

La puesta en práctica del principio de integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Marta Villarías Lorca

Departamento de Derecho Internacional Público.

Universidad de Valladolid.

INTRODUCCIÓN.

Como es bien sabido, el deterioro del medio ambiente constituye uno de los principales problemas a los que ha habido que hacer frente a lo largo del siglo XX puesto que su protección se ha convertido en un elemento indispensable para el mantenimiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Dentro de este contexto, las importantes transformaciones económicas, industriales y de toda índole que se están produciendo en el nivel mundial han hecho necesario, además, proteger el medio ambiente desde una perspectiva global y, por lo que a nosotros más nos atañe, dentro del ámbito comunitario, puesto que, como se reconoció ya en los años sesenta y ha sido reiterado en numerosas ocasiones, la contaminación no conoce fronteras.

La Comunidad Europea fue consciente, aunque tardíamente, de la necesidad de adoptar medidas sobre la protección del medio ambiente. Por ello, fue en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en 1972¹ cuando se establecieron las bases y los objetivos de la política comunitaria de protección del medio ambiente, si bien en aquella ocasión se hacía referencia a una "acción" en el sector del medio ambiente y no propiamente al establecimiento de una "política" comunitaria para la protección del medio ambiente. Las medidas allí adoptadas aparecían enmarcadas por los avances que ya se habían producido en el ámbito de las Naciones Unidas, tras la Declaración de Estocolmo², del mismo año, inicio de la llamada "era ecológica". Muy pronto la comunidad internacional pudo percibir que la reglamentación jurídica de la protección del medio ambiente -para algunos un derecho humano de tercera generación- requeriría de una cooperación internacional aún más estrecha que

hoy se ha convertido en una necesidad que va más allá de la libre elección.

I. EL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN.

Hubo que esperar hasta el Acta Única Europea de 1987³ para que la política de protección del medio ambiente se "constitucionalizara" y adquiriera una regulación propia en el TCEE, concretamente en la Tercera Parte del Título VIII (art.25) en la que se delimitaron los objetivos y principios medioambientales. Dichos principios sufrieron ciertos cambios tras el Tratado de Maastricht⁴-entrado en vigor el 1 de noviembre de 1993- que incluyó la política ambiental en el Título XVI denominado precisamente "Medio Ambiente" (arts.130R-130T). En concreto, fue el art.130R.2 el que señaló que: "*La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente...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 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...*". Del contenido de este precepto hay que destacar, en primer lugar, la consagración de una serie de principios bien conocidos ya -principios de prevención y de cautela, principio de corrección en la fuente y principio quien contamina paga- que son considerados en puridad los principios básicos medioambientales, y, en segundo lugar, el establecimiento de la obligación de integrar la protección del medio ambiente en el desarrollo de todas las demás políticas comunitarias. Se trata, por tanto, de la introducción con carácter general del "factor medioambiental" en la acción de la

Comunidad, lo cual es considerado mayoritariamente por la doctrina como un principio comunitario - el principio de integración-, aunque no todos le atribuyen esa naturaleza jurídica.

El último paso en la evolución que estamos señalando viene dado por el recientemente entrado en vigor Tratado de Amsterdam en el que la necesidad de integración no sólo se considera como un principio medioambiental de la Comunidad sino que se sitúa junto al resto de los principios rectores de la política comunitaria en la Primera Parte del TCE dejando claramente de manifiesto la relevancia que ha adquirido el mismo en el ámbito comunitario.

1. Origen y desarrollo del principio de integración.

La integración de la preocupación medioambiental en el desarrollo de las restantes políticas comunitarias tiene su origen en el Tercer Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1982-1986), en el que se declara que para ejecutar de manera completa y efectiva una política de protección ambiental preventiva, la Comunidad intentará integrar la protección del medio ambiente en la planificación y el desarrollo de las actividades económicas, promoviendo así la creación de una estrategia global al hacer de la política ambiental un elemento esencial del desarrollo económico y social. Esto, señala el Programa, resultará de una mayor incorporación de la dimensión ambiental en los campos de la agricultura, la energía, la industria, el transporte y el turismo, esencialmente⁵. Esta concepción fue tomada por el Acta Única Europea al señalar que *"Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad"*, potenciando desde ese momento la integración de la protección medioambiental en el resto de las políticas comunitarias. En el mismo sentido, el Cuarto Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987-1992)⁶ continuó reforzando la integración ambiental al partir de la idea de que el progreso económico y social sólo es posible si los aspectos ambientales se tienen en cuenta como un elemento esencial del desarrollo socioeconómico tal como había reconocido en marzo de 1985 el Consejo Europeo al afirmar su determinación de considerar la política de protección del medio ambiente como un componente esencial de las políticas económica, industrial, agrícola y social aplicadas a la Comunidad y a sus Estados miembros.

Para la realización práctica de este objetivo se previó que el esfuerzo comenzase por las propias políticas y acciones comunitarias y que, a continuación, se aplicase a las políticas de los Estados miembros para que, finalmente, alcanzara también al sector privado de modo generalizado⁷, de manera que todos aquellos proyectos que tuvieran como base

este objetivo fueran considerados prioritariamente a los efectos de su financiación por parte de los Fondos Estructurales.

En esta misma línea, el Quinto y actual programa de acción -denominado de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible- recoge ampliamente el principio de integración ya que, como acabamos de indicar, el TUE aportó una nueva redacción al art.130R.2, señalando en concreto que: *"...Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad"*. Este precepto determina, además, su sentido práctico al seleccionar expresamente cinco sectores específicos -industria, energía, transporte, agricultura y turismo- que, como veremos a continuación, influyen de manera muy especial en el ambiente. El Programa señala, además, que nos encontramos en un momento decisivo por lo que respecta a la integración de la preocupación medioambiental en las políticas de la Comunidad ya que los efectos del mercado interior, la necesidad de implantar el desarrollo sostenible y la conveniencia de dar, en general, un buen ejemplo al resto del mundo exigen una modificación sustancial de nuestros planteamientos⁸.

Como prueba de la efectividad de todos los objetivos comunitarios hasta aquí reseñados, el primer informe parcial sobre la aplicación de este programa, aprobado el 30 de noviembre de 1994⁹, puso de relieve los avances conseguidos en los citados cinco sectores prioritarios de las políticas comunitarias, en los que ya se han adoptado y se siguen adoptando medidas para la integración de la dimensión medioambiental. Pronto deberá aparecer el nuevo Programa de acción ambiental para el siglo XXI, en el que sin duda quedarán reflejados los progresos alcanzados como consecuencia de la introducción de la "dimensión medioambiental" en el conjunto de las políticas comunitarias.

Por último, no se puede dejar de señalar que el Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997, recoge una nueva redacción del principio de integración, sacándolo del hoy Título XIX relativo al medio ambiente -arts.174-176- e insertándolo en un nuevo art.6 del TCE, comprendido en la Primera Parte del mismo dedicada a los principios de la Unión, en virtud del cual: *"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"* ¹⁰. Esta afirmación, novedosa en cuanto a la ampliación de la aplicación de la protección del medio ambiente no sólo a las políticas comunitarias sino también a las acciones de la Comunidad, se complementa con el nuevo paradigma del desarrollo sostenible que, como veremos

más adelante, supone salvaguardar los recursos naturales explotándolos de manera racional en todas las acciones que lleve a cabo la Comunidad. De esta manera, se pretende mejorar las condiciones de vida de los actuales ciudadanos comunitarios y de las generaciones futuras.

2. El contenido del principio de integración.

Como acabamos de señalar, el principio de integración se constitucionalizó en el Acta Única Europea al quedar recogido en un texto que más tarde retomaría en lo esencial el Tratado de la Unión Europea, si bien dándole una nueva redacción -más exigente por cierto- en la que al objetivo general de incluir las exigencias medioambientales en el resto de las políticas comunitarias se le añade la precisión de hacerlo en la "definición" y "realización" de las mismas. La "definición" de estas políticas tiene la virtud de relacionar la integración de la protección del medio ambiente con el principio de prevención, ya que aquélla constituiría en realidad un desarrollo o una consecuencia de la idea de prevención al exigir una valoración de la compatibilidad con el medio ambiente de la acción llevada a cabo en el desarrollo de otras políticas comunitarias. La nueva redacción exige, además, que la variable ambiental se tenga en cuenta en el origen de las políticas de la Comunidad, es decir, que las exigencias ambientales se introduzcan antes de aprobarse cualquier tipo de medida -por supuesto antes de que el daño ambiental se haya producido- de manera análoga a lo que ocurre con la conocida evaluación de impacto ambiental introducida por la Directiva del Consejo 85/337, de 27 de junio de 1985, relativa a la valoración de las repercusiones de determinados proyectos, públicos o privados, sobre el medio ambiente¹¹.

En este mismo orden de cosas, el Tratado de Amsterdam viene acompañado en el Acta Final de la Declaración nº12 relativa a la integración de la protección del medio ambiente en todas las políticas sectoriales, en la que se señala que "*la Conferencia toma nota de que la Comisión se compromete a elaborar estudios de evaluación de impacto ambiental cuando formule propuestas que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente*". De esta manera se ve fortalecida la protección del medio ambiente¹² y, en concreto, la consideración del mismo en las políticas comunitarias.

En cuanto a la referencia que se hace a la "realización" de las políticas y acciones de la Comunidad, su significado debe ser examinado en relación con el concepto de desarrollo sostenible, ya que el componente ecológico debe integrarse en las políticas económicas como un elemento esencial de las mismas¹³, de manera que la protección ambiental se haga efectiva en todos los campos en los que trabaja la Comunidad, y no sólo para mantener un medio ambiente sano a corto plazo sino tam-

bién para asegurar el bienestar de las generaciones venideras. El término "realización" se podría traducir por aplicación o por una continua referencia ambiental. Es decir, cada vez que la Comunidad adopta una medida deberá hacerlo teniendo en cuenta los posibles efectos para el medio ambiente. Ello tiene especial repercusión para los Estados miembros, ya que, en este sentido, serán ellos los encargados de aplicar la normativa comunitaria¹⁴, sin perjuicio de que de acuerdo con el art.175.4 del TCE (Amsterdam) la Comunidad puede aportar la necesaria ayuda financiera a través de los Fondos Estructurales -como pone de manifiesto el Reglamento 2052/88, del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia¹⁵. En este sentido, cuando una medida medioambiental implica costos estimados desproporcionados por las autoridades públicas de un Estado miembro, el Consejo, en virtud del art.175.5 del TCE (Amsterdam), tiene el poder de establecer, con ciertas condiciones, derogaciones temporales y el apoyo financiero del Fondo de Cohesión¹⁶.

3. Su trascendencia.

La importancia de este principio es aún mayor de lo que puede parecer a primera vista si tenemos en cuenta que ninguna otra política comunitaria recogía una fórmula que permitiera la integración de unas políticas en otras hasta el Tratado de la Unión Europea. Este último contiene referencias similares al principio de integración -aunque no de tan hondo calado- en la política de salud pública y en el ámbito de la cultura. Con relación a la salud pública, el antiguo art.129.1 final del TCE indicaba que "*Las exigencias en materia de protección de la salud constituirán un componente de las demás políticas de la Comunidad*"¹⁷. Sin embargo, esta primera referencia ha sido eliminada en el Tratado de Amsterdam. Por lo que se refiere al ámbito de la cultura, el hoy art.151 del TCE, establece que "*La Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado*". Y no sólo ninguna otra política comunitaria lo recoge sino que ni siquiera en las constituciones de los Estados miembros existe un precepto tan amplio y de tan ambicioso propósito¹⁸. Por otra parte, no hay que olvidar que el principio de integración, debido a su precisión, es incluso directamente aplicable, es decir, constituye la única excepción entre las reglas contenidas en el TCE relativas al medio ambiente, las cuales necesitan ser concretadas por el derecho derivado¹⁹ antes de ser aplicadas por las distintas administraciones o tribunales y antes de poder oponerlas frente a los contaminadores.

La exigencia de integración fue puesta de manifiesto desde los años setenta por el Tribunal de

Justicia Europeo que señalaba que la segunda frase del entonces art.130R.2 del TCE reflejaba el principio de que todas las medidas comunitarias deben satisfacer los requisitos de protección ambiental²⁰. Sin embargo, por todos es conocido el problema que supone establecer la base jurídica de los actos comunitarios, siendo, en definitiva y por lo que a nosotros nos interesa, el principio de integración el que permite dar prevalencia a las exigencias ecológicas en el supuesto de conflicto con otros objetivos comunitarios, como señaló la sentencia Chernobyl, de 29 de marzo de 1990²¹. Sin embargo, no hay que olvidar que esta misma sentencia permite a la doctrina sostener que sólo se adoptarán medidas sobre la base del antiguo art.130S (Maastricht) cuando quiera privilegiarse estrictamente la política ambiental o cuando la realización de acciones medioambientales no puedan llevarse a cabo como componente de otras políticas²².

