

delos de proyección y que asegure que los modelos de las agencias sean válidos, coherentes y bien documentados. Los análisis perfeccionados que pueden resultar proporcionarán no sólo un sentido más claro de los problemas y de las oportunidades que surgen, sino también unos mejores medios para evaluar las respuestas alternativas, y una base más sólida para las decisiones de significación mundial que el Presidente y el Gobierno Federal en su conjunto deben adoptar.

Con sus limitaciones y burdas aproximaciones, el Global 2000 Study debe considerarse sólo un reconocimiento del futuro; no obstante, sus conclusiones están reforzadas por resultados similares de otros estudios globales recientes que fueron examinados en el curso del Global 2000 Study. Todos estos estudios coinciden, en general, en lo que respecta a la naturaleza de los problemas y sobre las amenazas que plantean para el futuro bienestar de la humanidad. La experiencia de que se dispone no deja duda de que el mundo —incluida esta nación— se enfrentará en las próximas décadas a enormes, urgentes y complejos problemas. Para evitar o minimizar estos problemas antes de que se conviertan en insolubles se requieren pronto y enérgicos cambios en la política del Gobierno. Para desarrollar una acción eficaz se precisa un largo período de tiempo. Si las decisiones se demoran dejando que los problemas se agraven, las opciones para una acción eficaz se reducirán en gran medida.

Molina del Pozo, Carlos Francisco. "Consideraciones sobre el medio ambiente en la Europa comunitaria". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1980, núm. 3, págs. 147-178

5

Consideraciones sobre el medio ambiente en la Europa comunitaria

CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO
Profesor adjunto de Derecho Administrativo
Director del Instituto de Estudios Europeos
Universidad de Alcalá

I. INTRODUCCION

Cuando a veces nos planteamos en España el reto que supone la incorporación de nuestro país a las Comunidades Europeas, obviamos de la discusión una enorme cantidad de aspectos que, se quiera o no, van a presentar una mayor o menor incidencia, según su alcance y contenido, no ya en el instante mismo de la adhesión, sino desde ahora ya y con toda su fuerza, puesto que el hecho simple de la integración española en la Europa de los «Nueve» no es algo que se improvise —como estamos teniendo oportunidad de comprobar en los últimos meses—, no supone una decisión tomada a la ligera y sin haber previamente meditado y considerado todos y cada uno de los puntos que van a verse afectados a lo largo y ancho del proceso integrador, sino que, muy por el contrario, significa la adopción como propios de unos mecanismos que sirven de resorte y base al deambular diario de una serie de Estados que representan una gran fuerza económica y hasta política en el marco de la comunidad que pesa sobre quienes en el actual momento histórico han adoptado la decisión, consciente y serenamente, de entrar a formar parte de esa Comunidad Europea en sus niveles económico, social y político.

Pues bien, uno de los aspectos que hasta el momento presente se han olvidado más por parte de nuestros autores y en

relación a esa integración ya anunciada, es sin duda el que se refiere al medio ambiente.

Grandes y profundas habrán de ser las adaptaciones que, en materia de medio ambiente, deben producirse en nuestro país antes de la entrada en vigor del Tratado de adhesión a las Comunidades Europeas y durante el transcurso del período transitorio que al final se desprenda de las arduas conversaciones negociadoras. Sin duda, existen en la actualidad un sinnúmero de problemas que han de resolverse quizás con anterioridad al que aquí nos ocupa; pero tampoco conviene distraer los esfuerzos en temas candentes, como agricultura, presupuestos, etc., olvidando o dejando de lado otros aspectos no menos importantes para nuestra incorporación a la Comunidad; porque ¿acaso se nos ha dicho ya cuál será el coste estimado de nuestra adhesión en materia de medio ambiente? Las cifras que se vienen barajando son altas, muy altas, y ello lógicamente porque en esta materia concreta nuestra preparación es mínima si la parangonamos con los niveles implantados en los países firmantes de los Tratados de París y Roma.

Pero, en fin, no es éste el momento ni el lugar para entrar de lleno en la cuestión apuntada, pues ello nos apartaría sensiblemente del punto que aquí se pretende desarrollar, siquiera sea brevemente, a lo largo del presente trabajo¹.

En efecto, lo que ahora se trata de abordar, sin intentar ser exhaustivos, naturalmente, es la situación del medio ambiente en la Comunidad actual; cómo se engloba dicha situación en el marco de una política coherente acerca del tema en el contexto comunitario; cuáles son las directrices de esa política y cómo se encauza su funcionamiento a través de los distintos Programas de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente.

Parece conveniente iniciar este trabajo con la definición que la propia Comisión europea tiene formulada acerca de lo que entiende por medio ambiente; para el órgano ejecutivo

¹ Precisamente sobre toda esta importante cuestión versará el amplio estudio que en la actualidad se está elaborando bajo mi dirección por un equipo de investigadores del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Alcalá de Henares. El título del mencionado estudio es «Situación del medio ambiente en España desde el punto de vista de la legislación: perspectivas y problemas para la integración en las Comunidades Europeas».

comunitario el medio ambiente es el conjunto de elementos del que se derivan interrelaciones, las cuales constituyen las condiciones ambientales de vida del individuo y de la sociedad, como son o como se conciben². La definición se deriva del hecho de que el medio ambiente en Europa se encuentra amenazado por dos grandes frentes que pueden distinguirse de la siguiente forma: de un lado, el medio ambiente natural, integrado por ríos, lagos, atmósfera, animales salvajes, vegetación, etcétera, y de otro, el medio ambiente creado por el hombre y constituido por núcleos residenciales, ciudad, etc.; sin embargo, en última instancia, el medio ambiente natural y artificial aparecen como algo conexo e interdependiente, no pudiendo ser separados en la actualidad. Precisamente de ahí deriva la formulación prescrita por la Comisión europea, consciente de la realidad inseparable que supone la elaboración de una teoría de planteamientos serios sobre el medio ambiente en nuestros días.

II. PROBLEMAS AMBIENTALES DE EUROPA

Puede decirse que la sanidad del ambiente, la calidad de la vida, la salud pública, etc., se configuran como bienes que, por definición, son indivisibles, y por ende, debieran ser tutelados y asegurados a través de una normativa que, superadora del propio orden interno de cada país, alcanzase su carácter formal a nivel supranacional. En este orden de cosas y al tenor del mencionado criterio, la Comunidad, mediante su órgano ejecutivo competente —la Comisión—, hace varios años que está empeñada en el esfuerzo de implantar una política ambiental unitaria que sea capaz de lograr combatir y prevenir la contaminación del aire, del agua y del suelo, salvaguardar los cada vez más escasos recursos naturales, defender el territorio frente a los agobios ambientales existentes en determinadas zonas, y en definitiva, proteger el patrimonio cultural que la historia le ha legado. La finalidad última de la política comunitaria no es otra que llegar a establecer una serie de principios generales

² Vid.: «La política delle Comunità Europee in materia ambientale», en *Documentazione Europea*, Periódico, núm. 6 de 1977, nota 1, p. 3.

en base a los cuales se logre promover la coordinación y la armonización de las distintas legislaciones de los Estados miembros, siempre en estrecha colaboración con los restantes países, ya sean éstos industrializados o se hallen en vías de desarrollo, para con ello dar cumplimiento a la tarea a que antes me refería, es decir, a la regulación y tutela de la cuestión a nivel internacional, como única fórmula válida que intenta poner fin a los claros y flagrantes abusos que a diario se cometen por doquier en materia ambiental, y que suponen una fuente continua de deterioro del medio ambiente, y con ello, de la propia vida del individuo en sociedad.

