

«Instrumentos de disciplina ambiental de la Comunidad Económica Europea»

En torno a 130 disposiciones han sido adoptadas por la CEE en 1989 en este campo, lo que puede considerarse una aportación importante, aunque modesta en términos cuantitativos si se contrasta con los varios millares de resoluciones aprobadas por la CEE en su relativamente corta existencia. A pesar de que se han realizado sensibles progresos puede quizás dar la impresión de que el ordenamiento ambiental comunitario no ha resuelto con la amplitud deseable los problemas planteados a esta escala europea como los muy tangibles que resultan de la contaminación transfronteriza, la llamada lluvia ácida que gravita negativamente sobre amplias zonas de bosques, o el que afecta a los grandes ríos y a los mares más significativos: Rin y mar Mediterráneo.

Gutzira 130en bat xedapen dira EEEK 1989an gai honetaz hartu dituenak. Ekarpen garrantzitsua, egia esan, apal xamarra geratzen bada ere termino kuantitatibotan, EEEK bere bizitza nahiko laburrean onetsi izan dituen hainbat milaka ebazpenekin kontrastatuz gero alegia. Aurrera-pauso nabariak eman dien arren, batek izan dezake, agian, Europa mailan planteatutako arazoak Komunitatearen ingurugiroari buruzko ordenamenduak nahi adinako zabaltasunarekin ebatzi gabe dauzkalako inpresioa, horrela, adibidez, mugaz haindiko kutsaduratik etortzen diren eta hainbeste pairatzen ari garen «euri azidoa», baso-zelai zabalei halakoxe kalteak egiten ari zaiena, edo ibai handiei eta itsaso garrantzitsuenei —Rhin ibaiari eta Mediterraneo itsasoari— erasaten diena.

Some 130 provisions were adopted by the EEC in 1989 in this field, although modest in quantitative terms if these are compared to the several thousand resolutions approved by the EEC during its relatively short existence. Despite the fact that considerable progress has been made, the impression exists that perhaps community environmental planning has not resolved the problems which exist at a European level to the extent which might be wished, such as the very tangible problems which arise from the contamination which exists across borders, the so-called acid rain which falls on wide areas of forests, or that which affects large rivers and seas, the most important of these being the Rhine and the Mediterranean.

1. Los Desarrollos Legislativos y las dificultades enfrentadas
2. El Contencioso Ambiental
3. Apoyos Económicos

Palabras clave: Política ambiental comunitaria, legislación ambiental comunitaria.
Nº de clasificación JEL: K32, Q01, Q56, Q58

1. LOS DESARROLLOS LEGISLATIVOS Y LAS DIFICULTADES ENFRENTADAS

En torno a 130 disposiciones han sido adoptadas por la CEE en 1989 en este campo, lo que puede considerarse una aportación importante, aunque modesta en términos cuantitativos, si se contrasta con los varios millares de resoluciones aprobadas por la CEE en su relativamente corta existencia.

A pesar de que se han realizado, como veremos, sensibles progresos, puede quizás dar la impresión de que el ordenamiento ambiental comunitario no ha resuelto con la amplitud deseable los problemas planteados a esta escala europea, como los muy tangibles que resultan de la contaminación transfronteriza, la llamada lluvia ácida que gravita negativamente sobre las amplias zonas de bosques, o la que afecta a los grandes ríos y a los mares más significativos: Rin y mar Mediterráneo. Bien es verdad que estas cuestiones son enormemente complejas y que desbordan

incluso a la Comunidad, como demuestran las dificultades de otras iniciativas de distinta escala y parecidos propósitos, pero también es cierto que la población europea asigna cada vez más importancia a estos temas, según acreditan las encuestas realizadas (1) que sitúan la problemática ambiental en tercer lugar de importancia, después del desempleo y la inflación (2).

Como referencia concreta a las dificultades de la labor de la CEE en este campo deben señalarse las siguientes:

- La necesidad de que, al menos antes de la vigencia del Acta Única,

(1) Vid. *Les Européens et leur environnement*. «Eurobarometre», noviembre, 1983.

(2) ELLINGTON, BURKE, *Europe: Environment*, cit., p. 23. Otras encuestas ulteriores como las que maneja LÓPEZ LÓPEZ reflejan que el 72 % de los ciudadanos comunitarios estima que la protección del medio es un problema urgente e inmediato, y sólo un 19 % cree que las autoridades se ocupan de este tema y son eficaces. *El espacio ambiental europeo*. Universidad Complutense, Instituto del Consumo, Madrid, 1990, pp. 24 y 28.

todas las decisiones se adoptasen por unanimidad, lo que hace que en ciertos casos se echen de menos medidas más enérgicas (3).

