

LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y EL PRINCIPIO COMUNITARIO DE INTEGRACIÓN AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

A INTEGRAÇÃO EUROPEIA E O PRINCÍPIO COMUNITÁRIO DE INTEGRAÇÃO AMBIENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO ESPANHOL

*Francisco Javier Sanz Larruga**

Resumen: *Sobre la base del fenómeno de la “integración comunitaria” que es el proceso de construcción del proyecto político de la Unión Europea y la conformación de un ordenamiento jurídico comunitario con sus propios principios y fuentes del Derecho, se analiza en este trabajo uno de los más relevantes principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: el “principio de integración ambiental”. La apuesta de la Unión Europea por el fomento del desarrollo sostenible se sustenta en el citado principio de integración ambiental, en virtud del cual: “las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión” (art. 11º). Conocer el origen y desarrollo de este principio, así como sus notas más características y sus principales manifestaciones, es el objeto central de esta colaboración.*

Resumo: *Com base no fenómeno da “integração comunitária”, que é o processo de construção do projeto político da União Europeia e a formação de um ordenamento jurídico comunitário com seus próprios princípios e fontes de direito, neste trabalho é analisado um dos mais relevantes princípios do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: o “princípio da integração ambiental”. O compromisso da União Europeia com a promoção do desenvolvimento sustentável baseia-se no mencionado princípio de integração ambiental, em virtude do qual, “os requisitos de proteção do ambiente devem/deverao ser integrados na definição e na realização das políticas e ações da União” (artigo 11º). Conhecer a origem e desenvolvimento deste princípio, bem como suas notas mais características e suas principais manifestações é o objeto central desta colaboração.*

* Universidade da Coruña, España.
E-mail: javier.sanz.larruga@udc.es
Recibido: 27/03/2018. Aceptado: 18/07/2018.

Palabras clave: Unión Europea, Integración comunitaria, Derecho ambiental

Palavras-chave: União Europeia, Integração comunitária, Direito ambiental

1. INTRODUCCIÓN O PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

Han pasado ya más de tres décadas desde la integración efectiva de España en la Comunidad Económica Europea, tras la firma en Madrid del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas el 12 de junio de 1985. Desde entonces se han producido muchas novedades -no siempre positivas- en el proceso de consolidación de lo que hoy se conoce como Unión Europea y, desde luego, bien se puede afirmar que son las luces que sombras las que se proyectan en panorama jurídico español. En este contexto histórico elaboramos este estudio reflexionando cómo afecta –y cómo ha afectado- a nuestro ordenamiento jurídico una de las Disposiciones de Aplicación General recogidas en el Título II de la versión consolidada del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (en adelante, TFUE), más en concreto, la prevista en su artículo 11º que establece lo siguiente: “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

Partiendo de la base de que la construcción europea es un proceso de integración económica, social y jurídica, y de que una clara manifestación de esta integración jurídica es la aplicación efectiva del principio de primacía del Derecho Comunitario sobre los Derechos de los Estados miembros (cfr. la clásica doctrina contenida en el asunto Costa c. ENEL de 15 de julio de 1964, as. 6/64, Rec. 1141), nos proponemos analizar aquí, de forma muy somera, la repercusión del referido precepto del Tratado de Funcionamiento que dispone la obligación dirigida a la Instituciones Comunitarias de proceder a otro tipo de integración, la de tener en cuenta las exigencias de protección ambiental nada menos que en la “definición y realización” de todas las políticas (las previstas en el art. 3 y 4 del TFUE) y acciones de la Unión (contempladas en el art. 6 del TFUE), tanto las desarrolladas en el interior de la Unión Europea (cfr. Tercera Parte del TFUE) como las promovidas en su acción exterior (cfr. Quinta Parte del TFUE) y siempre a fin de lograr el desarrollo sostenible¹.

La más reconocida doctrina “ius-ambientalista” española se ha

¹ Cfr. el trabajo de AGUILAR FERNÁNDEZ, S. “El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible”. *Papers*. 2013, nº 71, p. 77-97.

referido a esta exigencia de la “integración ambiental” de muy diversas formas: bien como un principio, el de “ubicuidad” (Martín Mateo); como uno de los caracteres del Derecho Ambiental: su “horizontalidad” (Jordano Fraga siguiendo a Prieur); como una “obligación o mandato” frente a la sostenibilidad como objetivo o proceso tendencial a largo plazo (Pernas García); como “cláusula de integración y del principio de transversalidad” (Montoro Chiner); o bien, como una de las más destacadas características de los objetivos del Derecho Ambiental: la “horizontalidad” (Betancor Rodríguez)². No obstante, la naturaleza jurídica de esta institución es controvertida como se pone de manifiesto por parte del gran especialista en Derecho Ambiental europeo, Ludwig Krämer, para quien la integración ambiental es el más importante de todos los principios pero no es una regla jurídicamente vinculante ya que “su puesta en práctica dependerá exclusivamente de la voluntad política de las instituciones comunitarias de hacerla plenamente operativa”³. Aquí seguimos, sin embargo, la opinión del profesor Betancor Rodríguez al subrayar la evidencia práctica de que, tanto el Consejo como la Comisión Europea, lo mismo que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “asumen las consecuencias jurídicas obligacionales de tal principio”, si bien el problema no está en su eficacia jurídica sino en “el grado de indeterminación de su contenido”⁴.

Tengo que reconocer que el “principio de integración ambiental”, tal como aparece en la versión consolidada del TFUE (su art. 11), me ha llamado mucho su atención por su extraordinaria ambición y sus enormes potencialidades. Aquí interviene el principio del “desarrollo sostenible” –que se recoge con cierta profusión, tanto en el Tratado de la Unión Europea (en su Preámbulo y arts. 3, 3 y 5; 21,2, d y f), como en el propio TFUE (art. 11) y en la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” (en su Preámbulo y en el art. 37). Y, es que, para quienes nos dedicamos –desde hace varias décadas- al Derecho Ambiental, el principio parece presentar un enorme potencial de cara a las políticas públicas que inciden –o pueden incidir, directa o indirectamente- sobre el medio ambiente. Quienes como yo estamos convencidos de que, para una ordenación jurídica-administrativa del territorio y de las actividades económicas que inciden sobre el mismo, es preciso tener presente la transversalidad de la protección ambiental, tal principio abre muy interesantes expectativas.

2 Cfr. la monografía de VERDÚ AMORÓS, M. *Concepto y formulación del Principio de Integración Ambiental*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2008. Se trata del más exhaustivo trabajo publicado sobre este principio del derecho ambiental en el que se puede encontrar casi todas las referencias normativas, doctrinales y jurisprudenciales existentes hasta el año de su publicación. En particular, sobre el tratamiento de la doctrina española sobre el concepto de integración ambiental cfr. sus pp. 147 a 155.

3 Opinión que recoge y comenta de modo crítico el profesor BETANCOR RODRÍGUEZ en su valioso manual de *Derecho Ambiental* (La ley, Madrid, 2014): cfr. la nota 33 de la p. 461.

4 *Ibíd.* p. 461 y 462.

Como tendremos ocasión de comprobar al final de este trabajo, cuya conclusión adelanto en esencia, en la aplicación práctica del principio de integración ambiental, hasta el momento presente, hay más ruido que nueces, pero, sigo pensando que no debe renunciarse a que el gran paradigma de la sostenibilidad promueva preciosos frutos para la calidad de vida de los ciudadanos y para la mejora de los intereses públicos en juego. Una vez que hayamos buceado en los precedentes históricos de tal principio –que, como veremos, se encuentran en el Derecho Internacional- (en apartado 2), haremos un recorrido histórico sobre la recepción del principio de integración ambiental en el Derecho Comunitario Europeo y su plasmación y alcance en el ordenamiento vigente (en el apartado 3). Después nos referiremos brevemente a varios temas testigo del ordenamiento comunitario donde, a nuestro juicio, este principio está implantándose con prometedores resultados de cara al logro de la referida sostenibilidad ambiental (en el apartado 4). Sólo al final (en último apartado conclusivo) podremos ponderar si, en el marco del complejo proceso de la integración comunitaria europea, la integración ambiental –que, a su vez, procede de tal proceso- es verdaderamente consistente y valiosa.

2. PRECEDENTES DEL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL

El principio de integración ambiental está recogido en algunos textos normativos y, principalmente, en los de “soft law” del Derecho Internacional del medio ambiente. No obstante, su importancia ha sido remarcada por la doctrina especializada y así, en esta dirección, señala Rodrigo “el principio de integración es quizá el principio jurídico más adecuado y específico que tiene el Derecho Internacional para contribuir al objetivo del desarrollo sostenible”⁵. Y según el mismo autor, este principio “se puede considerar en la actualidad una norma de Derecho internacional general obligatoria para todos los Estados de la que se deriva una obligación de comportamiento”⁶.

5 Cfr. su monografía: *El desafío sostenible del desarrollo sostenible. Los principios del Derecho Internacional relativos al desarrollo sostenible*. Madrid: Marcial Pons, 2015, p. 149. Y añade que: “es el principio que mejor sintetiza el verdadero significado de la noción de desarrollo sostenible, representa el componente fundamental de dicho concepto, es la columna vertebral del mismo y su principal herramienta jurídica porque es el principio jurídico más operativo”. Cita también al gran especialista británico en derecho internacional del medio ambiente, Ph. SANDS para quien dicho principio “supone la mayor contribución del desarrollo sostenible al Derecho Internacional”, *Ibíd.*

6 *Ibíd.* p. 150. Aunque, como expone en su trabajo, el desafío que tiene por delante este principio es “hacerlo operativo”. En sus conclusiones acerca del principio de integración y de su aportación al desarrollo sostenible, tras analizar su reconocimiento, tanto en los tratados internacionales como en la jurisprudencia internacional, afirma que, al operar de forma transversal, “puede ser un buen instrumento para facilitar las relaciones entre regímenes internacionales”; sin embargo, concluye que carece de “un contenido objetivo, unívoco y fijo

Una de las primeras manifestaciones de este principio la encontramos, en el Principio 13° de la “Declaración de Estocolmo”, aprobada con motivo de la histórica “Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano”, que se celebró en la capital sueca, en junio de 1972. En este principio se declara que: “A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un *enfoque integrado y coordinado* de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población”⁷.

