

LOS RETOS DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA¹

MARTA GARCÍA DE LA CALZADA
Abogada del Estado.
Jefe de los Servicios Jurídicos del
Ministerio de Medio Ambiente.

INTRODUCCIÓN

«...El medio ambiente es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas ni, por tanto, jurídicas...» (STC 102/1995, de 26 de junio F.D. 7).

Sirvan estas ilustrativas palabras del Tribunal Constitucional, para introducir la exposición de la política comunitaria de medio ambiente, que ha seguido una evolución paralela a la progresiva concienciación social sobre la necesidad de cambiar las relaciones del hombre con la naturaleza.

El interés por la protección del medio ambiente es un fenómeno relativamente reciente. En la primera mitad del siglo XX, no fue objeto de atención por suponer inagotables los recursos naturales y su capacidad para absorber la contaminación generada por el ser humano; sin embargo, la constatación de la repercusión que todas las actividades humanas tienen en la naturaleza y el carácter irreversible de los daños que a la misma pueden causarse determina la creciente inquietud medioambiental de una sociedad y sus instituciones que culmina en el desenvolvimiento de políticas ambientales, incluso a nivel global, y en la adopción de medidas e instrumentos concretos de intervención; todo ello, en el marco de un nuevo concepto: el desarrollo sostenible como expresión del necesario equilibrio entre el desarrollo económico y social de los seres humanos y la protección del medio ambiente, sin poner en peligro el uso futuro de los recursos naturales; en definitiva, un desarrollo *«...que satisfice*

1. Este trabajo es fruto de la ponencia presentada en la Universidad de Huelva el día 9 de diciembre de 1999 en el marco del programa Robert Schumman de la Unión Europea.

las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. (Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, Informe Brundtland, 1987).

Esta evolución es claramente perceptible en la política comunitaria medioambiental. Aunque hay que esperar hasta 1987 (Acta Única Europea), para que la acción comunitaria en esta materia tenga cobertura en los «Tratados», ya en la década los 70 empiezan a dictarse las primeras directivas de carácter ambiental, de marcado carácter correctivo (posterior a la producción del daño) y puntual (se trata de abordar problemas concretos: establecimiento de límites a las emisiones de gases de escape de los vehículos de motor y residuos de la agricultura y de las instalaciones industriales). En los años 90, las modificaciones incorporadas por el Tratado de Maastricht suponen la definitiva consolidación de la política comunitaria medioambiental al más alto nivel que se materializa en una nueva estrategia de acción más amplia: por un lado, la actividad legislativa de la Comunidad no se va a limitar a la adopción de medidas dirigidas a solucionar problemas concretos o a controlar determinados procesos y actividades y se aprobarán medidas «horizontales» dirigidas a regular una diversidad de actividades sensibles desde el punto de vista medio ambiental; paralelamente, se toma conciencia de que las medidas legislativas no son suficientes para lograr los objetivos propuestos, compaginando los instrumentos normativos con otros de mercado y de apoyo a la investigación, información, educación y financieros.

En fin, en la exposición de la política común medioambiental es inexcusable la referencia a los Programas de Acción Comunitaria en materia de medio ambiente (PACMA), caracterizados porque, aún careciendo de valor normativo, son expresión de la estrategia comunitaria a seguir durante un determinado periodo temporal y er cuanto tal, antecedentes de las medidas legislativas que se hayan de adoptar, y pauta interpretativa de primer orden. Desde 1973 hasta hoy, son cinco los PACMAS aprobados que, a su vez, reflejan la evolución de la sensibilidad comunitaria y su compromiso en la defensa del medio ambiente.

LA POLÍTICA COMÚN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. PRIMERA ETAPA: TRATADOS CONSTITUTIVOS, ACTA ÚNICA EUROPEA Y LOS CUATRO PRIMEROS PACMAS

Pasando a desarrollar las ideas anunciadas en la introducción y con la única pretensión de sistematizar la exposición, podemos distinguir dos etapas, tomando como referencia el año 1992 el que se firma el Tratado de la Unión y se celebra en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, («Cumbre de la Tierra»).

Hasta esa fecha, el análisis de la política medioambiental en el derecho originario comunitario y la aprobación de los cuatro primeros PACMAS centrarán la atención de este trabajo.