- La lentitud general del proceso de toma de decisiones en la CEE se acentúa en este ámbito por las inseguridades científicas y la ausencia de certeza en la elección de las medidas adecuadas.
- Los grandes intereses económicos implicados; piénsese en las industrias que contaminan el Rin (4) y en el dato de que muchos de los procesos industriales son anteriores a la época en que aflora la conciencia ecológica.
- La disparidad de ordenamientos y organizaciones nacionales que deben aplicar las resoluciones de la CEE.
- Lo reducido de los servicios y personal disponibles en el aparato de la Comunidad (5).
- La amplitud de las responsabilidades que ha asumido la CEE.
- Escasez de medios destinados al ambiente (sólo el 1 % del presupuesto de la CEE), lo que contrasta con la generosa asignación financiera a la política agrícola (6).
- Inadecuadas estructuras administrativas, a pesar de que una organización «ad hoc» en el seno de la Comunidad parecería una consecuencia obligada del Acta Única (7). Han fracasado hasta la fecha todos los intentos de instalación de la Agencia Ambiental Europea, según lo propuesto en el Consejo de Ministros del Ambiente que se celebró en Bruselas el 28 de

(3) *Dix ans de politique communautaire*, cit., p. 15.

(4) Mil doscientas sustancias químicas diversas son vertidas a este río en cuyo curso inferior se encuentra el 2 % de la industria química mundial, 15 millones de toneladas de sal se arrojan al cauce anualmente. *Le politique de l'environnement*, cit., p. 14.

(5) Sólo 40 personas componían, en 1985, la plantilla de personal cualificado de estos Servicios, vid. *Dix ans de politique*, cit. Anexo II.

(6) «Cinco Días», 6-11-1990.

(7) RODRÍGUEZ, *La Agencia Europea del Medio Ambiente*, en MOPU, n. 374/1990, pp. 27 y ss.

noviembre de 1989 y que se esperaba radicase en Madrid.

Los órganos de la Comunidad han debido reconocer, con un cierto patetismo que, a pesar de los dictados del 4.º Programa:

- a) La política de protección del medio ambiente sigue considerándose en algunos medios como una política «marginal» que puede aplicarse intermitentemente, que se puede desarrollar en períodos de prosperidad económica, pero que es la primera víctima en períodos de recesión, cuando los recursos se hacen escasos.
- b) Debido en parte a esta actitud, la política medioambiental sufre una escasez de recursos financieros y humanos, lo que limita al extremo su campo de acción. En efecto, a pesar de que los programas definen medidas ambiciosas y de gran alcance, sólo ha sido posible actuar en un reducido número de campos, por falta de personal y medios financieros.
- c) Al igual que las otras políticas de la CEE, la política de medio ambiente está supeditada a la necesidad de encontrar un término medio entre los doce Estados miembros, cuyas prioridades y grado de interés son con frecuencia muy diferentes. Por lo general, esto da como resultado un planteamiento de mínimo común denominador y la legislación avanza al ritmo del gobierno «más lento».
- d) En la propia Comisión debe encontrarse un término medio análogo entre los diversos servicios que tienen prioridades divergentes. Los funcionarios encargados de la política agraria común o de la política industrial pueden considerar los esfuerzos realizados para proteger el campo y los hábitats de los animales salvajes o la imposición de normas más estrictas contra la contaminación como una amenaza para el éxito de sus propias políticas (8).

(8) *La Comunidad Europea y el Medio Ambiente*. Oficina de Publicaciones, Luxemburgo, 1988, p. 67.

Pero el principal escollo con que se enfrenta la política ambiental deriva del incumplimiento de la legislación sancionada para su aplicación, tanto por los sujetos privados como por los propios Estados que unas veces no desarrollan adecuadamente la normativa comunitaria y otras no imponen a sus ciudadanos nacionales el cumplimiento de sus obligaciones.

Explícitamente se ha dicho por el portavoz más autorizado, el Comisario responsable de esta materia, Ripa di Meana (9), que la «legislación medioambiental se aplica mal en toda la Comunidad», habiéndose cometido 362 infracciones al 31 de diciembre de 1989, la mayoría por mala aplicación de la legislación y el resto por la defectuosa transposición de las Directivas Comunitarias.

2. EL CONTENCIOSO AMBIENTAL

La Comunidad Económica Europea es la única organización política con soberanía derivativa no federal que dispone de propio aparato de Justicia, estando, por tanto, en condiciones de imponer el cumplimiento del Derecho Comunitario y, concretamente en nuestro caso, el ambiental. Bien es verdad que los instrumentos utilizables para llevar a la práctica la ejecución de las Sentencias carecen de la contundencia de que disponen los Tribunales nacionales.

Incluso en los privilegiados ámbitos de las soberanías estatales es a menudo difícil el cumplimiento efectivo de los fallos jurisprudenciales, máxime en el sector público, por lo que no puede extrañar que en las más laxas relaciones Comunidad-Estado-ciudadanos los problemas ejecutivos sean considerables, lo que ha hecho destacar al Comisario de la CEE para el Ambiente el que un creciente número de sentencias del

(9) Declaraciones efectuadas con ocasión de la presentación del *Derecho Comunitario en materia de medio ambiente*, según «Europa Información Internacional», 9-11-1990. De acuerdo con las mismas fuentes, la Comisión inició 362 procesos por infracción con base al artículo 169, realizó 242 requerimientos, emitió 76 dictámenes y presentó 44 asuntos ante los Tribunales de Justicia. Las infracciones más numerosas, 129, correspondieron al sector naturaleza, seguido, 104, por el del agua.