Por último, sobre la base del nuevo art.6: "*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*", podemos afirmar que todo lo señalado hasta este momento sigue siendo válido tras el Tratado de Amsterdam. Sin embargo, hay que hacer notar cómo este nuevo precepto no sólo pretende aplicar las medidas de protección ambiental en las tradicionales políticas comunitarias (transporte, agricultura, comercio, política social²³, cooperación al desarrollo...), sino también en las acciones de la Comunidad a que se refiere la nueva redacción del art.3 (protección civil, turismo, protección de la salud, etc.); es decir, se aplicará la dimensión ambiental de manera horizontal en todas las medidas que se adopten en el nivel comunitario y que influyan en la protección del medio ambiente. Especialmente, y en particular, esta integración del medio ambiente en otras políticas se hará con el fin de fomentar el desarrollo sostenible²⁴.

4. La integración de la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Es importante poner de relieve la conexión que existe entre el principio de integración y el concepto de desarrollo sostenible dado que cualquier medida comunitaria que se adopte y que tenga repercusiones sobre el medio ambiente influirá a largo plazo sobre el desarrollo sostenible.

Como se sabe, ha sido en el ámbito de las Naciones Unidas donde se empleó por primera vez el concepto de desarrollo sostenible, en concreto, en el Informe Brundtland de 1987²⁵, definiéndolo como "*aquel desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satis-*

facer sus propias necesidades". Dicho concepto fue consolidado en la Declaración de Río de junio de 1992, a lo largo de todo el articulado, y en concreto en el Principio 3 que afirma que "*El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras*", principio al que deberán conformarse los Estados en la utilización de los recursos naturales, en aras de una igualdad intergeneracional. Las generaciones futuras, aunque aún no existen, son consideradas, en este caso, como personas con derechos, medioambientales y, por consiguiente, podrán actuar para hacer valer sus derechos en materia de protección del medio ambiente²⁶. Sin embargo, por lo que a nosotros más nos atañe, es el Principio 4 de la Cumbre de Río el que pone de manifiesto de manera específica la especial relación que existe entre el principio de integración y el desarrollo sostenible, en virtud del cual "*a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada*"²⁷.

En el ámbito comunitario, la idea del desarrollo sostenible tiene su origen en la Declaración de Dublín de 25 de junio de 1990 y es posteriormente el Tratado de la Unión Europea el que recoge una específica referencia al mismo. En concreto, aparece reflejado en el art.2 del TCE, a tenor del cual la *Comunidad deberá promover un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente*, y en el art.B del TUE, que señala como uno de los objetivos de la Unión *promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible*. En esta misma línea, el Quinto Programa de acción ambiental esconde tras su denominación "Hacia un desarrollo sostenible" la más clara codificación del principio del desarrollo sostenible ya que se elaboró sobre la base de este principio y de los principios de acción preventiva y precautoria y de corresponsabilidad²⁸. Dado que muchas de las formas actuales de actividad y desarrollo no son sostenibles desde el punto de vista ambiental, es necesario orientar progresivamente la actividad humana y el desarrollo hacia formas sostenibles. El Programa señala que el desarrollo sostenible implica que debe protegerse el equilibrio general y el valor de la reserva de capital natural, que hay que establecer otros criterios e instrumentos de evaluación de los costes y de los beneficios a corto, medio y largo plazo para reflejar los auténticos efectos socioeconómicos y los valores de consumo y de conservación, y que los recursos deben distribuirse y consumirse con justicia en todas las naciones y las regiones del mundo²⁹. La meta final, por tanto, será modificar las pautas de crecimiento de la Comunidad para encauzarlo hacia un desarrollo sostenible, tomando especialmente en

cuenta los principales sectores económicos (industria, energía, transporte, agricultura y turismo) y determinados problemas medioambientales (cambio climático, acidificación, contaminación de las aguas, degradación y erosión del suelo, gestión de residuos, etc.) ayudados por una nueva gama de instrumentos (económicos y fiscales, información y educación, investigación, instrumentos de mercado, etc.).

En este contexto, los últimos años se han caracterizado por la necesidad de armonizar las necesidades medioambientales con el crecimiento económico, ya que en un principio parecían irreconciliables o únicamente unidos desde el punto de vista político. Hoy en día, el desarrollo sostenible no sólo se mide desde parámetros políticos o económicos sino que aparece conectado con la cultura, el consumo, la ética, etc. Trabajar, por tanto, para conseguir un desarrollo sostenible significa afrontar el problema del medio ambiente desde un ángulo visual amplio, desde quien considera el medio ambiente como uno de los factores que hay que tener en cuenta en la programación y en la ejecución de la actividad humana³⁰.

En el nivel comunitario se ha puesto de manifiesto que la relación existente entre el medio ambiente y el desarrollo aparece estrechamente ligada al Tercer Mundo. En concreto, la Comunidad ha favorecido especialmente el desarrollo de los países ACP (África, Caribe, Pacífico) a través de la firma de los conocidos Convenios de Lomé, especialmente del Convenio de Lomé IV, adoptado el 15 de diciembre de 1989³¹, que reconoce, por un lado, la prioridad que hay que conceder a la protección del medio ambiente -condición esencial para conseguir un desarrollo sostenible y equilibrado tanto desde el plano económico como humano (art.6)-, configurando el art.33 como una de las finalidades de los Estados ACP la consecución del desarrollo sostenible; y por otro lado, su aplicación a los grandes sectores de la actividad económica (agricultura, minería, desarrollo energético y turismo)³². Se trata, por tanto, de uno de los aspectos más delicados para el futuro ya que, cada vez más, la población mundial se concentra con mayor intensidad en los países pobres, donde existen graves problemas medioambientales: desertificación, falta de agua potable, erosión, etc.³³, consecuencia en muchas ocasiones de la pobreza y el subdesarrollo. Al mismo tiempo, una parte de este Tercer Mundo posee la gran mayoría de los "pulmones" de la tierra, bosques tropicales fundamentalmente, que constituyen una preciosa fuente de riquezas naturales y biológicas. Estos países en desarrollo dependen de sus recursos renovables de modo más inmediato que los países desarrollados, ya que van directamente a sus "hogares", sin transformaciones intermedias³⁴. Por todo ello, ha sido necesario integrar la protección del medio

ambiente en los acuerdos que los países industrializados han ido firmando con los países en desarrollo, haciendo especial alusión a la cooperación Norte-Sur. A ello contribuyeron también otras medidas como las Resoluciones de 1984 relativas a la relación entre el medio ambiente y el desarrollo y a la toma en cuenta de la dimensión del medio ambiente en la política de desarrollo³⁵ y, en particular, la introducción de la cooperación al desarrollo en el TCE que, tras Maastricht, señala que "*La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá: el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente de los más desfavorecidos...*"³⁶.

Sin embargo, no todos los países en desarrollo tienen las mismas posibilidades de combinar su desarrollo económico con su preocupación medioambiental y así encontramos países -africanos la mayoría de ellos- que no están aún preparados, ni política ni económicamente, para afrontar la recuperación de su medio ambiente y menos el mantenimiento del entorno de las generaciones venideras. En este sentido, la Declaración de Río deja claro que no todos los países estarán obligados de la misma manera con respecto a la consecución del desarrollo sostenible (Principio 6 y 7), por ello, la Unión Europea, a los países en vías de desarrollo les exige menor responsabilidad ambiental³⁷.

Finalmente, hay que señalar que el Tratado de Amsterdam no sólo hace referencia al concepto de desarrollo sostenible sino que lo integra como un principio de la Unión. Así, por un lado, en el Preámbulo del TUE se incorpora un nuevo Considerando que señala: "Decididos a promover el progreso social y económico de sus pueblos, *teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible...*", y en el art.2 del TUE se recoge como uno de los objetivos de la Unión "promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y *conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible...*". Asimismo, el art.2 del TCE también señala entre sus principios el que "La Comunidad tendrá como misión promover...un desarrollo armonioso, equilibrado y *sostenible* de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad...". Por otro lado, la última referencia que se hace al desarrollo sostenible es la citada en el nuevo art.6, estableciendo como objetivo final del principio de integración medioambiental *fomentar el desarrollo sostenible*.

Es, por consiguiente, el principio de integración la aplicación más específica en el ámbito comunitario del principio del desarrollo sostenible. Al igual que hacía la Declaración de Principios de Río, en el nivel comunitario se considera que la protección del medio ambiente no puede ser concebida de forma aislada, y que deberá integrarse en todo proceso

de desarrollo ya que está especialmente relacionada con él. Todas las políticas y acciones comunitarias que de manera directa o indirecta influyan en la protección del medio ambiente, influyen también a largo plazo en el desarrollo sostenible, y, por tanto, será necesario adoptar medidas que, basadas en el respeto al medio ambiente, tengan en cuenta el principio de integración y el principio de desarrollo sostenible. Así, por ejemplo, medidas como la limitación del vertido de desechos en los ríos no sólo pretenden impedir el deterioro del medio ambiente actual sino que fomentan que las generaciones venideras se encuentren con un medio ambiente más sano y que los países que dependen de sus recursos naturales para subsistir puedan mantener una calidad de vida sino aceptable al menos no tan mala. Con ello no se impide en absoluto el desarrollo de la economía y de la industria.

II. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN MEDIOAMBIENTAL A LOS CINCO SECTORES PRIORITARIOS.

La puesta en práctica del principio de integración del medio ambiente en las demás políticas comunitarias requiere una referencia detallada ya que una mera visión general del principio de integración, la que acabamos de hacer, no nos permite conocer las medidas concretas llevadas a cabo por la Comunidad en esta línea de trabajo. Es necesario, por tanto, tratar al menos los cinco sectores prioritarios: industria, energía, transporte, agricultura y turismo.

Como puso de manifiesto el Quinto Programa de acción ambiental -y reitera la reciente Decisión 1279/98 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión de dicho programa³⁸, estos cinco sectores están siendo y serán los más afectados por la integración del medio ambiente y las exigencias del desarrollo sostenible ya que la puesta en práctica de esta última estrategia de desarrollo sostenible exige considerables modificaciones en todas las áreas señaladas. Por otra parte, la interrelación que se ha establecido entre ellas y la protección de la naturaleza hace que se estén poniendo en práctica importantes medidas concretas como el reciclado de papel, la promoción de energías renovables, una estrategia de "movilidad sostenible", la utilización de métodos de agricultura biológica, o el fomento del turismo sostenible.

1. La industria del medio ambiente o "ecoindustria".

La relación que existe entre el medio ambiente y la industria es evidente desde el momento en que, por ejemplo, un río es contaminado por los residuos

que desprende una fábrica. Desde los años ochenta, la Comunidad ha intentado compatibilizar estos dos sectores, de manera que, como veremos a continuación, ha pasado de la adopción de medidas prohibitivas a establecer medidas ecoindustriales.

1.1. La interrelación entre el medio ambiente y la industria: cuestiones generales.

No cabe duda de que, en los últimos años, la industria, en general, ha desarrollado un importante esfuerzo dirigido a promover la investigación³⁹ con el objeto de desarrollar "tecnologías limpias", fabricar productos menos contaminantes, ahorrar energía, etc. A pesar de ello, el sector industrial sigue siendo uno de los principales responsables de la degradación de la naturaleza, si bien es cierto que lo hace en mayor medida sobre el medio ambiente urbano ya que las industrias se suelen concentrar en las ciudades. Ello no obsta para que el daño producido pueda alcanzar ámbitos mucho más amplios o incluso de carácter global, ya sea a través de la atmósfera (de la expulsión al aire de determinados gases contaminantes) o del suelo y del agua (fundamentalmente residuos, entre los que los de carácter radiactivo destacan por su peligrosidad).

Aunque en los dos primeros Programas de acción en materia ambiental se hacía referencia a una serie de acciones a adoptar en el ámbito de las actividades industriales dañosas para el medio ambiente, sin embargo, la interrelación entre la política medioambiental y la política industrial no queda planteada hasta el Tercer Programa de acción en materia de medio ambiente⁴⁰ en el que destaca la estrategia de innovación industrial iniciada por la Comisión -de la cual es parte importante la política ambiental comunitaria- cuyos resultados han servido para demostrar, por ejemplo, que determinadas medidas de lucha contra la contaminación o de eliminación de desechos pueden estimular innovaciones tecnológicas.

