

HACIA LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE MEDIO AMBIENTE*

MARÍA JOSÉ ROVIRA DAUDÍ

1. INTRODUCCIÓN.— 2. LA NORMATIVA SECTORIAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: 2.1. La protección de las aguas. 2.2. La protección del aire. 2.3. La protección de la naturaleza. 2.4. La contaminación acústica. 2.5. Las sustancias químicas, los riesgos industriales y biotecnología. 2.6. La gestión de residuos.— 3. LA NORMATIVA GENERAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.— 4. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

El Derecho europeo de protección del medio ambiente tiene su origen en una Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en octubre de 1972, en la que se confirmó la necesidad de establecer una política común en la materia¹. Tras la misma, la actuación de la Comunidad en materia de medio ambiente fue confusa por falta de una base jurídica expresa en los Tratados constitutivos que concediera las oportunas competencias a la Comunidad para legislar en este nuevo ámbito. La legitimidad jurídica de esta actuación fue reconocida años más tarde por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, al afirmar que la protección del medio ambiente constituía uno de los objetivos esenciales de la Comunidad².

* Trabajo realizado en el marco del Programa I+D, N^o g.v. -2445/94.

1. Boletín de la CE 10/72. Vide inter alia JUSTE RUIZ, J.- CASTILLO DAUDI, M. (1993): "La Política comunitaria del medio ambiente", *Cuadernos de Derecho Internacional*, 5, pp. 149-179.

2. Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de febrero de 1985, as. 240/83, *Rec. 1985*, p. 531. Vide DíEZ DE VELASCO, M. (1991): *Aspectos jurídicos actuales de la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea, y en especial, la contribución de su Tribunal de Justicia*, Estudios

No obstante, antes de la entrada en vigor del Acta Única Europea, las instituciones comunitarias, conscientes de la importancia de la protección del medio ambiente, legislaron en la materia. Para ello, se basaron en una serie de disposiciones que, sin tener como eje central la protección del medio ambiente, incidían, indirecta y positivamente, en esta protección³. Además, desde la histórica Declaración de 1972, la Comunidad se ha guiado por una serie de objetivos, principios y acciones definidos y perfeccionados en sucesivos programas de acción⁴, constituyendo los mismos el marco de referencia de la normativa ambiental europea. El último programa de acción, el "Quinto Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible", fue adoptado por el Consejo de Ministro en

Jurídicos Internacionales y Europeos, Granada, p. 28; CASTILLO DAUDI, M. (1993): *La aportación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la Política Comunitaria del Medio ambiente*. En: *Hacia un nuevo orden Internacional y Europeo*, Estudios en Homenaje al prof. M. Díez de Velasco, Tecnos, Madrid, pp. 827-837.

3. La normativa comunitaria ambiental se promovió, esencialmente, a través de la adopción de numerosos actos, generalmente directivas, fundadas jurídicamente en el artículo 100 -aproximación de las legislaciones nacionales que incidan en el establecimiento del mercado común-, y/o en el artículo 235 del Tratado CEE. Vide SCHEUER, M. (1975): "Aspects juridiques de la protection de l'environnement dans le Marché Commun", *R.M.C.*, 189, pp. 454; GERARD, A. (1975): "Les limites et les moyens juridiques de l'intervention des Communauté en matière de protection de l'environnement", *C.D.E.*, 1 y 2, pp. 17 y ss.

4. El primer programa de acción de la Comunidad en materia de medio ambiente se adoptó tras la Cumbre de París de 1972. En la misma, los Jefes de Estado y de Gobierno invitaron a las instituciones de la C.E.E. a establecer, antes del 31 de julio de 1973, un programa dotado de un calendario preciso de actuaciones en materia ambiental. El 22 de noviembre de 1973, se aprobó este primer programa de acción para un período de vigencia comprendido entre 1973 y 1977, - JOCE C 112/1, de 20 de diciembre de 1973-. En cuanto al segundo programa, tras un largo período de negociación, se adoptó mediante resolución por el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros -reunidos en el seno del Consejo-, el 17 de mayo de 1977 con una vigencia prevista hasta 1981, -JOCE C 139/46, de 13 de junio de 1977-. En su esencia, el segundo programa es una continuación del anterior. El tercer programa fue aprobado también a través de una resolución del Consejo el 7 de febrero de 1983. Tras la experiencia acumulada y las dificultades que manifiesta el seguimiento riguroso de la letra de los programas anteriores, este programa abandona las divisiones rígidas y hermenéuticas -en títulos, listas de medidas y propuestas concretas- para establecer un marco general a fin de desarrollar la Política Comunitaria ambiental, -JOCE C 46/1, de 17 de febrero de 1983-. El cuarto programa fue aprobado por el Consejo, mediante la resolución de 19 de octubre de 1987 para el período 1987-1992, -DOCE C 328, de 29 de octubre de 1987-.

su sesión de los días 15 y 16 de diciembre de 1992, y tiene previsto desplegar sus efectos hasta el año 2000⁵.

Con la entrada en vigor del Acta Unica Europea en 1987⁶, la política de medio ambiente quedó formalmente incorporada en el Tratado CEE (nuevo Título VII del Libro III) como una de las áreas propias de actuación de la Comunidad cuyas exigencias debería integrarse en el resto de las políticas comunitarias⁷. El Tratado de la Unión Europea⁸ ha venido a consolidar este progresivo reconocimiento, al exigir en su artículo 2 que la Comunidad tenga como misión promover un crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente, y al señalar, en su artículo 3 letra K, que el desarrollo de una política ambiental comunitaria debe constituir uno de los medios para alcanzar tal objetivo, constitucionalizando, así, como política comunitaria la acción llevada a cabo por la Comunidad en materia ambiental.

En definitiva, en todo este período, la Comunidad ha adoptado numerosos actos comunitarios en materia de medio ambiente⁹, desarrollando, así, un cuerpo normativo del que se ha derivado un grosso de obligaciones para los Estados miembros, en áreas tan diversas como la contaminación de las aguas o del aire, la protección de la fauna y flora o la gestión de residuos¹⁰.

5. DOCE C 138/1, de 17 de mayo de 1993.

6. DOCE L 169, de 29 de junio de 1986. BOE nº. 5, de 3 de julio de 1987.

7. Vide los artículos 130 R, S y T.

8. DOCE L 224, de 31 de agosto de 1992; BOE de 13 de enero de 1994; rectificado BOE de 10 de junio de 1994, supl.

9. El Parlamento Europeo cifró alrededor de 450 actuaciones legislativas relacionadas con la protección del medio ambiente distinguiendo, entre ellos, 196 directivas, 40 reglamentos, 150 decisiones y 14 recomendaciones y resoluciones. Décimo Informe anual de la Comisión al Parlamento Europeo sobre el control de aplicación del Derecho comunitario- 1992, DOCE C 233, de 30 de agosto de 1993, p. 40.

10. No obstante, esta división no puede mantenerse en unos límites estrictos dada su interconexión y la existencia de "normas" ambientales que afectan a todos o varios de los recursos.

Un estudio detallado de la normativa comunitaria en materia de protección del medio ambiente a través de los distintos sectores se encuentra en: STANLEY, P. & GUY, C. (1989): *The Environmental Policy of the European Communities*, Graham & Trotman, Londres, 349 pp.; CLUB DE BRUXELLES, (1992): *Quelle Politique Europeenne de l'environnement*, 2ème Partie, pp. 2.1-2.177; MARTÍN MATEO, R. (1991): *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, Trivium, Madrid, 759 pp.; DIRECCIÓN GENERAL XI, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (1993): *Legislación Comunitaria del Medio Ambiente*, serie de 7 volúmenes; ALONSO GARCÍA, E.

2. LA NORMATIVA SECTORIAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

2.1. *La protección de las aguas*

De los sistemas de protección de las aguas se pueden derivar diversas obligaciones para los Estados miembros, aunque básicamente se reducen a cuatro: imposición de objetivos de calidad (la masa de agua no debe contener un determinado volumen de elementos contaminantes); imposición de normas de emisión (se limitan los contaminantes que pueden vertirse a la masa de agua); imposición de tecnología (se hace obligatoria determinada instalación o determinado tratamiento); y, regulación de productos (se especifican las condiciones técnicas de producción o uso que debe tener el producto que va a acabar en el agua).

a) En cuanto a las directivas *relativas a la calidad de ciertos tipos de aguas*: tienen como objetivo definir los parámetros de calidad correspondientes a los diferentes usos y funciones del agua. Cada uno de esos parámetros establece los valores guías y valores imperativos en forma de concentraciones máximas admisibles de ciertos elementos en el agua.

Hasta la fecha, se han aprobado directivas para las aguas potables¹¹, las aguas destinadas al consumo humano¹², al baño¹³,

(1993): *El contenido sustantivo de la Legislación Comunitaria de medio ambiente*, Vol. II, Cuadernos de Estudios Europeos, Cívitas, Madrid, 183 pp.

11. La directiva 75/440/CEE, de 16 de junio, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros, JOCE L 194, de 25 de julio de 1975, pp. 26 y ss. Modificada por la directiva 91/692/CEE, DOCE L 377/48 de 31 de diciembre de 1991. Como complemento de la anterior, la directiva 79/869/CEE, de 9 de octubre de 1979, relativa a los métodos de medición y a la frecuencia de los muestreos y del análisis de las aguas superficiales destinadas a la producción de aguas potables en los Estados miembros, JOCE L 271, de 29 de octubre de 1979, pp. 44 y ss.

12. La directiva 80/778/CEE, de 15 de julio, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, JOCE L 229, de 30 de agosto de 1988, pp. 11 y ss. Modificada por la directiva 91/692/CEE, DOCE L 377/48 de 31 de diciembre de 1991.

13. La directiva 76/169/CEE, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño, JOCE L 31, de 5 de febrero de 1976, pp. 1 y ss. Modificada por la directiva 91/692/CEE, DOCE L 377/48 de 31 de diciembre de 1991.

al uso piscícola¹⁴ y a la cría de molusco¹⁵, basadas conjuntamente en los artículos 100 y 235 del Tratado C.E.E.. En todas esas directivas se establece una doble obligación para los Estados miembros: de un lado, la identificación del tipo de aguas protegidas en función de su finalidad; y de otro, el cumplimiento para las mismas de los parámetros de calidad fijados en las normas comunitarias. En el caso de la directiva sobre aguas aptas para la vida de los peces y la relativa a las aguas aptas para la cría de los moluscos, la definición concreta de las masas de agua a las que son aplicables no es producto de una definición legal, sino que exige una actuación voluntaria y concreta de los Estados miembros. En ambos casos, los Estados tienen que declarar qué aguas van a quedar afectadas por las directivas aunque ello implique que sólo esas aguas podrán destinarse a ese uso.

La técnica utilizada para garantizar la calidad de las aguas en las directivas supone: el establecimiento de unos valores guías y unos valores imperativos para dichas aguas. Los valores guías se establecen como parámetros óptimos cuya consecución se plantea como un objetivo que los Estados miembros deben esforzarse en respetar pero su fuerza normativa es mínima, precisando que los Estados miembros pueden fijar criterios más estrictos de los establecidos por las directivas (pero no serán de aplicación frente a los restantes Estados). Los valores imperativos, por el contrario, deben ser respetados por los Estados miembros tanto al establecer en su normativa los parámetros de calidad de sus aguas como al aplicar la legislación nacional y suelen, generalmente, corresponder a requerimientos de salud pública o de vida acuática.