Una década después, en la “Carta Mundial de la Naturaleza”, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 37/7, el 28 de octubre de 1982, se expresa en su apartado 2° de “Funciones” y, más concretamente, en su punto 7°, que: “En la planificación y realización de las actividades de desarrollo social y económico, se tendrá debidamente en cuenta el hecho de que la conservación de la naturaleza es parte integrante de esas actividades”.

De otra parte, la “Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, acordada con ocasión de la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en la primera quincena de junio de 1992, declara en su Principio n° 4° que: “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, *la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo* y no podrá considerarse en forma aislada”⁸. Y, también, fruto de esta Cumbre Internacional, el “Programa o Agenda 21” dedica su Capítulo 8° sobre “Integrar medio ambiente y desarrollo en la adopción de decisiones”⁹.

Por último, en la “Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible” de 2002, la integración del desarrollo económico o social y la protección del medio ambiente –como pilares interdependientes y sinérgicos desarrollo sostenible “ha sido concebida también –como

para todos los Estados sino que está en función del contexto y de las circunstancias en que opera” (Ibid. p. 170).

7 El resaltado de la cita en cursiva es del autor.

8 El resaltado de la cita en cursiva es del autor. Es importante apuntar aquí que el “Informe Brundtland”, titulado “Nuestro futuro común” y publicado en 1987, preparatorio de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 contiene importantes referencias a la integración de las políticas ambientales en el marco del desarrollo sostenible (cfr. su nota n° 47). Por otra parte, el Informe pone de manifiesto que “la capacidad de anticipar y prevenir el daño ambiental exige que la dimensión ecológica de la política sea considerada al mismo tiempo que las consideraciones de orden económico, comercial, energética y otras” (n° 46).

9 En el capítulo octavo de la Agenda se contienen las siguientes “áreas de programas”:

- “a) Integración del medio ambiente y el desarrollo a nivel de políticas, planificación y gestión;
- b) Establecimiento de un marco jurídico y reglamentario eficaz;
- c) Utilización eficaz de instrumentos económicos e incentivos de mercado y de otro tipo;
- d) Establecimiento de sistemas de contabilidad ecológica y económica integrada”.

señala Rodrigo- como una responsabilidad colectiva”¹⁰.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el Comité de Derecho Internacional sobre desarrollo sostenible de la “International Law Association”, en su Informe presentado en Toronto en 2006, distingue en relación con el principio de integración tres dimensiones:

- a) La “sistémica”, que permite que se establezcan las relaciones entre normas y principios que regulan los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible y que presupone un enfoque cooperativo e inclusivo entre los diferentes actores que participan en el desarrollo sostenible.
- b) La “institucional”, consistente en la “creación o fortalecimiento de las estructuras institucionales y de procedimientos para integrar completamente las cuestiones de desarrollo y medio ambiente en todas las esferas de adopción de decisiones”¹¹.
- c) La “jurídica”, que se traduce en la “interrelación de normas jurídicas de ámbitos materiales diferentes con el fin de incrementar el rendimiento de las mismas en pro del desarrollo sostenible y conseguir resultados prácticos más integrados que faciliten dicho objetivo”¹².

3. RECEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO EUROPEO. CONTENIDO Y ALCANCE

3.1. Recepción del principio de integración ambiental en los Tratados comunitarios

El “Acta Única Europea” –que supuso la primera gran modificación del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea-,

10 Cfr. *El desafío del desarrollo sostenible*, Op. cit., p. 160. También cita en su estudio la “Declaración de Nueva Delhi sobre los principios del Derecho Internacional relativos al desarrollo sostenible” de 2002 en la que se recoge, en su apartado 7º, el “principio de integración e interrelación, en particular, en materia de derechos humanos y objetivos sociales, económicos y ambientales”.

11 RODRIGO, A. J. *Desafío del desarrollo sostenible*, Op. cit., p. 152. A su vez, distingue dentro de este apartado, una “integración intrainstitucional” –que tiene como objetivo que cada institución individual se asegure de que las consideraciones del desarrollo sostenible sean integradas en sus procedimientos decisionales- y una “integración interinstitucional” consistente en coordinar la actuaciones y adoptar decisiones y medidas coherentes entre las diferentes instituciones que tengan el objetivo común del desarrollo sostenible (a mayores, distingue dentro de este supuesto una integración “horizontal” y otra “vertical”), *Ibíd.* p. 152 y 153.

12 Se diferencia dentro de esta dimensión una “integración normativa” que consiste en “la incorporación de las consideraciones del desarrollo sostenible dentro de la redacción y contenido de las normas para incrementar su rendimiento en beneficio de tal objetivo”, de la integración como herramienta del razonamiento judicial, es decir, de la posibilidad que tienen los jueces y tribunales de conseguir un resultado más integrado a la hora de interpretar y aplicar las normas jurídicas”, RODRIGO, Op. cit., p. 155-159.

firmado en 1986 y con entrada en vigor en julio de 1987, trajo consigo la introducción al máximo nivel normativo de la regulación de la protección del medio ambiente mediante la adición al Tratado CEE del Título VII sobre “Medio Ambiente” compuesto de tres artículos: 130R, 130R y 130T. Pues bien, su art. 130 R, tras recoger los objetivos de esta acción de la Comunidad (en su apartado 1º) y establecer, en su apartado 2º, los principios que han de orientar tal acción (de “acción preventiva”, de “corrección en la fuente”, y “quien contamina paga”), añade que “las exigencias de la protección del medio ambiente será un componente de las demás políticas de la Comunidad”¹³. Es, por siguiente, la primera plasmación del principio de integración ambiental en el derecho primario comunitario.

Pocos años más tarde, en la siguiente gran reforma de los Tratados Constitutivos, la que tuvo lugar en con la aprobación en Maastricht del “Tratado de la Unión Europea” el 7 de febrero de 1992 (con entrada en vigor al 1 de noviembre de 1993), se reconoce expresamente –para alcanzar los fines que se propone la nueva “Comunidad Europea”- la existencia de una “una política en el ámbito del medio ambiente” (cfr. su art. 3, k). También se sigue recogiendo –ahora en el nuevo Título XVI del Tratado- la referencia al principio de integración ambiental pero, en esta ocasión, un tanto mejorado en cuanto a su nivel de exigencia, al disponer en el art. 130 R 2 *in fine* que “las exigencias de la protección del medio ambiente *deberán integrarse* en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad”¹⁴. Paralelamente a la promulgación del Tratado de Maastricht –y en el marco histórico de la celebración de Cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en junio de 1992-, se aprobó –en febrero de 1993- el Quinto Programa comunitario de política y acción en materia de medio ambiente, titulado “Hacia un desarrollo sostenible”, llamado a orientar esta política comunitaria en el periodo 1993-2000, en el que el principio de integración ambiental se va

13 Con anterioridad a esta relevante plasmación del principio de integración ambiental la doctrina recuerda que el Tercer Programa Comunitario de acción en medio ambiente, aprobado e 7 de febrero de 1983, para el período 1982-1986, ya hay alguna referencia al principio que estamos estudiando: como recuerda VERDÚ AMORÓS, es la primera vez que se formula el principio de integración ambiental como principio junto con el complementario de la “globalidad”; este Programa “exige que se refuerce el carácter preventivo de la política del medio ambiente, en el marco de una estrategia global y que se *tienda a integrar las preocupaciones del medio ambiente en las otras políticas comunitarias*” (Cfr. Concepto y formulación del Principio de Integración Ambiental, Op. cit., p. 220). El subrayado es del mismo autor. Por lo que se refiere al Cuarto Programa de Acción en medio ambiente –el aprobado en 1987 para el período 1987 a 1992- el repetido autor señala que “se le otorgó una mayor relevancia al principio de integración ambiental, siendo el principio central sobre el que giró el citado Programa”, *Ibíd.* p. 221.

14 El subrayado es del autor. También resulta muy significativa la Declaración 12ª recogida en el Tratado sobre las “evaluaciones de impacto ambiental”, en virtud de la cual: “La Conferencia toma nota de que la Comisión se compromete a elaborar estudios de evaluación del impacto medioambiental cuando formule propuestas que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente”.

a convertir en uno de los principios básicos¹⁵.

Otro salto de escala del principio de integración ambiental se produjo con la nueva reforma del Tratado de la Unión Europea por el acuerdo firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 (con entrada en vigor el 1 de mayo de 1999). Esto es así ya que ahora se introduce en la parte general del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea un nuevo art. 3 C estableciendo que:

Las exigencias de la protección del medio ambiente *deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad* a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible¹⁶.

Por consiguiente, el principio de integración ambiental se eleva de categoría –desde la regulación específica de la política ambiental en el Tratado- proyectándose sobre todas las políticas y acciones comunitarias que se recogen en su art. 3. Va a ser, justamente en torno a la aprobación del “Tratado de Ámsterdam”, cuando se va a producir –como vamos a comprobar- una de las etapas de la acción comunitaria más brillantes y activas en la promoción del principio de integración ambiental.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia comunitaria, señala Verdú Amorós que la primera vez en que el Tribunal de Luxemburgo se pronunció sobre el principio de integración ambiental fue con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 29 de marzo de 1990¹⁷ -en relación con la solicitud por la República Helénica de la anulación de un Reglamento relativo a la condiciones de importación de productos agrarios originarios de países que habían sufrido el accidente de la Central nuclear de Chernobil-. La elección de la base jurídica del acto comunitario se realiza en esta Sentencia aplicando la teoría del “centro de gravedad” para decantarse, ante la concurrencia de objetivos ambientales y comerciales, por la base de la normativa comercial utilizada por el citado Reglamento. Sin embargo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 18 de junio de 1996¹⁸ se hace una interpretación satisfactoria del principio de

15 En efecto, tras subrayar en su introducción “la imperiosa necesidad de tener en cuenta las consideraciones ecológicas a la hora de formular y aplicar políticas económicas y sectoriales, en las decisiones de los poderes públicos...”, diseña un estrategia claramente protagonizada por el “enfoque integrado”: selección de temas ambientales prioritarios (cambio climático, acidificación, biodiversidad, agua, medio ambiente urbano, zonas costeras y residuos) y selección de sectores donde deberán integrarse las consideraciones ambientales: industria, energía, transporte, agricultura y turismo. (Cfr. VERDÚ AMORÓS, Op. cit., p. 222-233).