1. Tratados constitutivos y aprobación de los I, II y III PACMA

Ninguna disposición de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, firmados en París, 1951, y Roma, 1957, hace referencia a la protección del medio ambiente. Las circunstancias históricas y económicas que presiden el acontecimiento explican, sin necesidad de mayor comentario, esta situación.

En los años 70 se inicia el cambio. En este sentido, es especialmente significativo el reconocimiento institucional de que: *«La expansión económica, que no es un fin en sí, debe prioritariamente, permitir atenuar la disparidad de las condiciones de vida... Debe traducirse en una mejora de la calidad así como del nivel de vida... Una atención particular se concederá a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente, a fin de poner el progreso al servicio de los hombres.* (Declaración aprobada en la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad, celebrada en París en 1972).

Esta Declaración se inscribe en la toma de conciencia de la importancia de la protección ambiental y su necesaria consideración global puesta de manifiesto en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Entorno Humano («Una sola Tierra») celebrada en Estocolmo, en el mismo año, 1972, y constituye el motor de arranque en la formación de una verdadera política comunitaria en materia medioambiental.

De hecho, El 22 de noviembre de 1973 se aprueba el Primero de los Programas de protección del medio ambiente, con un carácter limitado, y una estrategia fundamentalmente correctora, tendente a disminuir los efectos de los contaminantes más graves. Hasta 1986 se adoptaron el II y III PACMA. Este último, incorpora como novedad fundamental la necesidad de integrar el medio ambiente en los demás sectores de la política común y la afirmación del principio de prevención, dando preferencia a las medidas de prevención de los daños al medio ambiente.

Como ya se expuso, la ausencia de base explícita en los Tratados no fué obstáculo para que las instituciones comunitarias comenzaran a dictar actos legislativos, directivas fundamentalmente, de carácter medio ambiental, amparándose en una amplia interpretación, avalada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas, de los artículos 100 (armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o el funcionamiento del mercado común) y 235 del Tratado CEE.

Esta situación termina con la aprobación del Acta Única Europea.

2. Acta Única Europea y IV PACMA

En vigor desde el 1 de julio de 1987, el Acta Única Europea modifica el Tratado CEE, con vistas a conseguir el establecimiento progresivo del mercado interior, esto es, un espacio sin fronteras interiores que garantice la libre circulación de mercancías, personas y capitales, reforzando la cohesión económica y social a fin de promover el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad.

Desde el punto de vista medioambiental, el Acta Única supuso un avance sustancial: por vez primera se da máxima cobertura a la acción comunitaria en esta materia, al introducir en la tercera parte del Tratado CEE un nuevo Título VII –artículos 130R, 130S y 130T–, que consagra las bases de la actuación comunitaria en materia de medio ambiente y que pueden sintetizarse como sigue:

a) Se definen los *objetivos, principios y factores* a considerar en la acción de la Comunidad respecto al medio ambiente.

- Los objetivos enunciados son:
 - Conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente.
 - Contribuir a la protección de la salud de las personas
 - Garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.
- La consecución de estos objetivos exigirá una acción común basada en los siguientes principios:
 - Acción preventiva: debe darse preferencia a las medidas de prevención de los daños al medio ambiente.
 - Corrección en la fuente: los problemas medioambientales deben solucionarse prioritariamente en el lugar en que se producen.
 - El que contamina paga: el contaminador debe sufragar los gastos de prevención y eliminación de la contaminación.
 - La acción comunitaria es subsidiaria, en la medida en que los objetivos a alcanzar puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros.
- En fin, deberán tenerse en cuanto en este ámbito los siguientes factores:
 - Los datos científicos y técnicos disponibles.
 - Las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad.
 - Las ventajas e inconvenientes que puedan resultar de la actuación comunitaria en la materia o de la falta de actuación.
 - El desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.
- Por lo demás:
 - Se consagra la *cooperación internacional* de la Comunidad con terceros países y organizaciones internacionales competentes, sin perjuicio de la com-

petencia propia de los Estados miembros para negociar y suscribir Tratados Internacionales.

- Se reconoce la posibilidad de que cada Estado miembro mantenga o adopte medidas de *mayor protección* compatibles con el Tratado.
- Se afirma el *carácter transversal* de la acción medio ambiental que debe ser un componente de las demás políticas de la Comunidad.
- La *financiación y ejecución* de la política medioambiental se asumirá por los Estados miembros, con carácter general.
- Se exige la *unanimidad* en la adopción de las decisiones del Consejo.