Las medidas que tradicionalmente se adoptaban en el ámbito de la industria para evitar los perjuicios medioambientales consistían en prohibiciones y, habiéndose comprobado su falta de adecuación, a principios de los noventa se optó por un enfoque distinto⁴¹, de carácter preventivo, basado en la cooperación entre la industria y el medio ambiente. Esta cooperación entre ambas políticas se ha centrado en el intercambio de información entre todos los agentes, incluidos los consumidores, y en la creación de normas que gestionen adecuadamente los productos. Con respecto a esto último, hay que señalar que son los cambios en la legislación los que más influyen en esta integración del medio ambiente en la industria, puesto que se adoptarán normas estrictas de protección medioambiental en los dis-

tintos puntos del proceso productivo, así como de innovación en la producción de las nuevas industrias (p.ej. nuevas tecnologías limpias, nuevas técnicas en la industria genética y biotecnología).⁴²

1.2. Medidas "ecoindustriales".

Siguiendo esta línea de actuación, la toma de conciencia del necesario equilibrio que debe existir entre la industria y el medio ambiente ha dado lugar a que, en los últimos años, la Comunidad haya llevado a la práctica determinadas medidas "ecoindustriales" entre las que cabe señalar las de apoyo a la información, educación y sensibilización en materia de medio ambiente y las de investigación, desarrollo y uso de tecnologías limpias. Asimismo, hay que destacar la adopción de medidas que compatibilizan el medio ambiente y la industria, como por ejemplo, las etiquetas ecológicas⁴³, las de eliminación de emisiones contaminantes de instalaciones industriales⁴⁴, las de mejora del control de los procesos de fabricación por medio de ecoauditorías⁴⁵ o, finalmente, las de gestión de los residuos mediante iniciativas como el reciclado, establecimiento de incineradores de residuos industriales⁴⁶ y vertederos. Todos estos esfuerzos de integración, llevados a cabo con un enfoque legislativo coherente están dando buenos resultados.

Todo ello pone de relieve que los aspectos ambientales constituyen en la actualidad un factor de enorme envergadura para la competitividad de las industrias ya que la cada vez más intensa demanda de protección y mejora del medio ambiente exige el funcionamiento de una industria mucho menos contaminante. Con esta finalidad se trata de crear una industria ecológica europea de carácter sostenible ya que, como se ha señalado, "*una industria ecológica no es un lujo, es una necesidad*"⁴⁷. En otras palabras: Una industria moderna y potente no es incompatible con la salud y la calidad de vida de la sociedad y de las generaciones futuras.

2. La energía: en busca de energías renovables.

Otra de las políticas comunitarias especialmente vinculadas en la actualidad a la protección de la naturaleza es la de la energía. La relación existente entre el medio ambiente y la energía se observa fundamentalmente en la influencia que ejerce sobre el medio ambiente, por un lado, la minería del carbón, y, por otro lado, la utilización del gas y los productos petrolíferos. Por lo que se refiere al carbón, éste produce efectos perjudiciales (fundamentalmente a causa de los residuos) tanto para el agua y el suelo como para la atmósfera, ya que el dióxido de carbono que desprende su combustión constituye la causa del denominado efecto invernadero. En cuanto al gas y el petróleo, éstos conllevan efectos negativos sobre el medio ambiente ya desde el momento en que se perforan los pozos. Más tarde, el transporte

de los mismos genera riesgos y, por fin, su utilización produce alteraciones en la atmósfera, principalmente como consecuencia de la expulsión de determinados compuestos entre los que el azufre, el carbono y el plomo ocupan un lugar principal⁴⁸. A causa de todos estos efectos adversos, la política energética comunitaria tiende a imponer que tanto los recursos existentes como las nuevas fuentes de energía presenten el menor grado posible de riesgo para la población y el medio ambiente.

2.1. La introducción de la protección del medio ambiente en el sector de la energía.

A pesar de que no existe una política comunitaria de la energía propiamente dicha, la Comunidad sí puede adoptar "medidas en el ámbito de la energía", tal como señala el art.3u del TCE, del mismo modo que ocurre, por ejemplo, en el ámbito del turismo. Y no hay que olvidar que los Tratados CECA de 1951 y EURATOM de 1957 también hacían referencia a la energía, el primero con relación al sector del carbón, y el segundo al de la energía nuclear.

No obstante, es preciso destacar que será el Cuarto Programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente (1987-1992) el primero que recoja la referencia a la necesidad de la protección del medio ambiente en el sector de la energía⁴⁹, señalando la interrelación existente entre los problemas de contaminación atmosférica y la política energética, ya que, por un lado, el uso de los combustibles sólidos afecta al medio ambiente, y por otro lado, los requisitos de protección del mismo influyen sobre los costes de la energía y, en consecuencia, sobre la posición competitiva entre las diferentes fuentes de energía. Señalaba asimismo el Cuarto Programa -posterior al accidente de Chernobyl- que se intentaría fomentar el uso de una energía nuclear segura aplicando posibles normas de emisión y criterios de seguridad, incluso para la industria no nuclear (vertidos de desechos en el mar y transporte de materiales peligrosos). De forma semejante, este Programa apuntaba los problemas derivados del uso de los combustibles sólidos, tales como el aumento de los niveles de dióxido de carbono y el efecto invernadero.

En esta misma línea ya había señalado la Comisión⁵⁰ que era necesaria la realización equilibrada de los objetivos de las políticas de medio ambiente y energía; entre otras cosas porque la conservación de la energía y las fuentes energéticas alternativas no fósiles contribuyen a mejorar la calidad del aire. Y proponía en el *Informe sobre la política energética de los Estados miembros* de 1988⁵¹ soluciones equilibradas en lo que se refiere a estos dos ámbitos, utilizando las mejores tecnologías disponibles y económicamente justificadas y mejorando el rendimiento energético, además de tener en

cuenta el deseo de distorsionar lo menos posible la competencia de los mercados de la energía coordinando más a fondo el tratamiento del medio ambiente en la Comunidad⁵².

Partiendo de estas premisas hoy es posible afirmar que la integración de las consideraciones medioambientales se ha convertido en uno de los objetivos principales de la política energética. Este marco integrado energía-medio ambiente contribuye además a lograr un desarrollo sostenible -el objetivo que perseguimos-, como afirma la Comisión en el *Libro Verde "Por una política energética de la Unión Europea"*⁵³ y en el *Libro Blanco titulado Una política energética para la Unión Europea*⁵⁴.

2.2. Los programas comunitarios sobre la energía.

En este contexto, en 1990 se decidió estabilizar las emisiones de CO₂ hasta el año 2000 en el nivel de 1990. Este compromiso de la Unión ha sido el factor que más ha impulsado la integración del medio ambiente en los programas de energía de la Unión Europea. Es de destacar el establecimiento de determinadas medidas y programas, como fueron, la mejora de la eficacia energética (SAVE)⁵⁵, la promoción de energías renovables (ALTENER)⁵⁶, las nuevas tecnologías (THERMIE⁵⁷ y JOULE⁵⁸) y el deseo de introducir un impuesto CO₂/energía. Todas estas actuaciones fueron recogidas en el Quinto Programa de acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, para cuya consecución la política energética es un factor determinante.

2.3. Previsiones de futuro.

En los años noventa, aumentó y sigue aumentando el daño -de dimensión mundial- que el excesivo consumo energético está produciendo en la naturaleza, por lo que el reto del mundo ante el futuro va a ser hacer compatibles el crecimiento económico, un suministro eficaz y seguro de energía y un medio ambiente limpio⁵⁹, ya que, según las previsiones de las Naciones Unidas, la demanda de energía va a pasar de unos 9.000 millones de toneladas de petróleo en 1990 a 20.000 millones en el 2050; a esto se une el aumento del efecto invernadero provocado por el dióxido de carbono, todo lo cual va a producir un considerable impacto negativo en el medio ambiente y el consiguiente rechazo de la opinión pública mundial. Estas presiones serán mayores en los países de Europa Central y Oriental, que necesitarán ayuda para establecer un equilibrio adecuado entre su recuperación económica y energética y el medio ambiente.

Por todo ello, el Informe del Consejo de 1998 destinado al Consejo Europeo de Viena sobre *la integración ambiental y el desarrollo sostenible* en el ámbito de la política energética⁶⁰, señala que la protección del medio ambiente es uno de los obje-

tivos prioritarios de la política energética comunitaria. Este documento pone de relieve que para conseguir buenos resultados se necesita un planteamiento distinto de la energía nuclear y un uso mayor de las fuentes de energía derivadas de residuos, acompañado todo de un cambio drástico de la forma de utilizar la energía, fundamentalmente con la penetración de las energías renovables (solar, eólica, biomasa, etc.). A esto hay que unir la necesidad de asegurar en todos los niveles -regional, nacional, de la Unión Europea e internacional- un alto grado de coordinación entre la energía y los sectores que la consumen, así como entre la política energética y las demás políticas comunitarias.

En nuestros días, la promoción de la energía renovable comienza a hacerse efectiva. Sin embargo, falta iniciativa estatal para que llegue realmente a realizarse. Asimismo, parece que está resultando difícil evitar el efecto invernadero y más aún estabilizar las emisiones de CO₂ para el año 2000, por ello, tal vez sea necesario establecer una estrategia para mucho después del año 2000.

3. El transporte: hacia una "movilidad sostenible"⁶¹.

Los transportes nunca son inofensivos para el medio ambiente puesto que todas las formas de transporte tienen un impacto ambiental en grados distintos. Las emisiones de los transportes -principalmente del tráfico aéreo⁶²- representan una parte muy importante: alrededor del 90% de las emisiones de plomo, del 50% de las emisiones de NO_x y del 30% de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles. En las áreas urbanas, el tráfico provoca el 100% de las emisiones de CO, el 60% de las emisiones de hidrocarburos y NO_x, el 50% de las emisiones de partículas y alrededor del 10% de las emisiones de SO₂. Además, el transporte es el máximo responsable del ruido.

Todo ello nos indica que nos dirigimos hacia una situación en la que el rendimiento va a ser menor, y mayor la congestión, la contaminación, los daños a la salud, los riesgos para la vida y las pérdidas económicas. Partiendo, por tanto, de la base de que el transporte, en su sentido más amplio, está en el origen de numerosos problemas de medio ambiente, veremos cómo uno de los actuales retos que plantea el transporte es la mejora en la adaptación de los vehículos a las necesidades del medio ambiente y las conexiones de la infraestructura de transportes que deben ser objeto de una atención especial con vistas a disminuir las consecuencias perjudiciales para el medio ambiente y a aumentar los efectos positivos. Y ello a pesar de que el transporte ha contribuido de forma decisiva al crecimiento económico de la Comunidad (el sector del transporte representa el 10% del PIB y proporciona el 9% de los puestos de trabajo).

3.1. La política comunitaria de transportes y la protección del medio ambiente.

La política de transportes se encuentra regulada en los arts.70 a 80 del TCE (Amsterdam) y en las disposiciones relativas a la creación de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras del transporte, arts.155 y 156 (Amsterdam), siendo considerada una política común, según se desprende del art.3.f del mismo Tratado⁶⁵. Estos preceptos, sin embargo, no mencionan en absoluto el medio ambiente, al igual que tampoco hacen alusión a los transportes los artículos dedicados a la materia ambiental. No obstante, gracias al principio de integración, las exigencias de la protección del medio ambiente deberán ser tomadas en cuenta en el desarrollo de las demás políticas de la Comunidad, y por lo tanto, también en la de transportes⁶⁴.

Hasta finales de los ochenta, la toma de conciencia de los problemas medioambientales que planteaba el transporte fue bastante insuficiente⁶⁵. Prácticamente, sólo dos directivas hacían referencia a estos problemas: la Directiva de 17 de febrero de 1975 y la Directiva de 19 de diciembre de 1984; la primera, limitando el tamaño de los camiones pesados europeos, y la segunda, favoreciendo un sistema "multimodal" de transportes que combinara transportes terrestres, ferroviarios y fluviales⁶⁶.

Sin embargo, desde que por primera vez el Cuarto Programa de acción en materia medioambiental hiciera alusión a la integración del medio ambiente en la política de transportes, ha existido una estrecha interacción entre ambos sectores que se ha reflejado en multitud de documentos comunitarios. En esta misma línea, el actual Programa de acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible de 1993, recoge en su introducción y en el Capítulo cuarto una referencia específica al transporte como un sector seleccionado ya que su impacto ambiental potencial y real es específicamente significativo y debido, igualmente, a que, por su misma naturaleza, puede desempeñar un papel determinante en la consecución de un desarrollo sostenible puesto que los medios de transporte sirven, fundamentalmente, para la distribución de bienes y servicios y para facilitar el desarrollo del comercio, especialmente en el nivel regional.