16 El subrayado es del autor.

17 Asunto c-62/88, Grecia c. Consejo, Rec. I-1527 (1990). Cfr. *Concepto y Formulación de Principio de Integración Ambiental*, Op. cit., p. 160.

18 Asunto C-303/94, Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea. Rec. I-2943. Cfr. *Concepto y Formulación de Principio de Integración Ambiental*, Op. cit., p. 163.

integración ambiental se reconoce la preferencia de la base ambiental de una Directiva dictada para la producción agrícola mediante la utilización de productos fitosanitarios y se anula por haberse fundamentado en la normativa agrícola. De otra parte, en el Asunto C-300/89, “Dióxido de Titanio”, el Tribunal afirmó que el hecho de que el antiguo 130R del Tratado de la Comunidad Económica Europea requiriera integrar las exigencias del medio ambiente como componente de las demás políticas implicaba que una medida comunitaria no tenía por qué basarse necesariamente en el art. 130S cuando entre sus objetivos estuviera la protección del medio ambiente¹⁹.

3.2. Fortalecimiento del enfoque de la integración ambiental: el “Proceso de Cardiff” y la “Estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible”

La etapa más ambiciosa, en cuanto a la implantación del principio que estamos considerando, se inició a partir del Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo –en diciembre de 1997- cuando, a propuesta del primer ministro sueco, se solicitó a la Comisión Europea la elaboración de propuestas para implantar el principio de integración bajo la convicción de que para lograr el objetivo del desarrollo sostenible las exigencias de protección del medio ambiente deben integrarse en las políticas y actuaciones de la Comunidad. La respuesta de la Comisión a dicha solicitud llegaría en junio de 1998 con motivo de la Cumbre europea celebrada en la capital de Gales, Cardiff. En el documento de la Comisión, titulado “Colaboración para la integración- *Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la UE*”²⁰ aprobado en la citada Cumbre -que dio lugar a la apertura del llamado “Proceso de Cardiff”²¹-, es donde se contemplaban las siguientes compromisos y llamamientos:

- El compromiso de la Comisión de velar por que sus principales iniciativas políticas integren las consideraciones medioambientales mediante la introducción de un exhaustivo mecanismo de evaluación ambiental.
- El compromiso de la Comisión de realizar un examen de las políticas en sectores clave²², por ejemplo, la elaboración

19 Cfr. PLAZA MARTÍN, C. *Derecho Ambiental de la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2005, p. 18.

20 Cfr. la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 27 de mayo de 1998 con el título “Colaboración para la integración - Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea” (Cardiff - junio de 1998) [COM (1998) 333].

21 Para una valoración de este proceso Cfr. el trabajo colectivo de FERGUSON, M., COFFEY, C, WILKINSON, D., y BALDOCK, D. *The effectiveness of EU Council Integration Strategies and Options for carrying forward the “Cardiff” Process*. IEEP, 2001.

22 Desde la Cumbre de Cardiff se fueron presentando por la Comisión propuestas sobre

de indicadores políticos y de resultados y de metas indicativas.

-Un llamamiento para que el Consejo determine una serie de acciones prioritarias respecto a la incorporación de los requisitos medioambientales y establezca mecanismos eficaces para controlar la aplicación de la estrategia.

-Un llamamiento para que el Consejo Europeo examine periódicamente el estado de la integración del medio ambiente en áreas políticas clave²³.

A partir de este momento, se lograron importantes progresos en la materialización de estas directrices²⁴ y, además, el principio de integración ambiental recibió un espaldarazo con la aprobación en el Consejo Europeo de Niza, en diciembre de 2000, de la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” –que no forma parte del Tratado de la Unión Europea, que se acababa de reformar a principios del 2001 por el Tratado de Niza²⁵, pero sin que los cambios afecten a nuestro tema- en cuyo Capítulo IV –relativo a la “Solidaridad”- se recoge el art. 37 sobre “protección del medio ambiente”, declarando que: “Las políticas de la Unión integrarán y garantizan con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”²⁶. Por lo tanto, nos encontramos de nuevo con una expresa referencia a la integración ambiental de todas las políticas de la Unión Europea para lograr el objetivo del desarrollo sostenible.

El año 2001 fue decisivo en el proceso de integración ambiental con la adopción en el Consejo Europeo de Gotemburgo de una “Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible”²⁷ y la incorporación de un tercer pilar, el ambiental (junto al del crecimiento económico y al de la cohesión social), a la Estrategia de Lisboa de 2000²⁸. Esta estrategia establece un marco político a escala de la Unión Europea (UE) para permitir el desarrollo sostenible, es decir, para responder a las necesidades

integración ambiental de determinadas políticas: energía (octubre de 1998), agricultura (enero de 1999), mercado interior, industria y desarrollo (junio de 1999), pesca (en julio de 1999) y medio urbano (noviembre de 1999).

23 El Proceso incluía a nuevos sectores clave: el transporte, la agricultura y la energía, ahora abarca también las políticas industriales, de mercado interior, desarrollo, pesca, asuntos generales y asuntos económicos y financieros.

24 Cfr. el apartado 47 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki (10-11 de diciembre de 1999) que proporcionó aclaraciones sobre la aplicación de las estrategias de integración ambiental.

25 Su entrada en vigor se demoró hasta el 1 de febrero de 2003.

26 El subrayado es del autor.

27 Cfr. la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 15 de mayo de 2001 bajo el título “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible” [COM(2001) 264].

28 La también llamada “Agenda de Lisboa” aprobada en el Consejo Europeo de Lisboa el 23 y 24 de marzo de 2000 trataba de convertir la economía de la Unión Europea en la más competitiva del mundo para 2010.

del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras a la hora de satisfacer sus propias necesidades, y el desarrollo sostenible se basa en cuatro pilares –económico, social, medioambiental y gobernanza mundial– que deben reforzarse mutuamente. Las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de todas las políticas deben examinarse de forma coordinada y tenerse en cuenta en el momento de su elaboración y adopción. Entre los principios básicos de la Estrategia se encuentra el de la “coherencia e integración de las políticas”. En esta dirección, la Estrategia propone una serie de medidas ante siete tendencias insostenibles que requieren una intervención: la exclusión social y el envejecimiento demográfico (que ya prevé la Estrategia de Lisboa), el cambio climático y la energía, los transportes, el consumo y la producción, los recursos naturales, la salud y el fomento del desarrollo sostenible en el mundo. En virtud de la Estrategia los Estados miembros habían de elaborar estrategias nacionales y dar cuenta, periódicamente, de los avances registrados²⁹. La citada estrategia se vincula estrechamente al principio de integración, como dice Cuyás Palazón, “al propio desarrollo sostenible dando lugar a los que algunos han calificado de nueva versión ampliada (u horizontal) del principio de integración en cuanto impregna, inspira, informa y atraviesa todo el programa para la sostenibilidad desde su misma formación hasta la evaluación de sus resultados”³⁰.

La hoja de ruta ambiental de la Unión Europea hasta 2010 se inició en septiembre de 2002 con la entrada en vigor del Sexto Programa de Medio Ambiente de la Comisión³¹. En este nuevo Programa es donde el principio de integración ambiental cobra –si cabe– el máximo protagonismo³². Así es, el enfoque de la integración aparece de manera profusa a lo largo del Programa:

- En su Considerando 13º para subrayar que “El Programa debe promover el proceso de integración de las cuestiones en materia de medio ambiente en todas las políticas y actividades comunitarias en coherencia con el artículo 6 del Tratado, con objeto de reducir las presiones sobre el medio ambiente procedentes de diversas fuentes”.
- En su art. 1º -sobre el “ámbito del Programa” para expresar un deseo: “El Programa debería fomentar la integración de

29 En el caso de España, la “Estrategia española de Desarrollo Sostenible” se aprobó por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007. El texto completo de esta Estrategia puede consultarse en la siguiente dirección de internet: <<http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-espanola-desarrollo-sostenible/EEDSnov07editdictcm7-14887.pdf>>

30 *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, Barcelona: Atelier, 2007, p. 76.

31 Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, con el título “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”, DO L 242 de 10 de septiembre de 2002.

32 Cfr. VERDÚ AMORÓS, Op. cit., p. 237-243.

preocupaciones medioambientales en todas las políticas comunitarias y contribuir a la realización del desarrollo sostenible tanto en la actual Comunidad como en la futura Comunidad ampliada” (apartado 1º).

- En su art. 2º -donde se recogen los principios y metas del Programa- para indicar que: “El Programa constituirá una base de la dimensión medioambiental de la estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible y contribuirá a la integración de las preocupaciones medioambientales en todas las políticas comunitarias, en particular al establecer prioridades medioambientales para la estrategia” (apartado 1º).

- En el mismo art. 2º se declara como cometidos generales del programa que éste “fomentará la plena integración de las exigencias relativas a la protección del medio ambiente en todas las políticas y acciones comunitarias, estableciendo objetivos en materia de medio ambiente y, en su caso, metas y calendarios que deberán tenerse en cuenta en los ámbitos políticos pertinentes. Además, las medidas propuestas y adoptadas en favor del medio ambiente deberían ser coherentes con los objetivos de las dimensiones económica y social del desarrollo sostenible y viceversa” (apartado 4º)³³.