Pero es que, además, el interés común de este tipo de acciones parece desprenderse como algo notorio; en este sentido, es evidente que, por ejemplo, ni los residuos de las aguas interiores, ni la suciedad y contaminación de los mares respetan los meros límites o confines nacionales, estando demostrado que incluso pueden llegar a causar efectos catastróficos a bastante distancia del punto geográfico en que se cometió el atentado al medio natural. Por otra parte, las propias medidas que se adoptan a nivel interno de cada Estado, si no poseen un nivel mínimo de coordinación entre ellas, pueden llegar a presentar repercusiones de carácter negativo sobre las concretas economías domésticas de cada país, así como sobre la concurrencia, innecesaria a veces, y las inversiones asignadas a solucionar los problemas surgidos por la continua lucha por salvar el medio natural que nos rodea. Por ello, se impone una política unitaria que presente las mismas características del medio ambiente europeo, en el cual, a la gran expansión industrial y productiva³ corresponde escasez de territorio y de materias primas, fuerte concentración y densidad de población, pobreza de aire en estado natural, etc. Precisamente de aquí se deriva la necesidad de emprender acciones y elaborar y poner en marcha programas de amplio contenido, que tengan por clara finalidad, en cuanto a su concreta orientación, el procurar un control ecológico sobre el desarrollo económico, un desarrollo que ofrece como base una planificación coordinada en torno al uso progresivo de los elementos naturales tendente a que no se produzca

rápido el agotamiento de los recursos existentes, en torno también a la reconversión productiva y a la adopción de tecnología no contaminante. En una palabra, no se puede desarrollar una política común europea que afecte al comercio, a la industria, a la agricultura, sin que al mismo tiempo se disponga de una política común europea para la protección y mejora del medio ambiente donde el individuo ejerce su actividad. Esto parece representar el desafío político y moral del siglo actual; si la Comunidad no pusiese los medios precisos para vencer dicha batalla, los individuos que componen la colectividad continuarán cargando con el peso consecuente, el cual, lógicamente, seguirá cayendo sobre las generaciones futuras, las cuales serán quienes paguen los costes sociales de la progresiva degradación ambiental.

Pero cabe ya preguntarse: ¿Cuáles son los problemas ambientales que la Comunidad Europea debe afrontar y que sólo una labor en común a través de una política unitaria puede llegar a solucionar? Sin duda, la contaminación aparece como el mayor problema perteneciente al sector del ambiente natural⁴.

En cualquier caso, y a los efectos de esquematizar la variada gama de problemas que pueden constatarse en el ámbito de la Europa comunitaria, en materia relativa a medio ambiente, formularemos a continuación una serie de divisiones, dentro de cada una de las cuales pueden incluirse un conjunto de cuestiones de difícil y complicado desarrollo, que suponen una lista no completa de componentes conflictivos sobre el tema que nos ocupa, y a los que únicamente prestaremos ahora una fugaz

⁴ En el medio ambiente natural, por ejemplo, el uso indiscriminado de insecticidas destruye, no sólo los parásitos de las plantas, sino también a los pájaros en estado de libertad y a otros distintos tipos de animales. Determinados residuos de pesticidas pueden llegar a introducirse incluso en los productos alimenticios y, en ocasiones, crear problemas de índole sanitaria. En el sector rural, Europa se ha transformado en zona de cultivo intensivo, pero semejante sistema, a su vez, constriñe siempre más a los agricultores a depender de medios artificiales de producción alimenticia. Los fertilizantes inorgánicos y otras sustancias químicas —como los disolventes— comportan efectos colaterales no deseados; así, las aguas se contaminan, por ejemplo. Asimismo, la contaminación debida a la actividad del hombre se extiende también al medio ambiente natural. Los residuos domésticos e industriales son transportados a través de los ríos al mar, y las sustancias contaminantes en suspensión en la atmósfera se dispersan gracias a los vientos y regresan al suelo bajo forma de lluvia. *Vid.*: «La politica delle Comunità Europee...», *op. cit.*, páginas 4 y 5.

³ No puede olvidarse que la Comunidad Europea es la primera potencia comercial del mundo.

atención, tan sólo para significarlos como mero apunte de una profunda y a veces ignorada realidad cotidiana. De este modo, y expuesta la advertencia que precede, pasamos a reseñar por separado la lista de problemas a que antes se aludía.

1. El problema de la preservación de las aguas superficiales de todo agente contaminante de origen orgánico y químico, con el fin de poder asegurar diariamente a cada ciudadano europeo una cierta cantidad de litros de dicha agua que le son absolutamente necesarios e imprescindibles para su normal utilización; dicha cantidad de agua por día y habitante está estimada en una cifra que oscila entre los cien y los quinientos litros.

Asimismo, y por lo que a aguas se refiere, existe el problema del saneamiento controlado de las que ocupan los mares —no se olvide que todos los residuos del mundo van a parar finalmente al mar— y que están expuestas a vaciados cloacales, industriales y de hidrocarburos; ello, evidentemente, en defensa de la salud pública, de la actividad de disfrute del tiempo libre, de las esenciales funciones de fotosíntesis y, por tanto, de producción de oxígeno que los mares ejercen.

2. El problema de la intervención en las fuentes de contaminación atmosférica, provocada por los diversos procesos de combustión. En este orden de cosas, existen dos cálculos estimados: *a)* que la cantidad de anhídrido carbónico se ha visto incrementada en un 10 por 100 a lo largo de los últimos decenios, obstaculizando la dispersión del calor terrestre en las capas más altas de la atmósfera, produciéndose así las graves consecuencias por todos imaginables; *b)* que en Europa cada año aparecen inmersas en el aire varios millones de toneladas de anhídrido sulfuroso, que con la lluvia se convierte en ácido sulfúrico, corrosivo de metales, piedras, vegetación, y causa de irritaciones y enfermedades que afectan a las vías respiratorias.

3. El problema del almacenamiento, recuperación y reciclaje de los residuos sólidos urbanos e industriales, los cuales suponen una cifra de 1.700 millones al año en el conjunto de los países comunitarios. Además se viene observando en los últimos años, a fin de detectar acerca del grado posible de toxicidad de otros 9.000 compuestos sintéticos químicos, que anual-

mente se vierten en el comercio del total de países miembros y que, como decía, se encuentran ya expuestos a una serie de controles rigurosos, incluyéndose verificaciones de análisis con carácter preventivo. También se viene controlando el uso de los compuestos artificiales, dado que, por ejemplo, los nitratos y los fosfatos son vertidos con las lluvias a la tierra, aumentando la cantidad contaminante de los cursos de las aguas y los efectos dañosos de los pesticidas sintéticos, no sólo sobre los insectos nocivos, sino también sobre los tejidos del hombre⁵.

4. Por lo que se refiere a la agricultura, el principal problema planteado se cifra en torno a la recuperación de las tierras abandonadas, que en los países de la Comunidad tan sólo se han visto aumentadas, entre 1969 y 1972, en un 3,3 por 100.

5. Otro problema es el que afecta a la defensa y al incremento de los bosques, los cuales se encuentran amenazados por corrientes tendentes a evitar el crecimiento y normal desarrollo de los mismos, por las urbanizaciones, por la tendencia a utilizarlos para el disfrute con finalidad productiva, dada la enorme demanda, que se observa en los nueve países miembros, de consumo de papel y de cartón, demanda que se ha visto incrementada en los últimos años, pasando de 26,9 millones de toneladas en 1970 a los 42,8 millones de toneladas actuales. De lo expuesto se deduce una grave consecuencia, como es el abandono progresivo de las tierras y la degradación subsiguiente del manto vegetal.