Por otra parte, el 19 de octubre de 1987 se aprueba para el periodo 1987-1992 el IV Programa de Acción de materia de Medio Ambiente, en el que destaca la importancia de la investigación en sectores relacionados con el medio ambiente, la necesaria promoción de la información y educación ambiental, y el reconocimiento de la integración ambiental como condición para el desarrollo económico.

CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. TRATADOS DE MAASTRICH Y AMSTERDAM. V PACMA: «HACIA UN DESARROLLO SOTENIBLE»

En la década de los 90 se consolida definitivamente la política ambiental comunitaria. El impulso que se quiere dar a las cuestiones medioambientales queda patente en la Declaración aprobada en la reunión del Consejo europeo celebrada en Dublín en 1990:

«Reconocemos nuestra especial responsabilidad en cuanto al medio ambiente, tanto ante nuestros propios ciudadanos como ante el resto del mundo. Nos comprometemos a intensificar nuestro esfuerzo para proteger y mejorar el entorno natural de la Comunidad y del mundo del que forma parte. Entendemos que la actuación de la Comunidad y sus Estados miembros debe desarrollarse de forma coordinada, basándose en los principios de desarrollo sostenible y actuación preventiva y profiláctica... El objetivo de esta actuación debe ser garantizar a los ciudadanos el derecho a un medio ambiente limpio y saludable.... La consecución de este objetivo debe ser una responsabilidad compartida».

Pues bien, el objetivo –al que siempre hay que aspirar– de promover un continuo desarrollo económico y social, no puede ya comprenderse fuera del equilibrio ambiental, y ello se va a reflejar en las disposiciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastrich el 7 de febrero de 1992 y en la aprobación del ambicioso V PACMA bajo el título «Hacia un desarrollo sostenible».

Por otra parte, es evidente que la política ambiental comunitaria se integra en una acción más amplia: los problemas ambientales (el efecto invernadero, el deterioro de la capa de ozono...) tienen un carácter global que exigen una estrategia del mismo carácter. La Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 constituye un hito de primer orden en la asunción de una política ambiental global.

1. Tratado de Maastrich

El Tratado de la Unión (Maastrich, 1992) reconoce por vez primera y expresamente la política en el ámbito del medio ambiente (artículo 3.K) como acción comunitaria encaminada a lograr uno de sus principales objetivos: «un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente» (artículo 2).

Las modificaciones más importantes introducidas (artículos 130 R, 130S, y 130T) son las siguientes:

- a) Además de los determinados en el Acta Única, es *objetivo* de la acción común «El fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente».
- b) Los *principios* que deben guiar la política comunitaria medio ambiental son los ya reconocidos en el Acta Única (acción preventiva, corrección en la fuente, quien contamina paga, subsidiariedad), a los que se incorpora el principio de cautela que autoriza a los Estados miembros a adoptar medidas sin esperar a conclusiones científicas definitivas sobre la existencia de un peligro para el medio ambiente.
- c) Las medidas de armonización necesarias para el logro de las exigencias de protección del medio ambiente, incluirán, en los casos apropiados, *una cláusula de salvaguardia* que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.
- d) Las exigencias de la protección del medio ya no son simple componente de las demás políticas de la Comunidad (según expresión del Acta Única) sino que deberán integrarse en su *definición y realización*.
- e) Se modifica el procedimiento comunitario de toma de decisión del Consejo que requiere *mayoría cualificada*. No obstante, seguirá exigiéndose unanimidad en la adopción de disposiciones de carácter fiscal, medidas de ordenación territorial y gestión del suelo, gestión de recursos hídricos, y elección de fuentes de energía y estructura general del abastecimiento energético.
- f) Con carácter general los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente Sin embargo se prevé la creación de un *Fondo de Cohesión* que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente.

En fin, la referencia al derecho originario comunitario debe terminar citando el Tratado de Amsterdam (octubre 1997), en vigor en España desde el 1 de mayo de 1999; como novedad fundamental se establece que la decisión de las acciones que la Comunidad deba emprender para la realización de los objetivos fijados en materia medioambiental se adoptará por el Consejo bajo el procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo, y previa Consulta del Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Sigue siendo preceptiva la unanimidad, en las mismas materias en que la exigía el Tratado de la Unión.

2. Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (de Río de Janeiro, 1992)

En el apartado de la dimensión exterior de la política comunitaria, debe recordarse que poco después de la firma del Tratado de la Unión, en el mismo año 1992, se celebra la cumbre de Río de Janeiro, en la que representantes de 172 gobiernos, adoptaron tres grandes acuerdos que crearon un marco nuevo para las políticas ambientales:

- La Agenda 21, un plan de acción mundial, un programa de trabajo para promover el desarrollo sostenible.
- La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en la que se enuncian un conjunto de principios acerca de los derechos individuales y obligaciones de los Estados.
- La Declaración de principios relativos a los bosques, con unas directrices para la ordenación más sostenible de los bosques en el mundo.

Se aprobaron también, para su firma, dos importantes Convenios:

- *La Convención Marco sobre Cambio Climático*, cuyo objetivo es «la estabilización de la concentración atmosférica de los gases de efecto invernadero a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas por el cambio climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible».

Ratificado por España en 1993, cabe señalar que se han celebrado 5 sesiones de la Conferencia de las Partes (Berlín, 1995; Ginebra, 1996; Kioto, 1997; Buenos Aires, 1998; Bonn, 1999). Particularmente, la Tercera Conferencia de las Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (Kioto) aprobó un Protocolo que recoge, por primera vez, compromisos concretos de los países industrializados para proceder a la reducción de emisiones de gases con efectos invernadero con un periodo de compromiso para el quinquenio 2008-2012.

- *El Convenio sobre Diversidad Biológica*, cuyo objetivo es «la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos mediante, entre otras, cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada».

3. V Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (1993-2000)

El V PACMA «Hacia un Desarrollo sostenible» fue aprobado el 1 de febrero de 1992 y revisado el 24 de septiembre de 1998.

Su introducción indica que el éxito a largo plazo de las iniciativas comunitarias más importantes, como son el mercado interior y la unión económica y monetaria, va a depender del carácter sostenible del resto de las políticas de la Comunidad: el desarrollo económico y social de los ciudadanos europeos depende de la calidad y protección del medio ambiente y sus recursos.

«...El Programa constituye un punto de inflexión para la Comunidad. Así como el desafío de los años 80 fue la realización del mercado interior, la reconciliación del medio ambiente y desarrollo es uno de los principales retos a los que se enfrentan la Comunidad y el mundo en la década de los 90. “Hacia un desarrollo sostenible” no es un programa concebido sólo por la Comisión, ni va exclusivamente dirigido hacia a los ecologistas. Proporciona un marco para un nuevo planteamiento del medio ambiente y de la actividad y el desarrollo económico social y se necesitará una auténtica voluntad en todos los niveles de los espectros políticos y empresariales, y todos los miembros del público deberán participar como ciudadanos y consumidores para conseguir que funcione...».

Su contenido se estructura en tres partes, dedicadas respectivamente a:

1. La definición de la política y estrategia a favor del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la Comunidad europea.
2. La segunda, bajo el título «La función de la Comunidad en un escenario internacional más amplio» define la estrategia comunitaria en el contexto de la cooperación, internacional o bilateral, en especial la consolidación de la cooperación con los países de Europa Central y Oriental y del Mediterráneo, el fortalecimiento de su papel en relación a los temas medioambientales que figuran en la Agenda 21 y la relación entre la protección del medio ambiente y el crecimiento de los países en desarrollo con especial atención a los países de Europa Central y Oriental.
3. La última parte del Programa se dedica a la definición de prioridades, costes y revisión.

Vamos a centrar nuestra exposición en la primera parte del Programa en la que se analiza el estado del medio ambiente en la Comunidad, definiendo la estrategia a seguir.

En un intento de síntesis, cabe señalar que el V PACMA consagra el principio de responsabilidad compartida, aborda una serie de temas ecológicos (cambio climático, acidificación y contaminación de la atmósfera, merma de los recursos naturales y de la diversidad biológica, reducción y contaminación de los recursos hídricos, deterioro del medio ambiente urbano y de las zonas costeras y el problema de los residuos) fijando una serie de metas u objetivos que respecto a los mismos se han de conseguir, con especial atención a cinco sectores de actividad seleccionados por su importancia económica y medioambiental (industria, energía, agricultura, transporte y turismo); en fin, se amplía la gama de instrumentos comunitarios de acción que no pueden seguir limitándose a los puramente normativos.