- En cuanto a los planteamientos estratégicos, a los que se refiere el art. 3º, el Programa insiste en que “son necesarios nuevos esfuerzos para integrar las exigencias de la protección del medio ambiente en la preparación, definición y aplicación de las distintas políticas y actividades comunitarias” (apartado 3º)³⁴.

- En el apartado de “Estrategias temáticas” (art. 4º del Programa) el 6º Programa se propone aplicar el enfoque integrado mediante la confección de una serie de estrategias sobre cuestiones fundamentales³⁵, constituyendo una aplicación del principio de

33 BETANCOR RODRIGUEZ comentando este Programa destaca que los instrumentos previsto por el mismo para lograr el objetivo de toma en consideración de la protección ambiental con las distintas políticas sectoriales son, fundamentalmente, la evaluación previa de las políticas en relación con sus efectos ambientales como requisito para su aprobación, la evaluación del impacto ambiental de proyectos y planes (evaluación estratégica), la transparencia y acceso a la información, y los controles periódicos de los efectos de las medidas a través, por ejemplo, de indicadores (Cfr. *Derecho Ambiental*, Op. cit., p. 465).

34 En esta dirección se señala que es preciso “asegurar que las estrategias en materia de integración elaboradas por el Consejo en los diferentes ámbitos políticos se traduzcan en una actuación efectiva y contribuyan a la aplicación de las metas y de los objetivos medioambientales del Programa” y también “estudiar, antes de su adopción, si las actuaciones en los ámbitos económico y social son coherentes con los objetivos, metas y calendario del Programa y contribuyen a ellos”.

35 Estas estrategias temáticas están relacionadas con los ámbitos temáticos en que se concretan los objetivos y ámbitos prioritarios del Programa: “cambio climático” (cfr. art. 5º), “naturaleza y biodiversidad” (cfr. art. 6º), “salud y calidad de vida” (cfr. art. 7º), “gestión de recursos naturales y los residuos” (cfr. art. 8º), y “cuestiones internacionales” (cfr. art. 9º). Finalmente las estrategias –presentados por la Comisión a partir de 2005- cubrieron los siguientes

integración ambiental porque con ellas se trata de alcanzar el equilibrio entre la protección ambiental y los objetivos de Lisboa de crecimiento y empleo.

Profundizando en esta dirección de la aplicación del principio de prevención ambiental, la Comisión Europea puso de relieve, a finales de 2003, a través de su Comunicación sobre la “Revisión de la Política Medioambiental, 2003. Consolidar el pilar medioambiental del desarrollo sostenible”³⁶, perfilando –como señala Verdú Amorós- las medidas políticas necesarias para hacer del desarrollo sostenible una realidad: “será necesario poner un énfasis especial en los tres objetivos transversales que apuntan la política ambiental: integración de las cuestiones ambientales en otras políticas, aplicación e información”³⁷. Esto es lo que se propone en el apartado 4º de la citada Comunicación donde además se contemplan los objetivos más directamente vinculados con la integración ambiental. De forma resumida puede señalarse los siguientes:

1º. “Desarrollar un enfoque integrado de la elaboración de la política medioambiental” (frente al tradicional tratamiento sectorializado e individualizado de los problemas) para la cual se requiere incrementar la coherencia de las políticas y la evaluación “ex ante” de sus potenciales impactos³⁸.

2º. “Aumentar la integración sectorial”³⁹ y, en particular, en que las presiones ambientales son más elevadas (transporte, agricultura, energía, industria, mercado interior, desarrollo, pesca, asuntos generales y asuntos económicos y financieros). Se insiste en la necesidad de aplicar plenamente el “proceso de Cardiff”.

3º. Incrementar la integración de los Estados miembros, tanto a nivel nacional -utilizando sus respectivas estrategia de desarrollo sostenible- como en los niveles locales y regionales⁴⁰.

Haciendo balance del “Proceso de Cardiff”, a mediados de 2004, la Comisión hizo públicas sus conclusiones no muy positivas sobre el desarrollo, hasta ese momento, de la integración de las consideraciones

materias: protección del suelo (COM (2006) 231), medio ambiente marino (COM (2005) 504), uso sostenible de los plaguicidas (COM (2006) 372), medio ambiente urbano (COM (2005) 718), uso sostenible y gestión de los recursos naturales (COM(2005) 170), reciclado de residuos (COM(2005) 666) y calidad del aire (COM (2009) 446).

36 Cfr. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo con referencia COM (2003) 745 final, Bruselas, 3 de diciembre de 2003.

37 *Concepto y formulación del Principio de Integración Ambiental*, Op. cit., p. 247.

38 Cfr. el apartado 4.1.1. del documento COM (2003) 745 final.

39 *Ibid.*, apartado 4.1.2.

40 *Ibid.*, apartado 4.1.3.

ambientales en las políticas comunitarias⁴¹. Aunque la Comisión observa algunos avances positivos en algunas materias (como las energías renovables, eficiencia energética o reforma de la Política Agrícola Común), expone las principales dificultades encontradas para la materialización práctica del principios de integración: “una falta general de coherencia”, “el compromiso político podría ser más decidido”, “los mecanismos de realización, aplicación y revisión pueden perfeccionarse”, “se necesitan prioridades y una orientación más claras”, “convendría adoptar un planteamiento estratégico de amplias miras”, etc. Son afirmaciones suficientemente expresivas del relativo fracaso del enfoque integrado y del principio de integración ambiental. Por su parte, la Agencia Europea de Medio Ambiente publicó su informe sobre *Integración de la política ambiental en Europa. Situación actual y marco de evaluación* (2004)⁴² proponiendo un nuevo marco de evaluación de la integración de la política ambiental (IPA), a través del análisis de seis áreas principales: compromiso político, visión y liderazgo, cultura y prácticas administrativas, evaluaciones e información en el proceso de decisión; instrumentos políticos; control de avances en materia de integración; y contexto ambiental de la IPA. Se trata en definitiva de un encomiable esfuerzo teórico, conscientes las instituciones comunitarias de la grandes dificultades para aplicar plenamente el principio de integración⁴³.

En 2006 escribía el profesor Moreno Molina con relación al “principio de integración” afirmando que, pese a la “fuerza potencial enorme” y las “formidables” consecuencias que se pueden extraer de su enunciado –llamado abiertamente a “una exigencia de “ecologización” (*greening*) de todo el aparato comunitario-europeo”- “las consecuencias de este principio son tan importantes que es obligado constatar que la propia Comunidad no lo ha respetado habitualmente” y que “el examen de la aplicación práctica de este principio es bastante doloroso”⁴⁴. Y concluía que “el principio de integración ha pasado de ser hasta la fecha una declaración de contenido teórico y carece de plasmaciones prácticas suficientemente significativas”⁴⁵.

41 Cfr. la Comunicación de la Comisión al Consejo relativo a la “Integración de las consideraciones medioambientales en otras políticas: balance del proceso de Cardiff”, con referencia COM (2004) 394 final, de 1 de junio de 2004.

42 Hemos consultado la edición en castellano publicada en 2006 por el Ministerio de Medio Ambiente.

43 Con relación España y especialmente aplicado a las Comunidades Autónomas vid. el trabajo de HANF, K.; MEZO, J.; LANAIA, A. y MORATA, F. “Integración ambiental de las políticas en el sistema autonómico español: un reto aún no superado”. *XI Congreso de las Asociación Española de Ciencia Política*, Sevilla, septiembre de 2013.

44 *Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*. Madrid: Marcial Pons, 2006, p. 72 y 73.

45 No obstante, el mismo autor recoge en su manual algunos ejemplos de “cierta integración, o al menos de medidas adoptadas sobre la base de políticas diferentes a la ambiental, que persiguen de manera más o menos abierta objetivos de protección del entorno” y cita los supuestos de las

Desde el punto de vista de la jurisprudencia comunitaria, en esta etapa, el principio de integración ambiental tampoco pasó desapercibido. Este principio “ha sido utilizado -como señala RODRIGO- con frecuencia en la jurisprudencia del TJCE para atenuar las tensiones entre cuestiones económicas y ambientales y para intentar alcanzar un nivel adecuado de protección ambiental”⁴⁶, y de tal modo desempeña, además de su carácter principal, su función de regla general de interpretación tanto del Derecho Comunitario derivado como del Derecho primario. Así, en la Sentencia del TJCE de 10 de febrero de 1999 en el asunto “Braathens Sverige AB” (-346/97), el Tribunal interpretó la disposición de una Directiva sobre armonización de impuestos de hidrocarburos a la luz de las exigencias de protección ambiental⁴⁷.

Siguiendo de nuevo a Verdú Amorós⁴⁸, el principio que estamos estudiando se ha utilizado por el Tribunal de Luxemburgo como parámetro de interpretación del derecho nacional; así, por ejemplo en la STJCE de 13 de marzo de 2001⁴⁹, en el asunto “PreussenElektra”, el Tribunal tuvo en consideración -junto con otros factores- el principio de integración a la hora de examinar en qué medida la normativa de un Estado miembro, dirigida a fomentar el uso de energías renovables infringía el art. 30 del Tratado de la Comunidad Europea, en el que se prohíben las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importancia de los Estados miembros⁵⁰. El Tribunal, pese a no entrar en el fondo argumentativo del principio de integración, pone de manifiesto su voluntad de proceder a una interpretación de conjunto de las disposiciones sobre libre circulación de mercancías conforme a las exigencias de protección del medio ambiente⁵¹.

Por otra parte, el principio de integración ambiental también ha servido al Tribunal de Luxemburgo como parámetro de interpretación del derecho originario y derivado⁵². Así, por ejemplo, resulta particularmente interesante la STJCE de 17 de diciembre de 2002 en el asunto “Concordia Bus Finland”⁵³, en el que el Tribunal utilizó

políticas agrícola, energética, de transportes y de la competencia, *Ibíd.* p. 73-76.