6. Por lo que se refiere al medio ambiente natural propiamente dicho, una política europea coherente debería proceder a incrementar las zonas protegidas con fines naturalistas, a través de la creación, cada vez más numerosa, de parques internacionales, nacionales, regionales, reservas, defensa rígida de las zonas húmedas, lagunas, pantanos, etc., que significan la natural válvula de escape de los cursos de agua cuando alcanzan sus máximos niveles. Todo ello tendría como corolario la utilización y aprovechamiento de dichos medios en orden a dos aspectos importantes: por un lado, los fines científicos; por

⁵ En este sentido, Italia se encuentra entre los mayores consumidores de Europa.

otro, los meramente recreativos, dirigidos al turismo cultural y al excursionismo.

7. Sin embargo, puede afirmarse que, en la base de todo subyace el problema del territorio en general. En este sentido, cabe predicar cómo en función del modo en que dicho territorio sea planificado, de cómo sean distribuidos los emplazamientos industriales, productivos, residenciales, las infraestructuras viarias, etc., dependerán las condiciones de vida cotidiana de todos los millones de habitantes que pueblan este viejo continente, así como de los niveles que se alcancen en cuanto a salud pública se refiere.

La contaminación depende también de la errónea concentración de las industrias; la destrucción y privatización de la naturaleza depende de la localización turística que puede llegar a destruir el propio entorno que constituye la materia prima del turismo; la destrucción de los litorales y de los centros históricos es consecuencia de la especulación del suelo; las carreteras y autopistas trazadas al margen de las concretas programaciones territoriales constriñen el paisaje y favorecen, por un lado, congestiones, y por otro, desertificaciones.

Hoy día el 60 por 100 de la población de la Comunidad vive en las grandes concentraciones urbanas e industriales; en este orden de cosas, si no se llega a implantar una racional planificación económica y urbanística, en unos decenios se consolidará una monstruosa megalópolis que abarcará zonas de Alemania Federal, Holanda, zonas industriales de Amberes-Bruselas y Lille, llegando hasta la región parisina y parte de la región londinense, al otro lado del Canal de la Mancha.

8. Finalmente, y dignos de destacarse entre todos los enunciados, están los graves peligros que el átomo representa en cuanto fuente productora de energía, y sin embargo, los países de la Comunidad parecen haberse decidido por su empleo sistemático, no obstante la creciente oposición de numerosos movimientos de la población. Así pues, la Europa comunitaria se enfrenta al problema de la implantación de la energía atómica como fuente productora principal de energía. Prueba de ello son las numerosas centrales nucleares que los «Nueve» poseen y las que tienen en proyecto construir actualmente y para los próximos veinte años. Por tanto, la Comunidad, a través de su

política energética, habrá de dar solución en lo posible a los variados problemas que la adopción del método atómico supone; así, se tropieza hoy ya con grandes inconvenientes derivados de la localización o emplazamiento de las centrales nucleares, de la seguridad, del transporte, del tratamiento de la escoria radioactiva, etc. En consecuencia, es de esperar que, antes de su aplicabilidad a sus más altos niveles, se examinen todas y cada una de las cuestiones que conforman el debate nuclear en la actualidad y en el futuro, analizando los enormes riesgos que lleva aparejada la mencionada empresa, y, sobre todo, que se estudien también todas las posibilidades restantes de utilización máxima de fuentes energéticas alternativas, tales como la energía solar, la geotérmica, la eólica, etc.⁶

CUADRO 1
PORCENTAJE DE POBLACION URBANA RESPECTO
AL CONJUNTO DE LA POBLACION EN LA CEE

País	Año		
	1950	1960	1990
Bélgica	63,4	66,2	71,2
Dinamarca	67,3	74,1	80,1
Alemania	72,5	77,6	82,4
Francia	54,1	61,3	70,2
Irlanda	40,6	45,7	50,7
Italia	44,0	47,8	51,5
Luxemburgo	58,8	62,6	65,6
Holanda	70,5	67,5	72,5
Reino Unido	78,5	79,3	80,1
CEE	61,1	64,6	69,3

FUENTE: OCDE.

⁶ En torno al enormemente debatido tema de la energía atómica, *vid.* MOLINA DEL POZO: «La polemique des centrales nucleaires», Europa College, Brujas, curso 1977-1978, 57 pp.; «La Communauté Européenne et le problème de l'énergie», en *Documentation Européenne*, núm. 2, 1975, 23 pp.; «La Comunità Europea e la sicurezza nucleare», en *Documentazione Europea*, núm. 5, 1975, 26 pp.; «Politique energetique», en *Treizième Rapport Général sur l'activité des Communautés Européennes*, Bruselas-Luxemburgo, febrero 1980, pp. 205 a 217.

Aunque ya en parte han sido mencionados aquí, parece oportuno insistir, poniendo al mismo tiempo algún ejemplo, acerca de la problemática concreta que supone el medio ambiente creado progresivamente por el propio hombre, y ello en base a que la situación en este campo dibujada es mucho peor que la anteriormente trazada y que corresponde en gran medida al medio ambiente natural.

En efecto, Europa, que es una de las regiones más densamente pobladas del mundo, viene siendo objeto en los últimos años de una explosión urbana que, a falta de control, puede conducir a la destrucción de gran parte del patrimonio cultural de sus habitantes.

Como ya se ha dicho, la situación actual es ya bastante alarmante (zonas de elevada concentración industrial y urbana se manifiestan como fuentes de polución y contaminación grave) y podría ser todavía peor en un futuro; recuérdese lo antes mencionado relativo a la formación, para los próximos veinte años, de lo que es denominado en la Comunidad «una megalópolis gigante»⁷; sin embargo, el problema reside en el hecho de que este vasto conglomerado urbano existe ya a nivel de embrión, y quizás no sea preciso aguardar el transcurso de los veinte años aludidos, pues si la progresión y el ritmo de crecimiento de esta zona continúa incrementándose como hasta ahora, lo más posible es que se constituya antes del final de este siglo.

La mayoría de las personas son conscientes de la presión ambiental a la que hoy debe hacer frente el habitante de cualquier ciudad; el ruido, la inmundicia, la congestión del tráfico, el progresivo deterioro estético del medio ambiente urbano, etcétera, son factores que contribuyen de manera decisiva a perturbar la situación ambiental, en la cual la calidad de la vida se encuentra seriamente amenazada.

Por lo que se refiere a la cada vez mayor urbanización, los problemas que afectan a los europeos son de tal calibre, que cada vez se hace más difícil encontrar una solución adecuada. En el interior y en la periferia de las ciudades los parques y las zonas verdes gradualmente se están viendo reducidos, mien-

⁷ Vid. *supra*, p. 156.

tras la población urbana aumenta y la periferia se expande»⁸.

