incompatible con el mercado común y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo”*. De esta forma se negaba a pagar las tarifas exigidas por dicha empresa por sus servicios de vigilancia anticontaminación que no había solicitado.

El Tribunal⁷² consideró que la protección del medio ambiente es *“una misión de interés general que forma parte de las funciones esenciales del Estado en materia de protección del medio ambiente en el dominio marítimo”*. Además afirmó que dicha actividad de vigilancia *“por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que está sujeta, se vincula al ejercicio de prerrogativas relativas a la protección del medio ambiente, que son prerrogativas típicas del poder público”*. Por tanto concluye que las actividades de vigilancia *“no tienen un carácter económico que justifique la aplicación de las normas sobre la competencia del Tratado”*.

6. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

Este principio se introdujo en el Tratado Constitutivo de la CE a través del Acta Única Europea⁷³, en 1987, y estableció una importante restricción de la competencia comunitaria en temas ambientales⁷⁴. Aparece recogido en el artículo 130 R apartado 4 del Tratado:

“La Comunidad actuará, en los asuntos de medio ambiente, en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas”.

El Tratado de Maastricht⁷⁵ sustituye este artículo por el 3 B en el que también se hace

⁷² Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 18 de marzo de 1997 en el asunto C-343/95, *Diego Cali & Figli Srl/Servizi ecologici porto di Genova SpA*.

⁷³ Acta Única Europea, *DOCE*, L núm. 169/1 de 29-6-1987

⁷⁴ Fernández de Gatta Sánchez, D., *La incidencia del Acta Única Europea en la política ambiental de la Comunidad Europea*, en *Actualidad y perspectiva del Derecho Público a finales del siglo XX: homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1992, pp. 1921-1948.

⁷⁵ Tratado de la Unión Europea, *DOCE*, C núm. 191 de 29-7-1992.

referencia al principio de subsidiaridad:

“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

Dicho de otro modo, la Comunidad deberá intervenir de manera preferente en aquellos casos en que la consecución de los objetivos medioambientales sea más sencilla para la Unión Europea que para algún Estado miembro aislado. Más tarde, el Tratado de Ámsterdam⁷⁶ añadió como anexo al Tratado Constitutivo de la CE un “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, en que se recoge la normativa de aplicación de estos principios. Las instituciones, en el ejercicio de sus competencias deberán garantizar, no sólo el cumplimiento del principio de subsidiariedad sino también el de proporcionalidad “según el cual ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado”. Además, el principio de subsidiariedad permite que la intervención comunitaria se amplíe cuando las circunstancias lo exijan, o se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada⁷⁷. Por último, el Protocolo exige que, a la hora de aplicar una norma comunitaria, se *“expondrán los motivos en los que se basa con vistas a justificar que cumple los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, las razones para concluir que un objetivo comunitario puede lograrse mejor a nivel de la Comunidad deben justificarse mediante indicadores cualitativos o, cuando sea posible, cuantitativos”*.

Existe una gran diversidad entre las normativas ambientales de los Estados miembros. Unos países están mucho más concienciados de la necesidad de medidas de protección

⁷⁶ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *DOCE*, C núm. 340 de 10-11-1997.

⁷⁷ Ortega Álvarez L., Los principios del medio ambiente comunitario en Gómez-Reino y Carnota, E. (coordinadores), *Jornadas sobre el derecho administrativo comunitario*, Madrid, Montecorvo, 2001, pp. 169-202.

ambiental que otros, esto hace que en muchos Estados miembros la única normativa ambiental existente sea la mera transposición de medidas adoptadas por la Comunidad. Por tanto, la acción ambiental comunitaria es de suma importancia para que todos los Estados miembros adopten medidas de protección ambiental⁷⁸. Si se dejara libertad total a los países en el establecimiento de medidas ambientales, muchos de ellos no aplicarían normativa suficiente, además, el momento de adopción sería diferente para cada Estado, lo que provocaría distorsiones de la competencia y de corrientes económicas, la creación de nuevas barreras comerciales, etc. Por tanto, en estos casos, los objetivos del artículo 130 R.1 pueden ser logrados con más rapidez y eficacia por la Comunidad en su conjunto⁷⁹.

Así, en la práctica, los pretendidos avances en la política ambiental comunitaria propuestos por la Comunidad (Comisión, Parlamento Europeo y Comité Económico y Social) han chocado constantemente con obstáculos en muchos países, que apoyados en diferentes interpretaciones de este principio, han presentado alegaciones basadas en criterios económicos y de crecimiento económico convencional⁸⁰. Esto ha hecho que dicho principio se consolidara en el Tratado de la Unión Europea al condicionar los objetivos de protección ambiental a la “*diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad*”⁸¹.