Por este motivo no es de extrañar que en su informe interino de 1994 sobre la aplicación del Quinto Programa de acción la Comisión concluyera afirmando que: *"el transporte duradero ha progresado en el espíritu de algunos políticos cuando han percibido la necesidad de integrar el medio ambiente en los transportes...ha llegado el momento de provocar este cambio de actitud para pasar a la fase operativa en términos de medidas concretas de integración. A pesar de algunos progresos conseguidos con la integración del medio ambiente...conviene hacer mucho más.*

*Si no, el crecimiento duradero en el sector de los transportes...corre el riesgo de transformarse en la principal baza del medio ambiente en el futuro"*⁶⁷.

3.2. La sostenibilidad en la política de transportes.

Para contribuir al aumento progresivo de la integración de las exigencias medioambientales en la política de los transportes, la Comisión ha venido publicando durante los últimos años diversos documentos que tienen como pauta común una estrategia de desarrollo sostenible, centrada en la idea de la "movilidad sostenible", destinada a conservar y garantizar la "movilidad" de las generaciones presentes y futuras, con un doble objetivo como es el de limitar los daños ambientales causados por el transporte, permitiendo al mismo tiempo que éste último siga asumiendo su función económica y social, especialmente en el contexto del Mercado Único, y garantizar, de esta forma, el desarrollo a largo plazo de los transportes en la Comunidad.

En este contexto, destaca especialmente la contribución que realizan el *Libro Verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente: Una estrategia comunitaria para un desarrollo de los transportes respetuoso con el medio ambiente*⁶⁸ y el *Libro Blanco sobre el desarrollo futuro de la política común de transportes: construcción de un marco comunitario garante de una movilidad sostenible*⁶⁹. Dichos documentos parten de la consideración del carácter universal de los problemas ambientales, lo cual ha hecho que se tome conciencia de la necesidad de adoptar un enfoque a escala mundial tendente a mitigar las consecuencias negativas de los transportes sobre el medio ambiente. Este enfoque global significa que la mejora de la dimensión ambiental de los transportes no puede conseguirse tan sólo mediante la legislación comunitaria, sino que precisa de la participación de todas las partes interesadas, como pone de relieve el documento: *"El curso futuro de la política común de transportes, un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible"*⁷⁰. Las medidas necesarias son innumerables aunque nosotros nos vamos a referir únicamente a aquéllas que se están llevando a la práctica de modo más eficaz.

Así, la Comisión ha dedicado especial atención a la problemática que plantean los vehículos particulares y ha estimado necesario reducir la circulación de éstos en las zonas urbanas en el *Libro Verde: La red de ciudadanos, cómo aprovechar el potencial del transporte público de viajeros en Europa*⁷¹. Del mismo se deduce la necesidad de potenciar unos servicios urbanos y regionales de transporte que sean rápidos, seguros y cómodos, y motivar al usuario para que haga un uso más racional de su coche y opte por un vehículo más respetuoso con

el medio ambiente y más eficaz en términos de consumo energético, así como por modos alternativos de transporte, incluidos los modos "verdes", como el apoyo a las iniciativas locales en favor de los ciclistas y de los peatones. En este mismo sentido, el incremento de la eficacia de modalidades de transporte como el tren, menos perjudiciales para el medio ambiente ya se está haciendo notar, aunque habría que aumentar y mejorar el acceso al transporte combinado.

En esta misma línea se encuentran las Conclusiones del Consejo sobre Medio Ambiente y Transporte⁷², de 16 de diciembre de 1994, recomendando que se transfiera parte del tráfico aéreo y por carretera -que son especialmente contaminantes-, hacia el tráfico ferroviario y por vía navegable. Asimismo, se está fomentando tanto el control y la mejora de los carburantes como la limitación de las emisiones gaseosas y acústicas (fundamentalmente en cuanto al transporte aéreo). Para ello, la legislación y la aplicación estricta de las directivas técnicas sobre inspección y mantenimiento de vehículos desde el punto de vista medioambiental resultarán esenciales, así como la fijación para el año 2000 de valores límites, basados en las mejores tecnologías disponibles, para las emisiones contaminantes de vehículos de motor.

En este sentido, el 18 de junio de 1996, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a una estrategia futura sobre el control de las emisiones atmosféricas causadas por los transportes por carretera⁷³, integrada, equilibrada y que presenta una relación coste/eficacia adecuada para garantizar el respeto de normas rigurosas de calidad del aire mediante la fijación de objetivos de reducción de las emisiones en el 2010 hasta un 70% con relación a las actuales. Esta Comunicación se acompañó de dos propuestas de directivas, teniendo en cuenta los resultados del programa Auto-oil⁷⁴, relativas, la primera, a las medidas que deben adoptarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor (previendo una reducción, aplicable a partir del año 2000, a los nuevos tipos de vehículos, y a partir del 2001 para todos los vehículos nuevos, del 20% al 40% de las emisiones de los principales contaminantes); y la segunda, sobre la calidad de la gasolina y del combustible diesel para después del año 2000 (fijando valores límites armonizados que deberán aplicarse en el año 2000 a distintos parámetros de la gasolina sin plomo diesel y prevé la eliminación progresiva, de aquí al 2000, de la gasolina sin plomo). En esta línea, el 25 de junio de 1996, el Consejo aprobó las orientaciones de la Comunicación de la Comisión de 1995 sobre la *estrategia comunitaria de reducción de las emisiones de CO₂ de los automóviles particulares y de aumento del ahorro de combustible*⁷⁵.

Puesto que se prevé un aumento de la demanda de transportes y del tráfico en Europa, el consiguiente rendimiento y el carácter sostenible de la política de transportes en el futuro van a depender directamente de la relación entre los transportes y el medio ambiente. Concretamente, habrá que reducir la contaminación de los transportes, la congestión y el transporte de productos peligrosos. Todo ello, combinando aspectos distintos: una planificación económica, mayor coordinación de las redes de transporte, una mejora de la situación competitiva de los medios de transporte, dar la prioridad al transporte público en las aglomeraciones urbanas, mejoras técnicas de los automóviles y una mejor utilización del vehículo privado. La realización de estos objetivos será posible a través de una responsabilidad compartida, con el fin de fortalecer las normas de emisión para el transporte por carretera, reconociendo en particular los impuestos de circulación, peajes para la utilización de las carreteras, incentivos fiscales y normas para los carburantes y los vehículos, así como un cambio en el comportamiento de los usuarios⁷⁶.

4. El Derecho Agrario Ambiental.

En el ámbito de la agricultura ha sido también necesario tomar conciencia del papel tan importante que desempeña la defensa del medio ambiente. La necesidad de desarrollarse económicamente y de producir mucho hizo que en los primeros momentos el sector agrícola optara por la explotación intensiva y no fuera consciente del problema que planteaba el no respetar la naturaleza. Sin embargo, con el paso del tiempo el legislador comunitario tuvo que comenzar a introducir medidas respetuosas con el medio ambiente. Como veremos a continuación, la consolidación de dichas medidas se está llevando a cabo en nuestros días, en un momento en el que prima la idea de la agricultura ecológica.

4.1. Los primeros esfuerzos por integrar el medio ambiente en la política agrícola.

El medio ambiente tampoco se menciona en los artículos del TCE relativos a la política agrícola común; por ello ha sido necesario esperar al art.6 del Tratado de Amsterdam para hablar de integración del medio ambiente en la agricultura.

Desde sus inicios⁷⁷, la política agrícola de la Comunidad -que se encontraba en su época de oro- persiguió como objetivos conseguir altos rendimientos del suelo y obtener grandes productividades de los cultivos, y, con esa finalidad, estimuló el aumento de la producción para garantizar el suministro de alimentos a la población europea, lo cual trajo como consecuencia que la naturaleza recibiera un trato nada favorecedor.

Ello se debe a que pese a que la labor llevada a cabo por los agricultores es beneficiosa para el mantenimiento de los suelos y del paisaje, la actividad agrícola conlleva ciertas consecuencias negativas sobre el medio ambiente, debido fundamentalmente a la utilización intensa de pesticidas, de abonos, de pastoreo y de monocultivos. La utilización abusiva de abonos aumenta enormemente el contenido de nitratos de las aguas subterráneas. Los pesticidas, los fosfatos, los desechos de la industria agroalimentaria, empobrecen la diversidad de la fauna y de la flora tanto terrestre como acuática y desarticulan los ecosistemas. La negativa incidencia de estos factores en la agricultura comunitaria se destacó en los tres primeros Programas de acción en materia de medio ambiente (1973, 1977, 1983)⁷⁸, pese a que no se hablaba en ellos en puridad de integración y se limitaban las medidas respetuosas con el medio ambiente a las estructuras agrícolas.

Estos primeros esfuerzos de la Comunidad por equilibrar la agricultura con la protección medioambiental se pusieron de manifiesto en diversas comunicaciones de la Comisión y resoluciones del Parlamento Europeo, de 1986⁷⁹ y 1988⁸⁰, sobre el medio ambiente y la agricultura, y en el Cuarto Programa de acción en materia de medio ambiente. Estos documentos recogen las líneas maestras mantenidas por el *Libro Verde*⁸¹ de 1985 que aboga por la consecución de una "Europa verde", es decir, del mantenimiento de prácticas agrícolas compatibles con la protección del medio ambiente. Desgraciadamente dichos documentos se limitaron a identificar los principales problemas causados por la agricultura europea, y proponen, por un lado, la limitación del uso de determinados pesticidas y abonos químicos, y el fomento de nuevas técnicas de producción agraria compatibles con el medio ambiente (agricultura biológica) y, por otro lado, medidas legislativas y de tipo financiero (a las regiones desfavorecidas y de montaña, "sólo a éstas"). De esta manera, se intentaba satisfacer tanto las necesidades agrícolas y sociales como las necesidades de tipo ecológico; sin alcanzar, sin embargo, consecuencias prácticas concretas.

4.2. Medidas agrícolas respetuosas con el medio ambiente.

La reforma de la PAC de 1992⁸², por cuanto nos interesa, promovió una producción agraria que respetara el medio ambiente y suministrara productos alimenticios de calidad⁸³. Las propuestas más novedosas se plasmaron en dos reglamentos dedicados a la producción agrícola ecológica. El primero es el Reglamento 2092/91, relativo a la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios⁸⁴ y el segundo es el Reglamento 2078/92, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del

medio ambiente y la conservación del espacio natural⁸⁵. Ambos reglamentos se limitan a constatar la necesidad de disminuir sensiblemente la utilización de abonos y productos fitosanitarios, de poner en práctica métodos de agricultura biológica así como la utilización de prácticas menos intensivas y más respetuosas con el medio ambiente, es decir, establecen un catálogo de comportamientos a seguir en la nueva ordenación de la política agraria.

Ocurre lo mismo con el Quinto Programa de acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible⁸⁶ que, con el objetivo de coordinar una agricultura ecológica, una política forestal y un desarrollo rural, se limita a constatar los cambios que ha sufrido la agricultura europea y sus causas, y a alentar a los agricultores a que adopten medidas y técnicas de producción más respetuosas con el medio ambiente. Hace referencia, igualmente, a las medidas de fomento financiadas por el FEOGA para conseguir dos objetivos: equilibrar la cantidad de nutrientes que reciben los suelos y vegetales y su capacidad de absorción, y gestionar el medio ambiente de forma que mantenga la diversidad biológica y los hábitats naturales y se reduzcan al mínimo los riesgos naturales y los incendios.

4.3. ¿Es posible una agricultura ecológica, biológica o sostenible?.

Hay que decir que esta agricultura biológica -a la que estamos haciendo referencia- se caracteriza por la utilización de prácticas específicas de producción como la elección de variedades, un programa de rotación de cultivos, y la utilización de una concreta lista de productos fertilizantes y de tratamiento, excluyendo los abonos químicos y los pesticidas orgánicos. Es decir, la agricultura ecológica intenta conseguir una producción de calidad, equilibrada, autónoma, económica y no contaminante.

Con la agricultura biológica se trata de potenciar los métodos de producción agraria que han tenido validez hasta la actualidad, pero dándoles un nuevo enfoque y proyección respecto a su compatibilidad medioambiental. Dicha compatibilidad ambiental se define sobre dos ejes: el aprovechamiento racional y mantenido de los recursos naturales (suelo, agua y ecosistemas locales) y la minimización permanente de los impactos medioambientales derivados de los métodos de producción.

La nueva agricultura ecológica intenta paliar los excesos y defectos de la agricultura tradicional, inspirándose en los grandes principios de la agricultura biológica que son el mantenimiento o aumento de la fertilidad de la actividad biológica y las medidas contra las plagas y malas hierbas. Por ello, exige muchos sacrificios para los agricultores, que en el ejercicio de su empleo mantenían intactas las tradiciones y que ahora se ven obligados a reducir la producción en aras de una agricultura sin aditivos.

Exige además un proceso de adaptación que está en curso ya que en el nivel comunitario gran variedad de documentos recogen actualmente alguna referencia a la agricultura ecológica⁸⁷.