a) *El principio de responsabilidad compartida*

Con este principio, se trata de superar la estrecha visión medioambiental hasta ahora imperante que tiene como destinatarios únicos a los gobiernos y sectores industriales determinados, exigiendo una participación más amplia y activa de todos los agentes económicos, incluidos los poderes públicos, las empresas públicas y privadas en todas sus formas y, sobre todo, el público en general como personas preocupadas por el medio ambiente, generadores directos de contaminación y residuos y consumidores de bienes y servicios. La revisión del programa ahonda en este principio a fin de garantizar que los mencionados agentes no sólo sean sujetos pasivos de una acción comunitaria sino partícipes en la preparación y ejecución de la acción y política común.

b) *Actuaciones sectoriales*

Industria

El carácter meramente prohibitivo de las medidas ambientales que hasta ahora se han adoptado en el sector industrial, ha llevado a considerar que el desarrollo industrial y la protección ambiental son conceptos antagónicos. La constatación de que la calidad del medio ambiente y el crecimiento económico son dependientes entre sí, obligan a cambiar esta antigua concepción a base de transformar la inquietud del medio ambiente en una ventaja competitiva, optimizando la gestión de los recursos, aumentando la confianza de la población y las oportunidades del mercado a través de:

- La mejora de la gestión y el control de los procesos de fabricación, por medio, entre otras cosas, de un sistema en el que se supedite la renovación de las autorizaciones de funcionamiento industrial a la aplicación de una prevención y un control de la contaminación integrados y el establecimiento de ecoauditorías.

- El sector industrial tiene que generar menos residuos y gestionarlos mejor; para ello, deberán hacerse inventarios de residuos, establecer incentivos económicos y fiscales, y favorecer los sistemas de depósitos y retorno de los productos de desecho a sus fabricantes. Debe dictarse normas rigurosas de eliminación de residuos industriales mediante incineración y en vertederos.
- Hay que favorecer los productos ecológicos: con la ecoetiqueta, con normas sobre productos y una mayor información al consumidor sobre los productos de menor coste ambiental.
- Se fomentará los acuerdos voluntarios y otros tipos de autorreglamentación del sector.

Energía

Las espectaculares previsiones de NN.UU. sobre el crecimiento de la población para el año 2050, determinan unas previsiones de un importante aumento de la demanda de energía, con los consiguientes problemas medioambientales. Por lo que se refiere a la estrategia asumida en el Programa:

- Se establecen objetivos específicos de reducción de la contaminación para CO₂, SO₂ y NO_x.
- Se fomentará los programas tecnológicos estratégicos para conseguir que se produzca menos carbono mediante el uso de energías renovables.
- Reducir el consumo de energía a base de introducir instrumentos económicos que hagan recaer sobre el consumidor los costes que supone realmente el consumo de energía, por ejemplo, mediante un impuesto CO₂/energía y promover una información, educación y formación de los usuarios finales más adecuadas.
- Normas de rendimiento energético aplicables a todo tipo de máquinas y electrodomésticos.

Transporte

Se reconoce la capital importancia de este sector que ha contribuido de forma decisiva al crecimiento económico de la Comunidad pero también su impacto ambiental en grados distintos, así como el más que previsible aumento de la demanda de transportes y del tráfico cuando se realice el mercado interior y como consecuencia de la evolución política y económica de Europa central y oriental y de la creación del Espacio económico Europeo. La estrategia a seguir pasa por:

- Procurar vehículos y combustibles más limpios (fijación de valores límites de emisión y aplicación de incentivos económicos y fiscales).
- Racionalización y optimización de las infraestructuras.
- Modificar las normas y hábitos de conducción.

Agricultura

Se advierte que, hasta el momento, la PAC se ha desarrollado en gran medida con los mecanismos de mantenimiento de los precios que tenían por objeto lograr los fines de garantizar el suministro de alimentos a precios razonables, estabilizar los mercados y aumentar el nivel de vida de la comunidad agraria. Sin embargo, este mecanismo o instrumento tiene efectos secundarios menos positivos como la superintensificación de cultivos, explotación excesiva, degradación de los recursos naturales de los que depende en última instancia la agricultura: el suelo, el aire y el agua y la contaminación del suelo y el agua por el uso sistemático de los productos fitosanitarios. No menos importante es el reconocimiento de que el sistema descrito genera excedentes con costes elevados para el presupuesto comunitario sin aumentar los ingresos de los agricultores europeos, punto de arranque de la reforma de la PAC.