En el ámbito comunitario no han existido muchas discusiones sobre si determinadas medidas ambientales podían haberse adoptado en el nivel comunitario en vez de en el de los Estados miembros. En pocas ocasiones las cuestiones sobre subsidiaridad han jugado un papel importante en la actitud del Consejo o de la Comisión en relación con propuestas sobre medidas ambientales⁸². Realmente el principio de subsidiaridad subsiste

⁷⁸ Marbán Flores, R., La Agenda 21 impulsora del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente en Europa y España, *Boletín Económico del ICE, Información Comercial Española*, 2006, núm. 2899, pp. 31-46.

⁷⁹ Ibáñez Méndez, I., Los poderes públicos y la defensa del medio ambiente, *Observatorio medioambiental*, 2003, núm. 6, pp. 45-71.

Krämer, L., *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, traducción: Parejo Alfonso, L. y Moreno Molina, A. M., Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 104.

⁸⁰ Sierra Ludwing, V., La política ambiental comunitaria: una carrera de obstáculos, *Información Comercial Española*, 1992, núm. 711, p. 172.

⁸¹ Artículo 130 R.2 del Tratado de la Unión Europea, *DOCE*, C núm. 191 de 29-7-1992.

⁸² Ortega Álvarez L., Los principios del medio ambiente comunitario en Gómez-Reino y Carnota, E. (coordinadores), *Jornadas sobre el derecho administrativo comunitario*, Madrid, Montecorvo, 2001, pp. 169-202. Krämer, L., *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, traducción: Parejo Alfonso, L. y Moreno Molina, A. M., Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 102-103.

plenamente en la política ambiental, aunque la incidencia del mismo podría verse minimizada debido al carácter transnacional de la mayoría de los problemas ambientales, que requieren, en la mayoría de los casos, una intervención comunitaria⁸³.

Como ejemplo de una discusión acerca del principio de subsidiaridad que tuvo lugar en el Consejo Económico y Social se puede señalar la que tuvo lugar acerca de la propuesta de Directiva 96/61⁸⁴. En dicha discusión se analizaron las cuestiones a favor o en contra del establecimiento en la Comunidad de valores límites de emisiones en las instalaciones industriales. Sobre este tema el Consejo afirmó que⁸⁵ *“el principio de subsidiaridad, entendido correctamente, no está en contradicción del establecimiento de valores límites a nivel europeo. El nivel elevado de protección ambiental que impone para la Comunidad el Tratado de la CE, sólo puede ser alcanzado si se establecen valores europeos”*.

Este principio, tal y como señala el Consejo Económico y Social en otra ocasión, no es una norma sobre competencia sino un principio que determina la actividad de la comunidad⁸⁶:

“Está claro que el principio de subsidiariedad es importante tanto en el área de los transportes como en el del medio ambiente. No obstante, la actuación comunitaria puede servir para apoyar las acciones nacionales y locales, garantizando, entre otras, que no haya distorsión de la competencia y que no se creen barreras técnicas a los intercambios.”

Por tanto, la Comunidad, a la hora de poner en práctica una acción en materia ambiental, deberá asegurarse que se cumple la normativa establecida por el artículo 3 B del Tratado y en el Protocolo incluido en él. Habría que combinar este principio con el concepto más amplio de “responsabilidad compartida”, lo cual no implica actuar desde una esfera de exclusión de las demás, sino, más bien, una combinación de agentes e instrumentos en las esferas adecuadas, sin cuestionar la división de competencias entre la Unión, los

⁸³ Juste Ruiz, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, 1999, pp. 441-442.

⁸⁴ Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, DOCE, L núm. 257 de 10-10-1996.

⁸⁵ Krämer, L., *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, traducción: Parejo Alfonso, L. y Moreno Molina, A. M., Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 103.

⁸⁶ Acta de las deliberaciones del Comité Económico y Social sobre el “Libro Verde sobre impacto del transporte en el medio ambiente: Una estrategia comunitaria para un desarrollo de los transportes respetuoso con el medio ambiente”, COM (92) 46 final, 7-10-1992.

Estados y las administraciones regionales y locales. En caso de un objetivo o problema concreto el énfasis recaerá sobre el nivel comunitario / nacional / regional⁸⁷.