El futuro de la agricultura ecológica pasa por el establecimiento definitivo de la lucha integrada (no recurrir a productos químicos), la recepción de ayudas directas al medio ambiente, el combate contra los excesos tanto en la agricultura como en el pastoreo, y el fomento de la biotecnología. Se trata de poner en práctica un modelo de agricultura sostenible, la gestión agraria integrada (buenas prácticas agrícolas, nuevas tecnologías, prevención contra la contaminación), es decir, aquélla que quiere conciliar las exigencias técnicas, económicas y medioambientales⁸⁸. En este sentido, el aumento de la demanda de productos ecológicos es creciente, a pesar de existir aún un porcentaje muy bajo de consumidores de los mismos (un 2%). Es necesario, por último, sensibilizar al público sobre su uso, y la idea de que la búsqueda de la calidad es más rentable que la búsqueda de la cantidad.

4.4. La silvicultura: la política forestal europea.

El interés de la Comunidad por la política forestal es creciente. El bosque y el monte ejercen una función tanto económica como social muy importante, así como también ecológica, por lo que será de gran utilidad mantenerlos en buen estado. Las agresiones que sufren tanto naturales (enfermedades, tormentas) como humanas (incendios, tallas masivas, desaparición en favor de la agricultura y el pastoreo, contaminación atmosférica -siendo la contaminación atmosférica transfronteriza la primera causa de degradación de los bosques-) han provocado la necesidad de una urgente regeneración de los mismos, así como la adopción de medidas contra los incendios forestales.

Por ese motivo, desde los años sesenta se han adoptado diversas disposiciones en esta materia, destacando una comunicación de la Comisión de 1978, que hacía referencia a la mejora del ambiente⁸⁹ así como determinadas acciones en favor del sector forestal⁹⁰, que desembocaron en la adopción de una política en este sector y en el Primer Programa de acción forestal (1989-1992). Destacamos, asimismo, el Reglamento 2080/92, de 30 de junio de 1992⁹¹, que instituye un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, intentando compatibilizar los recursos silvícolas con el medio ambiente, fomentando el desarrollo de las actividades forestales en las explotaciones agrícolas. En concreto, actualmente, se intenta fomentar la productividad de los bosques y la plantación de nuevas masas forestales en terrenos agrarios.

En definitiva, una política ambiental no podría realizarse sin el ejercicio de la agricultura, instru-

mento necesario para conservar el territorio mediante el cultivo, el pastoreo y la silvicultura, de conformidad con las exigencias ecológicas. Podemos apostar por una agricultura moderna, respetuosa con el medio ambiente y productora de alimentos de calidad.

5. El turismo: fomento del turismo sostenible.

La relación que existe entre el medio ambiente y el turismo se manifiesta en un doble sentido: por un lado, un medio ambiente sano y bien conservado atrae el turismo (el denominado turismo verde⁹²), si bien, por otro lado, el aumento del turismo en ciertas zonas (montañas, zonas húmedas, riberas de los lagos, litoral) causa enormes efectos negativos sobre el medio ambiente. Es evidente, por tanto, la necesidad de que el desarrollo del turismo tenga en cuenta la protección de la naturaleza y de esta forma se intente conciliar las actividades turísticas con el desarrollo regional y la protección del medio ambiente.

La Comunidad ha adoptado ya las medidas necesarias para proteger el medio ambiente y hacerlo atractivo para el turismo. Una vez fomentado el turismo habrá que informar adecuadamente de la manera de mejorar el entorno.

5.1. La interrelación entre el turismo y el medio ambiente en la legislación comunitaria.

El art.3u del TCE sólo señala que la acción de la Comunidad implica medidas en el sector del turismo⁹³. Por este motivo el comienzo de esta política fue un tanto irregular y las medidas adoptadas un poco escasas.

Hay que destacar que el Cuarto Programa de acción en materia de medio ambiente ya señalaba como un tema de gran interés la repercusión que tiene el turismo sobre el medio ambiente y viceversa, en especial, con relación a la necesidad de mantener y mejorar la calidad del patrimonio natural y arquitectónico de Europa⁹⁴. Con base en esta idea, se han definido tres líneas de actuación: la diversificación de las actividades turísticas particularmente por la gestión del turismo de masas y la investigación de formas alternativas de turismo, la mejora de la calidad de los servicios ofrecidos a los turistas, y campañas de sensibilización del turista. Además, es necesario educar a este último sobre la protección del medio ambiente.

Con esta idea, merece ser destacado que, en 1989, una decisión del Consejo declaró 1990 *Año Europeo del Turismo*, cuyos objetivos no se referían al medio ambiente en concreto pero sí hacían alusión al turismo como factor de integración⁹⁵. En el marco de este Año Europeo, el Parlamento se pronunció sobre las medidas a adoptar para proteger el medio ambiente contra los daños que pueda ocasionar el turismo de masas⁹⁶. Entre estas medidas des-

taca la necesidad de fomentar un turismo socialmente respetuoso con el medio ambiente, instando en particular a los Estados miembros y a la Comunidad a que coordinaran sus acciones y a que concedieran ayudas. Para ello se tuvo especialmente en cuenta la región mediterránea, la región alpina y el turismo urbano.

Con esta misma finalidad, el Consejo adoptó una decisión relativa a un Plan de medidas comunitarias de fomento del turismo (1993-1995)⁹⁷, que abarcaría un período de tres años, y se dirigiría, por un lado, a fortalecer el enfoque horizontal del turismo en las políticas comunitarias (entre ellas, la de medio ambiente), y, por otro lado, a apoyar diferentes tipos de turismo. Entre las medidas que adoptaron destacan el establecimiento de proyectos piloto destinados a conciliar el turismo y el medio ambiente -fundamentalmente en las regiones de montaña y en las zonas costeras- y el fomento del turismo respetuoso con el medio ambiente.

Es importante señalar que los años siguientes se dedicaron a fomentar la idea de que el turismo no es necesariamente incompatible con la protección del medio ambiente. Así lo pone de manifiesto la Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 1994, sobre el turismo en la perspectiva del año 2000⁹⁸, así como el *Libro Verde sobre el papel de la Unión Europea en materia de turismo*, de 4 de abril de 1995, al figurar entre sus objetivos la puesta en práctica de un desarrollo duradero, sostenible⁹⁹.

5.2. Iniciativas adoptadas en el ámbito del turismo sostenible.

Las iniciativas más importantes que se han adoptado con relación a la integración de la política del medio ambiente en el turismo han sido la instauración en 1995 del Primer gran premio europeo "Turismo y medio ambiente", con el fin de fomentar un turismo sostenible que favorezca a largo plazo el desarrollo económico y social de una ciudad o región y recompensar los casos en que se consiga un equilibrio justo entre la política turística y el respeto al medio ambiente¹⁰⁰, y el Primer Programa plurianual en favor del turismo europeo (1997-2000) "PHILOXENIA"¹⁰¹.

Este programa tiene como objetivo general estimular la calidad y la competitividad del turismo europeo, con el fin de contribuir al crecimiento y al empleo. Con estas pautas, propone una serie de objetivos intermedios y objetivos inmediatos, situándose entre estos últimos la promoción del turismo sostenible, que será llevada a la práctica a través de tres acciones concretas: el apoyo a las iniciativas locales dirigidas a mejorar la gestión de los flujos de visitantes y el fomento de su participación en redes; el apoyo a la aplicación de sistemas de gestión respetuosos con el medio ambiente en empla-

zamientos turísticos (alojamientos en armonía con el medio ambiente); y la organización del citado premio europeo de turismo y medio ambiente. Todo ello con la idea de aumentar la sensibilización ante la cuestión del desarrollo sostenible.

Existen, no obstante, muy pocas medidas adoptadas específicamente en este ámbito. Únicamente se puede hacer referencia a las acciones comunitarias que afectan al turismo como la iniciativa europea ENVIREG (Environnement et régions)¹⁰², que tiene como objetivo facilitar la resolución de determinados problemas medioambientales que afectan a las regiones incluidas en los objetivos de los Fondos Estructurales, especialmente las zonas costeras; el instrumento financiero LIFE¹⁰³, que financia determinados proyectos turísticos; así como destacados actos institucionales, que en cierta medida afectan al turismo: la Directiva 76/160 sobre la calidad de las aguas de baño¹⁰⁴ que debe ser mantenida y mejorada, tanto por la protección del hombre, como por motivos de salud pública, el Reglamento 880/92, de 23 de marzo, relativo al sistema comunitario de atribución de una etiqueta ecológica¹⁰⁵, o la relación que el *Libro Verde* de la Comisión, de 6 de junio de 1990, sobre el medio ambiente urbano mantiene con el sector turístico¹⁰⁶.

Sin embargo, actualmente se advierte un progresivo interés por la integración de la protección del medio ambiente en el turismo. Ejemplos de ello los encontramos en la incentivación del mismo fuera de temporada, intentando escalonar el turismo de masas; la promoción de los transportes colectivos y de la bicicleta; las campañas publicitarias de sensibilización ("todos contra el fuego") y la diversificación del turismo (cultural *versus* rural). Pese a todos estos esfuerzos por integrar la protección medioambiental en el turismo, este último es un sector altamente diversificado en el que hay que responder a numerosos intereses de toda índole (económicos, sociales, etc.) antes de que puedan percibirse plenamente los efectos del cambio.

Por tanto, habrá que reforzar la interrelación entre el turismo y el medio ambiente para evitar que un éxito económico a corto plazo se convierta en un desastre ecológico a medio y largo plazo ya que según la Organización Mundial del Turismo el turismo se va a convertir en el año 2000 en la mayor actividad económica de la Unión Europea.

CONCLUSIÓN.

Por último, si bien hemos afirmado que la protección del medio ambiente ha pasado a formar parte importante de las citadas cinco políticas comunitarias no por ello debemos de olvidar que otras políticas y acciones en el nivel comunitario, aunque en menor medida, han advertido una progresiva preo-

cupación por la protección del medio ambiente - como la política regional¹⁰⁷- y han ido incluyendo la protección medioambiental en sus iniciativas y proyectos¹⁰⁸. Esto es así puesto que resulta imprescindible que la protección del medio ambiente se lleve a cabo de manera multidisciplinar, de la misma manera que los problemas medioambientales no respetan ninguna división material que haya hecho el hombre.

En suma, hemos podido comprobar a través de estas líneas cómo el principio de integración del medio ambiente en las políticas y en las acciones de la Comunidad es una realidad, aplicada fundamentalmente a los cinco principales sectores que se interrelacionan con la protección del medio

ambiente. No obstante, a pesar de que ya se perciben los cambios en las citadas políticas comunitarias, el principio de integración se encuentra en evidente ampliación a todos los ámbitos de actividad de la Comunidad -puesto que, desde el Tratado de Amsterdam, se constituye como principio rector de la Comunidad- en especial, hacia la consecución del deseado desarrollo sostenible. En definitiva, el principio de integración de la protección del medio ambiente en las restantes políticas comunitarias -tal y como lo concebimos hoy- supone salvaguardar la naturaleza explotándola de manera racional en todas las acciones que lleve a cabo la Comunidad, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos de hoy y de las generaciones futuras.