Se trataría, por tanto, de mantener los procesos naturales básicos indispensables para una sector agrario sostenible, a base de:

- Fomentar una agricultura ecológica, reduciendo el uso de productos químicos.
- Fomentar la política forestal (plantación de masa forestal en terrenos agrarios, protección contra incendios) y el desarrollo rural (turismo rural, pesca fluvial...).

Turismo

La evolución creciente del turismo, sobre todo en la cuenca mediterránea va a tener graves repercusiones para el medio ambiente por la tremenda presión que se va a ejercer sobre los hábitat, los servicios de transporte, el suelo en la costa y la montaña, los recursos energéticos e hídricos y las plantas de tratamiento de aguas residuales. Las zonas costeras, especialmente, van a enfrentarse a graves problemas. Como objetivos en este sector se perfilan los siguientes:

- Regulación sostenible de los usos del suelo e infraestructuras sostenible –agua potable, gestión de residuos–.
- Protección de zonas costeras, de los paisajes naturales.
- Fomento de las posibilidades de elección para el consumidor (escalonamiento de los periodos vacacionales, código de conducta para el turista...).

c) Ampliación de los instrumentos de acción

Se considera preciso ampliar la gama de instrumentos de la acción comunitaria medioambiental, incluyendo además de los puramente normativos, otros instrumentos de mercado y de apoyo a la investigación, información, educación, así como mecanismos financieros de apoyo, que se pueden resumir de la siguiente forma:

- La mejora de la información sobre el estado del medio ambiente; teniendo en cuenta la relación entre decisiones apropiadas e información apropiada se considera imprescindible fomentar una estrecha cooperación entre la Comisión y los Estados miembros en materia de comunicación e información en esta materia reconociéndose el carácter esencial de la actuación de la Agencia Europea de Medio Ambiente y la Red EIONET.
- Potenciación de la Investigación científica y el desarrollo tecnológico.
- Creación de métodos de evaluación de las repercusiones medioambientales de los planes y programas de los Estados miembros y de la Comunidad.
- Determinación correcta de los precios: empleo de incentivos económicos y fiscales; tasas e impuestos (quien contamina paga), incentivos fiscales, las ayudas de estado, que implican sistemas de subvención directa e indirecta, auditorías ambientales de todas las grandes empresas públicas y privadas.
- Mejora de la información pública (acceso del público a la información en materia de medio ambiente, campañas específicas de información) y educación (incorporar las cuestiones medioambientales a los planes de estudio de las escuelas primarias y secundarias).
- Formación profesional y formación continua.
- Mecanismos de asistencia económica: Plena integración de la dimensión ambiental en los fondos estructurales (Fondo europeo de desarrollo regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), en especial orientación de las ayudas del FEOGA de forma que se favorezca el desarrollo rural y la agricultura integrada sostenible mediante la sustitución progresiva de la ayuda a los precios por la ayuda a los ingresos; Desarrollo de LIFE como mecanismo de estímulo para aplicación efectiva de la política de medio ambiente; creación de un Fondo de cohesión que proporcione una contribución financiera a proyectos en sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructura de transporte. Aumento de los préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones destinados a la protección del medio ambiente.
- En el marco de los instrumentos normativos, la revisión del programa reconoce la necesidad de garantizar la mejor aplicación y cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente.

MEDIDAS DE ACCIÓN COMUNITARIA ADOPTADAS EN MATERIA MEDIO AMBIENTAL

No quisiéramos terminar esta exposición sin hacer ninguna referencia a las medidas, fundamentalmente de índole normativa, tendentes a conseguir los objetivos comunes asumidos en materia de medio ambiente; sin embargo, como se comprenderá, se trata de una mención sucinta y, desde luego incompleta.

1. La Agencia Europea del Medio Ambiente y la Red EIONET

Una eficaz política comunitaria en este ámbito depende en gran medida de que se disponga de una información fiable sobre la calidad medioambiental en el ámbito europeo, como base de las decisiones y acciones que se emprendan. Para dar respuesta a esta necesidad, por el Reglamento CE/1210/90 del Consejo, se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y la Red de Información y Observación del Medio Ambiente (EIONET).

La AEMA, dotada de personalidad jurídica propia, nace con la principal misión de proporcionar informaciones objetivas, fiables y contrastables a todas las personas e instituciones relacionadas con la política ambiental de la Comunidad, prestar apoyo científico y técnico a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo en la determinación y evaluación de medidas, directrices, y legislación en materia de medioambiente, y establecer y coordinar la Red EIONET.