Además, se establecen una serie de obligaciones comunes en la aplicación de las directivas, como por ejemplo: velar que la aplicación de estas disposiciones no tenga como efecto aumentar, directa o indirectamente, la degradación de la actual calidad de las aguas -principio de no degradación o de stand still-; instituir un Comité para la adaptación al progreso científico y técnico -Comité de gestión-; realizar, a intervalos de tiempo, un muestreo de las

14. La directiva 78/659/CEE, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas a la vida de los peces, JOCE L 222, de 14 de agosto de 1978, pp. 1 y ss.

15. La directiva 79/923/CEE, de 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad exigida a las aguas para la cría de moluscos, JOCE L 281, de 10 de noviembre de 1979, pp. 47 y ss. Modificada por la directiva 91/692/CEE, DOCE L 377/48 de 31 de diciembre de 1991.

aguas; revisar los parámetros conforme a los progresos técnico-científicos; informar periódicamente a la Comisión sobre los planes nacionales de aplicación, etcétera.

b) En cuanto a las directivas relativas a *la protección de las aguas frente a ciertas sustancias nocivas procedentes de las instalaciones industriales*: en un primer momento, se estudió prevenir este tipo de contaminación mediante el establecimiento de normas o estándares de emisión, es decir, la prescripción de niveles de vertidos que no pueden ser excedidos en un medio ambiente dado o parte del mismo¹⁶.

Frente a la oposición por parte de Reino Unido de establecer únicamente dicho criterio para determinar la calidad de las aguas amenazadas por ciertas sustancias contaminantes¹⁷, se alcanzó un compromiso recurriendo al principio de la armonización alternativa o, en jerga comunitaria, al enfoque paralelo: se establece un control de contaminantes, bien mediante el establecimiento de estándares de emisión de efluentes, bien mediante el establecimiento de objetivos de calidad del medio, agua, en el que vierten los efluentes.

De esta forma, se adoptó la directiva básica 76/464/CEE aplicable a los vertidos en aguas interiores superficiales y mar territorial¹⁸ y, ulteriormente, fue completada por la directiva 80/68/CEE de aplicación a los vertidos en aguas subterráneas¹⁹.

16. El primer programa de acción ya mostraba especial interés en el estudio y regulación de determinados contaminantes a través de la fijación de estándares de emisión. Vide capítulos 1 y 2 del Título II final, op. cit.

17. Su oposición se basaba en: razones geográficas, pues al tener un sistema de ríos cortos pero voluminosos, la capacidad de sus aguas para absorber vertidos altamente nocivos era mucho mayor; razones económicas, dada la capacidad de absorción de sus aguas, le compensaba no imponer una costosa tecnología en sus plantas; razones técnicas, si lo que se pretendía era la eliminación de la polución de sustancias de la lista I -o negra-, sólo deberían usarse los métodos que impedirían la polución real puesto que el sistema de control de vertidos mediante normas de emisión uniformes para todas las empresas conlleva, por un lado, que no se garantiza la ausencia de polución, y por otro, que es imposible regular los vertidos de empresas en las que el impacto es insignificante individualmente considerado -la polución la producirían en todo caso una multiplicidad de pequeñas fuentes-. Vide, ALONSO GARCÍA, E, *El Derecho ambiental...*, vol. II, op. cit., pp. 42-43.

18. La directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, JOCE L 129, de 18 de mayo de 1976, pp. 26 y ss. Esta directiva ofrece el marco en el que se desenvuelven posteriores directivas de desarrollo, dado

En general, estas directivas agrupan dos categorías de sustancias: la lista I -o negra- que incluye las sustancias consideradas más peligrosas debido a su toxicidad, persistencia o bioacumulación en el medio ambiente acuático y, consecuentemente, deben eliminarse²⁰; y, la lista II -o gris- que incluye sustancias perjudiciales que deben reducirse.

Los Estados miembros están obligados a establecer un sistema de autorizaciones previas de vertidos (para las sustancias de la lista I) y de programas de saneamiento (para las sustancias de la lista II). La autorización estatal-administrativa para el vertido de sustancias de la lista I queda sujeta a dos condiciones: 1º. límite temporal preceptivo, sin perjuicio de posible renovación; y, 2º. norma de emisión individualizada para cada autorización que determine tanto la concentración como la cantidad máxima de la

que no establece valores límites sino sustancias y grupos de sustancias, remitiéndose a futuras normas la fijación de dichos valores:

En relación al mercurio, la directiva 82/176/CEE, de 22 de marzo de 1982, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrólisis de los cloruros alcalinos, JOCE L 81, de 27 de marzo de 1982, pp. 29 y ss.

En relación al cadmio, la directiva 83/513/CEE, de 26 de septiembre de 1983, relativa a los valores límites y a los objetivos de calidad para los vertidos de cadmio, JOCE L 291, de 24 de octubre de 1983, pp. 1 y ss.

En relación al hexaclorociclohexano (HCH), la directiva 84/491/CEE, de 9 de octubre de 1984, relativa a los valores límites y a los objetivos de calidad para los vertidos de hexaclorociclohexano, JOCE L 274, de 17 de octubre de 1984, pp. 11 y ss.

A partir de la directiva 86/280/CEE, de 12 de junio de 1986, relativa a los valores límites y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la directiva 76/464/CEE, DOCE L 181, de 4 de julio de 1986, pp. 35 y ss.: las nuevas sustancias que aparezcan se añadirán al Anexo II de la directiva 86/280, siendo comunes su articulado y su Anexo I para todas las sustancias. En posteriores modificaciones de esta directiva se añadieron criterios técnicos para otras sustancias, vide: la directiva 88/347/CEE, DOCE L 158, de 25 de junio de 1988; la directiva 90/415/CEE, DOCE L 219, de 14 de agosto de 1990, p. 49; y, la última modificación, la directiva 91/692/CEE, DOCE L 337 de 31 de diciembre de 1991, p. 48.

19. La directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas, JOCE L 20, de 26 de enero de 1980, pp. 43 y ss. Modificada por la directiva 91/692/CEE, DOCE L 377/48 de 31 de diciembre de 1991. Hasta 1979 su régimen se encontraba regulado en el artículo 4 de la directiva marco 76/464, aunque en la misma ya se anunciaba la adopción de una directiva específica para dichas aguas.

20. Así, por ejemplo la mencionada directiva 76/464/CEE enumeraba en la lista negra 129 sustancias peligrosas debido a su toxicidad y bioacumulación.

sustancia admisible a los vertidos. Los mínimos de la norma de emisión los fija el Estado miembro, respetando, a su vez, los mínimos señalados por la directiva, aunque para cada autorización puede prescribirse en caso necesario normas más severas, teniendo en cuenta la toxicidad, persistencia y bioacumulación de la sustancia. Si el interesado manifiesta no poder cumplir la norma de emisión, la autoridad competente debe denegar la autorización y si simplemente lo incumple, la autoridad competente deberá adoptar todas las medidas oportunas para que se cumpla y, en su caso, prohibir el vertido.

Las directivas paralelamente establecen objetivos de calidad. Así, la norma general es que los estándares de emisión deberán ser respetados por los Estados miembros, excepto si éstos pueden probar a la Comisión, sobre la base de un control procedimental pre-establecido, que los objetivos de calidad se respetan y mantienen en el área geográfica afectada por el vertido.

Por otra parte, las directivas establecen otra serie de obligaciones comunes en su aplicación, como por ejemplo: realizar un inventario de vertidos de ciertas sustancias particularmente peligrosas efectuadas en el medio acuático; revisar las listas dada la experiencia adquirida y los conocimientos científicos y técnicos; enviar informes periódicos a la Comisión; establecer normas de emisión más severas para dar la autorización.

c) Finalmente, en cuanto a la actuación de la C.E. en relación a *la protección de las aguas costeras y mares*, se debe tener en cuenta que, a menudo, los efectos de la contaminación del mar sólo resultan sensibles a grandes distancias de la verdadera fuente. Por consiguiente, lógicamente, el control de la contaminación del entorno marino depende en primera línea de las medidas tendentes a limitar las fuentes terrestres de contaminación situadas en la mayoría de los casos en las regiones costeras.

Para limitar las fuentes de contaminación de origen directamente marino (vertido de sustancias de buques, incineración y vertidos de residuos, mareas negras, etcétera) se celebraron en los años setenta diversos acuerdos internacionales encaminados a la protección de algunos mares. Así, la protección del Mar del Norte es objeto del Acuerdo de Bonn sobre cooperación en materia de lucha contra la contaminación del Mar del Norte por hidrocarburos y otras sustancias peligrosas, al que se adhirió la Comunidad en

cuanto tal²¹. La protección del Mar Báltico es el objeto del Convenio sobre la pesca y la conservación de los recursos vivos en el Mar Báltico y los Belts, conocido con el nombre de Convenio de Varsovia²². El Mediterráneo es objeto de diversos acuerdos suscritos por la Comunidad, relativos, por ejemplo, a la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación causada por vertidos desde buques y aeronaves, (Acuerdo de Barcelona de 16 de febrero de 1976) y a las zonas especialmente protegidas del Mediterráneo²³. Estas aguas también han recibido apoyo financiero de la Comunidad a partir de los Programas comunitarios a fin de mejorar su calidad²⁴.

Por otra parte, la Comunidad también ha participado en acuerdos internacionales encaminados a la prevención de la contaminación de origen terrestre²⁵.

La mayor parte del contenido de estos acuerdos se refieren a obligaciones de comportamiento -prevención y reducción de la contaminación, intercambio de información, realización de consultas- así como también contienen listas de sustancias cuyo vertido se halla condicionado a una previa autorización otorgada por las autoridades nacionales competentes. En este sentido, por ejemplo, la Comunidad adoptó una decisión en aras a facilitar el establecimiento de un sistema de información para el control de la

21. DOCE L 188, de 16 de julio de 1984.

22. DOCE L 237, de 26 de agosto de 1983, pp. 9 y ss.

23. La decisión 77/585/CEE, de 25 de julio de 1977, relativa a la conclusión del Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación así como el Protocolo relativo a la prevención de la contaminación del mar Mediterráneo por las operaciones de inmersión efectuadas por los barcos y aeronaves, JOCE L 240, pp. 1 y ss.; y, la decisión 83/101/CEE de 28 de febrero de 1983, relativa a la conclusión del Protocolo relativo a la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen telúrico, JOCE L 67, de 10 de marzo de 1984, pp. 1 y ss.

24. Inter alia vide el Reglamento (CEE) N° 563/91 relativa a una acción comunitaria para la protección del medio ambiente en la región mediterránea (MEDSPA), DOCE L 63/1 de 9 de marzo de 1991; Reglamento (CEE) n° 3908/91 relativo a una acción comunitaria para la protección del medio ambiente de las zonas y aguas costeras del Mar de Irlanda, del Mar del Norte, del Mar Báltico y de la parte noreste del Océano Atlántico (NORSPA), DOCE L 307/28 de 13 de diciembre de 1991.

25. Decisión 75/437/CEE, de 3 de marzo de 1975, relativa a la conclusión del Convenio de París de 1974 para la prevención de la contaminación marina de origen telúrico, JOCE L 194, pp. 5 y ss.

contaminación causada por vertidos de hidrocarburos y otras sustancias peligrosas en el mar²⁶.

Por último, hay que añadir el hecho de que algunas normas de protección de aguas continentales alcanzan a las aguas marinas, como son las normas de objetivos de calidad de las aguas, las que establecen un sistema de control de vertidos así como las que controlan productos o actividades concretas.

2.2. *La protección del aire*

En la normativa relativa a la protección del ambiente atmosférico no se establecen criterios generales de calidad del "aire". Con técnicas jurídicas semejantes a las utilizadas para la protección de la calidad de las aguas, las normas comunitarias fijan criterios técnicos para el control de la presencia en el aire de determinadas sustancias peligrosas y criterios limitativos sobre ciertos productos y actividades que contaminan el aire. Se puede distinguir entre:

a) Las directivas relativas a *la concentración de sustancias contaminantes en el aire*: siguiendo una metodología diferente a la utilizada para la calidad de las aguas, se opera sobre la base de regular una serie de contaminantes concretos²⁷ (establecidos ya en el primer programa de acción) y cuya elección se ha basado en la toxicidad y en la extensión del conocimiento científico acerca de sus efectos sobre la salud y el medio ambiente.