Además, el medio ambiente —ya lo habíamos dicho— no conoce fronteras, es indivisible. La Comunidad se encuentra así frente a problemas que exigen inmediatamente ser afrontados con medidas, procedimientos y acuerdos de carácter internacional. Así, por sólo citar un ejemplo, consideremos el Mediterráneo, cuyas costas son lugar de esparcimiento y fuga de las grandes ciudades contaminadas. Este mar, además de Francia e Italia —como países comunitarios actuales—, baña otros catorce Estados; es un mar cerrado, cuyas aguas se renuevan muy lentamente, y en el que cerca de 150.000 industrias vierten sus respectivos residuos; al Mediterráneo, además, afluyen numerosos ríos cuyas aguas están contaminadas, petróleo proveniente de los petroleros en sus operaciones de lavado, carga y descarga (cerca de 300.000 toneladas anuales se calculan provenientes de estas necesarias operaciones), y finalmente, residuos de las refinerías. Todo ello provoca, como es imaginable, graves consecuencias, sobre todo para el normal desarrollo de la actividad turística, pues no debe olvidarse —como ya se apuntaba— que se estima una cifra que oscila entre los cuarenta y cincuenta millones de habitantes de los nueve Estados comunitarios los que cada año acuden en vacaciones a las orillas del Mediterráneo, y hay que tener presente que la contaminación del *Mare Nostrum* en su conjunto, y de su litoral occidental en particular, ha alcanzado ya niveles peligrosos⁹.

Por otra parte, y en cuanto a los costes de contaminación en la Europa comunitaria, cabe afirmar la dificultad grande para calcular los daños materiales debidos a la contaminación. Du-

⁸ En este orden de cosas, se ha calculado, por ejemplo, que si el desarrollo urbano de Bélgica mantuviese su actual ritmo de crecimiento, para el año 2030 toda la superficie del país se encontraría cubierta por construcciones. Sobre este tema, *vid.* MOLINA DEL POZO: «La problemática de las zonas de montaña en el ámbito de las comunidades autónomas», Comunicación presentada por el autor en las Primeras Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas, Sevilla, abril-1980, 16 pp.

⁹ Los niveles de contaminación del litoral Atlántico son, en general, más bajos, y ello debido a la mayor capacidad del Océano para absorber y neutralizar las sustancias contaminantes. Sin embargo, en algunas zonas, la situación es problemática, dada la enorme cantidad de residuos que se vierten al mar provenientes de los grandes ríos, que vienen a ser los colectores de las zonas industriales más importantes de Europa.

rante muchos años la sociedad industrial ha creído poder realizar un desarrollo económico indefinido e ilimitado sin contraer ninguna deuda con el medio ambiente, y que el aire, agua, suelo, materias primas y fuentes energéticas eran bienes libres, inagotables y gratuitos. En consecuencia, van a existir una serie de costes que pueden catalogarse de dos tipos: de un lado, los naturales costes de contenido estrictamente económico, y de otro lado, los denominados costes sociales, que el progreso tecnológico se ocupa de cargar sobre la colectividad en términos de degradación ambiental, dilapidación de recursos naturales, contaminación a distintos niveles, enfermedades varias, etc.

De los dos tipos de costes señalados, los costes sociales son amplísimos y difícilmente cuantificables, dado que durante mucho tiempo han venido siendo marginados por la contabilidad de la Hacienda Pública, a la cual sólo le han interesado los mecanismos de mercado. Con el paso de los años, y frente a los efectos cada vez más graves del «progreso tecnológico» solamente cuantitativo, se ha reparado en el hecho de que las cuentas de la economía tradicional estaban siendo erróneas, que el agua, el aire, el suelo, son bienes comunes a salvaguardar celosamente, que los recursos energéticos deben utilizarse adecuadamente y con lentitud, y que en el balance costes-beneficios, deben ser considerados los daños causados al medio ambiente, a la salud del individuo y, en definitiva, a la integridad del mundo natural. De esta manera surgió lo que actualmente se conoce con el nombre de «economía ambiental», la cual tiene muy presente los costes sociales.

En cualquier caso, y aunque resulte difícil la evaluación de los daños materiales provenientes de la contaminación, es evidente que en términos de calidad de vida, Europa está ya pagando, y a muy alto precio, su industrialización y grado de desarrollo, debiendo concluirse que el precio ha sido alto en relación al resultado obtenido, que ha sido puramente económico. Sería imposible, en este sentido, ofrecer datos precisos de la contaminación en índices habidos anualmente en la Europa comunitaria, y en términos de daños ocasionados a la propiedad, en el más amplio significado de la palabra, así como del resarcimiento de dichos perjuicios. Sin embargo, una simple ojeada

a las siguientes estadísticas referidas a un solo país podrán aportar una indicación de la gravedad del problema y de las cifras en dinero correspondientes.

CUADRO 2

EVALUACION DE LOS DAÑOS DEBIDOS
A LA CONTAMINACION ATMOSFERICA EN GRAN BRETAÑA
(EN MILLONES DE LIBRAS ESTERLINAS)

Concepto	Daño marginal		Daño total	
	Coste económ.	Coste social	Coste económ.	Coste social
Barnizado	—	6,3	—	6,3
Corrosión y protección de la estructura metálica	10	—	42	—
Productos textiles	33	—	33	—
Objetos de piel, madera, papel, goma	—	—	—	—
Daños	43	6,3	75	6,3
Lavandería y bienes domésticos (incluso lavado a máquina)	0,5	164	0,5	164
Remozamiento externo del edificio.	—	1,5	—	1,5
Limpieza de las ventanas y de la oficina	5,0	—	5,0	—
Gastos causados por la suciedad ...	5,5	165,5	5,5	165,5
Total daños y gastos causados por la suciedad	48,5	171,8	80,5	171,5

FUENTE: *Programmes Anaysis Unit, An Economic and Technical Appraisal of Air Pollution in the United Kingdom*, Chilton, Didcot, Berks, 1971.

III. PRINCIPIOS DE LA COMUNIDAD QUE INSPIRAN LA MATERIA AMBIENTAL

Pese a la existencia de una variada gama de normas que versaban acerca de cuestiones concretas en el interior de cada país, la realidad es que no había un conjunto coherente de reglas jurídicas que, de manera seria, fueran capaces de poner fin a los abusos que, en ciertos casos, se venían constatando. Así, pues, cabría afirmar que, en materia de contaminación, tan sólo en los últimos años, los diferentes Estados de la comunidad internacional han iniciado su honda preocupación por el tema, siendo, en concreto, a partir de 1970, cuando la atención mundial se comenzó a centrar en torno a la cada vez más preocupante situación —que en ocasiones ya podía catalogarse de crítica— ofrecida como panorama general acerca del medio ambiente¹⁰.

Lógica consecuencia de la reacción mundial fue el hecho de que, asimismo, la Comunidad Europea iniciase un período de estudio y reflexión sobre el tema a nivel de sus instituciones, que llegara en su día a verse culminado con la publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de un primer programa de acción en materia ambiental, y al que más adelante me referiré. Las razones que condujeron a la mencionada actitud comunitaria parecían claras. Sobre todo, fundamental había sido la respuesta positiva emitida en el interior de cada concreto Estado miembro acerca de las formas requeridas en el conjunto de las Naciones Unidas para plantear un frente único cara a ir dando soluciones a los graves problemas ya constatados en determinadas zonas del mundo por aquella década. La Comunidad Europea, como grupo de Estados orientados hacia metas comunes en todos los sectores, van a adoptar —a través de sus órganos competentes— una serie de medidas tendentes a ordenar de modo inmediato la temática ambiental, dentro al menos del compacto territorio que abarcaba su potestad para dictar normas de obligado cumplimiento.