46 *El desafío del desarrollo sostenible...*, Op. cit., p. 166. Cita el trabajo de SKOURIS, W. “L’Integration de la dimension environnementale dans les differentes politiques communautaires, illustre par des exemples tirés de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes”. En N. COLNERIC, et al. (Eds.). *Une Communauté de droit, Festschrift für Gil carlos Rodriguez Iglesias*. Berlin: BMW, 2003, p. 497-508.

47 Cfr. RODRIGO, J. *El desafío del desarrollo sostenible...*, Op. cit., p. 166.

48 Cfr. *Concepto y Formulación de Principio de Integración Ambiental*, Op. cit., p. 166-170.

49 Asunto C-379/98. *PreussenElektra*, de 11 de junio de 1991. Rec. 2867.

50 Cfr. PLAZA MARTÍN, C. Op. cit., p. 183 y 184. Recoge el parágrafo 231 de la Sentencia en la que el Tribunal afirma que el principio de integración “no es meramente programático, sino que impone obligaciones jurídicas”, p. 182.

51 *Ibíd.* p. 184.

52 VERDÚ AMORÓS cita al respecto la STJCE de 14 de julio de 1998 (Asunto C-284/95).

53 Asunto C-513/99, I-7213. Citada por PLAZA MARTÍN, Op. cit., p. 184 y 185. También VERDÚ AMORÓS, Op. cit., p. 169 y 170, quien añade que la Directiva 2004/18/CE sobre

dicho principio para interpretar las disposiciones de una Directiva de contratación pública, declarando la posibilidad de que la entidad adjudicadora (autoridades locales de Helsinki) utilice criterios relativos a la conservación del medio ambiente para la apreciación de la oferta económicamente más ventajosa.

La profesora Plaza Martín, citando a Wasmeier, señala que “cualquier norma comunitaria que no integre debidamente las exigencias del medio ambiente, en participar, si de ello se derivan efectos perjudiciales para el medio ambiente que no puedan identificarse sobre la base de razones claras e imperiosas de interés general, está sujeta a la anulación por el TJCE conforme al art. 230 del Tratado de la Comunidad Europea”; y añade la autora, que el principio de integración tiene una especial importancia “porque ha de ser respetado por los Estados miembros al ejecutar todas y cada una de las normas comunitarias en el marco de cualquier acción o política comunitaria”⁵⁴.

3.3. El principio de integración ambiental en el marco jurídico comunitario vigente

En la versión vigente del Tratado de la Unión Europea (firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y con entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009) (TUE), los objetivos de sostenibilidad y de protección ambiental aparecen profusamente plasmados en su frontispicio: así, declara el Preámbulo, que “DECIDIDOS a promover el progreso social y económico de sus pueblos, *teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible*, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la *protección del medio ambiente*, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos”⁵⁵; y en el art. 3º sobre objetivos –en el Título I de “Disposiciones Comunes”- establece que “La Unión establecerá un mercado interior. Obrará *en pro del desarrollo sostenible de Europa* basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y *en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente*. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”⁵⁶. Además, hay que tener en cuenta que, según el art. 6, 1 del TUE, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de

coordinación de adjudicación de contratos de obras, de suministros y de servicios profundizó en la integración ambiental de la contratación haciéndose eco de dicha doctrina jurisprudencial. 54 *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, cit. p. 186. El trabajo citado es de WASMEIER, M. “The Integration Principle of Environmental Protection as a general Rule for interpreting Community Law”. *CMLR*, 2001, vol 38, p. 159-177.

55 Los subrayados son del autor.

56 Los subrayados son del autor.

2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, “tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”, aunque en cuanto a la formulación relativa a la “protección del medio ambiente” del art. 37, no se ha producido modificación alguna.

Y, si acudimos a la versión consolidada del “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” (TFUE), se mantiene en todo su vigor la formulación del principio de integración ambiental tal como aparecía en el Tratado de Ámsterdam. Efectivamente, el vigente art. 11 del referido TFUE establece que: “Las exigencias de la protección del medio ambiente *deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión*, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”⁵⁷. Además, cabe destacar como novedad la introducción en el mismo TFUE el Título XXI sobre “Energía” disponiendo en su art. 194,1 que: “En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente...”.

El principio de integración ambiental se mantiene plenamente reconocido, como vemos, en el Derecho primario de la Unión, pero cabe preguntarse cuál es la auténtica virtualidad del mismo en el momento presente, toda vez que el protagonismo que alcanzó a finales del siglo XX, gracias al “Proceso de Cardiff” parece haberse eclipsado. De hecho, el Profesor holandés Jan H. Jans plantea en su interesante artículo titulado: “Stop the Integration Principle”, que la proliferación de los principios que aparecen en los arts. 7 (coherencia de acuerdo con la atribución de competencias), 8 (igualdad), 9 (empleo, protección social, educación, salud) y 10 (lucha contra la discriminación) del TFUE –todos ellos han de ser tenidos en cuenta- debilita a su juicio la integración ambiental y hace que sea más complejo resolver un posible conflicto de intereses entre todos ellos⁵⁸.

Acerca del uso del principio de integración por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, además de los pronunciamientos ya citados en el apartado anterior, el Profesor Betancor Rodríguez cita la Sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2011 (en el Asunto Comisión v. Austria, C-28/2009) en la que se demuestra que la integración ambiental –junto a la protección de la salud- se utilizan como pieza básica argumentativa para justificar una medida de restricción de la libertad de circulación de mercancías⁵⁹. “La integración-inserción –dice el citado autor- es un pilar esencial del entramado jurídico que normaliza las exigencias de protección ambiental que, en tanto pueden entrar en conflicto con las libertades comunitarias, pueden modular o matizarlas”⁶⁰.

57 Los subrayados son del autor.

58 Cfr. *Fordham International Law Journal*. 2011, vol 33, n° 5, p. 1547.

59 Cfr. *Derecho Ambiental*, Op. cit., p. 462

60 *Ibid.* p. 461 y 462 en la nota n° 34. Se presenta esta doctrina en contraste con la discutible opinión de KRÁMER para quien, pese a que el principio de integración “es el más importante

Si acudimos al contenido del Séptimo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente⁶¹, aprobado a finales del 2013 bajo el título “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” (que se prolongará hasta el 2020), nos llama la atención que el principio de integración sigue apareciendo, como no podía ser menos, en su contenido:

- en el Preámbulo, para declarar primero que: “La integración, medioambiental en todos los ámbitos políticos pertinentes es fundamental para reducir las presiones que sobre el medio ambiente ejercen políticas y actividades de otros sectores y para alcanzar metas medioambientales y climáticas”.
- al recoger entre sus objetivos –en al art. 2, 1, g)- el de “intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas”
- al señalar en el apartado 5º del Anexo del Programa de Acción hasta 2020 que “se ha avanzado considerablemente en la integración ambiental de los objetivos ambientales en otras políticas y actividades de la Unión”⁶².

Por su importancia a los efectos del tema objeto de estudio quiero destacar el “Objetivo Prioritario nº 7” del Programa, dirigido a “intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas”⁶³ y en el que subrayamos las siguientes afirmaciones:

1º. Aun reconociendo que la integración ambiental es un requisito impuesto por el Tratado desde 1997, reconoce que los avances “no han sido suficientes para invertir todas las tendencias negativas”. Y con el fin de lograr la consecución de los objetivos del 7º

de todos”, a su juicio, “es un principio y no una regla jurídicamente vinculante para todos los casos”, citado por BETANCOR RODRÍGUEZ, Op. cit., p. 461 en la nota 33.

61 Aprobado por la Decisión nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013, publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea L 354 de 28 de diciembre de 2013.

62 Más concretamente se afirma que: “Desde 2003, la política agrícola común (PAC) reformada vincula los pagos directos al cumplimiento por los agricultores de ciertos requisitos para mantener las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales, y de la legislación pertinente en materia de medio ambiente. La lucha contra el cambio climático forma ahora parte integrante de la política de energía, y se está avanzando en la integración de las consideraciones relativas a la eficiencia en el uso de los recursos, el cambio climático y la eficiencia energética en otros sectores clave, como el transporte y la construcción”. No obstante, en el Informe de evaluación final del Sexto Programa (recogido en la Comunicación de 31 de agosto de 2011, COM (201) 531) la Comisión reconoce que todavía se está lejos de conseguir el reto de la integración ambiental, de manera que “las circunstancias cambiantes y la creciente interconexión de los problemas ambientales obligan a ser flexibles y a adaptarse”.

63 Cfr. también el informe de la AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (AEMA). *El Medio Ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2015. Informa de síntesis*. Copenague: 2015. En particular, vid. su Parte 3 sobre “perspectivas futuras” que comprende, su vez los capítulos 6º (“una mirada a los restos de carácter sistémico a los que se enfrenta Europa”) y 7º (“Respuestas a los desafíos sistémicos: de la visión a la transición”).

Programa destaca la importancia de la aplicación de las Directivas de Evaluación Ambiental Estratégica⁶⁴ y de Evaluación de Impacto Ambiental⁶⁵, de forma que "cuando se aplican correctamente, son unos instrumentos eficaces para garantizar la integración de los requisitos de protección del medio ambiente en planes, programas y proyectos" (apartado 85).

2º. Se reconoce a las autoridades locales y regionales un especial protagonismo ya que, en general, "son responsables de las decisiones sobre el uso de la tierra y los espacios marinos, tienen que desempeñar un papel especialmente importante en la evaluación de los impactos medioambientales y en la protección, conservación y mejora del capital natural, para reforzar asimismo la resiliencia ante los efectos del cambio climático y las catástrofes naturales" (apartado 86).

3º. Se hace referencia a las "redes de transportes y energía", así como la "infraestructura marítima" que "tendrá que ser compatible con las necesidades y obligaciones en cuanto a protección de la naturaleza y adaptación al cambio climático"; también se incluye la referencia a la "incorporación de la infraestructura verde en planes y programas conexos" (apartado 87).