Tribunal de Justicia no sean respetadas por los Estados miembros condenados (10), planteándose la posibilidad de excluir a estos Estados de la financiación con cargo a programas como MEDSPA, ENVIREG y ACE, contemplándose incluso la posibilidad de introducir modalidades de control directo, comprobándose por la Comisión «in situ» el cumplimiento de la legislación ambiental comunitaria a través de la denominada policía verde. Posibilidades estas últimas que, por cierto, resultarán de improbable aceptación por los Estados miembros que, como hemos expuesto, se resisten incluso al establecimiento de una Agencia con facultades substantivas.

Más importancia tiene para nuestros propósitos el papel desempeñado por el Tribunal de Justicia en la configuración de los principios rectores del Derecho Comunitario ambiental, pues no en vano este Tribunal tiene una función central y definitoria del sistema jurídico comunitario (11) que glosaremos a continuación tratando de detectar una incipiente atomización de la jurisprudencia ambiental.

2.1. Responsabilidad de los Estados pese a que existan instancias ejecutivas intermedias

La organización política territorial de algunos países comunitarios incluye Regiones, Landers y Comunidades Autónomas o equivalentes, competentes constitucionalmente para la ejecución de las medidas generales e, incluso, para la adopción de su propia política ambiental.

El Tribunal de Justicia ha establecido, no obstante, en diversas ocasiones que

(10) Concretamente se imputan a Bélgica e Italia el incumplimiento de cuatro sentencias, respectivamente, dos a Holanda, una a la RFA y otra a Francia, según las fuentes señaladas en la nota precedente.

(11) En este sentido GARCÍA DE ENTERRÍA, *Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos*, en GARCÍA DE ENTERRÍA y otros, *Tratado*, cit., pp. 657 y ss. También LECOUTET, *L'Europe des juges*. Bruxelles, 1976 y WAEL BROEKE, *Le rôle de la Cour de Justice dans la mise en œuvre du Traité CEE*, en «Cahiers de Droit Européen», 1982, pp. 374 y ss.

«Un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las directrices comunitarias» (12), lo que ha obligado a los Estados a adoptar fórmulas sustitutorias en caso de incumplimiento, como las contempladas en la Constitución española, no obstante las dificultades que ello supone y la dudosa legalidad de este recurso en algunos casos (13).

Con expresa conexión con la tutela ambiental, el Tribunal de Justicia condenó al Reino de Bélgica por no haber adoptado en el plazo previsto las disposiciones necesarias para incorporar una Directiva (14), descartando la justificación de que la distribución de poderes entre órganos nacionales y regionales constituía un obstáculo para ello (15).

2.2. La libertad de circulación de mercancías y el interés general

El Tratado CEE (16) prohíbe la adopción por los Estados miembros de restricciones cuantitativas a la exportación, así como las medidas de efecto equivalente. No se descarta, sin embargo, que, como en algunos casos efectivamente ha sucedido, se enmascaren como prohibiciones de naturaleza ambiental auténticas medidas discriminatorias asimilables a las explícitamente dirigidas a la protección de los intereses económicos nacionales (17).

El artículo 36 del Tratado permite establecer prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito por diversas razones, incluidas, como

(12) Sentencias de 10 de noviembre, 13 de octubre y 17 de febrero de 1981, 2 de febrero de 1982 y 11 de julio de 1984.

(13) Caso también de Italia, vid. sobre estos temas MUÑOZ MACHADO, *La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea*, en GARCÍA DE ENTERRÍA, *Tratado*, cit., p. 623.

(14) La 75/442 relativa a residuos.

(15) Sentencia 2 de febrero de 1982, AS 69/81.

(16) Artículos 30 y ss.

(17) Esta problemática, con carácter general, está siendo desarrollada por G. VALENCIA como tema de su Tesis Doctoral.

próximas a nuestra problemática, las relacionadas con la «protección de la salud y vida de las personas, animales, preservación de los vegetales» siempre y cuando ello no suponga una restricción encubierta al libre comercio.

Posteriormente, la famosa Sentencia Cassis de Dijon (18) introdujo nuevas matizaciones, dando un sentido más amplio y no limitativo a la posibilidad de imponer limitaciones a la libre circulación de mercancías por exigencias imperativas de interés general, en el bien entendido de que los Estados al prohibir o hacer más difícil la venta en su territorio de determinadas mercancías importadas, aplicarán a éstas la misma legislación que rige para sus productos propios (19).

En un caso posterior, el Tribunal ha reconocido expresamente la compatibilidad de determinadas restricciones de naturaleza ambiental con la protección de los exportadores, adoptando, no obstante, pautas equilibradoras de ambos intereses. Así, la Sentencia de 20 de septiembre de 1988 (20), zanja el conflicto planteado entre la Comisión y Dinamarca con ocasión de la verificación de la coherencia de la normativa danesa sobre envases de bebidas con las obligaciones derivadas del Tratado. Dicha normativa obligaba a que la comercialización de estos productos se realizase únicamente en envases autorizados y susceptibles de reutilización, debiendo ser reembolsados en cualquier establecimiento. El Tribunal respaldó substancialmente la posición nacional aunque consideró desproporcionado (21) que se exigiese a los productores extranjeros obtener autorización para sus envases y se les

(18) De 20 de febrero de 1979, AS 120/78.