Las directivas establecen unos valores límites (concentraciones de determinadas sustancias en el aire que no se pueden superar

26. Decisión 86/85/CEE, DOCE L 77/33 de 22 de marzo de 1986. Modificada por la decisión 88/346/CEE, DOCE L 158 de 25 de junio de 1988, pp. 32 y ss.

27. A modo de ejemplo, la directiva 80/779/CEE, de 15 de julio de 1980, relativa a los valores límites y valores guías de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión, JOCE L 229, de 30 de agosto de 1980, pp. 30 y ss. Modificada en varias ocasiones, entre otras por la directiva 89/427/CEE, de 21 de junio de 1988, DOCE L 201, de 14 de julio de 1989, pp. 53 y ss. La directiva 82/884/CEE, de 3 de diciembre de 1982, relativa al valor límite para el plomo contenido en la atmósfera, JOCE L 387/15, de 31 de diciembre de 1982, pp. 59 y ss. La directiva 85/203/CEE, de 7 de marzo de 1985, relativa a los valores límites y valores guías para el dióxido de nitrógeno, JOCE L 87, de 27 de marzo de 1985, pp. 1 y ss. La directiva 92/72/CEE, de 21 de septiembre de 1992, relativa a la contaminación atmosférica por ozono, DOCE L 297, de 13 de octubre de 1992. La directiva 93/12/CEE, de 23 de marzo de 1993, relativa al contenido de azufre de determinados combustibles líquidos, DOCE L 74, de 27 de marzo de 1993, pp. 81 y ss.

en el territorio de los Estados durante un período determinado) y unos valores guías (objetivos para prevenir la contaminación a largo plazo que los Estados se comprometen a alcanzar). Los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias a fin de respetar los valores límites fijados. Caben excepciones en ciertas zonas siempre que el Estado lo comunique a la Comisión enviando detalladamente los planes para la progresiva mejora de la calidad del medio ambiente en esa zona.

También se preven cláusulas relativas a: procedimientos de consulta entre los Estados miembros para determinar el establecimiento de valores a aplicar en regiones transfronterizas (cláusulas de colaboración transfronteriza), procedimientos de medición, informes periódicos a la Comisión, el principio de no degradación, la posibilidad de que un Estado discrecionalmente fije valores más severos que los previstos en las directivas, o la instauración de un Comité de adaptación al progreso técnico de los métodos de muestra de las sustancias contaminantes.

b) Las directivas referente a *productos o actividades contaminantes*: La C.E. sólo ha dictado medidas y procedimientos para prevenir y reducir la contaminación atmosférica originada bien por las instalaciones industriales y las de incineración de residuos municipales, bien por los vehículos de motor.

i. La Comunidad ha centrado su interés en las instalaciones industriales al constituir una de las fuentes que liberan en la atmósfera contaminantes altamente perjudiciales. A este respecto, se han adoptado una serie de directivas con el fin de prevenir la contaminación proveniente de estas instalaciones²⁸. Por las mis-

28. La directiva 84/360/CEE, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales, JOCE L 188, de 16 de julio de 1984, pp. 20 y ss. La técnica utilizada es semejante a la seguida en la mencionada directiva 76/464/CEE para aguas, representando la misma, una directiva-marco que ha sido desarrollada en torno a los límites de emisiones contaminantes a cada actividad industrial que esté en el ámbito de aplicación de esta directiva. Se establecen unas obligaciones mínimas pudiendo los Estados adoptar medidas más severas. Su fundamento es doble: primeramente, obedece a la necesidad de asegurar lo dispuesto en la directiva 75/442/CEE sobre los residuos en el sentido de que los Estados miembros los eliminen sin riesgo para el medio ambiente; y, en segundo lugar, desarrolla directamente la directiva 84/360 fijando el Consejo los valores límites sustantivos para las emisiones de gases contaminantes. Modificada por última vez por la directiva 91/692/CEE, DOCE L 377 de 31 de diciembre de 1991, pp. 48 y ss.

La directiva 88/609/CEE, de 24 de noviembre de 1988, relativa a la limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de

mas, los Estados miembros se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias encaminadas a asegurar que la explotación de las instalaciones enmarcables en el Anexo I (industrias de energía, siderúrgica y química) sean sometidas a una autorización previa concedida por la autoridad pública competente nombrada a tal efecto por el Estado.

De esta forma, se establece un marco administrativo-procedimental basado en el principio de autorización previa por el Estado miembro de toda instalación nueva o modificación sustancial de una instalación previamente existente. La autoridad estatal competente sólo concederá la autorización cuando: 1º. se hayan tomado las medidas adecuadas para la prevención de la contaminación, incluyendo la utilización de la "mejor tecnología disponible" a condición que no ocasione "gastos excesivos" (BAT-NEC); 2º. se haya comprobado que la contaminación no es significativa; 3º. se hayan respetado los valores límites de emisión; y, 4º. se tomen en consideración los valores límites de calidad del aire.

Además, las directivas establecen una serie de medidas complementarias. Así, a modo de ejemplo, los Estados deben: adoptar unos valores límites más severos para aquellas zonas particularmente más contaminadas; poner a disposición del público las peticiones de autorización y las decisiones de la autoridad competente; o, seguir la evolución de la mejor tecnología disponible.

ii. Por otra parte, la Comunidad ha adoptado un conjunto de disposiciones que intentan aproximar las legislaciones de los Estados miembros para prevenir la contaminación del aire causada por los gases procedentes de los vehículos de motor²⁹. Se debe

grandes instalaciones de combustión, DOCE L 336, de 7 de diciembre de 1988, pp. 1 y ss. Modificada por última vez por la directiva 90/656/CEE, DOCE L 353 de 17 de diciembre de 1990, pp. 59 y ss.

La directiva 89/369/CEE, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales, DOCE L 163, de 14 de junio de 1989, pp. 32 y ss. Modificada por última vez por la directiva 94/103/CE, DOCE L 1 de 3 de enero de 1994, p. 494.

La directiva 89/429/CEE, de 21 de junio de 1989, relativa a la reducción de la contaminación atmosférica que proviene de las instalaciones existentes de incineración de residuos municipales, DOCE L 203, de 15 de julio de 1989, pp. 50 y ss. Modificada por última vez por la directiva 94/103/CEE, DOCE L 1 de 3 de enero de 1994, p. 494.

29. La directiva 70/220/CEE, de 20 de marzo de 1970, relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros en materia de medidas que deben adoptarse contra la contaminación del aire causada por los gases procedentes de los

tener presente que dada la considerable incidencia que tenía esta normativa en el establecimiento del mercado común de dichos productos, la uniformidad era necesaria³⁰.

Estas directivas establecen una serie de requisitos técnicos de los vehículos, con la finalidad de reducir el daño a la atmósfera producido por sus motores, lo que se acredita con un "documento de homologación" concedido por los Estados miembros, no pudiendo los mismos denegar este documento si se cumplen los requisitos previstos por estas directivas.

c) Por último, las directivas *relativas a prevenir la contaminación frente a ciertos productos* fijan un contenido máximo de azufre en los gasóleos en el caso de la directiva 75/716/CEE³¹, de plomo en las gasolinas en el caso de la directiva 85/210/CEE³² y de azufre en determinados combustibles líquidos en el caso de la directiva 93/12/CEE³³ con el objeto de armonizar las legislaciones de los Estados miembros. Estas directivas se han basado en el artículo 100 y 100 A del Tratado constitutivo de la C.E.E., considerando que las disparidades actuales y futuras en las legislaciones nacionales respecto al plomo o al azufre en la atmósfera pueden tener incidencia directa sobre el establecimiento del mercado común.

motores de explosión con los que están equipados los vehículos a motor, JOCE L 76, de 6 de abril de 1970, pp. 1 y ss. Una de las últimas enmiendas de esta directiva se produjo por la directiva 94/12/CE que amplía su ámbito de aplicación a todos los tipos de coches, DOCE L 100, de 19 de abril de 1994, p. 42.

La directiva 72/306/CEE, de 2 de agosto de 1972, relativa a la armonización de las medidas contra la emisión de contaminantes por motores diesel destinados a la propulsión de vehículos de motor, JOCE L 190, de 20 de agosto de 1972, pp. 1 y ss. Modificada por la directiva 89/491/CEE, DOCE L 238 de 15 de agosto de 1989, p. 43.

La directiva 77/537/CEE, de 28 de junio de 1977, relativa a la emisión de contaminantes de motores diesel destinados a la propulsión de tractores agrícolas y forestales de ruedas, JOCE L 220, de 29 de agosto de 1977, pp. 38 y ss.

Trás la adopción del Acuerdo de Luxemburgo en 1985 que reduce las emisiones de gases se adoptó numerosas directivas que modifican las anteriormente citadas.

30. Vide CORCELLE, G. (1985): "L'introduction de la 'voiture propre'" en Europe, *Revue du Marché Commun*, 293, p. 125 y p. 258; mismo autor, (1989): L'introduction de la voiture propre en Europe: le bout du tunnel est en vue, *Revue du Marché Commun*, 331, p. 513.

31. JOCE L 307, de 27 de noviembre de 1975, pp. 22 y ss. Modificada por la directiva 91/692/CEE, DOCE 377/48 de 31 de diciembre de 1991.

32. JOCE L 96, de 3 de abril de 1985, pp. 25 y ss.

33. DOCE L 74, de 27 de marzo de 1993, pp. 81 y ss.

Las sucesivas modificaciones de dichas directivas han ido reduciendo, paulatinamente, el contenido máximo admisible de estas sustancias en los combustibles líquidos. Así, por ejemplo, en marzo de 1985 los ministros competentes para el medio ambiente acordaron la introducción obligatoria de la gasolina sin plomo a partir de octubre de 1989. Al mismo tiempo, se previó una disminución del contenido en plomo de la gasolina de 0,40 g/l a 0,15 g/l. En julio de 1987, los ministros fueron aún más lejos y otorgaron a los Estados miembros la facultad de prohibir en ellos la gasolina normal con plomo³⁴. Hasta la fecha, Alemania, Bélgica y Luxemburgo han utilizado esta posibilidad. Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos ha disminuido la venta de gasolina con plomo gracias a los incentivos fiscales.

2.3. *La protección de la naturaleza*

Las medidas de la Comunidad dirigidas a la protección del patrimonio natural se pueden incluir en dos grandes ámbitos: de una parte, la conservación de las especies de animales y vegetales frente a ciertas actividades humanas, concretamente la captura o destrucción desmesurada así como el comercio al que la práctica ha dado lugar; y de otra, la protección del medio en el que se desarrollan las especies.

a) En cuanto a la *protección directa de las especies*, la Comunidad ha participado en numerosos foros internacionales y ha firmado una serie de convenios internacionales relativos a la protección de la fauna y la flora salvaje contra distintas actividades humanas que ponen en peligro su subsistencia. Entre los mismos, cabe señalar: el Convenio de Washington, de 3 de marzo de 1973, sobre el comercio internacional de especies de fauna y flora silvestres amenazadas de extinción³⁵; el Convenio de Berna, de 19

34. Directiva 87/416/CEE que modifica la directiva 85/210/CEE relativa al contenido en plomo de la gasolina, DOCE L 225 de 13 de agosto de 1987, pp. 33 y ss.