NOTAS

- 1 - RAPP. GEN. CE. 1972, points 282-289.
- 2 - N.U. DOC. A/CONF.48/14 Rev.1.
- 3 - Vid. ABRIL ABADÍN, E., "El medio ambiente en el Acta Única Europea", NOTICIAS CEE, n°14, marzo 1986, pp.13-15; MARTÍN MATEO, R., "El ambiente y el Acta Única Europea", NOTICIAS CEE, n°51, abril 1989, pp.69-76; TORRES UGENA, N., "La protección del medio ambiente en el Acta Única Europea", NOTICIAS CEE, n°51, abril 1989, pp.93-105.
- 4 - Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Vid. GARCÍA URETA, A., "La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", REVISTA VASCA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, n°34, septiembre-diciembre 1992, pp.85-121; CASTILLO DAUDÍ, M., "La política comunitaria del medio ambiente en el Tratado de la Unión Europea", CUESTIONES ACTUALES DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO II, CUADERNOS DE DERECHO INTERNACIONAL, n°5, Córdoba, 1993, pp.87-95; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea", REVISTA DE ESTUDIOS EUROPEOS, n°6, enero-marzo 1994, pp.7-32.
- 5 - DOCE C 46/1, de 17 de febrero de 1983, punto 1.8.; RAPP. GEN. CE. 1983, point 372; RAPP. GEN. CE. 1984, point 359.
- 6 - DOCE C 328/1, de 7 de diciembre de 1987, punto 2.3. Vid. MAILLET, P., "En lisant les documents communautaires...Quelle politique communautaire en matière d'environnement dans le cadre de l'Acte Unique", REVUE DU MARCHÉ COMMUN, n°304, 1987, pp.69-76; ROELANTS DU VIVIER, F., "Une nouvelle stratégie européenne pour l'environnement dans le cadre de l'Acte Unique", RMC, n°316, 1988, pp.225-231.
- 7 - Vid. SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D., "Las bases de la actual política ambiental de la Comunidad Europea. Programas y medidas II", REVISTA DE CASTILLA Y LEÓN EN EUROPA, n°25, 1990, pp.27-34.
- 8 - DOCE C 138/1, de 17 de mayo de 1993, conclusión; XXVII INE GEN. CE., punto 460.
- 9 - COM(94) 453, de 30 de noviembre; e INE GEN. UE. 1994, punto 484.
- 10 - Tomado de Unión Europea. Textos normativos básicos (Versiones consolidadas con las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997), edición y estudio preliminar a cargo de SÁNCHEZ LEGIDO, A., Tirant lo blanch, Valencia, 1998, p.79.
- 11 - DOCE L 175, de 5 de julio de 1985, que es modificada por la Directiva 97/11, de 3 de marzo de 1997 (DOCE L 73, de 14 de marzo de 1997); Ya que la evaluación de impacto ambiental es el instrumento básico para asegurar que los datos ambientales son tenidos en cuenta en el proceso de decisión. Vid. ARLUCEA RUIZ, E., "Prevención y participación como elementos centrales del procedimiento de evaluación de impacto ambiental". RVAP, n°40, septiembre-diciembre 1994, pp.33-70; CHALMERS, D., "Environmental Law", YEARBOOK OF EUROPEAN LAW, n°15, 1995, pp.447-486, en concreto pp.476-478; ROSA MORENO, J., "Las evaluaciones de impacto ambiental en el ámbito comunitario y su incidencia en el derecho interno", NOTICIAS UE, n°53, octubre 1997, pp.127-137. ROSA MORENO, J., Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental, Estudios Trivium, Madrid, 1993.
- 12 - Vid. OREJA AGUIRRE, M. (Director), y FONSECA MORILLO, F. (Coordinador), El Tratado de Amsterdam, Análisis y comentarios, Volumen I, McGraw Hill, Madrid, 1998, p.245.
- 13 - Vid. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J.M., "Aspectos económicos de la Política Comunitaria de Medio Ambiente", en la obra colectiva La Integración Económica Europea, Lex Nova, Valladolid, 1996, p.424.
- 14 - Y como es sabido, el instrumento jurídico más utilizado para llevar a la práctica la política ambiental será la directiva -Art.249 del TCE (Amsterdam)-. Vid. entre otros KRÄMER, L., Focus on European Environmental Law, Sweet & Maxwell, London, 1992, pp.150-178.
- 15 - DOCE L 185/9, de 15 de septiembre de 1988. Modificado por el Reglamento 2081/93, del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DOCE L 193/5, de 31 de julio de 1993), que tiene en cuenta los objetivos y principios de desarrollo sostenido y que la política de protección del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un elevado grado de protección, tomando nota de la diversidad de situaciones de las distintas regiones de la Comunidad. Cree necesario integrar los requisitos en materia de protección del medio ambiente en la definición y ejecución de las demás políticas comunitarias.
- 16 - Creado por el Reglamento 1164/94, del Consejo, de 16 de mayo de 1994 (DOCE L 130/1, de 25 de mayo de 1994), contribuyendo al fortalecimiento de la cohesión económica y social de la Comunidad, y en concreto, contribuyendo a las acciones que se lleven a cabo para conseguir objetivos medioambientales y proyectos derivados de medidas adoptadas con arreglo al hoy art.175, siendo los únicos beneficiarios España, Grecia, Irlanda y Portugal, por lo menos hasta 1999.
- 17 - La Resolución del Consejo de Ministros de sanidad en el seno del Consejo, de 11 de noviembre de 1991 relativa a la salud y al medio ambiente (DOCE C 304/6, de 23 de noviembre de 1991) inició esta actividad, invitando a la Comisión a hacer el balance de los conocimientos disponibles relativos a la relación entre estos dos sectores.
- 18 - En palabras de MARTÍN MATEO, R., "Principios básicos de Derecho Ambiental en la Unión Europea", I Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Sevilla, 1995, pp.11-25, concretamente p.13.
- 19 - Entre la abundante doctrina, Vid. KRÄMER, L., "Community Environmental Law", YEL, n°11, 1991, pp.151-184, en concreto p.154.
- 20 - Asunto C-62/77, Comisión c. Grecia, rec.1977, pp.2343-2356, "Tarif douanier commun".
- 21 - Asunto C-62/88, República Helénica y Reino Unido c. Consejo, rec. 1990. Vid. MARCHISIO, S., "El desarrollo sostenible en el Derecho Comunitario Europeo del Medio Ambiente", en CUESTIONES ACTUALES DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO III, CuDI, n°7, Córdoba, 1995, pp.119-132, en particular p.129.
- 22 - Según lo entiende CAMPINS ERITJA, M., "La realización de la Política Medioambiental Comunitaria a través del art.130S del TCEE modificado por el Tratado de la Unión Europea", REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS, vol.19, n°3, 1992, pp.905-932, en concreto p.923.
- 23 - Para profundizar en el desarrollo de la Política Social Comunitaria vid. CASAS, F.J., "Política social comunitaria", capítulo XXXVIII de la obra colectiva Tratado de Derecho Comunitario Europeo III, Civitas, Madrid, 1986, pp.387-425. Las conexiones entre la política social y la protección del medio ambiente son numerosas, especialmente en el sector de la protección de los trabajadores, de la formación profesional y de las condiciones de trabajo en general. Para la política social es importante la cuestión de hasta qué punto las políticas de medio ambiente pueden crear empleo. Vid. DOCE C 328/1, de 7 de diciembre de 1987, punto 2.3.25, 2.4.6 y 2.4.7 y Comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y el empleo, Hacia una Europa Sostenible, (COM(97) 592 final, de 18 de noviembre de 1997).
- 24 - Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, el Parlamento en la Resolución de 9 de junio de 1992 relativa a la incidencia de la política regional comunitaria en el medio ambiente (DOCE C 176, de 13 de julio de 1992).
- 25 - Doc. A/42/427, de 4 de agosto de 1987. Vid. Nuestro Futuro Común, Comisión mundial del medio ambiente y del desarrollo, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p.67.
- 26 - Así lo puso de manifiesto la Sentencia de 30 de julio de 1993 de la Corte Suprema de Filipinas. Asunto Minors Oposa c. Secretary of the Department of Environment and Natural

Resources (DENR), Vid. texto en *INTERNATIONAL LEGAL MATERIALS*, 1994, p.173; y SCOVAZZI, T., "Le azioni delle generazioni future", *RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE*, 1995, pp.153-159.

27 - NU DOC.A/CONF151/26 Rev.1.

28 - En cumplimiento de la responsabilidad compartida por la que aboga el Quinto Programa de acción la Comunidad participa activamente en la Comisión para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. Vid. entre otros PONS RAFOLS, F.X., "La participación plena de la Comunidad Europea en la Comisión sobre el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas", *RIE*, vol.23, nº1, 1996, pp.91-117.

29 - DOCE C 138/12, de 17 de junio de 1993.

30 - Vid. MATTEOLI, A., "Politica ambientale, investimenti pubblici e risorse nazionali", *RIVISTA DI DIRITTO EUROPEO*, nº1, gennaio-marzo 1995, pp.111-115, especialmente p.111.

31 - DOCE L 229, de 17 de agosto de 1991, modificado por el Convenio de Mauricio o Convenio de Lomé IV bis, de 4 de noviembre de 1995 (DOCE L 317, de 30 de diciembre de 1995).

32 - Vid. KISS, A-CH., "La acción internacional de la Unión Europea", capítulo VIII de la obra colectiva *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, p.203.

33 - Vid. por ejemplo, KISS, A-CH., "Environnement et développement ou environnement et survie?", *JOURNAL DU DROIT INTERNATIONAL*, 1991, pp.263-282.

34 - Por ejemplo, las aguas no tratadas van directamente al consumo humano. Vid. PEARCE, D.W., y TURNER, R.K., *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*, Traducido por el Colegio de Economistas de Madrid, Ed. Celeste, Madrid, 1995, pp.418, 420 y 421.

35 - DOCE C 272, de 12 de octubre de 1984. Vid. Bull. CE, nº10, 1984, punto 2.1.74. Y Bol. CE, nº11, 1984, punto 2.2.34.

36 - La Cooperación al desarrollo está basada en los arts.177-181 del TCE (Amsterdam). Sobre esta base se han adoptado diferentes medidas, destacando el Reglamento 722/97, de 22 de abril, relativo a las acciones realizadas en los países en desarrollo en el ámbito del medio ambiente en una perspectiva de desarrollo sostenible (DOCE C 108, de 25 de abril de 1997), que con base en la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de mayo de 1992, relativa al medio ambiente y a la cooperación al desarrollo, afirma que la Comunidad aportará ayuda financiera para que estos países se integren en el concepto de desarrollo sostenible.

37 - Vid. entre otros Commission Européenne, *Livre Vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle, Défis et options pour un nouveau partenariat*, Luxembourg, 1997.

38 - DOCE L 275, de 10 de octubre de 1998.

39 - En el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico se han adoptado varios programas de investigación ambiental, entre los que destacan el programa STEP (Science and Technology for Environmental Protection) y el programa EPOCH (European Programme on Climatology and Natural Hazards), Decisión 89/625, de 20 de noviembre (DOCE L 359, de 8 de diciembre de 1989). Así como la Decisión 94/111 del Consejo, de 15 de diciembre, por la que se adopta un programa específico de investigación y desarrollo tecnológico, incluida la demostración, en el sector del medio ambiente y el clima (1994-1998) (DOCE L 361, de 31 de diciembre de 1994).

40 - DOCE C 46/1, de 17 de febrero de 1983, punto I.8.

41 - Recordamos el Cuarto Programa de acción en materia de medio ambiente (DOCE C 328, de 7 de diciembre de 1987, puntos 2.3.9. a 2.3.14.), y el Quinto Programa..., que recogemos posteriormente.

42 - En este sentido, la Comunicación de la Comisión de 1994 titulada "Una política de competitividad industrial para la Unión Europea", basada en el *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo* de 1993, pone el acento en el hecho de que la integración de las consideraciones medioambientales en el sector industrial no es incompatible con la competitividad,

ya que, según la Comisión, por un lado, la aplicación de normas más estrictas a los productos y procesos aumenta la demanda de innovación y, por otro lado, es poco probable que afecte a la competitividad de las industrias europeas. COM(94) 319, de 14 de septiembre de 1994.

43 - Reglamento 880/92, del Consejo, de 23 de marzo de 1992, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica (DOCE L 99, de 11 de abril de 1992). Éste es uno de los ejemplos en que se muestra más claramente la interrelación entre la política de medio ambiente y la política de protección de los consumidores y uno de sus éxitos de convergencia. Vid. Resolución del Consejo, de 15 de diciembre de 1986, sobre la integración de la política de consumo en las demás políticas comunes (DOCE C 3/1, de 7 de enero de 1987). Vid. DÍAZ CREMADES, M.P., "La integración de la política de consumo en las demás políticas comunes. Comentario a la Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1986", *NOTICIAS CEE*, nº32, septiembre 1987, pp.63-66. Y URUEÑA ÁLVAREZ, M.R., "Políticas sobre Medio Ambiente y protección de los consumidores en el Tratado de la Unión Europea", *La Constitución Española en el ordenamiento comunitario europeo*, vol.II, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1995, pp.1459-1481. Estas dos políticas comparten una ambición común, que consiste en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos comunitarios, por ejemplo, reglamentando la caducidad y la seguridad de los alimentos. Vid. LOOSLI-SURRANS, R., "L'environnement et la sécurité des consommateurs", en la obra de KYE, C., *Les Politiques Communautaires de Protection des Consommateurs et de l'Environnement: Convergences et Divergences*, Collection Droit et Consommation, Centre de droit de la consommation, Story Scientia, Kluwer éditions juridiques, Belgique, 1995, p.253-258; KRÁMER, L., "On the interrelation between consumer and environmental policies in the European Community", en la obra colectiva dirigida por REICH, N., y WOODROFFE, G., *European Consumer Policy after Maastricht*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/London/Boston, 1994, pp.173-185.

44 - Entre otras: Directiva 94/66 del Consejo, de 15 de diciembre (DOCE L 337, de 24 de diciembre de 1994), que modifica la Directiva 88/609 referente a la limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión (DOCE L 336, de 7 de diciembre de 1988).

45 - Reglamento 1836/93, del Consejo, de 29 de junio de 1993, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de auditoría ambiental (DOCE L 168, de 10 de julio de 1993), lo cual permite a estas industrias evaluar el impacto ambiental de sus actividades y adoptar estrictas normas medioambientales.