(19) Vid. entre la extensa literatura que directa o indirectamente ha dado lugar esta Sentencia MATTERA, *L'arrêt Cassis de Dijon: une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur*, en «Revue du Marche Commun», n.º 241/1980 y *Les barriers frontalières a l'intérieur de la CEE et l'action menée par la Commission pour leur demantèlement*, en la misma «Revista», n.º 307/1987.

(20) Asunto 302/86. Una inteligente exégesis de este fallo lo realiza LÓPEZ-CONTRERAS, *El medio ambiente como obstáculo del Mercado Único Europeo*, en «Noticias CEE», n.º 61/1990, pp. 105 y ss.

(21) Lo que había sido ya parcialmente recogido en el ínterin en la legislación encausada a instancia de la Comisión.

impusiese la reutilización. El fallo ha sido considerado, con buen criterio, discriminatorio para los exportadores de otros países, a los que les será difícil mantener en Dinamarca un sistema que garantice la recogida y consigna de los envases (22). Debe reconocerse, no obstante, que difícilmente pudieran haberse conseguido los objetivos perseguidos por otra vía.

Otras Sentencias relacionan también la protección del ambiente con la libre circulación de mercancías, abriendo la posibilidad, incluso para los propios nacionales, de exportar a otros países productos sometidos a la tutela ambiental. Me refiero a la Sentencia de 9 de febrero de 1984 (23), que decidió la incompatibilidad con la normativa comunitaria —por constituir una medida de efecto equivalente— de una disposición francesa (24) que instauró un sistema territorial de autorizaciones para recogedores y eliminadores de aceites usados que prohibía implícitamente la exportación de estos productos.

Esta doctrina fue ratificada en otra Sentencia que se replanteaba un conflicto parecido, aunque en este caso no se trataba como en el anterior de una cuestión prejudicial, sino de una demanda presentada por la Comisión (25).

2.3. Negación del efecto horizontal directo

Aunque nunca ha sido dudosa la aplicabilidad inmediata y la obligatoriedad de cumplimiento de los Reglamentos Comunitarios por los ciudadanos, jueces y administradores de los Estados miembros (26), sí se suponía, contrariamente, que las Directivas se dirigían a los Estados, por lo que hasta que éstos no las trasladasen a normas propias no vincularían a terceros.

Estos últimos criterios han sido parcialmente revisados por el Tribunal de

Justicia que, a partir de 1970, «ha evolucionado en sentido inequívocamente favorable al efecto directo de las directivas» (27). Según una jurisprudencia matizada, en defecto de medidas de aplicación, las Directivas pueden ser invocadas cuando aparezcan «como incondicionales y suficientemente precisas» (28). Por el contrario, no se considera que producen efecto directo las obligaciones de hacer que reservan a los Estados un margen amplio de apreciación o las normas sometidas a algún tipo de condición.

Estas últimas características aparecen por lo común en la normativa comunitaria ambiental, que exigen la modulación por los Estados de las Directivas, cuya inmediata vigencia resulta aquí harto improbable.

Por ello, el Tribunal ha venido descartando expresamente y con insistencia estas consecuencias. Así, con relación a la posible determinación o agravamiento de la sanción penal a un sujeto que había alterado la calidad de las aguas continentales, el Tribunal decidió que no podía invocarse aisladamente la violación de la norma comunitaria invocada (29), que no podría producir estos efectos por sí misma y con independencia de la Ley adoptada por el Estado miembro para su aplicación (30), recordando que el Tribunal había ya decidido «que una Directiva no puede crear por sí misma obligaciones a cargo de un particular y que lo dispuesto en una Directiva no puede ser invocada como tal contra dicha persona» (31).

La negación de los efectos directos en Directivas ambientales se reitera también en una Sentencia que había enfrentado a las autoridades belgas y a ciertos operadores no autorizados de residuos

(27) MUÑOZ MACHADO, *Los principios de articulación de las relaciones entre el Derecho Comunitario y el interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva*, en GARCÍA DE ENTERRÍA, *Tratado*, cit., p. 513.

(28) MUÑOZ MACHADO, loc. cit., p. 519.

(29) Directiva 78/659 de 18 de julio.

(30) Sentencia 11-VI-1987. Asunto 14/86 Pretore de Saló.

(31) Sentencia 26 de febrero de 1986, Asunto 152/84 Marshall. Aspectos éstos en los que no entra la comentarista de esta Sentencia; RUIZ COLOME, *La cuestión prejudicial. Algunas reflexiones generales en relación con el Derecho español*, en «La Ley», 30-XI-88.

(22) LOPEZ-CONTRERAS, loc. cit., p. 109.

(23) AS 295/82 Rhone-Alpes Huiles/Syndicat National des Fabricants Raffineurs d'Huile Graissage.

(24) Decreto 79/981 de 21-XI-1979.

(25) Sentencia 7 de febrero de 1985, AS 173/83 Comisión/Francia.