El Tratado de la Unión Europea establece, a través del artículo 130 S, que la toma de decisiones por parte de la Comunidad con el fin de cumplir los objetivos marcados en el artículo 130 R.1 del mismo Tratado⁸⁸, estará sometida al procedimiento del artículo 189 C previa consulta al Comité Económico y Social⁸⁹. No obstante, según sigue el artículo 130 S.2, el Consejo podrá adoptar, por unanimidad (lo que supone un problema añadido), a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y social:

⁸⁷ Sierra Ludwing, V., Estrategia ambiental: coherencia competencial y presupuestaria, *Boletín Económico del ICE, Información Comercial Española*, 2000, núm. 2662, pp. 35-48.

⁸⁸ Artículo 130 R. 1 del Tratado de la Unión Europea:

“1. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;*
- la protección de la salud de las personas;*
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales;*
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”.*

⁸⁹ Dicho procedimiento se recoge en el artículo 189 C del Tratado de la Unión Europea:

“Cuando, en el presente Tratado, para la adopción de un acto, se haga referencia al presente artículo, se aplicará el siguiente procedimiento:

- a) El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo, fijará una posición común;*
- b) La posición común del Consejo será transmitida al Parlamento Europeo. El Consejo y la Comisión informarán plenamente al Parlamento Europeo acerca de las razones que han conducido al Consejo a adoptar su posición común, así como acerca de la posición de la Comisión. Si, en un plazo de tres meses después de dicha comunicación, el Parlamento Europeo aprobare dicha posición común o si no se hubiere pronunciado en dicho plazo, el Consejo aprobará definitivamente dicho acto de conformidad con la posición común;*
- c) El Parlamento Europeo, en el plazo de tres meses contemplado en la letra b), podrá, por mayoría absoluta de los miembros que lo integran, proponer enmiendas a la posición común del Consejo. El Parlamento Europeo podrá también, por igual mayoría, rechazar la posición común del Consejo. El resultado de las deliberaciones será transmitido al Consejo y a la Comisión. Si el Parlamento Europeo hubiere rechazado la posición común del Consejo, éste sólo podrá pronunciarse en segunda lectura por unanimidad;*
- d) La Comisión reexaminará, en el plazo de un mes, la propuesta con arreglo a la cual el Consejo haya fijado su posición común basándose en las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo. La Comisión transmitirá al Consejo, al mismo tiempo que su propuesta reexaminada, las enmiendas del Parlamento Europeo que no hubiere aceptado, acompañadas de su dictamen sobre las mismas. El Consejo podrá adoptar tales enmiendas por unanimidad.*
- e) El Consejo, por mayoría cualificada, adoptará la propuesta reexaminada por la Comisión. El Consejo no podrá modificar la propuesta reexaminada por la Comisión si no es por unanimidad;*
- f) En los casos contemplados en las letras c), d) y e), el Consejo deberá pronunciarse dentro de un plazo de tres meses. A falta de decisión dentro de este plazo, la propuesta de la Comisión se considerará no adoptada;*
- g) Los plazos contemplados en las letras b) y f) podrán prorrogarse de común acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo por un mes como máximo.».*

- Disposiciones de carácter fiscal.
- Medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las de carácter general, así como las relativas a la gestión de los recursos hídricos.
- Medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

IV. CONCLUSIONES

Desde los inicios de la Unión Europea la preocupación por los problemas medioambientales ha sido evidente. El Tratado Constitutivo de la Unión Europea no solo recoge los objetivos y los principios fundamentales de la política medioambiental europea sino que además le concede una gran importancia al afirmar que la protección del medio ambiente deberá tenerse en cuenta en la definición y realización del resto de las políticas comunitarias.

La definición de objetivos es muy amplia. De esta forma el Tratado no sólo define como objetivo la protección de los bienes o recursos naturales sino también de elementos del medio urbano, ya que estos forman parte del entorno en el que se desarrolla la vida humana. Así, la Unión Europea promueve el uso de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. Trata de intensificar la cooperación entre países para tratar de luchar contra los problemas que afectan al medio ambiente.

Con el fin de alcanzar estos objetivos de Política Ambiental comunitaria, la Unión Europea realiza todas sus actuaciones basándose en los principios de prevención, cautela, corrección en la fuente, “quien contamina paga” integración y subsidiaridad. Estos principios son claves para que la aplicación de las medida para la protección del medio ambiente desarrolladas por la Política ambiental sean efectivas.

Según el principio de prevención, las medidas de política ambiental deben tratar de dirigirse no a reparar el daño ambiental una vez producido sino a prevenirlo. Este principio tiene un trasfondo económico ya que, por lo general, resulta más costoso reparar el daño una vez producido. Asimismo, el principio de cautela refuerza el principio de prevención ya

que permite que se actúe en casos en los que se identifiquen riesgos potencialmente peligrosos para el medio ambiente, derivados de un fenómeno, producto o proceso, pero no evaluables científicamente. Es una responsabilidad política determinar el nivel de riesgo aceptable para la sociedad.