Pero es que, además, existen otros cuatro tipos de razones

¹⁰ En este sentido, cabe citar la Conferencia sobre el habitat humano, organizada en junio de 1972 por las Naciones Unidas en la ciudad de Estocolmo. Dicha Conferencia consiguió sensibilizar a la opinión pública sobre los problemas del medio ambiente, a los cuales la humanidad en su conjunto debía hacer frente.

que son capaces de justificar la adopción de una política ambiental en el seno de la Comunidad Europea, así como la instauración de un programa comunitario en la materia. Los cuatro motivos que se observan pueden simplificarse de la siguiente manera¹¹:

- muchos problemas en materia ambiental deben ser afrontados a nivel internacional o infracomunitario;
- en cuanto que los «Nueve» forman parte de una Comunidad, todos ellos han obtenido a nivel interno particulares resultados económicos que presentan importantes conexiones con el medio ambiente;
- la Comunidad Europea se encuentra de tal manera configurada, que una acción económica diferente a nivel nacional puede llegar a alterar sustancialmente el funcionamiento normal del Mercado Común;
- en algunas ocasiones las instituciones propias de la Comunidad se revelan como más idóneas para dar respuesta a las normales exigencias de cambio de la política ambiental.

Todas las razones argüidas hasta aquí no van sino a llevarnos hacia una conclusión, a primera vista simple, pero con un fondo no desdeñable. Se trata de que la Comisión —órgano ejecutivo de las Comunidades Europeas— con el paso de los años se ha convencido de que es imposible llevar a cabo un progreso económico de auténtica envergadura sin que exista de por medio una política ambiental y ecológica. Desde que —insisto— la Comisión tuvo pleno convencimiento de la realidad transcrita, toda su actividad gira en torno a la misma, y ello es evidenciable en multitud de ocasiones. Así, ya en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad celebrada en París en octubre de 1972, unos meses más tarde, pues, de la Conferencia de la ONU de Estocolmo, se llegó a invitar a las distintas y competentes instituciones de las Comunidades Europeas a preparar para antes del mes de julio de 1973 un programa de acción tendente a la protección del medio ambiente; en efecto, el solicitado programa fue presentado al Consejo de Ministros comunitario de fecha 17 de abril de

¹¹ *Vid.*: «La política delle Comunità Europee...», *op. cit.*, p. 8.

1973; con posterioridad, dicho programa fue ampliado y se profundizó más en la redacción del denominado segundo programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, que el 17 de mayo de 1977 fue asumido por el Consejo de Ministros comunitario y que entraría en vigor días después con su inclusión en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*¹², trazando las líneas de actuación válidas para el quinquenio 1977-1981.

Pero, una vez expuestos los grandes momentos del proceso de manera rápida, detengámonos, al menos un momento, para tratar de reflejar cuáles son los principios inspiradores para la Comunidad en materia de medio ambiente, volviendo de esta manera a tomar el hilo conductor del presente trabajo, como quedaba señalado en el encabezamiento del epígrafe que se desarrolla.

Los principios en los cuales se inspira la Comunidad Europea para establecer sus normas dirigidas a la configuración de una política sobre el medio ambiente existente y aplicable en su contexto pueden ser sintetizados de la siguiente forma¹³:

1. El medio ambiente es indisociable de la organización y de la promoción del progreso humano. Así, todo proceso tecnológico debe ser estudiado y orientado teniendo presente la necesidad que en todo momento hay de proteger el medio ambiente del modo menos gravoso para la colectividad. Una política ecológica debe colocar el progreso al exclusivo servicio del

¹² En efecto, una resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 17 de mayo de 1977, dio origen al segundo programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, el cual se instalaba dentro del marco de la correspondiente política ambiental seguida ya en el contexto comunitario desde la aparición del primer programa de acción en abril de 1973.

La publicación del primer programa tuvo lugar en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 112, de fecha 20-XII-1973. La publicación del segundo programa se realizó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, número C 139, de fecha 13-VI-1977.

¹³ Se sigue aquí la clasificación de principios expuesta muy acertadamente por GABBA, «Ambiente: un impegno comunitario per l'Europa», suplemento a *Vitaoggi*, revista mensual de cultura y defensa ambiental, año III, núm. 5, mayo-1979, p. 5, en base a la lista de principios adoptada por el Consejo de Ministros en su reunión de Bonn, de fecha 31-X-1972; *vid.* también el segundo programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, *DOCE*, cit., pp. 6 a 8.

hombre, creando un medio ambiente que garantice siempre las mejores condiciones posible de vida.

2. Conviene prohibir todo disfrute de los recursos naturales y del medio ambiente natural que pueda llegar a poner en situación de peligro el equilibrio ecológico. El medio ambiente, con su limitada capacidad para absorber los residuos y desechos y para neutralizar los efectos nocivos, debe ser considerado como una riqueza de la que no conviene abusar nunca.

3. La mejor política ecológica consiste en evitar desde el principio la contaminación y otras perturbaciones del medio, antes que tener que poner remedio y combatir los efectos que de aquéllas se deriven. Por tanto, es conveniente prevenir siempre y evaluar ante todo las consecuencias que cada proceso productivo, cada utilización de recursos, y cada intervención que tenga lugar tendente a conseguir transformaciones variadas, puedan provocar en el medio ambiente.

4. Los costes precisos para obtener la prevención y la eliminación de los efectos nocivos deben cargarse en todo caso sobre quien o quienes han producido la contaminación. Se trata, pues, de la formulación y aplicación práctica del ya célebre y admitido principio según el cual «quien contamina, paga».

5. Una política ecológica no es oponible en absoluto al pleno desarrollo económico, sino que, al contrario, favorece dicho desarrollo, dado que disminuye los costes sociales causados por la contaminación y mejora la calidad del medio ambiente natural. Otras ventajas que, asimismo, pueden apreciarse con la implantación de una política ecológica coherente se reflejan en el hecho de que el saneamiento del medio ambiente crea nueva actividad económica, nuevos empleos y puestos de trabajo, y por consiguiente, es factor positivo en la lucha contra el problema del paro. En cuanto al binomio costes-beneficios, es preciso tomar en consideración los efectos globales a largo plazo de los procedimientos y medidas orientadas a lograr la mejora del medio ambiente y por ende no supervalorar los costes actuales del proceso descontaminador.

6. Dado que el medio ambiente se configura como una cuestión unitaria e indivisible, se hace totalmente indispensable la promoción y subsiguiente adopción por todos de una política ecológica a nivel internacional y mundial. Por este motivo, la Comunidad intenta coordinar y, en la medida de lo posi-

ble, armonizar las legislaciones de los distintos países miembros, con la finalidad de que la actividad concreta que en un país se lleve a cabo, no llegue nunca a provocar la degradación del medio ambiente en otro u otros países, para lo cual adopta criterios científicos uniformes, ya sea para la determinación del carácter nocivo de las sustancias peligrosas, ya sea para establecer los niveles de calidad a los que ciertos elementos pertenecientes al medio ambiente (aire, agua, suelo, etc.) deben corresponder.

Pues bien, de los principios expuestos parece deducirse una consecuencia general por todos aceptada, y es la convicción de que la protección del medio ambiente, del territorio, de los recursos naturales, lejos de ser un lujo es una auténtica necesidad, una condición esencial del mismo desarrollo económico. Una política ecológica supone garantía de supervivencia para el hombre, así como para el resto de las especies vivientes en nuestro planeta, garantía de salud pública y de reequilibrio de la naturaleza, para una vida cualitativamente mejor para todos.