(26) Con base a lo dispuesto en el artículo 189 del Tratado.

que los utilizaban para aplicaciones agrícolas, recordándose la exigencia de la promulgación de una norma estatal (32), lo que afecta no sólo a las obligaciones, sino también a los derechos. Así, ante la pretensión de algunos empresarios de anular una Ordenanza municipal que prohibía la facilitación de bolsas plásticas no biodegradables a los consumidores, el Tribunal entendió que aunque la Directiva invocada (33) no impedía la venta o utilización de ningún producto, y los encausados no eran tóxicos ni peligrosos, no engendraba ningún derecho para los particulares ni impedía que los Estados miembros pudieran establecer prohibiciones con objeto de proteger el medio ambiente (34).

2.4. La libertad de comercio

Nos referimos aquí especialmente a la posibilidad reconocida a los Estados de condicionar la libre concertación y adopción de decisiones por parte de los empresarios en función de la tutela ambiental. Este enfoque coincide con el correspondiente a las eventuales restricciones de la circulación interestatal de mercancías, que obviamente también trasciende al comercio interior, pero ahora abordamos las medidas en principio sólo adoptadas intencionalmente para el ámbito nacional.

El Tribunal de Justicia ha reconocido reiteradamente la compatibilidad de las restricciones al tráfico para la protección del medio y los postulados de salvaguarda del libre comercio, limitable en función de los objetivos generales de la Comunidad. Uno de los cuales, de carácter esencial, es la defensa del ambiente (35), desestimándose previamente el que la norma comunitaria implicada —Directiva 75/439/CEE relativa a la gestión de aceites usados— fuese nula por contradecir los principios fundamentales de Derecho comunitario

(32) Sentencia 12 de mayo de 1987, Asunto 372 a 374, Ministerio Fiscal/Oscar Fraen.

(33) 75/442/CE.

(34) Sentencia 13 de julio de 1987. Asunto 380/ 87 COMUNA di Cinisello Balsamo.

(35) Sentencia 7 de febrero de 1985, Asunto 240/ 83 ADBHU.

sobre libertad de comercio, de circulación de mercancías y de competencia (36).

El Tribunal ha reconocido a los Estados poderes adicionales para la aplicación de las Directivas constrictivas, por las causas mencionadas, de la autonomía de voluntad, así como en la organización de la vigilancia de estas actividades (37).

2.5. Transposición de Directivas

Son bastante numerosas las Sentencias del Tribunal de Justicia que condenan a los Estados por incumplir sus obligaciones en cuanto a la transposición de Directivas, aunque suelen tener carácter casuístico, por lo que es difícil deducir de ellas principios generales o construcciones jurisprudenciales.

En algunos casos se aprecia una obstinada voluntad de incumplimiento por parte de los Estados, caso de Bélgica que fue objeto de condena por haber dejado transcurrir cuatro años sin aplicar la Directiva 75/442/CEE sobre residuos urbanos (38), fallo que no fue ejecutado y dio lugar a otras Sentencias (39). Otras veces se aprecia incumplimiento parcial (40) o insatisfactorio (41).

2.6. El deber de información

Desde 1969 se contempla la información de los Estados miembros a la Comunidad sobre las medidas nacionales que afectan al Derecho comunitario. Pero

(36) Como sostenía la Asociación francesa de empresarios dedicados a la producción y comercialización de calentadores que utilizaban aceites usados, que impugnaba la legislación francesa que transponía la citada Directiva.

(37) Sentencia 12 de mayo de 1987, Asunto 372 a 374/85, Oscar Traen. También la Sentencia 13 de julio de 1989, Asunto 380/87, Comuna de CINISELLO.

(38) Sentencia 2 de febrero de 1972, Asunto 69/ 81, Comisión/Bélgica.

(39) Sentencia 14 de enero de 1988, Asunto 227 a 230/85, Comisión/Bélgica.

(40) Sentencia 12 de julio de 1988, Asuntos 322/ 86, Comisión/Italia.

(41) Sentencias 14 de octubre de 1987, Asunto 208/85, Comisión/RFA, 14 de octubre de 1987, Asunto 278/85, Comisión/Dinamarca y 23 de febrero de 1988, Asunto Comisión/Italia. Todos ellos sobre sustancias peligrosas.

tales previsiones sólo tenían carácter voluntario (42). En 1973 los representantes acordaron informar a la Comisión, lo antes posible, de todo proyecto de disposición legal o reglamentaria relativa a la protección del medio (43). Desde 1983 existe ya un deber general de información a la Comisión con carácter previo a la adopción de normas y reglamentos técnicos internos sobre productos (44).

El cuarto Programa incide en estos aspectos al determinar que ha llegado el momento de transformar los acuerdos de información en instrumentos de carácter obligatorio siempre que la legislación del medio ambiente propuesta no estuviese comprendida en las disposiciones de la Directiva 83/189/ CEE (45).

Con independencia de esta normativa general. Directivas ambientales específicas concretan la obligación de los Estados de comunicar a la Comisión, con la debida antelación, los proyectos de disposición que les afecten, lo que implica a la Directiva 75/442/ CEE relativa a los residuos, que ha sido tenido en cuenta por la Sentencia ya aludida «Comuna de Cinisello», de 13 de julio de 1989.