35. La Comunidad lo firmó y adoptó mediante el reglamento CEE nº 3626/82, de 3 de diciembre de 1982, relativo a la aplicación en la Comunidad del Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (convenio de Washington), JOCE L 384, de 31 de diciembre de 1982, pp. 1 y ss., que ha sufrido diversas modificaciones, como el reglamento CEE nº. 1970/92, del 30 de junio de 1992, DOCE L 201. El Convenio introduce medidas muy rigurosas para restringir y controlar el comercio internacional de animales y plantas que pertenecen a especies en peligro de extinción. De esta forma, la exportación o

de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida salvaje y del medio natural en Europa³⁶; el Convenio de Bonn, de 23 de junio de 1979, sobre conservación de las especies migratorias de la fauna salvaje³⁷; el Convenio de Canberra sobre conservación de los recursos biológicos del Antártico, de 20 de mayo de 1980³⁸; el Convenio sobre la diversidad biológica, de 5 de junio de 1992³⁹.

En el ámbito de la protección de las especies de aves silvestres, en diciembre de 1974, la Comisión emitió una recomendación a los Estados miembros sobre la protección de las aves y de sus hábitats⁴⁰. En la misma les pedía que suscribieran dos convenios, el de París para la protección de las aves⁴¹ y el de Ramsar sobre la conservación de los terrenos pantanosos de importancia internacional, especialmente como hábitats de aves acuáticas⁴².

En abril de 1979, el Consejo adoptó la directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de ciertas aves silvestres⁴³. Esta es una de las directivas más importantes en el ámbito comunitario en cuanto a la protección del medio natural y en particular a la protección de aves. Su objetivo es la protección, gestión y regulación de las especies de aves que viven en estado salvaje en el territorio de la C.E., entendiendo que se aplica no sólo a las aves sino también a sus huevos, sus nidos y sus hábitats.

La directiva adopta diferentes medidas legales dependiendo de la situación de las especies de aves objeto de protección. La primera categoría de especies -Anexo I- está sujeta a medidas de

importación de estas especies debe estar acompañada de una licencia o certificado otorgado por el órgano designado "ad hoc" por el Estado parte del Convenio.

36. La Comunidad Europea se adhirió a través de la decisión, de 3 de diciembre de 1981, JOCE L 38, de 10 de febrero de 1982, pp. 47 y ss.

37. Suscrito por la C.E. por la decisión, de 24 de junio de 1982, JOCE L 210, de 19 de julio de 1982, pp. 11 y ss.

38. Adoptado por la C.E. mediante la decisión del Consejo, de 4 de septiembre de 1981, JOCE L 252, de 5 de septiembre de 1981, pp. 27 y ss.

39. Adoptado por la Comunidad mediante la decisión del Consejo, de 25 de octubre de 1993, DOCE L 309, de 13 de diciembre de 1993, pp. 1 y ss.

40. DOCE L 21 de 28 de enero de 1975.

41. Firmado el 18 de octubre de 1950.

42. Firmado el 2 de febrero de 1971.

43. Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, JOCE L 103, de 25 de abril de 1979, pp.1 y ss.. Modificada en diversas ocasiones con el objeto de adecuar la lista de las especies protegidas ya sea a las distintas ampliaciones de la Comunidad o a las reestructuraciones de este tipo.

especial protección que afectan a su hábitats a fin de asegurar su supervivencia y su reproducción, prohibiendo la caza e introduciendo medidas restrictivas para su comercio. La segunda categoría -Anexo II- incluye especies que pueden ser cazadas bajo condiciones tasadas. Para las especies encuadrables en la tercera categoría -Anexo III, partes 1,2 y 3-, los Estados miembros pueden permitir su caza y su comercio siempre que lo autorice previamente la Comisión, utilizando un procedimiento administrativo de consultas, estudios, autorizaciones o permisos entre los Estados y la Comisión. Por otra parte, de acuerdo con el Anexo IV se prohíben determinados medios de captura o muerte masiva o no selectiva que pudieran causar la desaparición local de una especie.

La adaptación de esta directiva, que se tendría que haber transpuesto al Derecho nacional el 6 de abril de 1981, ha planteado, no obstante, muchas dificultades a los Estados miembros⁴⁴.

También, la Comunidad ha legislado para proteger la importación de pieles de crías de foca y otros producto. La política comunitaria sobre el comercio con pieles de foca se remonta a una resolución por propia iniciativa del Parlamento Europeo⁴⁵. El 28 de marzo de 1983 se aprobó la directiva 83/129/CEE referente a la prohibición de la importación de las pieles de focas y productos derivados⁴⁶. La directiva, vigente originariamente hasta 1985, fue prorrogada el 27 de diciembre de 1985 por cuatro años y el 8 de junio de 1989 por tiempo indefinido⁴⁷.

Por último, en cuanto a la protección de los animales amenazados la Comisión ha elaborado una serie de iniciativas

44. El Parlamento Europeo aprobó el 13 de octubre de 1988 una resolución sobre la aplicación en la Comunidad Europea de la directiva sobre las aves silvestres, DOCE C 290 de 14 de noviembre de 1988, pp. 137 y ss. Por su parte, la Comisión presentó una propuesta de directiva al Consejo para modificar la directiva 79/409/CEE. El objetivo de la propuesta es permitir la caza en determinadas regiones de la Comunidad de cinco especies de aves en aras a solucionar los problemas de aplicación de ciertas disposiciones de esta directiva, COM (91) 0042. Asimismo, el 6 de marzo de 1991, la Comisión aprobó la directiva 91/244/CEE destinada a modificar los anexos de la directiva 79/409/CEE, DOCE L 115/4 de 8 de mayo de 1991.

45. DOCE C 87 de 5 de abril de 1982, pp. 87 y ss.

46. La directiva 83/129/CEE, de 28 de marzo de 1983, relativa a la importación en los Estados miembros de pieles de ciertos bebés-focas y de productos derivados, JOCE L 91, de 9 de abril de 1983, pp. 30 y ss.

47. Directiva 89/370/CEE, DOCE L 163 de 14 de junio de 1989, pp. 37 y ss.

legislativas que han desembocado en actos jurídicos vinculantes. Así, el Consejo adoptó una directiva para la protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos en aras a limitar los experimentos con animales⁴⁸. En relación a los animales de peletería, el Consejo aprobó un reglamento (CEE) n^o 3254/91 por el que se prohíbe la utilización de cecos en la Comunidad, así como la importación de pieles y productos manufacturados procedentes de determinadas especies de animales salvajes originarias de países que utilizan para su captura métodos no conformes a las normas internacionales de captura no cruel⁴⁹. La Comisión el 10 de julio de 1991 presentó una propuesta de directiva al Consejo sobre los requisitos mínimos para el mantenimiento de animales en parques zoológicos. El objetivo de la misma era la armonización de las diversas disposiciones legislativas nacionales con vistas a una normativa comunitaria eficaz en el ámbito de la protección de la fauna y flora, sobre todo, por lo que se refiere a la reglamentación del comercio con especies amenazadas⁵⁰.

b) En cuanto a *la protección del medio natural*, pese a la adopción de determinadas medidas específicas, fundamentalmente derivadas de la adhesión a Acuerdos Internacionales, faltan normas comunitarias de protección global de los recursos naturales, especialmente referidas a la protección del suelo.

Aparte de la directiva 79/409/CEE que incide también en la protección del medio en el que se desarrollan las aves silvestres, y de una serie de medidas para la protección de los bosques contra los incendios⁵¹, la directiva 92/43/CEE⁵² relativa a "la conser-

48. Directiva 86/609/CEE, DOCE C 255/250 de 9 de abril de 1983. En enero de 1990, la Comisión estableció un Comité consultivo sobre la protección de los animales utilizados para la experimentación y otros fines científicos, DOCE L 44, de 20 de febrero de 1990, pp. 30 y ss.

49. DOCE L 308 de 9 de noviembre de 1991, pp. 1 y ss.

50. DOCE C 249 de 24 de septiembre de 1991, pp. 14 y ss., COM (91) 177.

51. El Consejo adoptó en 1992 el Reglamento (CEE) n^o 2158/92, relativo a la protección de los bosques contra los incendios, DOCE L 217 de 31 de julio de 1992, pp. 3 y ss. La Comisión adoptó el 29 de abril de 1994, el Reglamento (CE) n^o 1091/94 de la Comisión, estableciendo determinadas modalidades de normas para su aplicación, DOCE L 125 de 18 de julio de 1994, pp. 1 y ss.

52. La directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, DOCE L 206, de 22 de julio de 1992. El origen de la misma fue la necesidad de aplicar efectivamente las obligaciones establecidas en el Convenio de Berna de 1979, considerando necesario la coordinación y la vigilancia de la Comisión. Su técnica de redacción es muy parecida a la utilizada en la directiva 79/409.

vacación de los hábitats naturales y, de la fauna y flora silvestre", ha colmado, en parte, las lagunas de la normativa comunitaria vigente en este ámbito. Tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, teniendo en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales⁵³.

La protección de hábitats se llevará a cabo a través de la clasificación y de la delimitación que realicen los Estados miembros acerca de las "zonas especiales de conservación". De esta forma, se crea una red europea -*Natura 2000*- compuesta por los lugares que comprendan los hábitats naturales que figuran en su Anexo I y los hábitats de especies que figuran en el Anexo II, debiendo garantizar los Estados el mantenimiento y, en su caso, el establecimiento de estos tipos de hábitats.

A este efecto, cada Estado miembro indicará (antes de 1995) los lugares y las zonas especiales de conservación (tomando como base los criterios de selección establecidos en el Anexo III de la directiva) y remitirá la lista a la Comisión. La Comisión, de común acuerdo con los Estados, redactará (antes de 1998) una lista de los lugares de importancia comunitaria. Ulteriormente, los Estados miembros dispondrán de 6 años para adoptar en los lugares clasificados como "zonas especiales de conservación", las medidas necesarias de conservación y de protección.

Además, los Estados tomarán medidas para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies de animales de interés comunitario que requieren protección estricta (Anexo IV), así como medidas de vigilancia para que la recogida en la naturaleza de especímenes de interés comunitario (Anexo V) sean compatibles con el mantenimiento de las mismas en estado de conservación favorable.

Como obligaciones complementarias, los Estados miembros deben elaborar un informe cada seis años, sobre la aplicación de las disposiciones de la directiva. En el mismo, los Estados deter-

53. Vide SADELEER, N. (1993): "La directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages: vers la reconnaissance d'un patrimoine naturel de la Communauté Européenne", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 364, pp. 24-32; GARCÍA-VALDECASAS y FERNÁNDEZ, R. y MURIEL PALOMINO, J.M. (1993): "El Medio ambiente: Conservación de los Espacios protegidos en la Legislación Comunitaria", *Gaceta Jurídica de la C.E.*, D-19, pp. 69-117.

minarán los planes de gestión y las medidas reglamentarias, administrativas o contractuales necesarias para su conservación, así como las medidas adoptadas para evitar el deterioro de los hábitats.

Por último, existen una serie de medidas comunitarios de alcance muy limitado en cuanto a la protección de estos recursos naturales, pero de indudable trascendencia para la conservación de las especies de la flora salvaje y sus hábitats. Estas normas tienen especial incidencia sobre el agua y, sobretodo, para el suelo como "hábitats" de especies salvajes⁵⁴.

2.4. La contaminación acústica⁵⁵.

Las directivas comunitarias actualmente en vigor establecen los niveles sonoros admisible en determinados productos. El criterio técnico de las directivas determinan, a su vez, el criterio de homologación comercial de los productos regulados⁵⁶.