En España, la Red EIONET, está en funcionamiento desempeñando la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (Secretaría General de Medio Ambiente del Ministerio de Medio Ambiente) la labor de coordinación e impulso de la Red en cuanto Punto Focal Nacional, integrada por las Comunidades Autónomas y 13 Centros Nacionales de Referencia (organismos generadores de datos ambientales).

2. Instrumento financiero para el Medio Ambiente «LIFE»

Por Reglamento del Consejo nº 1773/92, modificado por el nº 1404/96 1996, se crea un instrumento financiero, sin carácter estructural, para el medio ambiente denominado «LIFE» con el objeto de contribuir al desarrollo y, en su caso, aplicación de la política y de la legislación medioambiental comunitaria, en los ámbitos de actividad comunitaria o en relación con los terceros países que define su artículo 2; es concebido para financiar acciones de especial interés para la Comunidad y se otorga a solicitud de los Estados miembros, o de personas físicas o jurídicas establecidas en la Comunidad, previa convocatoria de la Comisión, o de terceros países. Su importe financiero para el periodo 1996-1999 fue establecido en 450 millones de ecus.

3. Evaluación del Impacto Ambiental

Concebida como uno de los principales instrumentos comunitarios de prevención en origen de los perjuicios medioambientales, la Directiva 85/337, modificada por la 97/11, contempla la evaluación de impacto ambiental como un proceso de análisis encaminado a identificar, valorar, prevenir y comunicar el efecto de un proyecto, obra o actividad, pública o privada, sobre el medio ambiente. A nivel estatal, y partiendo de la directiva comunitaria, el Real Decreto Legislativo de 28 de junio de 1986, desarrollado por Reglamento de 30 de septiembre de 1988, regula este procedimiento.

4. Derecho a la información en materia de Medio Ambiente

Sentado que la información pública es requisito de la eficacia de toda política medioambiental, por Directiva 90/313 –incorporada al derecho español por Ley 38/1995, de 12 de diciembre– se impone a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder a la información en materia de medio ambiente que esté en el poder de las Administraciones Públicas.

5. La gestión y la auditoría ambiental

El Reglamento de 1836/93, del Consejo estableció un sistema comunitario de ecogestión y ecoauditorías, al que pueden adherirse voluntariamente las empresas de sector industrial con el objeto de introducir programas y sistemas de gestión medioambiental en relación con sus centros de producción, la evaluación o auditoría independiente de los rendimientos obtenidos y la información al público del comportamiento medioambiental. Se trata, por tanto de una especie de evaluación de impacto ambiental de una actividad en funcionamiento. En España por Real Decreto 85/1996 de 26 de enero, se establecen los órganos competentes, entidades de acreditación de verificadores medioambientales y los requisitos y trámites que deben cumplir.

6. La Ecoetiqueta

El Reglamento 880/92, (para cuya aplicación en España se ha promulgado el Real Decreto 598/94 de 4 de abril) regula la etiqueta ecológica comunitaria que se aplica a petición voluntaria de fabricantes e importadores, a aquellos productos que no dañan gravemente el medio ambiente, considerando su ciclo íntegro de producción; se excluyen, entre otras categorías de productos, a los farmacéuticos, alimentos y bebidas. Respecto a estos últimos debe tenerse en cuenta el Reglamento 2092/9, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

7. Residuos

En este apartado, destacar la Directiva 91/156 o «Directiva marco» sobre residuos traspuesta al derecho español por la Ley 10/1998, de 21 de abril de Residuos, aplicable a todo tipo de residuos con excepción de las emisiones a la atmósfera, los residuos radiactivos y los vertidos a las aguas. Por su parte, la Directiva 94/62 dirigida a armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases para prevenir o reducir su impacto ambiental ha sido traspuesta por Ley 11/1997, de 24 de abril.

8. Conservación de la naturaleza

Las Directivas comunitarias fundamentales son la 79/409 relativa a conservación de aves silvestres y la 92/43, modificada por la 97/62, relativa a la conservación de habitats naturales y fauna y flora silvestres. En España, debe tenerse en cuenta la Ley 4/1989, de 27 de marzo, modificada por Ley 41/1997, de 5 de noviembre, de Conservación de Espacios Naturales y la Flora y Fauna silvestres.