El Tribunal se opone a la pretensión de los demandantes de declarar la nulidad de la disposición municipal impugnada por el incumplimiento de la obligación de comunicación de la misma antes de su entrada en vigor, de cuya laguna no se derivaría una presunción de desconformidad entre el derecho comunitario y el nacional. En sentido discrepante, el Abogado General Caportati entendía que en caso de ausencia total de información se debería presumir que el Estado miembro no había

revisado su ordenamiento jurídico, adaptándolo la Directiva (46).

Otro aspecto relevante del deber de información es el que afecta, no ya a proyectos de transposición de Directivas, sino a ciertas modalidades de ejecución de la legislación nacional promulgada precisamente en función de lo dispuesto en determinadas normas comunitarias que prevén que las instancias europeas habrán de tener conocimiento de medidas concretas aplicables para comprobar su adecuación a lo previsto en aquéllas. El Tribunal, en relación con un supuesto de esta índole —concretamente el contemplado en el artículo 37 del Tratado EURATOM— aborda la reclamación formulada por un grupo antinuclear francés que se oponía a la disposición de residuos autorizada por el Gobierno a una central (47), argumentando que la Comisión había sido informada una vez concedida la autorización y no antes, como disponía la norma comunitaria. El Tribunal dio la razón a los recurrentes por entender que la finalidad del precepto era el que las instancias nacionales tuviesen en cuenta la opinión de la Comisión a la hora de legalizar los vertidos (48).

3. APOYOS ECONÓMICOS

La normativa de la CEE, como la de cualquier otro espacio político, incluye no sólo las medidas restrictivas de la autonomía de la voluntad a que en seguida nos referiremos, sino también los estímulos, bien que las intervenciones de esta índole son afrontadas con especial cautela dada su posible colisión con los objetivos comunitarios básicos animados por el propósito de nivelar a los agentes económicos ante la plataforma competitiva del mercado (49).

(42) «Gentlemen agreement», según los términos del Acuerdo adoptado por los representantes de los Gobiernos reunidos en el seno del Consejo en 28 de mayo de 1969.

(43) Acuerdo de 5 de marzo de 1973, DOC 9 de 15-11-1973.

(44) Directiva 83/189/CEE, de 28 de 1983, que fue modificada por la 88/182/CEE, de 22 de marzo de 1988, para incluir también los de carácter agrícola, alimentario y medicinal que antes estaban excluidos.

(45) Párrafo 2.1.7.

(46) Vid., los comentarios a esta Sentencia de ALONSO GARCÍA, *El deber de informar a la Comisión Europea sobre las medidas adoptadas en ejecución de las Directivas*, en «La Ley», 26-XII-1989

(47) La de CATTENOM en el Valle del Mosela.

(48) Sentencia 22 de septiembre de 1988, Asunto 187/87, Ministerio de Industria y otros.

(49) Vid., sobre estos planteamientos que han dado lugar lógicamente a una amplia bibliografía, PÉREZ CALVO, coordinador. *Normativa básica y desarrollo del derecho y políticas de fomento de la CEE*, en *Normativa básica en el ordenamiento Jurídico español*. MAP, Madrid, 1989, pp. 179 y ss.

Sin embargo, en relación con el ambiente, la Comunidad no ha podido por menos de introducir una política realista y coadyuvadora, dirigida a hacer posible la reacomodación de industrias antiguas a las nuevas exigencias, de manera que estas actividades puedan continuar adaptándose a requerimientos que no existían en la época de su implantación y cuya exigencia rigurosa tardía podía poner en peligro la continuidad de la empresa e incluso la efectividad real del principio fundamental de la igualdad, ya que empresas más modernas creadas bajo los imperativos de los nuevos condicionantes ambientales podrían desplazar irremisiblemente del mercado a las creadas en otras condiciones históricas.

La Comunidad es consciente de que los apoyos económicos sólo pueden ser de carácter transitorio y excepcional, ya que de perpetuarse desembocarían en una situación de permisividad indeseable y producirían de hecho la derogación de la eficacia de otro importante principio comunitario, esta vez de carácter ambiental, pero particularmente estimable, el que relaciona la contaminación con el pago (50), que revela, por cierto, como desolador el panorama español en cuanto a la aplicación de este postulado que vendría desvirtuada si, vía subvenciones públicas, se trasladasen al contribuyente el incumplimiento por parte del empresario de sus obligaciones.

La Comisión, con un enfoque realista se ha planteado la adjudicación de las ayudas necesarias, con un talante coyuntural y transitorio que ha sido desbordado por las circunstancias, que han obligado a reiterar la disponibilidad de estos instrumentos, al menos en lo que afecta a las ayudas directamente obtenibles de los Estados a que ahora nos referiremos, ya que las que la propia CEE concede que, aunque indirectamente afectan también a los mismos postulados, tienen otra justificación.