De esta forma, los Estados miembros deben adaptar los criterios técnicos comunitarios sobre los niveles máximos de contaminación acústica admisibles, así como establecer el procedimiento de comprobación y de certificación de los productos lo que

54. Entre las mismas, cabe destacar: el Reglamento (CEE) nº. 3529/86 de 17 de noviembre de 1986, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra los incendios, DOCE L 3267, de 21 de noviembre de 1986, pp. 2 y ss. Modificado por el Reglamento (CEE) nº. 2158/92 de 23 de julio de 1992, DOCE L 217, de 31 de julio de 1992, pp. 3 y ss.; el Reglamento (CEE) nº. 2078/92 de 30 de junio de 1992, relativo a los métodos de productos agrícolas compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente así como del espacio natural, DOCE L 215, pp. 85 y ss.; el Reglamento (CEE) nº. 2080/92 de 30 de junio de 1992, que instituye un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, DOCE L 215, pp. 96 y ss.

55. Las directivas encuadradas en las secciones posteriores afectan a la protección de varios recursos naturales, al regular actividades o productos contaminantes que pueden perjudicar, conjunta o individualmente, al medio acuático, al medio atmosférico y/o al medio natural.

56. Se debe tener presente que, historicamente, las iniciativas comunitarias contra la contaminación acústica se concebieron a fin de suprimir las barreras técnicas al comercio y asegurar la libre circulación de los productos dentro de la Comunidad. De esta forma, su fundamento jurídico se basó unicamente en el artículo 100 del Tratado C.E. -aproximación de las legislaciones en vista del buen funcionamiento del mercado común-. Así, las medidas adoptadas cumplen el doble objetivo de proteger contra la contaminación sonora y eliminar barreras al comercio intracomunitario sobre los productos regulados.

afecta a su homologación para el comercio intracomunitario. Pero todas las directivas de homologación en materia de "ruido" son opcionales, es decir, los Estados pueden imponer en su territorio criterios más relajados a los productores, pero, en cambio, no pueden denegar la admisión de un producto que cumpla los requisitos europeos.

Sin embargo, en 1991, la Comunidad puso en marcha el proceso de aprobación de una directiva que impusiera el sistema de homologación única de vehículos de motor a escala europea como elemento esencial de la libre circulación en el sector automovilístico⁵⁷. Pese a esta propuesta, la Comunidad aún está lejos de lograr una política coherente o una estrategia global a largo término en el ámbito de la contaminación acústica⁵⁸.

Por tanto, sólo se han adoptado normas aplicables a los nuevos productos que han salido al mercado. Así, por el momento, los sectores regulados por la Comunidad en el ámbito de la contaminación acústica son:

a) *Los vehículos de motor*: existe un conjunto de directivas que establecen límites para las emisiones sonoras, entre otros, para los vehículos de motor, las motos, los tractores agrícolas y forestales. La primera fue la directiva 70/157/CEE relativa a los vehículos de cuatro ruedas⁵⁹ que ha ido ampliando su ámbito de

57. El proceso se completó con la directiva 92/53/CEE, DOCE L 225, de 10 de agosto de 1992, pp. 1 y ss. La propuesta de la directiva -DOCE C 301, de 21 de noviembre de 1991- prevé un período transitorio de tres años en los que los fabricantes podrán optar todavía por la homologación nacional. Para vehículos de dos o tres ruedas, donde la homologación única va más despacio, vide la directiva 92/61/CEE, DOCE L 225, de 10 de agosto de 1992, pp. 72 y ss.

58. La Comisión ha señalado que aún no se ha regulado el ruido ambiente derivado de la combinación de múltiples fuentes, de manera que queda por definir y concretar un enfoque global del ruido que tenga en cuenta la salud y la calidad de vida, Duodécimo Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario- 1994, DOCE C 254, de 29 de septiembre de 1995, p. 49. En este sentido, el quinto programa de acción establece una serie de medidas para la uniformización de este sector como por ejemplo: la elaboración de un inventario de niveles de exposición en el territorio comunitario; la elaboración de un programa para la eliminación de ruidos; la reducción de las emisiones de ruido en los vehículos de motor; la normalización de las medidas y niveles de ruido, op. cit., p. 56..

59. La directiva 70/157/CEE de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos a motor, JOCE L 42, de 23 de febrero de 1970, pp. 6 y ss. Ha sido modificada en numerosas ocasiones, (la última modificación DOCE L 371 de 19 de diciembre de 1992), fundamentalmente para adaptar

aplicación a todos los vehículos a través de directivas posteriores. Así, la directiva 74/151/CEE establece los niveles de contaminación acústica de los tractores agrícolas y forestales⁶⁰ y la directiva 78/1015/CEE extiende esos criterios a las motocicletas⁶¹.

b) Del mismo modo, se establecen normas sobre niveles de contaminación acústica de *las instalaciones y equipos de construcción*. En estas directivas se establece los métodos de medición emitidos por máquinas⁶², el sistema opcional de homologación de equipos e instalaciones⁶³ y los concretos niveles de ruido admisibles procedentes de las máquinas de obras⁶⁴.

c) Por último, se fijan en distintas directivas la potencia acústica admisible a un *grupo heterogéneo de productos*, como los aviones comerciales⁶⁵, las cortadoras de césped⁶⁶ y, los aparatos electrodomésticos⁶⁷.

los valores límites y el método de medición a los progresos técnicos y reducir los niveles sonoros.

60. La directiva 74/151/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre ciertas piezas y características de los tractores agrícolas y forestales, JOCE L 84, de 28 de marzo de 1974, pp. 25 y ss.

61. La directiva 78/1015/CEE de 23 de noviembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de las motocicletas, JOCE L 349, de 13 de diciembre de 1978, pp. 21 y ss. Modificada por la Directiva 89/235/CEE, DOCE L 98, de 11 de abril de 1989, pp. 1 y ss.

62. La directiva 79/113/CEE, de 19 de diciembre de 1978, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la determinación de la emisión sonora de las máquinas y materiales utilizados en las obras de construcción, JOCE L 33, de 8 de febrero de 1979, pp. 15 y ss. Modificada por la directiva 85/405/CEE, JOCE L 233, de 30 de agosto de 1985, pp. 9 y ss.

63. La directiva 84/532/CEE de 17 de septiembre de 1984, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a las disposiciones comunes sobre material y maquinaria para la construcción, JOCE L 300, de 19 de noviembre de 1984, pp. 111 y ss.

64. Las directivas relativas a estas máquinas fueron aprobadas el mismo día, el 17 de septiembre de 1984: la directiva 84/533/CEE relativo al nivel de potencial acústico de los motocompresores, la directiva 84/534/CEE relativo al nivel sonoro de las gruas de torre, la directiva 84/535/CEE relativo al nivel sonoro de los grupos de electrógenos de soldadura, la directiva 84/536/CEE relativo al nivel sonoro de los grupos de electrógenos de potencia, y, la directiva 84/536/CEE relativo al nivel sonoro de trituradoras de hormigón y martillos picadores de mano que fueron publicadas en JOCE L 300, de 19 de noviembre de 1984, pp. 123 y ss.

65. La directiva 80/51/CEE, de 20 de diciembre de 1979, relativa a la limitación de las emisiones sonoras de las aeronaves subsónicas que crea el certificado de limitación sonora a emitir por los Estados miembros con valor para el resto de los Estados miembros, JOCE L 18, de 24 de enero de 1980, pp. 26 y ss. Modificado por

2.5. *Las sustancias químicas, los riesgos industriales y biotecnología*

En un primer momento, la normativa comunitaria en este ámbito tuvo como objetivo exclusivo procurar el mercado común de productos químicos mediante la aproximación de las legislaciones nacionales existentes en materia de requisitos de clasificación, etiquetado y envasado de estos productos. Además, las disposiciones normativas también están marcadas por la preocupación de prevenir los riesgos, tanto para el medio ambiente como para la salud humana, que puede entrañar la utilización de las sustancias químicas.

El verdadero control de los productos químicos se logró en 1979 con la creación de un sistema de autorizaciones administrativas que conceden las autoridades nacionales competentes nombradas a tal efecto por los Estados miembros.

a) Las directivas sobre *el control de las sustancias químicas*: en la primera fase, la primera directiva marco⁶⁸ que adoptó la C.E., en 1967, simplemente listaba las sustancias peligrosas ("aquellas que son explosivas, carburantes, fácilmente inflamables, tóxicas, nocivas, corrosivas e irritantes") y las clasificaba (en función de esas categorías). Los Estados miembros quedaban obligados a impedir la comercialización de todas ellas cuando no se cumplieran las condiciones necesarias del embalaje -de solidez y de hermeticidad- o cuando en el etiquetado del embalaje no constase el nombre, el origen, el símbolo y el distintivo del peligro, así

la directiva 89/629/CEE, DOCE L 363, de 13 de diciembre de 1989, pp. 15 y ss. que establece la supresión progresiva de aviones más ruidosos, limitándoles la inscripción en los registros de aviación civil de los Estados miembros.

66. La directiva 84/538/CEE, de 17 de septiembre de 1984, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al nivel de potencia acústica admisible de las cortadoras de césped, JOCE L 300, de 19 de noviembre de 1984, pp. 171 y ss.

67. La directiva 86/594/CEE, de 1 de diciembre de 1986, relativa al ruido aéreo emitido por aparatos domésticos, DOCE L 344, de 6 de diciembre de 1986, pp. 24 y ss.

68. Directiva 67/548/CEE, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embasado y etiquetado de sustancias peligrosas, JOCE L 196 de 16 de agosto de 1967 junto al objetivo fundamental de dicha directiva de protección humana frente a los riesgos generados por estas sustancias -se trataba fundamentalmente de proteger a los trabajadores que las empleaban- se añade la protección del medio ambiente.

como una nota sobre los riesgos particulares que se derivan de aquellos peligros, tipificados en el Anexo III de la referida directiva.

La citada directiva ha sufrido varias modificaciones antes de establecer un verdadero control de las sustancias peligrosas cuando se introducen en el mercado. Este último aspecto se ha conseguido gracias a la sexta modificación, esta es la directiva 79/831/CEE⁶⁹.

Esta directiva, por una parte, completa, precisa y refuerza las definiciones y criterios de la "clasificación" establecida en 1967, y por otra parte impone la notificación previa a la introducción de las nuevas sustancias en el mercado. De esta forma, la directiva crea una única "puerta" por la que deben pasar todos los nuevos productos químicos antes de su introducción en el mercado comunitario. La determinación de qué sustancias se consideran "nuevas" a efectos de tener que cumplir con el requisito de la notificación previa se hizo depender de la publicación de un inventario y de las fechas topes del plazo de adaptación de la legislación interna a ésta directiva. Así, una vez transcurrido el plazo (18 de septiembre de 1981), sólo las sustancias que figuraban en el inventario quedarían exentas del requisito y del procedimiento de notificación previa⁷⁰.

En cuanto a las nuevas sustancias (las comercializadas por primera vez en la Comunidad después del 18 de septiembre de 1981), los fabricantes de algunas de las sustancias peligrosas (superior a una tonelada anual) así como el importador de las mismas están obligados a presentar a la autoridad nacional competente del Estado miembro donde se fabriquen o importen una notifi-

69. La directiva 79/831/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, empaque y etiquetado de sustancias peligrosas, JOCE L 259, de 15 de octubre de 1979, pp. 10 y ss. La directiva prevé su adaptación al progreso técnico por medio de un Comité siendo modificada en sus Anexos por distintas directivas. Esta directiva ha sufrido diversas modificaciones para su adaptación al progreso técnico a través entre otras de, la directiva 91/410/CEE, DOCE L 228, de 17 de agosto de 1991, pp.67 y ss, o las directivas 91/632/CEE, 92/32/CEE, 92/37/CEE, 92/69/CEE, 93/67/CEE, 93/90/CEE y 93/105/CEE.