Por otra parte, con el fin de evitar que la contaminación se traslade de un medio a otro, el principio de corrección en la fuente afirma que las medidas de protección ambiental deben aplicarse en el lugar de origen del daño. Además, el principio “quien contamina paga” posee un especial interés, ya que justifica la utilización de instrumentos económicos en las políticas ambientales comunitarias. Se trata de un principio más económico que jurídico, supone que los costes de la aplicación de medidas contra la contaminación deben ser asumidos por el causante de la misma, “agente contaminante”, sin que pueda externalizarlos ni sufragarlos con subsidios estatales. Para la aplicación de este principio se recomienda la utilización de instrumentos económicos y fiscales como sistema para la correcta fijación de precios en el mercado. Dichos instrumentos permiten generar incentivos, basados en el mercado, para lograr un comportamiento respetuoso con el medio ambiente.

El principio de integración afirma que para llevar a cabo una Política Ambiental global, los objetivos de política ambiental deben estar incluidos no solo en el diseño de las políticas comunitarias sino también a la ejecución de las mismas que es tarea de los Estados miembros. En la práctica la aplicación de este principio presenta multitud de problemas. Por un lado, los preámbulos de todas las normativas comunitarias afirman que se han tenido en cuenta los aspectos ambientales pero esto no asegura que se incluyan en las políticas comunitarias. Por otra parte, en ocasiones, el desarrollo de las políticas comunitarias resulta incompatible con la protección del medio ambiente.

Por último, el principio de subsidiaridad supone que la Comunidad deberá intervenir en aquellos casos en que la consecución de los objetivos medioambientales sea más sencilla para la Unión Europea que para algún Estado miembro. La acción comunitaria resulta de suma importancia en la consecución de los objetivos ambientales ya que si dejara libertad muchos de ellos no aplicarían normativa suficiente. Además podría ocurrir que las medidas se tomaran en momentos diferentes en cada Estado, lo que provocaría distorsiones de la competencia y de corrientes económicas, la creación de nuevas barreras comerciales, etc.

V. BIBLIOGRAFÍA

Betancor Rodríguez, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001.

Cardelús, B., Principios comunes para la utilización de los recursos del medio físico, *Documentación Administrativa*, 1981, núm. 190

Clemente Cubillas, E., El actual debate sobre política ambiental en la Unión Europea, en García Gómez-Heras, J. M.; Velayos Castelo, C. (coordinadores), *Responsabilidad Política y Medio Ambiente*, Madrid, Biblioteca nueva, 2007.

Fernández Bolaños, V., A., *Economía y política medioambiental: situación actual y perspectivas en la Unión Europea*, Madrid, Ediciones Pirámide, 2002.

Fernández de Gatta Sánchez, D., La incidencia del Acta Única Europea en la política ambiental de la Comunidad Europea, en *Actualidad y perspectiva del Derecho Público a finales del siglo XX: homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1992.

Fernández de Gatta Sánchez, D., La política ambiental comunitaria: su evolución y su futuro, *Revista de Administración Pública*, 1986, núm. 111.

García Ureta, A., La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea, *Revista Vasca de Administración Pública*, 1992, núm. 34.

García Ureta A. M., Un repaso a la evolución de las bases legales de la política ambiental de la Comunidad Económica Europea, *Revista Catalana de derecho público*, 1992, núm. 15.

Herrera Molina, P. M., El principio “quien contamina paga” desde la perspectiva jurídica, *Noticias de la Unión Europea*, 1995, núm. 122.

Ibáñez Méndez, I., Los poderes públicos y la defensa del medio ambiente, *Observatorio medioambiental*, 2003, núm. 6.

Jiménez de Parga y Maseda, P., Análisis del principio de precaución en Derecho Internacional público: perspectiva universal y perspectiva regional europea, *Política y sociedad*, 2003, núm. 3, Vol. 40.

Juste Ruiz, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, 1999.

Krämer, L., *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, traducción: Parejo Alfonso, L. y Moreno Molina, A. M., Madrid, Marcial Pons, 1999.

López Ramón, F., Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental, primera parte, <http://www.estrucplan.com.ar/articulos> (consultado el 7-4-2005).

Lozano Cutanda, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid, Dykinson, 2001.

Marbán Flores, R., La Agenda 21 impulsora del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente en Europa y España, *Boletín Económico del ICE, Información Comercial Española*, 2006, núm. 2899.