En este sentido, no puede hacerse una interpretación más adecuada al texto del artículo 2 del Tratado de Roma de 1957, fundacional de la Comunidad Económica Europea; en efecto, en el mismo se alude a que los Estados miembros se han de preocupar por conseguir la realización en el seno de la Comunidad, de un «armonioso desarrollo de la actividad económica, una continua y equilibrada expansión, una creciente estabilidad, un rápido aumento de la calidad o nivel de vida, y más estrechas relaciones entre los Estados miembros». Aquí se viene a poner de relieve, una vez más, el interés de los redactores del Tratado por declarar como un objetivo primordial a conseguir, el de la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos que integran en cada momento histórico la Comunidad Europea. Sin embargo, es evidente que en la época en que fue redactado el Tratado de Roma aún no era sentida la necesidad de referencia expresa al tema del medio ambiente, dado que esta cuestión no parecía todavía suscitar ningún problema; por ello, el tenor del articulado del Tratado fundacional de la CEE no va a aludir directamente al tema, sino que lo hará de una manera indirecta si se quiere, a través de la alusión expresa que formula en el sentido de conseguir «una constante mejora»

de las condiciones de vida y de trabajo de los individuos que habitasen el territorio geográfico que abarcan los Estados miembros. Semejante objetivo principal contenido en el Tratado viene a justificar cada vez más el hecho de que la Comunidad Europea, como tal, debe poner en marcha en todo momento una política del medio ambiente que posea una serie de objetivos claramente definidos.

Consecuentemente, en una Comunidad en la cual se trabaja para crear una base industrial común, parece evidente la necesidad constante de llevar a cabo una actuación conjunta en materia de medio ambiente, si lo que se pretende es evitar que sean falseadas las condiciones de concurrencia. En el sentido apuntado, parece claro que si un Estado miembro implanta obligatoriamente en su interior normas procedimentales anti-contaminantes bastante rígidas y costosas en cuanto a su aplicación práctica, el sector industrial de ese país concreto se encontrará en una situación de desventaja respecto a sus competidores de otros países también miembros, pero que por las causas que fuesen, no hubiesen tenido a bien la adopción de normas procedimentales de similar contenido a las del país que sí las implantó, o bien los controles sobre la contaminación fuesen inenos rígidos y severos que en aquel país. Así, pues, la concurrencia no sería leal entre distintos fabricantes, pongamos por caso, de los diversos Estados miembros, atentándose con ello a uno de los principios esenciales contenidos en el Tratado fundacional: la libre concurrencia dentro de un marco de igualdad entre todos los ciudadanos de la Comunidad, lo cual pone definitivamente al margen del proceso integrador la competencia desleal. Por consecuencia, si lo que se quiere es mantener el principio comunitario de la concurrencia leal, deben continuamente adoptarse en el contexto de la Comunidad una serie de procedimientos unitarios y uniformes en materia de protección del medio ambiente.

En las mencionadas condiciones y dadas las facultades que en todo momento asisten a la Comunidad para tomar la iniciativa en lo referente a adopción de legislaciones comunes y aplicables en el interior de todos los Estados miembros de manera directa, la Comunidad Europea se encuentra en una situación privilegiada para llevar a término la resolución de los diferentes problemas relativos a la contaminación, pudiendo así evitar el

progresivo aumento de la amenaza que se cierne sobre el medio ambiente y sobre la salud pública a nivel de Europa.

IV. LOS PROGRAMAS DE ACCION COMUN

Precisamente, en orden a actuar los principios que han quedado expuestos, la Comunidad Europea, a través de la Comisión, y tal como mencionábamos más atrás, llegó a arbitrar un primer y un segundo programa de acción en materia de medio ambiente. Ambos programas, continuadores en el tiempo de los principios informadores aludidos, contienen una gran cantidad de acciones dirigidas a la consecución de una doble finalidad. Por una parte, reducir paulatinamente la contaminación en índices existentes; y, por otra parte, obtener con el paso de los años una mejora progresiva del medio ambiente en su conjunto. Así, pues, el gran objetivo perseguido por la política comunitaria del medio ambiente consiste en la mejora del habitat y de la calidad de la vida, así como de las condiciones del espacio vital de los pueblos de la Comunidad.

La aludida y esencial actividad que se intenta imponer requiere la recogida y procesamiento de todas las informaciones científicas, técnicas y económicas necesarias para adquirir un exacto conocimiento de los problemas, la delimitación de las normas para el control de los factores contaminantes y para lograr la progresiva descontaminación, y finalmente, la elección de los sectores sobre los cuales conviene intervenir de manera más urgente¹⁴. Pues bien, un gran esfuerzo de trabajo fue llevado a cabo con la sugestiva y valiosa ayuda de expertos nacionales de cada uno de los Estados comunitarios, a fin de determinar:

¹⁴ En este orden de cosas, cabe señalar que, en la actualidad, se encuentra en proceso de formación un gran inventario europeo de documentación, con el cual se pretende conseguir:

1. Una continua puesta al día de las fuentes de información en materia de medio ambiente.
2. La divulgación a todos los niveles de la misma conciencia de las diferentes cuestiones que abarca el amplio campo ambiental.

- a) Los criterios válidos, con carácter general, de evaluación de la toxicidad de los principales contaminantes del agua y del aire.
- b) La elaboración de los métodos comunes capaces de definir los «objetivos de calidad», es decir, las exigencias que un determinado medio natural debe satisfacer para ser aceptable por todos.
- c) La evaluación del coste de las medidas a adoptar para hacer frente a los niveles de contaminación existentes y a la progresiva degradación del medio ambiente.

Otro gran empeño, de contenido fundamental, en el que se encuentra inmersa la Comunidad, es el de la promoción de una conciencia ecológica, que en la actualidad es bastante difusa por lo general, a los más amplios estratos posibles de la población europea¹⁵.

El párrafo 236 del segundo programa de acción de las Comunidades Europeas en materia ambiental tiende con toda evidencia a reflejar el principio de la participación popular, principio que se ofrece como indispensable desde el instante en que lo que se pretenda sea inmunizar a las gentes contra los falsos argumentos que, empleados por otras fuerzas diferentes a las ecológicas, han basado hasta el presente su éxito sobre el libre y total disfrute de los recursos, sin tener en cuenta que de continuar así, la misma esencia de dichos recursos, que es su existencia, se está poniendo en peligro constantemente, y cunde la grave amenaza de que terminen por ser un recuerdo más cara a las futuras generaciones, las cuales ya no tendrán la posibilidad real de goce y disfrute de unos bienes, que son patrimonio de toda la humanidad, de forma ordenada y, por ende, con base

¹⁵ La vocación por conseguir los fines reseñados en torno a propagar una conciencia ecológica más amplia entre todos los ciudadanos europeos, se encuentra inserta en el tenor del párrafo 236 del segundo programa de acción de las Comunidades Europeas en materia del medio ambiente, para el quinquenio 1977-1981, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 139, de 13-VI-1977, p. 41. Dicho párrafo se expresa de la siguiente forma: «La protección del medio ambiente es asunto de todos en la Comunidad y es por ello conveniente que la opinión pública tome conciencia de su importancia. El éxito de una política ecológica dependerá de la contribución de todas las categorías de la población y de todas las fuerzas sociales de la Comunidad para proteger y mejorar el medio ambiente. Ello implica el desarrollo a todos los niveles de una acción educativa continua y profunda a fin de que cada uno en la Comunidad tome conciencia del problema y asuma plenamente sus responsabilidades frente a las generaciones futuras.»

en un conjunto de reglas y principios de generalizada aceptación y observancia.