70. Este inventario fue regulado, además de por el artículo 13 de la directiva 79/831/CEE, por la decisión de la Comisión 81/437, de 11 de mayo de 1981, JOCE L 167/31, 24 de junio de 1981, que estableció el denominado EINECS -European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances-, que fue publicado en 1990 y listaba aproximadamente 95.000 sustancias que no quedaban sujetas al requisito de la notificación previa.

cación acerca de los siguientes extremos: 1º. informe técnico que proporcione los elementos para evaluar los riesgos previsibles, inmediatos o futuros, que la sustancia puede representar para el hombre y el medio ambiente; 2º. una declaración acerca de los efectos desfavorables de la sustancia en función de los diferentes usos previstos; 3º. una propuesta de clasificación y etiquetado conforme a la directiva; 4º. las recomendaciones propuestas sobre seguridad en el empleo de la sustancia.

El Estado miembro donde se fabriquen o importen debe designar la autoridad competente para recibir la notificación y dar conformidad con la directiva de la clasificación y otras medidas adoptadas en torno a la sustancia, enviando copia a la Comisión. La Comisión, a su vez, remite copia al resto de los Estados miembros. Una vez finalizado todos los trámites de la comunicación, la comercialización de la sustancia no puede limitarse en ningún Estado miembro, salvo que alguno considere que no se ajusta a las prescripciones establecidas por la directiva o que la misma supone un peligro para el hombre o para el medio ambiente.

En 1992, el Consejo adoptó la directiva 92/32/CEE que modifica la directiva 67/548/CEE, precisando y especificando las distintas obligaciones tanto de los productores y de las autoridades competentes como de otros interesados. La directiva también introdujo la llamada etiqueta "peligrosa para el medio ambiente" a las sustancias clasificadas como tales. Esto se traduce en la obligación para los Estados miembros de adjuntar a cada sustancia peligrosa una ficha específica relativa a las medidas previstas para la seguridad en su uso⁷¹.

De acuerdo con la sistemática introducida por la sexta modificación de la directiva 67/548/CEE, se adoptó la directiva 88/379/CEE⁷² sobre los preparados peligrosos. También en este caso se

71. DOCE L 154, de 5 de junio de 1992, p. 1. La etiqueta representa un símbolo de peligrosidad que muestra sobre un fondo amarillo-naranja un árbol sin hojas y un pez muerto.

72. Los preparados quedaban excluidos del ámbito de la directiva 67/548/CEE adoptándose, durante los años setenta varias directivas relativas a la clasificación, etiquetado y envasado de determinados preparados, tales como disolventes, pinturas, barnices, tintes, colas y pesticidas. La aprobación de la directiva 88/379/CEE, de 7 de junio de 1988, se refiere a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, etiquetado y envasado de todos los preparados peligrosos -salvo los excluidos expresamente de su ámbito, como los medicamentos, los cosméticos, los plaguicidas, etcétera-, DOCE L 187, de 16 de julio de 1988, pp. 14 y ss.

trata de una directiva marco que establece un procedimiento de identificación, notificación e información de los preparados peligrosos.

b) Las directivas sobre *el uso y comercialización de sustancias y preparados peligrosos*. La Comunidad adopta un conjunto de medidas a fin de prohibir o limitar la comercialización de las sustancias y preparados peligrosos contenidos en ciertos productos específicos.

Pese a que originariamente la propuesta de la Comisión pretendiera crear un sistema general de regulación de las condiciones de comercialización o uso en la Comunidad de las sustancias peligrosas, el esquema definitivamente aprobado por la directiva 76/769/CEE⁷³ tiene un ámbito de aplicación muy restringido, sólo regula las condiciones de comercialización y uso de los policlorobifenilos, policloroterfenilos y el cloro de vinilo monómero. Sin embargo, esta directiva se ha ido modificando sucesivamente añadiendo nuevos productos.

Los Estados están obligados a observar los criterios comunitarios establecidos en la directiva para que las sustancias y preparados peligrosos mencionados en sus Anexos o los productos que los contengan, puedan ser utilizados o comercializados. Además se establecen prohibiciones generales respecto a sustancias y preparados que son desarrollados por directivas específicas.

Por otra parte, además de esta directiva marco, hay que tener en cuenta en esta materia, una serie de directivas específicas sobre ciertas sustancias o productos a fin de proteger de la contaminación a los distintos recursos naturales. Con este carácter específico se aprobó la directiva 87/217/CEE sobre control de la contaminación producida por el amianto⁷⁴.

Junto a esta directiva, hay otras con incidencia tanto en la comercialización como en la contaminación producida por ciertas sustancias o preparados, cuyo régimen se concentra en torno a la

73. La directiva 76/769/CEE, de 27 de julio de 1976, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos, JOCE L 262, de 27 de septiembre de 1976, pp. 201 y ss.

74. La directiva 87/217/CEE, de 19 de marzo de 1987, sobre la prevención y la reducción de la contaminación del medio ambiente producida por el amianto, DOCE L 85, de 28 de marzo de 1987, pp. 40 y ss. Se trata de la primera directiva que tiene por objeto la protección de los distintos recursos naturales frente a la contaminación de una sustancia específica.

protección de algunos de los recursos naturales más afectados por los mismos. Entre las mismas, cabe señalar las directivas 73/404/CEE y 73/405/CEE sobre detergentes⁷⁵, la directiva 78/176/CEE sobre los desechos que provienen de la industria de dióxido de titanio⁷⁶, la directiva 91/271/CEE sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas⁷⁷ y la directiva 91/676 sobre la protección de las aguas contra la contaminación por los nitratos que provienen de sustancias agrícolas⁷⁸.

c) Las directivas relativas a controlar *las actividades industriales peligrosas en la Comunidad*. Debido a ciertos accidentes industriales, la Comunidad ha reaccionado adoptando una serie de medidas que pretenden prevenir y disminuir las consecuencias negativas de ciertas actividades de riesgo. El Consejo adoptó la directiva 82/501/CEE sobre accidentes graves en determinadas actividades industriales⁷⁹ que cubre: por una parte, las operaciones

75. La directiva 73/404/CEE, de 22 de noviembre de 1973, de aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre detergentes, JOCE L 347, de 23 de diciembre de 1973, pp. 51 y ss. Modificada por la directiva 82/242/CEE, de 31 de marzo de 1982, JOCE L 109, de 22 de abril de 1982, pp. 1 y ss. y la directiva 86/94/CEE, de 10 de marzo de 1986, JOCE L 80, de 25 de marzo de 1986, pp. 51 y ss. La directiva 73/405/CEE, de 22 de noviembre de 1973, de aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los métodos de control de la biodegradabilidad de los agentes de superficie aniónicos, JOCE L 347, de 17 de diciembre de 1973, pp. 53 y ss. Modificada por la directiva 82/243/CEE, de 31 de marzo de 1982, JOCE L 109, de 22 de abril de 1982, pp. 18 y ss.

76. La directiva 78/176/CEE, de 20 de febrero de 1978, relativa a los vertidos que provienen de la industria de dióxido de titanio, JOCE L 54 de 25 de febrero de 1978, pp. 19 y ss.

77. La directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas, DOCE L 135, de 30 de mayo de 1991, pp. 40 y ss.

El problema de las aguas residuales urbanas se encuentra también regulado por las directivas que fijan normas de emisión -directiva 76/464- y por las que establecen objetivos de calidad.

78. La directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, DOCE L 375 de 31 de diciembre de 1991, pp. 1 y pp. 40 y ss. Se trata de la primera directiva que ataca directamente la contaminación del medio ambiente derivada de la actividad agrícola. Pese a que la directiva se limita a los nitratos, el quinto programa de acción anuncia, para 1995, la adopción de un programa de reducción de la utilización de fosfatos y, a partir de 1994, la realización de un control sobre la venta y la utilización de pesticidas, no obstante aún no se ha elaborado ninguna medida concreta.

79. La Comunidad como reacción a los accidentes de Flixborough en 1973, de Beek en 1975 y Seveso en 1976 adoptó la directiva 82/501/CEE, de 24 de julio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, JOCE L 230, de 5 de agosto de 1982, pp. 1 y ss. La catástrofe de Bhopal en 1984 motivó la modificación de esta directiva mediante la directiva

de producción o de transformación efectuadas en las instalaciones industriales químicas o energéticas, y por otra parte, las operaciones individuales de stocks de ciertas sustancias peligrosas.

La directiva distingue entre un sistema general y otro especial. El general aplicable a las instalaciones industriales químicas obliga a los productores o almacenistas a demostrar a las autoridades nacionales competentes: que los riesgos han sido evaluados; que se han adoptado las medidas apropiadas; y, que se ha informado, entrenado y equipado a los trabajadores de la instalación. El sistema especial, aplicable sólo a la fabricación o al tratamiento de alguna de las sustancias listadas en el Anexo III de la directiva, consiste en la obligación de notificación, que periódicamente debe ponerse al día, acerca de las sustancias misma, de las instalaciones y de las previsiones en caso de accidente para que las autoridades competentes se aseguren que el fabricante o almacenista ha adoptado las medidas más apropiadas.

Por su parte, los Estados miembros deben realizar las modificaciones normativas necesarias en sus ordenamientos jurídicos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones empresariales, además de nombrar a la autoridad competente que controle el respeto tanto de las medidas adoptadas por las industrias con las disposiciones de la directiva como de la obligación de informar al público en general y a la Comisión de estas medidas.

d) Las directivas relativas a *las actividades de investigación*. Se trata de un conjunto de medidas que afectan a las actividades de investigación realizadas sobre sustancias químicas y sobre microorganismos modificados genéticamente.

La directiva 87/18/CEE⁸⁰ sobre las buenas prácticas de laboratorio impone la observación de determinados criterios técnicos, cuyo cumplimiento los Estados miembros deben verificar e ins-

87/216/CEE, DOCE L 85, de 28 de marzo de 1987, pp. 36 y ss.. El accidente de Sandoz en Basilea dio lugar a otra modificación por la directiva 88/610/CEE, DOCE L 336, de 24 de noviembre de 1988, pp. 14 y ss. La última modificación de la directiva es del año 1991, mediante la directiva 90/656/CEE, DOCE L 377, de 31 de diciembre de 1991.

80. La directiva 87/18/CEE, de 18 de diciembre de 1986, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a la aplicación de los principios de prácticas correctas de laboratorio y al control de su aplicación para las pruebas sobre las sustancias químicas, DOCE L 15, de 17 de enero de 1987, pp. 29 y ss.

peccionar conforme a la directiva 88/320/CEE⁸¹. Junto a estas normas, la directiva 86/609/CEE⁸² establece criterios para la producción de los animales utilizadas para la experimentación y otros tipos de fines científicos.

Por su parte, la directiva 90/219/CEE⁸³ establece medidas para el control y la identificación de los riesgos provocados por la producción, utilización y eliminación de microorganismos modificados genéticamente.

2.6. *La gestión de residuos*

La normativa comunitaria en este ámbito es amplia y tiene como objetivo fundamental la prevención, la reducción, el reciclado, la reutilización, la eliminación y la gestión de los residuos así como el transporte transfronterizo de los mismos⁸⁴.

Se puede distinguir dos directivas de aplicación general: una sobre toda clase de residuos y otra sobre los residuos tóxicos y peligrosos. Además, existen una serie de directivas aplicables a determinados residuos.

a) Las directivas de *residuos en general* afectan, por un lado, a los residuos en general (salvo los excluidos expresamente de su

81. La directiva 88/320/CEE, de 9 de junio de 1988, relativa a la inspección y verificación de las buenas prácticas de laboratorio, DOCE L 145, de 11 de junio de 1988, pp. 35 y ss.