La normativa general en materia de subvenciones públicas se recoge en el

(50) Vid., sobre la problemática aquí abordada LUDWIG, *Quien contamina, paga*, en ICE, 19-25 de junio de 1989, pp. 2.487 y ss.

artículo 92 del Tratado. Este precepto pretende impedir que, mediante la obtención de ayudas económicas, determinadas empresas disfruten comparativamente de una situación de ventaja versus otras de su mismo ámbito. Aunque el precepto alude a ayudas otorgadas por el Estado con fondos estatales, estos apoyos deben entenderse en sentido amplio, incluyendo todas sus manifestaciones dinerariamente evaluables provenientes del erario de las distintas entidades públicas: Administración central e institucional, Comunidades Autónomas, Entes locales o incluso de las empresas públicas dependientes de aquéllas. Las ayudas han de comprenderse también «in extenso», incluyendo no sólo la asignación de subvenciones, sino también de otros beneficios económicos cuantificables, como préstamos privilegiados, cesión de locales, beneficios de expropiación forzosa, etc.

Dentro del capítulo de las medidas de fomento indirecto a las empresas por razones ambientales, el tema más complejo es el de las bonificaciones fiscales que, como es obvio, lucen finalmente en las cuentas de resultados, lo que no las diferencia en cuanto a sus consecuencias de los auxilios directos. La Comunidad no ha progresado sensiblemente respecto a la homologación tributaria salvo el caso del IVA y algún otro impuesto, lo que es perfectamente justificable, ya que la intensidad de la presión fiscal guarda relación con políticas sociales que nada tienen que ver, por ahora, con los objetivos comunitarios.

Es más, en relación con la política ambiental se apunta la tendencia de que así como la fiscalidad debe ser una vía decisiva para incidir penalizadora o redistributivamente en conductas no deseables, puede igualmente utilizarse para favorecer positivamente los mismos objetivos.

Los Ministros de Medio Ambiente, en la reunión celebrada en Irlanda el 21 de abril, incidieron en la conveniencia de complementar los instrumentos reguladores con otros de tipo económico y fiscal, resaltando el caso de los incentivos de esta índole aplicados a la gasolina sin plomo. Desde otro punto de vista, se pronunciaron de forma favorable a la utilización de impuestos en relación

con los CFC (clorofluocarbonos) y los cambios climáticos (51).

El Tratado de Roma posibilita la excepción de determinadas subvenciones con arreglo a técnicas que podemos clasificar así:

- a) *Declaración ope legem de compatibilidad.* El artículo 92.2 excluye directamente tres tipos de ayuda: las de carácter social a los consumidores; las dirigidas a paliar los resultados de catástrofes naturales; las concedidas a determinadas regiones de la RFA.
- b) *Presunción de compatibilidad.* En otros casos la Comisión puede oponerse, pero no se necesita autorización expresa, lo que afecta a ayudas de desarrollo regional; ayudas para proyectos importantes, ayudas sectoriales; categorías de ayudas que determine la Comisión.
- c) *Declaración expresa de la compatibilidad.* Frente al mecanismo de prohibición que supone la categoría anterior, estas ayudas exigen autorización previa, que ha de otorgarse por el Consejo por unanimidad.

Pero en materia de protección ambiental, la Comisión reconoció ya en los años setenta la necesidad de adoptar un régimen permisivo excepcional ante la existencia de un importante pasivo acumulado, fruto de la concienciación tardía sobre las responsabilidades ambientales. Ello hacía que, en muchos casos, las cargas que habrían de afrontar las empresas para cumplir con nuevas obligaciones de este tipo podrían ponerlas en dificultades, comprometer su existencia, e incluso crear problemas socioeconómicos de alcance regional o sectorial.

La Comisión consideró que «durante un período transitorio el principio contaminador-pagador se aplicará progresivamente, pudiendo los Estados miembros conceder ayudas a las empresas existentes para facilitar su

(51) «MOPU Informa», Secretaría General del Medio Ambiente, abril 1990.

(52) Letre de la Commission aux Etats membres S/74/30807, de 7-XI-1974.

adaptación a las nuevas obligaciones» (52).

Las propuestas de ayuda que deseen realizar los Estados miembros al amparo de lo dispuesto en el artículo 92.2 b) del Tratado, serán examinadas y valoradas por la Comisión con arreglo a los criterios vigentes durante el período cubierto por el IV Programa, es decir, hasta 1992 (53):

- La ayuda está encaminada a facilitar la implantación de nuevas normas ambientales.
- La ayuda no excede del 15 % del valor de la inversión que se beneficia de ella en términos de subvención neta equivalente.
- Sólo las empresas con instalaciones que hayan estado en funcionamiento durante por lo menos dos años antes de la entrada en vigor de las referidas normas, podrán percibir ayudas.
- La empresa que reúna las condiciones necesarias para percibir ayudas debe soportar todo el coste de las inversiones normales de reposición y los costes de explotación.

Además de estos auxilios concesibles en el marco del artículo 92.3 c) para los que la Comisión ha explicitado de forma autovinculante sus criterios interpretativos, los Estados miembros pueden conceder otros con trascendencia ambiental, como los que apoyen investigaciones y desarrollos, a los que se aplicará el régimen normal del artículo 92 y siguientes del Tratado. Todas estas ayudas deben ser notificadas a la Comisión en el momento de su propuesta, con base al artículo 93.3 del Tratado, pudiéndose obligar al reembolso de las adjudicadas ilegalmente.