En el mismo sentido, hay que notar el hecho de que la Comunidad Europea viene instrumentando un continuado intercambio de información con diferentes organizaciones internacionales¹⁶, de manera que pueda llevarse a cabo entre todas una más amplia y mejor coordinación de las distintas acciones que se emprendan en materia ambiental, así como para servirse todos de todas y cada una de las experiencias habidas en torno a las cuestiones que nos ocupan. Asimismo, la Comisión mantiene relaciones con los países en vías de desarrollo, ya sea para examinar las posibles incidencias que las medidas de protección ambiental pueden tener sobre su incipiente desarrollo, ya sea para advertir a dichos países acerca de los problemas ya sufridos en Europa, con el fin de que en estos otros países no se vuelvan a repetir las causas que provocaron los errores constatados en los países industrializados, ya sea para ejercer una cooperación internacional que tenga en cuenta la estrecha interdependencia de la economía mundial y trate de reparar las injusticias cometidas en el pasado.

Pues bien, hasta el momento presente, puede afirmarse que las acciones iniciadas en materia ambiental en los países comunitarios responden en concreto a la lista de objetivos que se prevén en el primer y segundo programas de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente¹⁷. De esta manera, las acciones hasta ahora emprendidas se dirigen a dar solución como prioritarios a los siguientes problemas:

- Prevención y reducción de la contaminación de las aguas dulces y del agua del mar, bajo todos sus diversos aspectos.
- Contaminación atmosférica.
- Identificación, control y fijación de normas contra la introducción en el medio ambiente de sustancias contaminantes producidas por las industrias, así como de residuos de diferentes tipos.

¹⁶ Así, por sólo citar algunas de ellas, mencionaremos la ONU, la OCDE, el Consejo de Europa, etc.

¹⁷ Vid. párrafo 12 del segundo programa de acción de las Comunidades Europeas en materia del medio ambiente, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, cit., página 6.

- Fijación de una normativa para el conjunto de nuevos productos químicos que cada año se precipitan sobre el mercado.
- Contaminación de las plantas para la producción de energía.
- Contaminación acústica.

Por lo que se refiere a la mejora del medio ambiente relativa a la protección y gestión racional del territorio y de sus recursos naturales, los dos programas de acción de las Comunidades Europeas vienen a contemplar este concreto campo de actuación¹⁸. En este sentido, cabe destacar que los programas comunitarios están dirigidos a los siguientes puntos fundamentalmente:

- La salvaguardia del medio ambiente natural, mediante procedimientos tendentes a favorecer desde la agricultura de montaña a las zonas costeras, y desde la protección de la fauna hasta la de la flora.
- Los efectos de la urbanización y de la concentración urbana, de manera que puedan definirse en común las orientaciones de una política urbanística racional.
- La mejora progresiva del medio ambiente laboral.
- La recuperación y el almacenamiento de los residuos sólidos.
- La preparación de un método para la elaboración de una «cartografía ecológica» que constituya la base de conocimiento suficiente para cada intervención tendente a la modificación del medio ambiente y del territorio.
- Los criterios uniformes para evaluar de forma previa las consecuencias que pueden acarrear las distintas intervenciones sobre el medio ambiente, la salud y los recursos naturales; de esta manera podrán prevenirse todos y cada uno de los efectos que no son en absoluto deseables.

Hasta aquí, pues, el contenido de los dos programas de acción comunitarios en lo referente a principios que informan la

¹⁸ Vid. párrafos 84 a 88 del segundo programa de acción de las Comunidades Europeas en materia del medio ambiente, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, cit., p. 19.

actual política del medio ambiente y objetivos a desarrollar a través de la reiterada política comunitaria. No es ahora el lugar oportuno para introducirnos en el análisis de todos y cada uno de los puntos que, mediante división en títulos y capítulos, abordan los mencionados programas de acción comunitaria. Por ello, preferimos remitir su estudio a la investigación, actualmente en curso y que verá la luz en breve, a que al principio de este trabajo hacíamos alusión. En consecuencia, pasamos a desarrollar el último epígrafe de esta breve aportación al tema monográfico del medio ambiente objeto del presente volumen.

V. NUEVAS ORIENTACIONES COMUNITARIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La elaboración y posterior publicación de los dos programas de acción de los años 1973 y 1977 vinieron a poner en marcha una serie de mecanismos legales tendentes a desarrollar todos y cada uno de los variados aspectos que, a modo de objetivos concretos a realizar, son tratados en dichos programas comunitarios. En este orden de cosas, a partir del año 1973, son numerosísimas las normas jurídicas que vienen dedicándose a ordenar coherentemente el conjunto de acciones diversas que conforman la importante política comunitaria en materia de medio ambiente. Las normas jurídicas propias del Derecho comunitario son utilizadas continuamente por aquellos órganos comunitarios que, por ser competentes, poseen las atribuciones necesarias para legislar acerca de estas cuestiones¹⁹. Dada, pues, la amplia gama de normas que regulan la materia, se estima ahora oportuno hacer alusión únicamente a las más importantes que se han dictado a lo largo del último año, al objeto de no extender demasiado las páginas de este trabajo.

¹⁹ Para apreciar mejor la natural evolución en la materia, es recomendable la lectura del *Premier Rapport: L'état de l'environnement*, edit.: Commission des Communautés Européennes, Bruselas-Luxemburgo 1977, 275 páginas; y del *Deuxième Rapport: L'état de l'environnement*, edit.: Commission des Communautés Européennes, Bruselas-Luxemburgo 1979, 163 pp.; además, es interesante el anexo I, relativo a la legislación en materia de medio ambiente (propuestas adoptadas por el Consejo de Ministros), que se contiene en «La política delle Comunità Europee...», *op. cit.*, pp. 30 a 33.

En efecto, a lo largo del año 1979, fueron numerosísimas las proposiciones de directivas que se sometieron al Consejo de Ministros por parte de la Comisión; de todas las propuestas elevadas, fueron bastantes las aprobadas, particularmente en materia de protección de las aguas. También las actividades comunitarias hacia el exterior en la materia ambiental dieron lugar a la celebración de consultas y negociaciones que avocaron en la firma de dos convenios internacionales, uno relativo a la conservación de la vida salvaje y del medio natural de Europa²⁰, y otro referente a la polución atmosférica más allá de las fronteras a larga distancia²¹. Formando parte de la actividad internacional de la Comunidad llevada a cabo en el terreno del medio ambiente, hay que citar también su participación en los trabajos realizados bajo los auspicios de la OCDE, el Consejo de Europa y la ONU. Asimismo, la Comisión transmitió al Consejo de Ministros una recomendación de decisión acerca de la participación en las negociaciones orientadas a la conclusión de un acuerdo sobre la conservación de las especies migradoras pertenecientes a la fauna salvaje²².

Por otra parte, las diferentes sesiones habidas por el Consejo de Ministros del medio ambiente²³ permitieron en 1979 llevar a cabo una reflexión global acerca de la política del medio ambiente, sus necesidades, los medios necesarios para ponerla en marcha, etc. En este sentido, el 9 de abril de 1979, los ministros procedieron, a partir de una comunicación de la Comisión, a celebrar un debate de orientación general en torno a

²⁰ Firmado en Berna el 19-X-1979, consecuencia de la Tercera Conferencia interministerial europea sobre el medio ambiente; *vid. Boletín C. E.* 3-1979, punto 2.1.67, y *Boletín C. E.* 4-1979, punto 2.1.47.