82. La directiva 86/609/CEE, de 24 de noviembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros respecto de la protección de los animales utilizados para la experimentación y otros fines científicos, DOCE L 358, de 18 de diciembre de 1986, pp. 1 y ss.

83. La directiva 90/219/CEE, de 23 de abril de 1990, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente, DOCE L 117, de 8 de mayo de 1990, pp. 1 y ss. La directiva 90/220/CEE, de 23 de abril de 1990, relativa a la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente, DOCE L 117, de 8 de mayo de 1990 establece un sistema de notificación y de autorización previa de dicha liberación y comercialización por las autoridades competentes de los Estados miembros.

84. Un análisis detallado del contenido de las directivas comunitarias relativas a la gestión de los residuos se encuentra en CAMPINS ERITJA, M. (1994): *La Gestión de los Residuos Peligrosos en la Comunidad Europea*, M. Boch, Barcelona, pp. 115-160.

ámbito de aplicación) en virtud de la directiva 75/442/CEE⁸⁵, y por otro lado a los residuos tóxicos y peligrosos según lo establecido por la directiva 78/319/CEE⁸⁶.

El denominador común de todas estas directivas es la adopción de una serie de medidas para promover la prevención y la valoración⁸⁷ (el reciclado o la reutilización) de los residuos a fin de su eliminación o de la obtención de materias primas y energías a partir de su tratamiento.

Para ello, se impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para eliminar los residuos sin poner en peligro la salud del hombre ni perjudicar el medio ambiente, fundamentalmente el agua, el aire, el suelo. Los Estados miembros deben, igualmente, designar a las autoridades competentes encargadas de planificar, de organizar y de controlar (en una zona determinada) las operaciones de eliminación de los residuos. Además, todo poseedor o productor de residuos si no ha obtenido la autorización exigida para realizar la gestión del mismo "in site", debe entregarlos a recogedores públicos o privados o a una empresa especializada, la cual debe estar sometida a la autorización administrativa previa y a controles periódicos por parte de las autoridades públicas competentes. Estas últimas empresas están obligadas a realizar funciones de planificación, organización, autorización y supervisión de la eliminación de los residuos debiendo proporcionar informes sobre sus actividades a las autoridades nacionales competentes y cumplimentar los formularios de identificación de los residuos tóxicos y peligrosos. Por último, se precisa que el coste de la eliminación de los residuos no cubierto por su aprovechamiento eventual sea soportado por los productores o poseedores de los mismos conforme al principio quién contamina, paga.

85. La directiva 75/442/CEE de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, JOCE L 194, de 25 de julio de 1975, pp. 47 y ss. Modificada por última vez por la directiva 94/394/CEE, DOCE L 5 de 7 de enero de 1994, pp. 15 y ss.

86. La directiva 78/319/CEE, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, JOCE L 54, de 25 de febrero de 1978, pp. 19 y ss. Modificada por última vez por la directiva 91/689/CEE, DOCE L 377, pp. 20 y ss.

87. Mientras que la prevención implica la reducción de la producción del residuo al mínimo inevitable y su objetivo es la no producción de los mismos; la valoración, en cambio, persigue buscar alternativas que reduzcan las cantidades de residuos, una vez éstos hayan sido producidos, transformandolos en bienes de consumo a través del reciclado o de la recuperación.

Los Estados miembros deberán elaborar, publicar y mantener al día, uno o varios planes o programas de gestión específicos para cada una de las categorías de residuos según las directivas. Estos planes deben contener una serie de datos: tipos y cantidades de residuo; lugares de tratamiento y depósito; prescripciones de carácter técnico general y disposiciones específicas.

b) Las directivas relativas a *residuos específicos*. En aplicación a los principios generales formulados por las directivas marco anteriormente citadas, en concreto en el ámbito de los "residuos tóxicos y peligrosos", se han desarrollado criterios técnicos y obligaciones concretas en distintas directivas para una serie de residuos específicos. La nota común de todas estas directivas es la eliminación inocua de los residuos y su reutilización incluso a través de subvenciones estatales para potenciar la promoción de empresas especializadas y la autorización previa para el tratamiento de los mismos. Además, se intensifican las potestades de supervisión y de control de las autoridades públicas competentes.

Entre las mismas, se pueden señalar, a modo de ejemplo, la directiva 75/439/CEE sobre la eliminación de aceites usados⁸⁸. Su objetivo esencial es: por una parte, la protección del medio ambiente; y, por otra, la reutilización máxima de los aceites usadas. De esta forma, establece prohibiciones concretas en cuanto a su vertido en las aguas o en el suelo y/o en el aire, además de obligar a los Estados miembros a garantizar su recogida y su eliminación y a establecer un sistema de autorizaciones a las empresas que los eliminen.

Entre otras directivas específicas se encuentra: la directiva 76/403/CEE, de 6 de abril de 1976, relativa a la eliminación de los policlorobifelimos y policloroterfelinos⁸⁹. La directiva 78/176/CEE sobre los residuos procedentes de la industria de dióxido de titanio⁹⁰. La directiva 85/339/CEE relativa a los envases para ali-

88. La directiva 75/439/CEE, de 16 de junio de 1975, relativa a la gestión de aceites usados, JOCE L 194, de 25 de julio de 1975, pp. 23 y ss. Modificada por la directiva 87/101/CEE que establece criterios más estrictos en cuanto al reciclado y eliminación por combustión de los aceites usados, DOCE L 42, de 12 de febrero de 1987, pp. 43 y ss.

89. JOCE L 108, de 26 de mayo de 1976, pp. 2 y ss.

90. DOCE L 54/19 de 25 de febrero de 1992. La modificación de la citada directiva por la directiva 89/428/CEE (DOCE L 201 de 14 de julio de 1989) por la que se fijaban las modalidades de armonización de los programas de reducción con vistas a la supresión de la contaminación producida por los residuos procedentes del dióxido de titanio fue declarada nula en virtud de la sentencia del Tribunal de 11

mentos líquidos que obliga a los Estados miembros a elaborar programas para la reducción del peso y del volumen de los envases⁹¹. La directiva 86/278/CEE relativa a la utilización de lodos de depuración en la agricultura que regula las medidas comunitarias para la protección del suelo y contra una utilización no controlada de los lodos de depuración⁹². La directiva 91/157/CEE relativa a las baterías y acumuladores que contienen determinadas materias peligrosas⁹³ que prohíbe su comercialización por las materias que contienen.

c) La directiva sobre *transporte transfronterizo de residuos peligrosos*⁹⁴. En la misma, se establece un sistema completo e ininterrumpido de control y de vigilancia de los residuos peligrosos que atraviesan las fronteras de los Estados miembros. La directiva cubre todo tipo de "movimientos" de los residuos tanto intracomunitario como con países terceros. Merece destacar que la directiva dispone que se considerarán cumplidas todas las disposiciones aplicables en la materia, si el Estado cumple los Convenios internacionales de transporte citados en el Anexo II y de los que sea parte, siempre que dichos Convenios cubran los residuos contemplados en la directiva. De todos ellos, interesa destacar el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos trans-

de junio de 1991 como consecuencia de un recurso interpuesto por el Parlamento Europeo y la Comisión contra el Consejo. La directiva anulada tenía como fundamento jurídico el artículo 130 S del Tratado CEE. El Tribunal consideró, sin embargo, a este respecto, que debía aplicarse el artículo 100 A del Tratado CEE (relativo al mercado interior) que prevé un procedimiento de cooperación entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Entre tanto, se adoptó la directiva 92/112/CEE que modifica la anterior, DOCE L 409/11 de 31 de diciembre de 1992.

91. DOCE L 176 de 6 de julio de 1985, pp. 18 y ss. Modificada por la directiva 91/692/CEE DOCE L 377 de 31 de diciembre de 1991, pp. 48 y ss.

92. DOCE L 181 de 4 de julio de 1986, pp. 16 y ss. Modificada por directiva 91/692/CEE, DOCE L 377/48 de 31 de diciembre de 1991.

93. DOCE L 78 de 26 de marzo de 1991, pp. 38 y ss.

94. La directiva 84/631/CEE, de 6 de diciembre de 1984, relativa a la vigilancia y al control en la Comunidad de los Traslados Transfronterizos de residuos peligrosos, JOCE L 326, de 13 de diciembre de 1984, pp. 31 y ss. Esta directiva ha sido modificada en diversas ocasiones: la directiva 85/469/CEE, de 22 de julio de 1985 que la modifica para adaptarla al progreso técnico, sustituyendo el documento de seguimiento de los residuos por un formulario estándar y uniforme, JOCE L 272, de 12 de octubre de 1985; la Directiva 86/279/CEE refuerza el control de los residuos que se exportan desde la Comunidad a terceros países, DOCE L 181, de 4 de julio de 1986; la Directiva 87/112/CEE la adapta al progreso técnico, DOCE L 48, de 17 de febrero de 1987; la última en 1991 por la Directiva 91/692/CEE, DOCE L 377, pp. 48 y ss.

fronterizos de los desechos peligrosos, aprobado en 1989, ratificado por la Comunidad en 1993 y aplicable a la misma desde el 7 de mayo de 1993⁹⁵

El objetivo de la directiva se centra en el control del traslado transfronterizo de los residuos peligrosos, materia que ha sido tratada como transporte transfronterizos de mercancías en el marco del Derecho Internacional⁹⁶.

El Reglamento (CEE) nº. 259/93, del Consejo, de 1 de febrero de 1993⁹⁷, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad, ha sustituido a la directiva 84/631/CEE. Este reglamento entró en vigor en todos los Estados miembros el 6 de junio de 1994. Con ello se sigue de forma fiel las diversas obligaciones generales que fija el Convenio de Basilea, siendo el procedimiento de notificación mucho más complejo.

3. LA NORMATIVA GENERAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Existen una diversidad de actos de los que se derivan una serie de obligaciones a cumplir por los Estados miembros y producen un efecto generalizado de protección integral del medio ambiente.

Entre los mismos, cabe señalar una serie de decisiones relativas a: potenciar la información por parte de los Estados miembros sobre la situación del medio ambiente⁹⁸; favorecer la

95. Adoptado por decisión 93/98/CEE, el 1 de febrero de 1993, DOCE L 39/3, de 16 de febrero de 1993.

96. Vide JUSTE RUIZ, J. (1995): "La regulación internacional de los movimientos transfronterizos de desechos y otras materias peligrosas", *Anuario del IHLADI*, XII, pp. 57-98.

97. DOCE L 30/1, de 6 de febrero de 1993.

98. A modo de ejemplo: la decisión 76/161/CEE, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la instauración de un procedimiento común para la constitución y la puesta al día de un inventario de fuentes de información en materia de medio ambiente, JOCE L 31, de 1976, p. 8. La decisión 85/338/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa al programa CORINE, op. cit. En este sentido, cabe señalar la directiva 313/90/CEE, de 7 de junio de 1990 relativa al libre acceso a la información en materia de medio ambiente que se analizará con detenimiento posteriormente.

investigación⁹⁹; crear Comites consultivos para la protección del medio ambiente¹⁰⁰; crear instrumentos de financiación en materia de medio ambiente¹⁰¹.

No obstante, dentro de estos actos generales hay que señalar, de un modo especial, la directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos públicos y privados¹⁰².

La directiva delimita su ámbito de aplicación "a aquellos proyectos que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente por su naturaleza, dimensión o localización", diferenciando a tal fin dos tipos de proyectos: los que por su repercusiones deben ser sometidos obligatoriamente a evaluación del impacto ambiental, cuya lista se establece expresamente en el Anexo I; y, los que sólo serán sometidos si el Estado miembro considera que las características del proyecto así lo exigen cuya lista figura en el Anexo II.