Martín Sosa, S., La política ambiental europea, *El Ecologista*, 2006, núm. 47.

Narbona Ruiz, C., Una aproximación al futuro régimen de responsabilidad por daños al medio ambiente, *Economistas*, 2007, núm.113.

Ortega Álvarez L., Los principios del medio ambiente comunitario en Gómez-Reino y Carnota, E. (coordinadores), *Jornadas sobre el derecho administrativo comunitario*, Madrid, Montecorvo, 2001.

Ortega Álvarez, L. (coordinador); Alonso García, C.; Cordero Lobato, E., *et. al.*, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 2ª ed., Valladolid, Lex Nova, 2000.

Pernas García, J. J., Los principios de la política ambiental comunitaria y la libre circulación de mercancías, *Anuario da Facultad de Dereito da Universidade da Coruña*, 2001, núm. 5.

Rodríguez Muñoz, J. M., Los tributos medioambientales en el sistema multilateral de comercio y su incidencia en la política fiscal ambiental de la Unión Europea, en Falcón y Tella, R. (coordinador), *Estudios sobre fiscalidad de la energía y desarrollo sostenible*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007.

Rosembuj, T., El tributo ambiental. Primeras reflexiones en torno a los principios comunitarios y constitucionales, *Impuestos*, 1994, núm. 4.

Sierra Ludwing, V., Estrategia ambiental: coherencia competencial y presupuestaria, *Boletín Económico del ICE, Información Comercial Española*, 2000, núm. 2662.

Sierra Ludwing, V., La política ambiental comunitaria: una carrera de obstáculos, *Información Comercial Española*, 1992, núm.711.

Vernet i Llobet, J., Baucells i Lladós, J. (coordinadores), La prevención y el control integrados de la contaminación, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2004.

FUENTES JURÍDICAS:

TRATADOS

Acta Única Europea, *DOCE*, L núm. 169/1 de 29-6-1987.

Tratado de la Unión Europea, *DOCE*, C núm. 191 de 29-7-1992

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, 1957 (versión consolidada), *DOCE*, C n° 325 de 24-12-2002.

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *DOCE*, C núm. 340 de 10-11-1997.

Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) (versión consolidada), *DOCE*, C núm. 325 de 24-12-2002.

REGLAMENTOS

Reglamento CEE núm. 2455/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo a la exportación e importación de determinados productos químicos peligrosos, *DOCE* L núm. 251 de 29-8-1992.

Reglamento CEE núm. 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea, *DOCE* L núm. 30 de 6-2-1993.

DIRECTIVAS

Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, *DOCE*, L núm. 175 de 5-7-1985.

Directiva 90/220/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, sobre la liberación internacional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente, *DOCE* L núm. 117 de 8-5-1990.

Directiva 92/32/CEE del Consejo de 30 de abril de 1992 por la que se modifica por séptima vez la Directiva 67/548/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de sustancias peligrosas, *DOCE* L núm. 154 de 5-6-1992.

Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, *DOCE*, L núm. 257 de 10-10-1996.

Directiva 96/82/CEE del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, *DOCE* L núm. 10 de 14-1-1997.

DECISIONES

Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, *DOCE*, L núm. 242 de 10-9-2002.

RECOMENDACIONES

Recomendación del Consejo 75/436/ EURATOM, CECA, CEE, de 3 de marzo de 1974, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente, *DOCE*, L núm. 194 de 25-07- 1975.

RESOLUCIONES Y DECLARACIONES

Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983, relativa a la prosecución y ejecución de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986), *DOCE*, C núm. 046 de 17-2- 1983.

Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible – Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, *DOCE*, C núm. 138 de 17-5-1993.

Resolución del Consejo sobre medio ambiente y transporte, *Boletín de la Unión Europea*, 1995, núm. 10.

Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, *DOCE*, C núm. 112 de 20-12-1973.

COMUNICACIONES

Acta de las deliberaciones del Comité Económico y Social sobre el “Libro Verde sobre impacto del transporte en el medio ambiente: Una estrategia comunitaria para un desarrollo de los transportes respetuoso con el medio ambiente”, COM (92) 46 final, 7-10-1992.

Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución, COM (2000) 1 final.

Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental, Documento /COM/ 2000/ 0066 final de 9 de febrero de 2000.

Comunicación de la Comisión – Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente, *DOCE*, C núm. 37 de 3-2-2001.

INFORMES Y DICTÁMENES

Informe especial núm. 3/92 sobre el medio ambiente al que se adjuntan las respuestas de la Comisión, *DOCE*, C núm. 245 de 23-9-1992.

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm> (consultado el 20 - 11 - 2011).