²¹ Firmado en Ginebra el 14-XI-1979, en el curso de la reunión a alto nivel sobre la protección del medio ambiente celebrada en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas; *vid. Boletín C. E.* 11-1979, punto 2.1.60.

²² La fecha de la transmisión de la Comisión al Consejo es la de 18-IV-1979; *vid. Boletín C. E.* 4-1979, punto 2.1.55.

²³ Ya se sabe que el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, como institución inserta en los Tratados fundacionales, está formado en sus reuniones habituales por sus titulares, que son los diferentes Ministros de Asuntos Exteriores de los nueve Estados miembros; sin embargo, cuando los temas a debatir en su seno son propios de materias concretas y especializadas, como agricultura, energía, industria, medio ambiente, etc., son los ministros responsables de esas áreas concretas los que integran el Consejo de Ministros en semejantes ocasiones, en lugar de los de Asuntos Exteriores.

la política comunitaria del medio ambiente. Consecuencia fundamental extraída del mencionado debate, y que a partir de aquel Consejo de Ministros viene siendo técnica habitual que preside la ordenación de la política ecológica comunitaria, fue la convicción y acuerdo por parte de todos los presentes, de la necesidad de preparar recursos tendentes a desarrollar acciones de contenido preventivo. Ya se dice en el programa de acción de la Comunidad que la mejor política ecológica consiste en evitar antes de su inicio todos aquellos factores perturbadores que producen contaminación a niveles industriales, intentando poner solución a las causas antes que verse obligados a intervenir más tarde para modificar los efectos; es decir, se trata de ejercer en todo momento una acción preventiva. Esta tendencia supone la existencia y manifestación de una voluntad recíproca por parte de la Comunidad, los distintos Estados miembros y los industriales, ya sean personas físicas o jurídicas. El propio Consejo, no obstante, dejó expresado que la mencionada y precisa aproximación requiere una acción pragmática y progresiva, en base a lo cual invitó a la Comisión a ir preparando el marco descrito en sectores muy concretos, para de ahí ir observando las reacciones que se produzcan, y con ello ir adquiriendo la experiencia necesaria que llegue en unos años a servir para implantar el sistema de manera generalizada en todos y cada uno de los sectores industriales de la Comunidad.

Asimismo, dentro de las nuevas orientaciones cabe señalar cómo el Consejo de Ministros ha manifestado su total convicción e interés por desarrollar los procedimientos denominados de «estudios de impacto», como medios preventivos conducentes a lograr la mejora del medio ambiente²⁴; para ello, ha fijado los principios básicos que en esta materia deberán ser tenidos en cuenta por la Comisión a la hora de poner en marcha sus trabajos; en este sentido, el Consejo de Ministros ha reconocido el valor de una política coherente en materia de residuos que sea capaz de asegurar no sólo una protección más eficaz del medio ambiente, sino también una mejor utilización de los recursos que aquéllos representan como materias primas y fuentes de energía. Por último, el Consejo de Ministros ha puesto de relieve el interés que tiene por llevar a cabo una amplia pro-

²⁴ Vid. *Boletín C. E.* 4-1979, punto 2.1.42, y punto 2.1.57.

moción de tecnologías propias, tendente tanto a la modificación de los procesos de producción como a la revalorización de los subproductos.

Para no hacer demasiado extenso este trabajo, y una vez fijadas las nuevas orientaciones que presiden a nivel global y generalizado la actuación de las Comunidades Europeas en materia ambiental, se señalarán ahora tan sólo las manifestaciones jurídicas que corresponden a los distintos aspectos del tema ecológico durante el transcurso del último año, remitiendo en cada caso al *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, en donde se encuentra publicada la norma concreta que regula cada una de las cuestiones citadas²⁵. Así:

1. En materia de protección de las aguas, como ya se dijo, el año había sido bastante prolijo por lo que a normativa legal se refiere; en este sentido, hay que hacer remisión a los siguientes *Diarios Oficiales de las Comunidades Europeas*:

- «DOCE» L 20, de fecha 26-I-1980; «Boletín CE» 6-1979, punto 2.1.56.
- «DOCE» C 146, de fecha 12-VI-1979; «Boletín CE» 5-1979, punto 2.1.82.
- «DOCE» C 169, de fecha 6-VII-1979; «Boletín CE» 6-1979, punto 2.1.59.
- «DOCE» L 281, de fecha 10-XI-1979; «Boletín CE» 6-1979, punto 2.1.60.
- «DOCE» L 271, de fecha 29-X-1979; «Boletín CE» 6-1979, punto 2.1.57.
- «DOCE» C 67, de fecha 12-III-1979; «Boletín CE», 2-1979, punto 2.3.9.
- «DOCE» C 128, de fecha 21-V-1979.

2. En materia de lucha contra la contaminación atmosférica, además de la puesta en marcha el 1 de febrero de 1979, de un programa de intercomparación para el «prélèvement» y la medida de las partículas en suspensión, cabe mencionar las normas que se contienen en:

- «Boletín CE» 6-1979, punto 2.1.64.
- «Boletín CE» 9-1979, punto 2.1.42.
- «Boletín CE» 11-1979, punto 2.1.60.

²⁵ Vid. *Treizième Rapport Général sur l'activité...*, op. cit. pp. 151 a 159.

3. En materia de lucha contra las molestias ocasionadas por el ruido, se distingue entre el que se produce como consecuencia del trabajo en canteras y minas, el producido por material doméstico, y el que se produce en el campo de la aeronáutica. Las normas emanadas sobre la materia afectan al primero y tercero de los modos indicados. Así, se remite a los siguientes *Diarios Oficiales*:

- «DOCE» C 300, de fecha 1-XII-1979; «Boletín CE» 10-1979, punto 2.1.77.
- «DOCE» L 18, de fecha 24-I-1980.

4. En materia que afecta a los productos químicos en el medio ambiente, cabe citar la reunión inaugural del Comité Científico consultivo para el examen de la toxicidad y de la ecotoxicidad de los compuestos químicos, que tuvo lugar los días 24 y 25 de octubre de 1979; además, es de destacar la siguiente normativa aplicable:

- «DOCE» L 259, de fecha 15-X-1979; «Boletín CE» 9-1979, punto 2.1.46.
- «Boletín CE» 3-1979, punto 2.1.65; «Boletín CE» 9-1979, punto 2.1.44; «Boletín CE» 10-1979, punto 2.1.72.

5. En materia relativa a recuperación y evaluación de los desechos o residuos, el grupo denominado «utilización energética de los residuos» continuó sus trabajos sobre el tema de los residuos urbanos, no estando aún publicados los resultados y conclusiones de sus tareas, los cuales lo serán al final del presente año. Además, cabe citar la normativa que se contiene en:

- «Boletín CE» 4-1979, punto 2.1.45.

6. En materia relativa a la conservación del patrimonio natural cabe destacar las siguientes normas contenidas en los *Diarios Oficiales de las Comunidades Europeas* que a continuación se enumeran:

- «DOCE» L 103, de fecha 25-IV-1979.
- «DOCE» C 103, de fecha 25-IV-1979.

7. En materia referente a la mejora del cuadro de vida, las tareas orientadas al establecimiento de un método de «cartografía ecológica» continuaron a lo largo de 1979. Además, conviene tener en cuenta lo que se contiene en el siguiente «Boletín CE»:

- «Boletín CE» 11-1979, punto 2.1.69.
- «Boletín CE» 11-1979, punto 2.1.70.