4º. El Programa prevé una serie de objetivos prioritarios con la intención de reforzar la integración, refiriéndose expresamente a la "reforma de la política agrícola común, la política pesquera común, las redes transeuropeas (RTE) y la política de cohesión" (apartado 88)⁶⁶.

5º. Y, con el objetivo de "intensificar la integración ambiental y la coherencia entre políticas" en Programa, se propone – en su apartado 89- garantizar para el 2020 el siguiente gran objetivo: que "las políticas sectoriales de la Unión y los Estados miembros se desarrollen y apliquen de tal forma que favorezcan la consecución de objetivos y metas pertinentes en materia de clima y medio ambiente" y más particularmente se especifican las siguientes medidas:

64 Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, DOUE L 197 de 21.7.2001.

65 Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente DOUE, L 26 de 28.1.2012.

66 Se añade a este respecto que: "El éxito del VII PMA depende de que se refuerce la contribución de esas políticas a la realización de metas y objetivos relacionados con el medio ambiente. Por otro lado, las medidas dirigidas principalmente a conseguir mejoras medioambientales deben aspirar a lograr, siempre que sea posible, beneficios también para otras políticas. Por ejemplo, las actividades de restauración de ecosistemas pueden tener por objeto conseguir beneficios para hábitats y especies y secuestrar dióxido de carbono, y, al mismo tiempo, mejorar la capacidad de los ecosistemas para prestar servicios vitales a muchos sectores económicos, por ejemplo la polinización o la depuración de agua para la agricultura, y crear empleos verdes".

- i) integrar las condicionalidades e incentivos relacionados con el clima y el medio ambiente en una serie de iniciativas políticas, incluidas las reformas y revisiones de la política existente, así como en nuevas iniciativas, tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros,
- ii) realizar evaluaciones *ex ante* de los impactos medioambientales, sociales y económicos de iniciativas políticas al nivel adecuado de la Unión y los Estados miembros para garantizar su coherencia y eficacia,
- iii) aplicar plenamente la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica y la Directiva de Impacto Ambiental,
- iv) utilizar la información de la evaluación *ex post* relacionada con la experiencia obtenida con la aplicación del acervo medioambiental con objeto de mejorar su consistencia y coherencia,
- v) abordar los posibles compromisos en todas las políticas, con objeto de maximizar las sinergias y evitar, reducir y, en la medida de lo posible, remediar los efectos negativos no intencionados en el medio ambiente”.

3.4. Aproximación al concepto y caracteres del principio de integración ambiental

Tras un largo esfuerzo de recopilación de información jurídica sobre el “principio de integración ambiental”, Verdú Amorós se atreve a definir el mismo como “el principio político-jurídico constitucional estructural o megaprincipio del ordenamiento jurídico que exige la integración ambiental en cualquier ámbito sectorial del ordenamiento jurídico a fin de lograr el desarrollo sostenible”⁶⁷. Y, a continuación, recoge los caracteres que se desprenden de tal definición:

- a) “Su carácter político en cuanto objetivo integrante de todas las políticas” como trasunto de la horizontalidad o transversalidad propia del ambiente⁶⁸, lo cual, como dice Cuyás Palazón, “exige especiales esfuerzos de coordinación y coherencia”⁶⁹.
- b) “Su carácter jurídico, en cuanto a su contemplación por el derecho positivo”, en tanto que está recogido en diversos textos del Derecho Internacional así como el Derecho Comunitario⁷⁰.

⁶⁷ *Concepto y formulación del Principio de integración ambiental*. Op. cit., p. 77.

⁶⁸ *Ibid.* p. 178-181.

⁶⁹ *Urbanismo ambiental...* Op. cit., p. 80.

⁷⁰ *Ibid.* p. 181-184. Aunque reconoce que el principio está en la “fase de desarrollo, que es donde verdaderamente está teniendo y dará sus frutos (...) lo cual depende de la labor de los distintos

- c) “Su carácter constitucional, en cuanto a su positivación al máximo rango normativo”⁷¹.
- d) “Su carácter estructural, en cuanto que dota de unidad al ordenamiento jurídico”⁷², es decir, se manifiesta como un principio unificador para que los objetivos y acciones en las distintas políticas contemplen su componente ambiental.
- e) “Su objetivo es la consecución de la sostenibilidad”⁷³. En parecidos términos señala Cuyas Palazón que bien puede afirmarse que “el desarrollo sostenible es el fin alcanzar mientras que el principio de integración es el medio, seguramente, más adecuado para ello”⁷⁴. Y, como apuntilla Plaza Martín, este principio está “ligado indisolublemente al concepto de desarrollo sostenible”⁷⁵.

Es importante destacar, siguiendo a Cuyas Palazón, que el principio de integración no puede explicarse aisladamente del desarrollo sostenible (aquél es “el instrumento para hacerlo posible y efectivo”) y del de prevención “en la medida en que la práctica de la integración no persigue otro objetivo que el de prevenir, desde el mismo momento de la adopción de las grandes decisiones y actos normativos, el impacto y coste ambiental que éstas pueden conllevar y, en atención, al principio de proporcionalidad, coste-beneficio, y mejores tecnologías disponibles, aprobarlas, atemperarlas o pura y llanamente rechazarlas”⁷⁶. Un principio, concluye la autora, que “ha sido el catalizador, el impulsor, el factor desencadenante de una nueva estrategia en la política ambiental de la Unión que puede resultar altamente atractiva, interesante y eficaz, aunque no falta de polémica y de seguros detractores”⁷⁷.

Esta visión optimista y esperanzada el principio que consideramos contrasta con otras opiniones como la de Moreno Molina, para quien: “el principio de integración ha pasado de ser hasta la fecha una declaración de contenido teórico, y carece de plasmaciones prácticas suficientemente significativas”⁷⁸. Por su parte, el profesor Betancor Rodríguez no duda en afirmar que “la integración es el corolario de la interrelación de todas

legisladores al contemplarlo en sus regulaciones así como de las distintas administraciones y tribunales encargados de aplicar y velar por el cumplimiento de este principio” (p. 182).

71 *Ibíd.* p. 184 y 185. En el caso del ordenamiento constitucional español el autor vincula el principio de integración con el art. 45,2 de la Constitución Española de 1978: “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

72 *Ibíd.* p. 185.

73 *Ibíd.* p. 185-186.

74 *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*. Op. cit., p. 76.

75 *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Op. cit. p. 180.

76 *Ibíd.* p. 80.

77 *Ibíd.* p. 83.

78 *Derecho Comunitario del Medio Ambiente*, Op. cit., p. 77.

las actividades humanas con la Naturaleza. Todo tiene, de una u otra manera, con mayor o menor intensidad, un efecto ambiental, la gestión de este efecto es compleja y aún más cuando se trata de traducirlo en normas⁷⁹; y, como “tanto este Derecho como la política de protección deben ser necesariamente holísticos, como lo que constituyen sus objetos (la Naturaleza), en cambio, los instrumentos y las técnicas de regulación, ordenación y planificación son sectoriales” (...) “la integración debería ser el sustrato de toda la gestión humana con para la Naturaleza”⁸⁰. Pero, al final, viene a concluir que, como la integración de la protección ambiental debe conjugarse con otros objetivos como los de crecimiento económico y la economía social de mercado –en el objetivo holístico del desarrollo sostenible– “el principio de integración ha sido desplazado por el del desarrollo sostenible”⁸¹. A mi juicio, no obstante, pese a reconocer que el principio de integración ambiental está muy lejos de lograr sus objetivos, pienso que hay datos del propio ordenamiento jurídico ambiental comunitario que nos abren algunas puertas, sino para el optimismo, para un sano realismo que valora la extraordinaria fuerza que contiene. Veamos en el apartado siguiente algunos destellos de tal potencialidad de la integración ambiental.

4. ALGUNAS PROMETEDORAS MANIFESTACIONES DEL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN AMBIENTAL EN DERECHO DERIVADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL DERECHO ESPAÑOL

De forma muy sumaria deseamos apuntar en este apartado, sin ánimo de exhaustividad, algunos ejemplos de lo que, a mi juicio, constituyen manifestaciones de las virtualidades del principio de integración ambiental: la técnica preventiva del “control integrado de la contaminación”, la técnica de evaluación ambiental aplicada al planeamiento urbanístico y la “política marítima integrada”.

En primer lugar, me refiero a la llamada técnica de “control integrado de la contaminación” que se recogió en la Directiva 96/61/CE de prevención y control integrados de la contaminación (conocida por las siglas IPPC). Siguiendo a Pernas García, esta normativa responde a una nueva orientación del Derecho Ambiental comunitario de finales del siglo XX ante el fracaso del enfoque sectorial desarrollado hasta entonces para combatir la contaminación y de la política del control y sanción, de carácter meramente reactiva y basada en la consideración

⁷⁹ *Derecho Ambiental*, Op. cit., p. 467.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*. Y concluye apostillando que “la Unión no aspira tanto a la integración de la protección como a encarrilar la acción de la Unión hacia el objetivo estratégico señalado. La protección ambiental, y su integración, han sido devoradas por el desarrollo sostenible”, p. 467.

aislada del medio ambiente⁸². Más concretamente, siguiendo a este autor, el principio de integración despliega sus efectos desde una doble perspectiva: intrasectorial e intersectorial. El enfoque intrasectorial implica a su vez, de una parte que “el concepto de integración debe ser plenamente asumido en la propia política ambiental mediante el tratamiento conjunto de la contaminación, independientemente de cual sea su medio receptor (agua, aire, o suelo), y el abandono, al menos parcial, de la perspectiva sectorial inicial”⁸³; y de otra parte, “en el ámbito propio, más específico, de las políticas de protección de la atmósfera o de las aguas, tienen que establecerse mayores lazos de coordinación entre las estrategias de evaluación y gestión de la calidad del medio y las de prevención y control de las emisiones”⁸⁴. Y, en referido plano intersectorial, “el principio de integración debe suponer la incorporación de la variable ambiental en el desarrollo y aplicación del resto de la políticas comunitarias (transporte, industria, etc.), mediante la creación de metodologías y procedimientos adecuados de evaluación, la aplicación efectiva de estrategias en cada sector y la elaboración de indicadores de seguimiento”⁸⁵; se logra de este modo el paso “del control global de la contaminación al control integral de la actividad industrial”⁸⁶.