(53) Se han producido sucesivas prórrogas desde la introducción en este campo de una derogación condicionada y temporal en 1974 de la efectividad del principio contaminador-pagador. Comunicación SEC(74) 4264 de 6 de noviembre de 1974, ampliada en 1980 para el período de 1980-86 y con la aprobación del IV Programa para su período de vigencia que expira en 1992. Vid. al respecto. *Règles de concurrence dans la CEE et la CECA applicables aux aides d'Etat*, Document Commission 1987. 16 *Informe sobre la política de competencia*. De la VILLA, *La política comunitaria sobre el medio ambiente. Aspectos económicos y sociales*. ICE, n.º 2.083/1987, pp. 1653 y ss., y LUDWIG, *Quien contamina... ¿paga?*, en ICE, 19-25 de junio de 1989, pp. 2.487 y ss.

Las medidas de estímulo económico a la política ambiental realizadas en el espacio europeo incluyen también las concedidas por las propias instituciones comunitarias. Las posibilidades de obtenerlas son amplias y dispersas y exigen, por lo general, el concurso coincidente en un 50 % de otras aportaciones, de los destinatarios, de los Estados para cuyo territorio se conceden, o de otros (54).

Están, en primer lugar, las ayudas que podríamos considerar como directas, en cuanto que se aplican a proyectos de trascendencia inmediata que ofrecen las siguientes modalidades:

Acciones específicas

- ACMA-Proyectos de demostración (55).

Programas

- Programas sobre ambiente y puestos de trabajo (56).
- Protección de los bosques (57).
- Protección de los mares por vertidos de hidrocarburos (58).

Fondos estructurales (59)

- FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional y, en particular, el programa VALOREN para regiones desfavorecidas.
- FEOGA: Fondo para Política Agraria.
- FSE: Fondo Social Europeo.

Préstamos

- BEI: Banco Europeo de Inversión.
- NIC: Nuevo Instrumento Financiero.

(54) Un inventario en *Ayudas financieras de la CEE en materia de medio ambiente*, Dirección General del Medio Ambiente, MOPU, Madrid, 1988, pp. 29 y ss. Con una sistemática adecuada, el catálogo contenido en *Acciones en medio ambiente y ayudas financieras de la Comunidad Europea*, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, 9 de junio de 1988.

(55) D.O.L 207 de 29-VII-87.

(56) D.O.C. 141 de 27-V-87.

(57) Contaminación. DOL 53 de 21-11-87, entre otros. Incendios DOL 53 de 21-11-87.

(58) DOC 24/3 de 1-11-90.

(59) Vid. *Los Fondos Estructurales de la Comunidad Europea*. Suplemento n.º 5, abril de 1989, del Boletín de Información sobre las Comunidades Europeas, Universidad de Oviedo, Principado de Asturias.

Programas que relacionan la promoción del medio y el desarrollo regional (60)

- MEDESPA: Para la protección del medio ambiente mediterráneo (61).
- ENVIREG: Programas operacionales sobre acciones prioritarias regioambientales especialmente en el Mediterráneo (62).
- NORSAP: Protección de zonas costeras y aguas litorales de las zonas nórdicas (63).

Otro tipo de ayudas, de carácter indirecto pero no por ello menos efectivas, son las concedidas para programas de I + D relacionados con el medio (64). Se encuadran en los Programas marco plurianuales, el segundo de los cuales, vigente para el período 1987-1991, encuadra estas subvenciones en el subprograma correspondiente a la Calidad de vida (65), con los siguientes campos prioritarios:

1. Efectos de los materiales contaminantes sobre la salud.
2. Efectos ecológicos de los materiales contaminantes.
3. Evaluación de los productos químicos.
4. Calidad del aire.
5. Calidad del agua.
6. Calidad de los suelos.
7. Investigación relativa al ruido.
8. Investigación relativa a los ecosistemas.
9. Investigación relativa a los residuos.
10. Reducción de la contaminación.
11. Fundamentos científicos de la legislación en materia de medio ambiente y de gestión.

(60) Vid. *Developement regional et protection de l'environnement*, «Information», 29-XI-1989.

(61) La primera licitación para concesión de ayudas para proyectos de demostración se ha producido en 1990 DOC 41/3 de 21-11-90.

(62) Aún no aplicable. Vid. GONZÁLEZ BLANCH, *Las acciones regionales de la CEE en materia de medio ambiente*, en ICE 5 al 15 de febrero de 1990, pp. 533 y ss.

(63) Anuncio de concurso de ayudas en DOC 24/3 de 1-11-1990.

(64) Vid. *Los programas del I+D, de Investigación y Desarrollo de la CEE*. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Alicante. Alicante, 1989.

(65) Con una dotación ciertamente modesta de 261 millones de ecus.

Además está el Programa específico STEP, que se ocupa de nueve ámbitos de investigación:

- Medio Ambiente y Salud.
- Evaluación de los riesgos relacionados con los productos químicos.
- Fenómenos atmosféricos y calidad del aire.
- Calidad del agua.
- Protección y conservación del patrimonio cultural europeo.

- Protección del suelo y de las aguas subterráneas.
- Investigación sobre los ecosistemas.
- Tecnologías de protección del medio ambiente.
- Riesgos tecnológicos graves y seguridad contra incendios.

El Programa EPOCH, por su parte, estudia climatología y catástrofes naturales y en particular lo relacionado con el cambio de clima.