El procedimiento se inicia cuando se presenta un estudio de impacto ambiental por el llamado maestro de obras -"entendiendo por tal, quién solicita una autorización para llevar a cabo un proyecto privado o la autoridad administrativa que toma la iniciativa respecto de un proyecto"-, cuyo contenido debe establecer como mínimo: 1º. una descripción del proyecto con información acerca del emplazamiento, concepción y dimensión; 2º. una descripción de las medidas adoptadas para evitar y reducir los efectos negativos importantes y, si fuera posible, remediarlos; 3º. los datos necesarios para identificar y evaluar los efectos principales que el proyecto es susceptible de tener sobre el medio ambiente; 4º un resumen no técnico de las informaciones dichas anteriormente.

Los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para que las autoridades susceptibles de ser afectadas por el pro-

99. Por ejemplo la decisión 86/234/CEE, de 10 de junio de 1986, relativa a la adopción de programas plurianuales de investigación y de desarrollo en materia de medio ambiente (1986-1990), DOCE L 159, de 14 de junio de 1986, pp. 31 y ss.

100. Por ejemplo, la decisión 86/479/CEE, de 18 de septiembre de 1986, relativa a la creación de un Comité consultivo para la protección del medio ambiente en las zonas particularmente amenazadas (caso de la cuenca mediterránea), DOCE L 282, de 3 de octubre de 1986, pp. 23 y ss.

101. Reglamento CEE nº. 1973/92, de 21 de mayo de 1992, relativo a la creación de un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE), DOCE L 206, de 1992, pp. 1 y ss.

102. Directiva 85/337/CEE de 27 de junio de 1985, JOCE L 175, de 5 de julio de 1985, pp. 40 y ss.

yecto, en razón de su competencia específica en materia de medio ambiente, puedan dar su opinión acerca de la solicitud de autorización. Además, los Estados miembros deben designar las autoridades competentes para recibir el estudio, pudiendo constituir la de forma general o caso por caso. Por tanto, la autoridad ambiental que autoriza el proyecto se establece discrecionalmente por el Estado, pudiendo optar por: integrar la evaluación y consiguiente autorización, en los procedimientos de autorización ya existentes por parte de la autoridad que tenga responsabilidad sectorial sobre la obra o el servicio; o, en su defecto, crear un procedimiento ad hoc. No obstante, en todo caso, la autoridad ambiental competente en materia ambiental debe ser consultada.

Además, los Estados deben velar que toda demanda de autorización así como las informaciones recibidas sean puestas a disposición del público a fin de que den su opinión, fundamentalmente las personas afectadas antes de que el proyecto sea autorizado¹⁰³.

Por último, una vez la autoridad ambiental examina el proyecto, teniendo en cuenta todas las informaciones recibidas, emite la declaración de impacto ambiental, poniéndola a disposición del público afectado¹⁰⁴.

Por otra parte, es necesario mencionar por su importancia en este ámbito al ser la primera norma comunitaria que otorga el máximo protagonismo a los particulares, la directiva del Consejo 90/313/CEE relativa al libre acceso a la información en materia de medio ambiente. La directiva concede a toda persona física o jurídica el derecho a acceder a la información sobre el medio ambiente que se halle en poder de las autoridades nacionales y, en contrapartida, estas autoridades están obligadas a poner la información solicitada a disposición de cualquier persona, sin que ésta tenga que justificar un interés determinado¹⁰⁵.

103. Las modalidades de esta información y de esta consulta son definidas por los Estados miembros, que pueden en función de las características particulares de los proyectos: determinar el público afectado; precisar los lugares donde las informaciones pueden ser consultadas; detallar la forma, la manera, el plazo según los cuales el público puede ser informado.

104. Actualmente dado los problemas de aplicación que ha originado esta directiva, la Comisión ha iniciado una propuesta de directiva para su modificación, COM (93) 575 final,

105. DOCE L 158 de 23 de junio de 1990, pp. 56 y ss.

Además, la directiva concede a todas las personas que consideren que sus peticiones de información se han rechazado sin motivo o no se han tenido en consideración, o que no han recibido ninguna respuesta concluyente por parte de la autoridad, el derecho de recurso por vía judicial o administrativa de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente de cada Estado miembro.

Por último, la Comunidad ha adoptado una serie de actos que pretenden introducir las consideraciones ambientales en las estructuras empresariales¹⁰⁶. El principal objetivo de estos actos consiste en la incorporación de todos los costes ambientales externos habidos durante la totalidad del ciclo de vida de un producto, desde la fuente, pasando por la producción, la distribución y el uso hasta la eliminación final; de forma que, los productos "ecológicos" no se encuentren en una situación competitiva desventajosa frente a los productos que contaminan y que generan residuos. Además, estos instrumentos tienden a sensibilizar a los productores y a los consumidores a fin de que utilicen de forma más respetuosa las fuentes naturales y, que eviten la contaminación y la producción de residuos.

En esta línea, a la luz de las dificultades que tienen las industrias para cumplir con el número creciente de disposiciones comunitarias y nacionales particularmente en el área del medio ambiente, la Comisión consideró que la introducción de un sistema de gestión a fin de controlar el impacto ambiental de sus actividades, promovería el aumento de prácticas de gestión ambiental y reforzaría sistemáticamente a las industrias a aplicar estándares, criterios y objetivos que potenciarían un elevado nivel de protección ambiental. Con este fin, se adoptó en 1993 el Reglamento CEE nº. 1836/97 por el que se permite la adhesión voluntaria de las empresas del sector industrial a un sistema comunitario de *eco-auditoría*¹⁰⁷.

El objetivo primordial de dicho esquema es: por una parte, asistir a las industrias a evaluar y a mejorar el cumplimiento de sus actividades industriales a través de un mecanismo sistemático,

106. JUSTE RUIZ, J. (1995): "Desarrollo y medio ambiente: hacia la armonización de la economía y la ecología". En: Departamento de Derecho Mercantil de la Universitat de València (coor.), *Estudios de Derecho Mercantil en homenaje al profesor Manuel Broseta Pont, Tomo II*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 1876-1902.

107. Reglamento CEE nº 1836/93 del Consejo, de 29 de junio de 1993, DOCE L, 10 de julio de 1993.

documentado, periódico y objetivo de inspección que garantice que el funcionamiento de la empresa, su sistema de gestión y su equipo asegura la protección del medio ambiente; y, por otra parte, que estas industrias faciliten y promuevan la información relevante al público¹⁰⁸.

Otro mecanismo estratégico de mercado adoptado por la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n.º 880/92 es la llamada *eco-etiqueta o eco-label*¹⁰⁹, entendiéndose por tal un proceso voluntario por el cual el fabricante o importador de un producto demanda un logo que verifica la conformidad de su producto con unos criterios ecológicos pre-establecidos de acuerdo con la categoría a la cual el producto pertenece¹¹⁰. Estos criterios se determinan individualmente en base a unos principios generales y a unos parámetros de evaluación establecidos en el Anexo I del reglamento. Los objetivos fundamentales del sistema incluyen: a) promover la producción, venta y uso de productos menos dañosos para el medio ambiente a través de todo su ciclo de vida; y, b) una mejor información a los consumidores sobre el impacto que tiene el producto en el medio ambiente. De esta forma, dicho sistema evidenciará las opciones más favorables al medio ambiente y permitirá guiar al consumidor en su elección¹¹¹.

108. Vide inter alia XIBERTA, J.: (1994), "The Eco-Management and Audit Scheme", *European Environmental Law Review*, pp. 85-89; JONES, D.M. & DERING, C. (1993): *Eco-Management and Eco-auditing: Environmental issues in Business*, Chancery Law Publishing, London, pp. 6-39, 59-79; CLUB DE ROMA (1993): *Environmental Management in the E.C.A Guide to Ecp-auditing and Eco-labelling*; SASSOON, E. (1992): "La Gestion dell'Ambiente nelle Politiche d'Impresa", *L'Impresa*, 6, pp. 6-30; FURH, M. (1992): "Programma europeo per il controllo dell'impatto ambientale delle industrie", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, pp. 290-303.

109. Reglamento CEE n.º 880/92 del Consejo del 23 de marzo de 1992 relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica, DOCE L 99 de 11 de abril de 1992. Decisión 93/517/CEE de la Comisión, de 15 de septiembre de 1993, relativa a un contrato tipo sobre las condiciones de utilización de la etiqueta ecológica comunitaria, DOCE L 243, de 29 de septiembre de 1993, p. 13. RAPISARDA, C. (1993): "Verso un nuovo equilibrio tra ambiente e mercato: il regolamento CEE per l'Ecolabel", *Riv. giur. amb.*, 2, pp. 197-208.

110. Vide inter alia LONDON, C. (1992): "La dynamique du droit économique de l'environnement", *Revue des Affaires Européennes*, 3, pp. 51- 60; RAPISARDA, C. (1993): "Verso un nuovo equilibrio tra ambiente e mercato: il regolamento CEE per l'Ecolabel", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, pp. 197-208.

111. Por el momento, la C.E. ha adoptado criterios de etiqueta ecológica en: las lavadoras por medio de la decisión de la Comisión 93/430/CEE, de 28 de junio de 1993, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la

4. CONSIDERACIONES FINALES

En definitiva, de acuerdo con la normativa ambiental expuesta, se deduce que la acción de la Comunidad en materia de medio ambiente se encuentra plenamente justificada. Así nos lo han hecho saber los representantes de Estado y los jefes de Gobierno de los diferentes Estados miembros en los últimos decenios. En efecto, a través de sucesivas Declaraciones y Resoluciones, estos han puesto de manifiesto su preocupación por la degradación de la calidad ambiental en el territorio europeo así como la necesidad de adoptar acciones al respecto. De esta forma, en la actualidad, la Comunidad se ha convertido en un foro idóneo en donde reivindicar una mayor protección de la calidad ambiental.

Además, la acción de la Comunidad en esta materia ha tenido una fuerte carga social, en la medida que la degradación ambiental no sólo ha puesto en peligro la calidad de los distintos recursos naturales sino también la calidad de la salud humana. Por último, es justo señalar que han existido y persisten una serie de problemas de difícil solución que han legitimado, por su magnitud o por su incidencia en la instauración y funcionamiento del mercado interior, la acción de la Comunidad. Piénsese, en este sentido, en la normativa existente relativa a la eliminación y al tratamiento de los residuos en general, o de los residuos tóxicos y peligrosos.

En suma, nadie pone en duda que las acciones emprendidas por la Comunidad han contribuido a mejorar la calidad ambiental. Sin embargo, el desarrollo de la Política comunitaria de medio ambiente se encuentra en una etapa intermedia. Si bien el resultado de esta Política es altamente satisfactorio al haber originado un cuerpo normativo extenso, se ha puesto de manifiesto la insuficiencia de estas medidas así como la necesidad de ampliar la gama de instrumentos utilizados para la protección del medio ambiente. En esta línea, el Quinto Programa de Acción recoge una serie de temas ecológicos que requieren una solución urgente: el cambio climático, la merma de recursos naturales o la continua contaminación de la atmósfera. Estos archiconocidos problemas son tratados como síntomas de una mala gestión y utilización de los recursos naturales.

etiqueta ecológica comunitaria a las lavadoras, DOCE L 198 de 7 de agosto de 1993, p. 35; los lavaplatos por la decisión de la Comisión de 28 de junio de 1993, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los lavaplatos, DOCE L 198 de 7 de septiembre de 1993, p. 38.

Por consiguiente, en los próximos años, se espera un cambio fundamentalmente cualitativo de la Política comunitaria del medio ambiente, dirigido no tanto a engrosar el elevado número de obligaciones ambientales sino a hacer más eficaz las acciones existentes y a adoptar racionalmente nuevas acciones a la vista de los problemas que requieran una solución urgente.

Jurisprudencia