En la actualidad, la prevención y control integrados de la contaminación está regulado, a nivel comunitario en la Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales (sustituyendo a la Directiva 2008/1/CE que había recogido las modificaciones introducidas en la vieja Directiva 96/61/CE). En el caso de España, esta técnica de prevención y control integrados se contiene en la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

En segundo lugar, es inevitable aludir a la técnica de evaluación ambiental que resulta indispensable para la protección del medio ambiente al facilitar la incorporación de los criterios de sostenibilidad, bien en la toma de decisiones estratégicas, a través de la evaluación de los planes y programas –que fueron regulados por la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas sobre el medio ambiente-; o bien, a través de la evaluación de proyectos, garantizando de esta forma una adecuada prevención de los impactos ambientales que se puedan generar, al tiempo que establece mecanismos eficaces de corrección o compensación

82 Cfr. *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*. Barcelona: Atelier, 2004, p. 36 y 37.

83 *Ibíd.* p. 37

84 *Ibíd.* p. 38

85 *Ibíd.*

86 *Ibíd.*

(regulada en la Directiva 2011/92/UE de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente que, a su vez, sustituyó a la vieja Directiva de Evaluación de Impacto ambiental de 1985 modificada en 1997, 2003 y 2009). En España, ambas normativas han sido transpuestas en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, Evaluación Ambiental⁸⁷.

Como vimos más atrás los últimos programas de acción ambiental de la Unión Europea recomendaban vivamente la utilización de estos instrumentos de evaluación ambiental para conseguir la aplicación del principio de integración ambiental. Y, en este sentido, resulta muy ilustrativo el ejemplo de la aplicación de los principios de integración y sostenibilidad sobre la nueva perspectiva ambiental del suelo. Con palabras de Cuyás Palazón en su monografía sobre “Urbanismo ambiental y evaluación estratégica”⁸⁸, “cabe reconocer al principio de integración la decidida incidencia que ha tenido en el emprendimiento por parte de la Comunidad Europea de una nueva política que tiene al suelo por objetivo fundamental y a sus instrumentos de planificación –ordenación territorial y urbanismo, como medios útiles y necesarios para alcanzar el fin último de la sostenibilidad”⁸⁹. Además, aunque ya se ha podido deducir con facilidad, es la técnica de la evaluación ambiental estratégica el instrumento más apropiado para aplicar sobre la ordenación territorial y urbanística el principio de integración ambiental que posibilita un desarrollo territorial y urbanístico sostenible⁹⁰. En la parecida posición doctrinal se sitúa A. M. Moreno Molina cuando al analizar las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible contempla entre los principios relevantes en la configuración del urbanismo “eco-amigable” al principio de integración ambiental⁹¹; “las repercusiones del principio de integración –afirma dicho autor– en el campo de urbanismo son evidentes: la política urbanística debe “integrar” las exigencias del medio ambiente”⁹².

87 Cfr. el reciente comentario a la Ley 21/2013 en el libro coordinado por el profesor RUÍZ DE APODACA, A. R. *Régimen de la Evaluación Ambiental*. Cizur Menor: Thomson Reuters, 2014.

88 Publicado en la editorial Atelier, Barcelona, 2007.

89 *Ibid.* p. 81.

90 Cfr. el trabajo de MORENO MOLINA, A. M. “Políticas de planificación urbana, principio de integración y evaluación ambiental del planeamiento: situación actual y perspectivas de futuro”. En CASTILLO BLANCO, F. A. (Ed.). *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, p. 147 y ss. Es significativo el título utilizado en el apartado 2º de su trabajo: “La evaluación ambiental como manifestación procesal o procedimental del principio de integración: evaluación de proyectos y evaluación de planes”, p. 154 y ss.

91 MORENO MOLINA, A. M. *Urbanismo y Medio Ambiente: las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, p. 82-86.

92 *Ibid.* p. 86. Lo cual significa, como añade el autor, de una parte, que “a) la concepción y definición del instrumento de planeamiento urbanístico tienen que “tener en cuenta”, esto es, reflexionar activa y positivamente, sobre la incidencia que el plan va a tener sobre el medio ambiente y, b) identificar qué objetivos de calidad ambiental se pueden y deben incorporar en el planeamiento...”.

El profesor Moreno Molina se encarga de recordarnos varias leyes españolas en que se incorporado a nuestro ordenamiento el principio de integración que inspira las Directivas que son objeto de transposición, se trata de los grupos normativos sobre urbanismo, protección de la biodiversidad y evaluación ambiental. En efecto, es el caso, en primer lugar, de la Ley estatal del Suelo, que ahora se encuentra en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo u Rehabilitación Urbana. Si bien no hay una referencia al principio de integración ambiental, implícitamente se remite al mismo al establecer en su art. 3,1 que “las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible...”⁹³. En segundo lugar, hay una referencia expresa al “principio de integración” en la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en particular, en su art. 2, e) al recoger como principio: “La *integración* de los requisitos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales y, en particular, en la toma de decisiones en el ámbito político, económico y social, así como la participación justa y equitativa en el reparto de beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos”. Finalmente, otra de las manifestaciones relevantes de introducción del “principio de integración ambiental” en nuestro ordenamiento jurídico es con la citada Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, en donde, de una parte, se considera como uno de los objetivos de la ley “la integración de los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos” (art. 1,1, a), y, de otra parte, al recoger entre los principios de la evaluación ambiental el de “integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones” (art. 2, k).

En tercero y último lugar, la “política marítima integrada” (PMI) tiene su origen el impulso dado por la Unión Europea a partir de 2005 –con el “Libro Verde sobre una futura política marítima en la Unión Europea, a fin de desarrollar un sector próspero y sostenible”⁹⁴– en un intento de regular y gestionar las diferentes acciones y políticas comunitarias que se relacionan con el mar, con un planteamiento estratégico y global⁹⁵. Sin

93 El art. 3,2 del Texto Refundido establece además que “En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente...”.

94 Cfr. el documento COM (2005) 73 final, de 2 de marzo de 2005.

95 Cfr. el libro colectivo dirigido por la profesora NÚÑEZ LOZANO, M. C. *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*. Madrid: Iustel, 2010.

que podamos abordar esta compleja política, nos limitamos a señalar siguiendo a Núñez Lozano que con ella se trata de abordar los asuntos marítimos con un planteamiento integral que debe aplicarse en todas sus dimensiones: “en cada uno de los sectores de actividad, en cada uno de los niveles de administración, en las actuaciones de todos los agentes interesados, en los organismos de asesoramiento científico y político y en las actividades de los grupos de interés”⁹⁶; para ello “es esencial la cooperación y la coordinación, que debe operar en todos los planes y niveles, muy especialmente en lo normativo y en el procedimiento”⁹⁷.

El pilar ambiental de la PMI está plasmado en la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política marítima del medio marino (también conocida como Directiva Marco sobre Estrategia Marina). Este Directiva fue transpuesta al ordenamiento jurídico español en virtud de la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino⁹⁸. Más recientemente, se adoptó en la Unión Europea la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo⁹⁹. Como precedente de estas normas cabe destacar la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, relativa a la gestión integrada de las zonas costeras en Europa¹⁰⁰, que persigue “equilibrar los intereses sectoriales y lograr un empleo sostenible de los recursos marítimos que se ajuste a la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea”. Este grupo normativo referido a la ordenación integral de actividades marítimas y de protección del medio marino constituye a mi juicio un ejemplo paradigmático de la aplicación del enfoque de integración ambiental que estamos comentando.

Finalmente, como un botón de muestra de la riqueza de este

96 “La política marítima integrada de la Unión Europea”, en el libro colectivo citado en la nota precedente, p. 25 y 26.

97 *Ibid.*, p. 26

98 BOE nº 317, de 30 de diciembre de 2010. Sobre esta Ley cfr. el libro colectivo coordinado por ARANA GARCÍA, E.; SANZ LARRUGA, F. J. y NAVARRO, A. *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*. Madrid. Thomson Reuters-Civitas, 2012.

99 En el considerando 16º de la Directiva se describen sus objetivos principales: “la ordenación del espacio marítimo puede desempeñar un papel muy útil a la hora de determinar las orientaciones relativas a la gestión sostenible e integrada de las actividades humanas en el mar, la conservación del entorno vital, la fragilidad de los ecosistemas costeros, la erosión y los factores sociales y económicos. La ordenación del espacio marítimo debe aspirar a integrar la dimensión marítima de algunos usos o actividades costeros y sus efectos y permitir finalmente una visión integrada y estratégica”.

100 Cfr. el trabajo de SANZ LARRUGA, F. J. “La Unión Europea y la Estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras”. En *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009, p. 29 y ss.

enfoque integrado orientado a la ordenación y gestión costera¹⁰¹ –a la que he dedicado mi atención intensivamente los últimos años–, quiero recoger resumidamente las enormes consecuencias y potencialidades que derivan de base teórica de la llamada “gestión integrada” y que, a nuestro juicio, parten de los siguientes presupuestos¹⁰²:

- La “gestión integrada” es el punto de llegada o perfeccionamiento del sistema de gestión ambiental de la naturaleza conforme al “enfoque eco sistémico” que tiene como fase intermedia la puesta de relieve de la interdependencia entre los medios o recursos que se trata de proteger o gestionar

- Para lograr el desarrollo sostenible es preciso, al menos, una triple integración:

1º. La integración del ambiente en la planificación del territorio y la gestión específica del litoral

2º. La integración de los elementos constitutivos del ambiente (aire, agua, ecosistema, paisaje, residuos, fauna, flora) y de sus interrelaciones e interacciones

3º. La integración de los cuatro fundamentos del desarrollo sostenible: los factores económico, social, cultural y ambiental.