46 - Entre los actos adoptados: Directiva 89/429 del Consejo, de 21 de junio de 1989, relativa a la reducción de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones existentes de incineración de residuos municipales (DOCE L 203, de 15 de julio de 1989) y Directiva 94/67 del Consejo, de 16 de diciembre de 1994, relativa a la incineración de residuos peligrosos (DOCE L 365, de 31 de diciembre de 1994).

47 - Quinto Programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (DOCE C 138/28, de 17 de mayo de 1993, punto 4.1.).

48 - Vid. PEDERNAL PECES, M.J., *Europa y el medio ambiente*, Monografías profesionales, 154, Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1987, p.19.

49 - DOCE C 328/1, de 7 de diciembre de 1987, puntos 2.3.18 a 2.3.21. El problema de la coexistencia entre el medio ambiente y la energía ya se había puesto de manifiesto -aunque no lo hiciera en forma de integración-, tanto en el Primer Programa de acción en materia de medio ambiente (JOCE C 112/22, de 20 de diciembre de 1973) -señalando que la producción energética es fuente de contaminación y de perjuicios

ambientales- como en la Resolución del Consejo de 3 de marzo de 1975, sobre la energía y el medio ambiente (JOCE C 168, du 25 juillet 1975), que afirma el deseo de alcanzar un equilibrio armonioso entre los imperativos del mantenimiento de la producción de energía en un nivel suficiente y la necesidad de proteger el medio ambiente y la calidad de vida.

50 - Comunicación de la Comisión sobre los nuevos objetivos energéticos de la Comunidad (COM(86) 245, de 28 de mayo de 1986).

51 - COM(88) 174 final, de 31 de mayo de 1988.

52 - En este mismo sentido se expresa la Comunicación de la Comisión "Energía y medio ambiente" de 1989, COM(89) 369 final, de 8 de febrero de 1990.

53 - COM(95) 659, de 11 de enero de 1995. Vid. **Pour une politique énergétique de l'Union Européenne, Livre Vert de la Commission Européenne**, Luxembourg, janvier 1995.

54 - COM(95) 682, de 13 de diciembre de 1995. Vid. **Una política energética para la Unión Europea, Libro Blanco de la Comisión Europea**, Enerclub, Club Español de la Energía, 1997. Este mismo año tuvo lugar la firma, por los Estados miembros de la Comunidad, de la Carta Europea de la Energía, acuerdo cuya negociación se inició en Lisboa el 17 de diciembre de 1994. Se trata de un texto a escala internacional, que contiene un protocolo sobre la eficacia energética y los aspectos relativos al medio ambiente. Este Tratado tiene por objetivo desarrollar nuevas relaciones entre los principales países europeos (excepto Hungría), la mayoría de los Estados independientes de la antigua Unión Soviética y de Europa Central y Oriental, Canadá, Estados Unidos y Japón en el sector de la energía, con especial atención a los problemas medioambientales. En cuanto a la firma de los Estados miembros de la Comunidad, vid. COM(94) 557 final, de 28 de noviembre, y Bol. CE, nº12, 1994, puntos 1.2.110 y 1.2.111. Y Decisión del Consejo y de la Comisión, de 23 de septiembre de 1997, relativa a su conclusión por parte de las Comunidades Europeas (DOCE L 69, de 9 de marzo de 1998). Vid. BABADJI, R., "Le Traité sur la Charte Européenne de l'Énergie", **ANNUAIRE FRANÇAIS DE DROIT INTERNATIONAL**, XLII-1996, pp.872-893.

55 - Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency. DOCE C 301, de 30 de noviembre de 1990. Decisión 91/565 del Consejo relativa al fomento de la eficacia energética en la Comunidad (DOCE L 307, de 8 de noviembre de 1991). Este programa tiene por objeto fomentar la eficacia energética mediante medidas de gestión y contribuir a un mejor empleo de los recursos, así como a la realización de los objetivos de la Comunidad en materia de medio ambiente. Es un programa complementario de las medidas de fomento tecnológico y financiero que llevan a cabo la Comunidad y los Estados miembros y propone una serie de medidas de carácter técnico, financiero y fiscal destinadas a influir en el comportamiento de usuarios y consumidores. El 16 de diciembre de 1996, el Consejo adoptó la Decisión 96/737, relativa a un programa plurianual para la Comunidad (SAVE II), (DOCE L 335, de 24 de diciembre de 1996), teniendo por objeto proseguir y extender las acciones del programa SAVE I, para el período 1996-2000.

56 - Decisión 93/500, del Consejo, de 13 de septiembre de 1993, relativa al fomento de energías renovables en la Comunidad (1993-1997) (DOCE L 235, de 18 de septiembre de 1993). El programa ALTENER apoya actividades específicas para fomentar la creación de fuentes de energía renovables: creación de normas técnicas, creación de infraestructuras de producción de energía renovable, fomento de la creación de redes de información y desarrollo de la energía de la biomasa. Un informe sobre los resultados del programa ALTENER I (COM(97) 87, de 12 de marzo de 1997) señala que la mayor parte de sus resultados no aparecerán hasta después del año 2000, debido al tiempo necesario para la penetración en el mercado y a la falta de incentivos comerciales adecuados para estas nuevas fuentes de energía. Y Decisión 98/352, de 18 de mayo de 1998, sobre un Programa Plurianual de fomento de las energías renovables en la Comunidad (ALTENER II), para 1998-2002. También Resolución

del Consejo, de 8 de junio de 1998, sobre fuentes de energía renovables (DOCE C 198, de 27 de junio de 1998, p.1).

57 - Technologies Européennes pour la Maîtrise de l'Énergie. Reglamento 2008/90 del Consejo, relativo al fomento de las tecnologías energéticas en Europa (DOCE L 185, de 17 de julio de 1990). El programa THERMIE (1990-1994) tiene por objetivo permitir la concesión de ayuda económica comunitaria a los proyectos de fomento de las tecnologías energéticas en los campos de la utilización racional de la energía, las energías renovables, los combustibles sólidos y los hidrocarburos, XXIV INF. GEN. CE., punto 608. En enero de 1995, THERMIE se transformó en un nuevo programa de energía no nuclear, conocido como JOULE-THERMIE, formando parte del Cuarto Programa marco de investigación y desarrollo tecnológico de la Unión Europea.

58 - Joint Opportunities for Long-Term Energy supply (programa específico de investigación y desarrollo tecnológico en el campo de la energía: energías no nucleares y utilización racional de la energía). Decisión 89/236 del Consejo, de 14 de marzo de 1989, relativa a un programa específico de investigación y desarrollo tecnológico en el campo de la energía (DOCE L 98, de 11 de abril de 1989). Este programa abarca cuatro sectores: modelos para la energía y el medio ambiente, utilización racional de la energía, energía obtenida de combustibles fósiles y energías renovables. Y tiene como objetivos: asegurar a largo plazo el suministro de energía y reducir las importaciones energéticas a un coste razonable, teniendo en cuenta el medio ambiente, mediante la diversificación de sus fuentes y mediante una utilización más eficaz; reducir los problemas ambientales relacionados con la conversión y utilización de la energía; mejorar la competitividad industrial de la Comunidad mediante la reducción de costes y el desarrollo de tecnologías energéticas; y solucionar los problemas técnicos planteados por el suministro de la energía en los países en vías de desarrollo.

59 - DOCE C 138/31, de 17 de mayo de 1993, punto 4.2.

60 - Bol.UE, nº 11, 1998, punto 1.2.100.

61 - Entre la interminable doctrina vid. SALAFRANCA SÁNCHEZ-NEYRA, J.I., y otros, **La política de transportes en la Comunidad Europea, POLÍTICA COMUNITARIA EUROPEA**, Trivium, Madrid, 1986; GONZÁLEZ ALONSO, L., "Los transportes en la Comunidad Económica Europea", capítulo XI de la obra colectiva dirigida por GARCÍA DE ENTERRÍA, E., **Tratado de Derecho Comunitario Europeo III**, Civitas, Madrid, 1986, pp.459-498.

62 - Vid. por ejemplo FOLLIOU, M.G., "Les effets de l'environnement sur le transport: le bruit et l'aviation commerciale", **REVUE DES AFFAIRES EUROPÉENNES**, nº4, 1991, pp.55-58.

63 - Vid. KRÄMER, L., "Integración de los requisitos medioambientales en las demás políticas de la Comunidad Europea. 1. La política de transportes", en la obra colectiva **Derecho medioambiental de la Unión Europea**, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp.71-75; LAGUNA DE PAZ, J.C., "El mercado interior de transportes. Su incidencia en el Derecho interno", **NOTICIAS UE**, nº121, febrero 1995, pp.61-72.

64 - Siendo el Tercer Programa de acción en materia de medio ambiente el que señala la estrecha relación que debe existir entre la política de medio ambiente y la política de transportes. Si bien es cierto que ya en el Primer Programa de acción en materia de medio ambiente (1973-1977) se preveía mejoras técnicas por lo que se refiere a las emisiones sonoras y gaseosas producidas por los vehículos de motor y fijaba el contenido máximo de plomo de los carburantes. Asimismo, constaba de acciones específicas en el ámbito de la contaminación marina dirigidas a los transportes marítimos (DOCE C 112/1, de 20 de diciembre de 1973). Y el Segundo Programa de acción (1977-1981) siguió la misma línea de actuación (DOCE C 139/46, de 13 de junio de 1977).

65 - Vid. CORCELLE, G., "L'introduction de la voiture propre en Europe: suite et fin?", **RMC**, nº295, 1986, pp.125-131; y "La voiture propre en Europe: le bout du tunnel est en vue!", **RMC**, nº331, 1989, pp.513-526.