- La única forma de lograr una gestión integrada es partir de una visión o planteamiento global y, a su vez, para este fin se hace preciso contar con eficaces mecanismos de coordinación entre las instituciones y los agentes políticos, sociales, públicos y privados, así como con los principios de “gobernanza” o “buen gobierno” que pasan a aportar una abundante información y vías de acceso para la participación

- Las modalidades de integración que resultan imprescindibles para la aplicación de un verdadero proceso de gestión integrada son las siguientes:

1ª. La “integración territorial” que tenga en cuenta la interdependencia entre las partes terrestres y marítimas del litoral,

2ª. La “integración institucional”, a través de la coordinación horizontal y vertical de las autoridades públicas,

3ª. La “integración de las planificaciones y de las actuaciones” mediante las estrategias, planes y programas que se someten

101 Un nuevo enfoque que ha sido asumido por nuestra doctrina sobre la ordenación jurídica costera: MENENDEZ REXACH, A. “La gestión integrada del litoral”. En NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Ed.). *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*. Madrid: Iustel, 2010, p. 135-185.

102 Ideas extraídas del trabajo de PRIEUR, M. y SANZ LARRUGA, F. J. “El Protocolo sobre gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo”. En *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009, p. 17-18.

a una evaluación ambiental estratégica,

4ª. La “integración de la decisión”, relativa a los proyectos y actividades, concertación, decisión en común, participación de los agentes y evaluación previa de los impactos sobre el ambiente, y

5ª. La “integración fronteriza” basada principalmente en la cooperación transfronteriza y en las evaluaciones ambientales transfronterizas.

REFLEXIÓN CONCLUSIVA

En el número 200, del año 2016 de la *Revista de Administración Pública* dedicado a “El Derecho Administrativo a los 30 años de nuestro ingreso en la Unión Europea”, escribe la profesora Lozano Cutanda ofreciendo una visión panorámica del Derecho Ambiental en España, acerca de su surgimiento y desarrollo, así como de los principales problemas y desafíos que plantea actualmente la protección del medio ambiente¹⁰³. En este trabajo se pone de manifiesto la enorme importancia que ha tenido para el derecho ambiental español la incorporación del acervo jurídico europeo: “un completo sistema jurídico dirigido a la prevención de los daños ambientales” y un sucesivo realzamiento del objetivo ambiental en la Unión Europea dotándole de un acervo normativo en la materia “considerado como uno de los más avanzados y completos del mundo”¹⁰⁴. Y cita entre los principios del derecho ambiental al de “integración del medio ambiente en las demás políticas de la Unión” como uno de los más asentados que se han labrado en el ámbito del Derecho Internacional y que hoy aparece constitucionalizado en los Tratados de la Unión Europea¹⁰⁵.

No cabe duda de que la crisis económica mundial ha puesto de manifiesto la necesidad de promover otro principio, el de “no regresión” o “cláusula de *standstill*” de la que también habla la profesora citada¹⁰⁶. Sin embargo, pese a la popularidad de este necesario principio de la política ambiental, he querido con esta colaboración reconocer, reivindicar la importancia que, a mi juicio y según la mayoría de los autores, tiene el principio de integración ambiental. Quizá de forma más desapercibida, menos espectacular, pero efectiva –gracias a algunas de las técnicas que promueve, orienta e inspira– va colaborando a que la integración europea sea también una verdadera integración jurídica-ambiental.

103 En su artículo titulado: “Derecho Ambiental: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo”, p. 409-438.

104 *Ibíd.* p. 422.

105 *Ibíd.* p. 425.

106 *Ibíd.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (AEMA). *El Medio Ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2015. Informa de síntesis*. Copenague: 2015.

AGUILAR FERNÁNDEZ, S. “El principio de integración medioambiental dentro de la Unión Europea: la imbricación entre integración y desarrollo sostenible”. *Papers*. 2013, n° 71, p. 77-97.

ARANA GARCÍA, E.; SANZ LARRUGA, F. J. y NAVARRO, A. *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*. Madrid. Thomson Reuters-Civitas, 2012.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A. *Derecho Ambiental*. 2ª ed. Madrid: La Ley, 2014.

FERGUSON, M., COFFEY, C, WILKINSON, D., y BALDOCK, D. *The effectiveness of EU Council Integration Strategies and Options for carrying forward the “Cardiff” Process*. IEEP, 2001.

HANF, K.; MEZO, J.; LANAIA, A. y MORATA, F. “Integración ambiental de las políticas en el sistema autonómico español: un reto aún no superado”. *XI Congreso de las Asociación Española de Ciencia Política*, Sevilla, septiembre de 2013.

MENENDEZ REXACH, A. “La gestión integrada del litoral”. En NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Ed.). *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*. Madrid: Iustel, 2010, p. 135-185.

MORENO MOLINA, A. M. “Políticas de planificación urbana, principio de integración y evaluación ambiental del planeamiento: situación actual y perspectivas de futuro”. En CASTILLO BLANCO, F. A. (Ed.). *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2014.

MORENO MOLINA, A. M. *Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*. Madrid: Marcial Pons, 2006.

MORENO MOLINA, A. M. *Urbanismo y Medio Ambiente: las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

NÚÑEZ LOZANO, M. C. *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*. Madrid: Iustel, 2010.

PERNAS GARCÍA, J. J. *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*. Barcelona: Atelier, 2004.

PLAZA MARTÍN, C. *Derecho Ambiental de la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2005.

PRIEUR, M. y SANZ LARRUGA, F. J. “El Protocolo sobre gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo”. En *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009, p. 17-18.

RODRIGO, A. J. *El desafío del Desarrollo Sostenible. Los principios del Derecho Internacional relativos al desarrollo sostenible*. Madrid: Marcial Pons, 2015.

RUÍZ DE APODACA, A. R. *Régimen de la Evaluación Ambiental*. Cizur Menor: Thomson Reuters, 2014.

SANZ LARRUGA, F. J. “La Unión Europea y la Estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras”. En *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2009.

SKOURIS, W. “L’Intégration de la dimension environnementale dans les diferentes politiques communautaires, illustré par des exemples tirés de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes”. En N. COLNERIC, et al. (Eds.). *Une Communauté de droit, Festschrift für Gil carlos Rodriguez Iglesias*. Berlin: BMW, 2003, p. 497-508.

VERDÚ AMORÓS, M. *Concepto y formulación del Principio de Integración Ambiental*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2008.

WASMEIER, M. “The Integration Principle of Environmental Protection as a general Rule for interpreting Community Law”. *CMLR*, 2001, vol 38, p. 159-177.

ANEXOS

I. Normativo

A. Derecho Internacional (Declaraciones internacionales)

- “Declaración de Estocolmo”, aprobada con motivo de la “Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano”, aprobada en la 21 sesión plenaria, en Estocolmo, el 16 de junio de 1972.
- “Carta Mundial de la Naturaleza”, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas por su Resolución 37/7 de 28 de octubre de 1982
- “Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, aprobada por la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro entre los días 3 al 14 de junio de 1992
- “Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible”, aprobada en la 17 sesión plenaria, celebrada el 4 de septiembre de 2002.

B. Derecho Comunitario

- Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas el 12 de junio de 1985 (DO, L 302, de 15 de noviembre de 1985).
- “Acta Única Europea”, firmada en 1986 y con entrada en vigor en julio de 1987 (DO, L 169 de 29 de junio de 1987).
- “Tratado de la Unión Europea” (Tratado de Maastricht) de 7 de febrero de 1992 (con entrada en vigor al 1 de noviembre de 1993) (DO, C 191, de 29 de julio de 1992).
- Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación (Directiva IPPC) (DO, L 257, de 10 de octubre de 1996).
- “Tratado de la Unión Europea” (Tratado de Ámsterdam), aprobado por el acuerdo firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 (con entrada en vigor el 1 de mayo de 1999).
- Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas sobre el medio ambiente (Directiva sobre evaluación ambiental estratégica) (DO L 197, de 21 de julio de 2001).
- Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (DO, L

- 148, de 6 de junio de 2002).
- “Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea” (2000/C 364/01), de 7 de diciembre de 2000
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (con entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009)
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2012/C 326/01; DO C 326 de 26 de diciembre de 2012).
- Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política marítima del medio marino (Directiva Marco sobre la Estrategia Marina) (DO L 164, de 25 de junio de 2008).
- Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales (entrada en vigor el 7 de enero de 2013) (DO L 334 de 17 de diciembre de 2010).
- Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (DO 257, de 28 de agosto de 2014).

C. Derecho Español

- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE nº 299, de 14 de diciembre de 2007).
- Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino (BOE nº 317, de 30 de diciembre de 2010)
- Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (BOE nº 140, de 12 de junio de 2013).
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, Evaluación Ambiental (BOE nº 296, de 11 de diciembre de 2013).
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015).

II. Jurisprudencial (del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

- Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964 (asunto Costa c. ENEL, Asunto c-6/64, Rec. 1141)
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de marzo de

- 1990 (Asunto c-62/88, Grecia c. Consejo, Rec. I-1527 (1990)).
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1996 (asunto C-303/94, Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea. Rec. I-2943).
 - Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 11 de junio de 1991 (asunto C-290/89, Comisión c. Consejo).
 - Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 1999 (asunto “Braathens Sverige AB” C-346/97)
 - Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2001 (asunto C-379/98. “PreussenElektra”, Rec. 2867).
 - Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 2002 (asunto “Concordia Bus Finland” C-513/99, I-7213).
 - Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2011 (asunto Comisión v. Austria, C-28/2009).

RESUMEN BIOGRÁFICO

Francisco Javier Sanz Larruga es Catedrático de Derecho Administrativo y Profesor de Derecho Ambiental en la Universidade da Coruña, España.