- 66 - DOCE L 48, de 22 de febrero de 1975 y DOCE L 2, de 3 de enero de 1985. Vid. FERNÁNDEZ SOLA, N., "Incidence interne de la participation de la Communauté Européenne aux accords multilatéraux de protection de l'environnement", *RMC*, nº362, 1992, pp.793-806, en concreto pp.798 y 799.
- 67 - COM(94) 453 final, de 30 de noviembre de 1994, p.25.
- 68 - COM(92) 46 final, de 9 de abril de 1992.
- 69 - COM(92) 494 final, de 2 de diciembre de 1992.
- 70 - Suplemento 3/93 del Bol. CE, 1993. Vid. RENAUDIÈRE, P., "Fiscalité de l'environnement et le Droit Européen", en *Fiscalité de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 1994, pp.31-43, en concreto pp.40-41. Vid. también Dictamen del Comité de las Regiones sobre "Una estrategia de transportes sostenible para los entes regionales y locales y la Unión Europea" (DOCE C 180, de 11 de junio de 1998, pp.1-16.).
- 71 - COM (95) 601 final, de 29 de noviembre de 1995.
- 72 - Bol. CE, nº12, 1994, punto 1.2.210.
- 73 - COM(96) 248, de 18 de junio de 1996.
- 74 - INF GEN. UE 1996; y Bol. UE, nº6, 1996, punto 1.3.140. Ya contamos con la Propuesta de Directiva sobre las medidas que deben tomarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor -por la que se modifican las Directivas 70/220 y 70/156- y la Propuesta de Directiva relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo por la que se modifica la Directiva 93/12 (DOCE C 80, de 16 de marzo de 1998).
- 75 - COM(96) 311, de 25 de junio de 1996. Y en otros ámbitos, como el del ruido, la Comisión adoptó el *Libro Verde sobre la política de lucha contra el ruido*, COM(96) 540, de 4 de noviembre de 1996.
- 76 - CORCELLE, G., "La dimension Environnement du marché unique", *RMC*, nº334, 1990, pp.125-136, en concreto y en relación con los transportes pp.128 y 129.
- 77 - Vid. en concreto, CASTILLA GAMERO, N., "La política agraria", capítulo XXXVI de la obra colectiva *Tratado de Derecho Comunitario Europeo III*, Civitas, Madrid, 1986, pp.309-347; JHONSON, S., y CORCELLE, G., *L'autre Europe "verte": la politique communautaire de l'environnement*, Collection Europe, Ed. Labor, Bruxelles, 1987, pp.377-387; ROELANTS DU VIVIER, F., *Agriculture européenne et environnement, un avenir fertile*, Sang de la terre, Paris, 1987; TOULEMON, R., "La prise en considération de l'environnement: en particulier dans la réforme de la politique agricole commune", en la obra colectiva de CHARPENTIER, J., *La protection de l'environnement par les Communautés Européennes*, Pedone, Paris, 1988, pp.69-83; PRIEUR, M., op. cit., pp.636-652; CORCELLE, G., "Agriculture et environnement: une liaison tourmentée, mais tellement naturelle!", *RMC*, nº345, 1991, pp.180-193; VÁZQUEZ LOSADA, A.M., "El medio ambiente en la PAC y en la política agraria nacional", *NOTICIAS CEE*, nº101, junio 1993, pp.57-74.
- 78 - Recordamos JOCE C 112, du 20 décembre 1973, pp.38 y ss; JOCE C 139, du 13 juin 1977, pp.19 y ss; DOCE C 46, de 17 de febrero de 1983, punto 26 y ss.
- 79 - Resolución del Parlamento Europeo de 19 de febrero de 1986, (DOC C 68, de 24 de marzo de 1986).
- 80 - Comunicación de la Comisión sobre medio ambiente y agricultura (COM(88) 338 final, de 10 de junio de 1988). Asimismo, en la Comunicación de la Comisión "Medio Ambiente y Agricultura" (COM(88) 225, de 16 de agosto de 1988), se afirma la necesidad de favorecer las actividades económicas con las cuales los agricultores podrán aumentar sus ingresos al tiempo que cumplen los requisitos ambientales conservando el medio rural y su modo de vida tradicional (turismo rural, caza, pesca, etc).
- 81 - Perspectivas de la política agrícola común - Libro Verde de la Comisión, (COM(85) 333 final, 23 de julio de 1985). Y Bull. CE, nº7/8, 1985, point 2.
- 82 - DOCE L 180, y L 181, de 1 de julio de 1992; DOCE L 215, de 30 de julio de 1992; y DOCE L 221, de 6 de agosto de 1992.
- 83 - A lo largo de 1991, la Comisión presentó tres documentos fundamentales: "*Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión*", que cree necesario dar un mayor relieve a la función que el agricultor puede desempeñar en la protección del medio ambiente, "*Desarrollo y futuro de la política agraria común, continuación del documento de reflexión*", que establece dos propuestas concretas sobre establecimiento de un programa específico de medidas agroambientales e instauración de un programa para impulsar la repoblación forestal de tierras agrícolas y "*La reforma de la política agraria común. Textos fundamentales*". Este último recoge las propuestas de los dos citados reglamentos. Por orden de aparición: COM(91) 100, de 1 de febrero de 1991; COM(91) 258, de 19 de julio de 1991; COM(91) 415, de 31 de octubre de 1991.
- 84 - Reglamento 2092/91, de 24 de junio de 1991 (DOCE L 198, de 22 de julio de 1991), que determina los requisitos mínimos de producción y control que deben respetarse en relación con los productos agrarios y alimentos comercializados con indicaciones en el etiquetado que sugieran al consumidor que se han obtenido por el sistema de producción biológica.
- 85 - DOCE L 215/85, de 30 de julio de 1992.
- 86 - DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993, punto 4.4. Igualmente, otros documentos de la época, como el Documento Granada de 1991, y el Dictamen del Comité Económico y Social sobre el "Contrato a Agricultura y sociedad", de 14 de diciembre de 1994, señalan la idea de que la protección del medio ambiente es un principio intrínseco para definir la agricultura. Vid. MORENO QUESADA, B., "Agricultura y medio ambiente en los Derechos Español y de la Unión Europea", en la obra de RUIZ-RICO RUIZ, G., *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Universidad de Jaén, 1995, pp.81-111; GÓMEZ BENITO, C., NOYA, J. y PANIAGUA, A., "Agricultura y naturaleza. Una aproximación a las imágenes y actitudes de la población respecto a las relaciones entre agricultura, medio rural y naturaleza", *POLÍTICA Y SOCIEDAD*, nº23-Especial medio ambiente, 1996, Revista de la Universidad Complutense, pp.99-110. Asimismo, existe una interesante normativa relacionada con la materia, que sólo nos es posible citar, en especial directivas en el ámbito de la utilización de los espacios naturales, de la utilización del agua, de la contaminación de los suelos, de la utilización de abonos y pesticidas; etc.
- 87 - El citado Libro Verde de 1985; el Documento "Agricultura y Ambiente" (COM(88) 338 final, de 16 de agosto de 1988); la Comunicación de la Comisión sobre el "Futuro del mundo rural" (COM(88) 501 final, de 28 de julio); y los ya mencionados Reglamentos 2092/91 y 2078/92. Vid. ROMI, R., *Droit et Administration de l'environnement*, Montchrestien, Paris, 1994, pp. 397-412. Consultar especialmente el documento *Agriculture et Environnement en Europe*, Étude rédigée par le Club de Bruxelles sous la direction de SMITH, J., Bruxelles, 1995.
- 88 - Vid. ROY PARAGES, L., "Agricultura sostenible. Conceptos básicos y puesta en práctica", *AGRÓNOMOS*, nº14, 1997, pp.14-18.
- 89 - Comunicación de la Comisión sobre "La política forestal de la Comunidad" (DOCE C 301, de 15 de diciembre de 1978); Bol. CE, nº11, 1978, pp.21 y 22. Esta comunicación junto a otras propuestas fueron aprobadas por el Parlamento.
- 90 - COM(86) 26 final, de 30 de abril de 1986. En diciembre de 1985 se había publicado un "Documento de debate sobre la acción de la Comunidad en el sector forestal" (COM(85) 792 final, de 14 de enero de 1986). Ambos documentos constituyen el llamado "Memorándum bosques". Recordamos también la Comunicación de la Comisión "Estrategia y acción de la Comunidad en el sector forestal" (COM(88) 255 final, de 11 de noviembre de 1988), con cuatro objetivos fundamentales: mantenimiento de los procesos naturales indispensables para el desarrollo sostenible de la agricultura, gracias a la conservación del agua, del suelo y de los recursos genéticos; reducción de la utilización de los productos qui-

micos; gestión del medio ambiente rural permitiendo el mantenimiento de la biodiversidad y de los hábitats naturales y minimizando los riesgos naturales (erosión) e incendios (el objetivo que más nos interesa); optimizando el bosque y todas sus funciones. Asimismo hay que destacar la aprobación de determinados reglamentos del Consejo en 1989 (DOCE L 165, de 15 de junio de 1989), en concreto: el Reglamento 1609/89, de 29 de mayo de 1989, por el que se modifica en materia de repoblación forestal de las superficies agrarias el Reglamento 797/85 relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias; el Reglamento 1610/89, de 29 de mayo de 1989, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento 4256/88 en lo relativo a la acción de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales de la Comunidad; el Reglamento 2157/92, de 23 de julio (DOCE L 217, de 31 de julio de 1992), que modifica el Reglamento 1613/89, de 29 de mayo de 1989, por el que se modifica el Reglamento 3528/86 relativo a la protección de los bosques de la Comunidad contra la contaminación atmosférica; y el Reglamento 1614/89, de la misma fecha, por el que se modifica el Reglamento 3529/86 relativo a la protección de los bosques de la Comunidad contra los incendios. Recordamos, asimismo, el Reglamento 2158/92, relativo a la protección de los bosques contra los incendios (DOCE L 217, de 31 de julio de 1992). Por último, destacamos el Quinto Programa de acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

91 - DOCE L 215/96, de 30 de julio de 1992.

92 - Entre la doctrina Vid. PRIEUR, M., op. cit., p.659.

93 - Y Declaración del TUE relativa a la protección civil, energía y turismo.

94 - DOCE C 328/1, de 7 de diciembre de 1987, punto 2.3.24.

95 - DOCE L 17, de 21 de enero de 1989, DOCE C 19, de 28 de enero de 1991, y Bol. CE, n°12, 1989, punto 2.1.53.

96 - DOCE C 233, de 17 de septiembre de 1990, y Bol. CE, n°7/8, 1990, punto 1.3.145.

97 - Decisión 92/421 del Consejo sobre un Plan de acción comunitario en favor del turismo (DOCE L 231, de 13 de agosto de 1992), y Bol. CE, n°7/8, 1992, punto 1.3.81.

98 - DOCE C 44, de 14 de febrero de 1994; y en otra Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 1994, sobre el informe de la Comisión concerniente a las acciones comunitarias que afectan al turismo (DOCE C 18, de 23 de enero de 1995).

99 - COM(95) 97, de 4 de abril de 1995, y Bol. UE, n°4, 1995, punto 1.3.62. En 1996, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que se pronunciara a favor de añadir un título para instaurar una política común de turismo que sea sostenible para el medio ambiente, la cultura, la economía y los puestos de trabajo, y que esté dotada de un fundamento jurídico separado en el TCE.

100 - El premio se concedió a la ciudad de Kinsale (Irlanda), Bol. UE, n°11, 1995, punto 1.3.72.

101 - Propuesta de Decisión del Consejo sobre un primer programa plurianual en favor del turismo europeo "PHILOXENIA" (1997-2000) (hospitalidad), (COM(96) 168 final, de 30 de abril de 1996).

102 - Comunicación de la Comisión, de 2 de mayo de 1990, dirigida a los Estados miembros por la que se establecen las directrices de los programas operativos que se solicita elaboren los Estados miembros en el marco de una iniciativa comunitaria sobre el medio ambiente (DOCE C 115, de 9 de mayo de 1990).

Esta iniciativa comunitaria, financiada conjuntamente por la Comunidad y los Estados miembros, tiene como finalidad ayudar a las regiones menos desarrolladas de la Comunidad a resolver algunos de sus problemas medioambientales con el fin de que su desarrollo económico y social se sustente en bases más duraderas. Además, deberá contribuir a la realización de la política comunitaria de medio ambiente en el ámbito regional. Sus objetivos específicos son: la disminución de la contaminación de las zonas costeras, especialmente las mediterráneas; impulsar la ordenación de las zonas costeras; contribuir al control de la gestión de los residuos industriales tóxicos y peligrosos; y desarrollar los conocimientos y experiencias relativos a la concepción y gestión de los sistemas de descontaminación.

103 - Reglamento 1973/92 del Consejo, por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) (DOCE L 206, de 22 de julio de 1992), y Reglamento 1404/96 del Consejo, por el que se modifica el anterior reglamento (DOCE L 181, de 20 de julio de 1996).

104 - DOCE L 31, de 5 de febrero de 1976, cuyas medidas han influido en la adopción de determinadas iniciativas, como el establecimiento de la "bandera azul" en las playas.

105 - DOCE L 99, de 11 de abril de 1992.

106 - COM(90) 218 final, de 27 de junio de 1990, Bol. CE, n°6, 1990. 1.3.113.

107 - Sobre el origen de la política regional, entre la extensa bibliografía vid. LÁZARO ARAUJO, L., y MOLINA IBÁÑEZ, M., *El espacio de la Comunidad Económica Europea. La Política Regional. POLÍTICA COMUNITARIA EUROPEA*, Trivium, Madrid, 1986; PAREJO ALFONSO L., "La política regional de la Comunidad Económica Europea", capítulo XLIII de la obra colectiva *Tratado de Derecho Comunitario Europeo III*, Civitas, Madrid, 1986, pp.571-636; y CARCELEN CONESA, J.M., "Hacia una política regional común en el marco de la CEE", *RIE*, vol.10, n°2, 1983, pp.475-491. Vid. especialmente COMISIÓN EUROPEA, *Medio Ambiente y regiones: hacia un desarrollo sostenible*, Luxembourg, 1996. Dicha política dará paso, tras el Acta Única Europea, a la Política de Cohesión Económica y Social, Vid. HERRERO DE LA FUENTE, A., "La cohesión económica y social", en *CUESTIONES ACTUALES DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO III*, CuDI, n°7, Córdoba, 1995, pp.87-115. En este ámbito opera el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), que financiará especialmente proyectos y programas enmarcados en este sector. Reglamento 724/75 del Consejo, de 18 de marzo, relativo a la creación de un fondo europeo de desarrollo regional (JOCE L 73, du 21 mars 1975), y modificado en 1984, 1988 y 1993. Vid. CASANOVAS SESE, A., "El régimen jurídico del FEDER", *RIE*, vol.11, n°3, 1984, pp.831-847.

108 - Siguiendo con el ejemplo de la política regional, en este ámbito operan determinadas iniciativas comunitarias: LEADER, de desarrollo rural (DOCE C 73/33, de 19 de marzo de 1991 y DOCE C 180/48, de 1 de julio de 1994); el citado ENVIRREG, medio ambiente-regiones; INTERREG, de desarrollo de las regiones fronterizas (DOCE C 215, de 30 de agosto de 1990) y VALOREN, que tiene por finalidad contribuir al desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad mediante el aprovechamiento del potencial energético endógeno, respetando los objetivos medioambientales (DOCE L 305, de 31 de octubre de 1986). Se ha abogado incluso por la implantación de un nuevo objetivo comunitario que enmarcaría la protección del medio ambiente. Vid. KRÁMER, L., "La CEE, l'environnement et la Politique Régionale", *RMC*, n°321, 1988, pp.539-553.