

I. Las competencias comunitarias en materia de medio ambiente y de deporte

Ni el medio ambiente ni el deporte fueron materias contempladas originariamente en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, lo que resulta absolutamente lógico si nos situamos en las coordenadas históricas en las que arranca la construcción de una Europa unida.

En la década de los cincuenta las preocupaciones de los europeos estaban centradas en la reconstrucción de un continente devastado por la guerra y en la articulación de mecanismos institucionales que impidieran la repetición en el futuro de las sangrientas contiendas que marcaron la primera mitad del siglo. En los tres Tratados constitutivos —Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, 1951), Comunidad Económica Europea (CEE, 1957) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM, 1957)— lucen, tácita o expresamente, estos objetivos¹. Evidentemente, ni se percibía entonces con la claridad de ahora la necesidad de compatibilizar el desarrollo económico con la preservación de los valores ambientales, ni el deporte constituía el fenómeno económico y social que hoy conocemos.

A pesar de ese inicial desconocimiento, el más importante de estos Tratados, el de la Comunidad Económica Europea, establecía como uno de sus objetivos el establecimiento de un mercado común que se identificaba y articulaba en torno a cuatro libertades fundamentales, a saber:

- libre circulación de mercancías en un régimen de competencia libre y leal,
- libre circulación de trabajadores y servicios,
- libertad de establecimiento, y
- libre circulación de capitales.

Como veremos, la materialización de estas cuatro libertades fundamentales² permitirá, o mejor, exigirá, la intervención, años después, de las instituciones comunitarias en estos sectores excluidos nominalmente de la inicial acción integradora de la Comunidad.

I. Breve referencia al proceso de asunción de competencias en materia de medio ambiente

En cuanto a la intervención en el medio ambiente, tempranamente se constató que no podían establecerse de modo efectivo idénticas condiciones para la libre competencia si no se procedía a armonizar las exigencias que los distintos Estados establecían al sector productivo en sus relaciones con el medio y los recursos naturales³.

Así pues, sin mandato expreso pero por la vía de los apoderamientos implícitos o genéricos contenidos en los artículos 100 y 235 del Tratado CEE⁴ y con objeto de hacer efectivo el mercado común, la Comunidad adoptó pronto sus propias estrategias políticas⁵ en materia de protección del medio ambiente y fue constituyendo un corpus jurídico monumental⁶ sobre cuya base se han construido los distintos ordenamientos ambientales de los países que la conforman. No fue hasta 1986, con la aprobación del

Acta Única Europea, que se introdujo el medio ambiente en los Tratados constitutivos como una competencia comunitaria explícita clarificando las bases constitucionales de la acción de la Comunidad en esta materia.

En el momento actual y tras las últimas reformas de la Comunidad operadas a través del Tratado de Maastrich de 1992 (TUE) y del Tratado de Ámsterdam de 1997 (TA), la "protección y mejora de la calidad del medio ambiente"⁷ es una de las misiones declaradas de la Unión Europea⁸ a la que dicho Tratado dedica el Título XIX, artículos 174 a 176⁹. Por lo demás, y finalmente, la actuación en materia ambiental se concibe como de carácter horizontal, es decir, que debe estar presente en todas y cada una de "las políticas y acciones de la Comunidad" lo que la convierte no ya, o únicamente, en una de las políticas de la Comunidad, sino en un principio de acción que debe presidir e inspirar el conjunto de sus políticas¹⁰.

2. La posición de la Unión Europea ante el fenómeno deportivo

Ni el deporte fue objeto de atención en la etapa inicial de la construcción europea, ni en las sucesivas reformas de los Tratados constitutivos se ha introducido como uno de los ámbitos propios de las políticas comunitarias. La Unión carece, pues, de título competencial explícito para intervenir en el sector.

Cierto es que algunos de los ámbitos de acción de la Comunidad previstos en el artículo 3 TA pueden tener una más o menos estrecha relación con lo deportivo, como son las políticas de empleo (punto i, del apartado 1), la cohesión social (punto k), el fomento de la investigación (punto n), la protección de la salud (punto p), la enseñanza (punto q), o la protección de los consumidores (punto t)¹¹; pero también es cierto que el artículo 5 TA es taxativo al afirmar que "la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el ...(propio)... Tratado y de los objetivos que éste le asigna", por lo que, en principio, sin competencia atribuida no existe fundamento jurídico para actuar.

Sin embargo, y al igual que ocurrió en un primer momento con las cuestiones ambientales, la realización efectiva de las cuatro libertades antes aludidas (especialmente la de libertad de circulación de trabajadores y servicios¹²), junto a la genérica defensa de un régimen de competencia no falseado¹³, ha supuesto la aplicación del Derecho comunitario a alguna de las relaciones jurídicas propias del sector deportivo y, de modo más general, el interés de la Comunidad por esta actividad en su vertiente profesional en la medida en que el propio TJCE la ha considerado de contenido económico¹⁴.

Si pretendiéramos categorizar las distintas etapas en las que se vienen desarrollando las relaciones entre el sector deportivo y las instituciones comunitarias podríamos, a mi juicio y cierto es que simplificando un tanto las cosas, distinguir las que siguen: 1) indiferencia, 2) curiosidad, 3) hostilidad, 4) mutuo reconocimiento, y 5) colaboración. Me explicaré brevemente.

1) Indiferencia. Es evidente que durante largos años ni las Comunidades Europeas manifestaron interés alguno por el fenómeno deportivo, ni la organización deportiva tuvo la percepción de que la construcción europea fuese a alterar ni su estructura ni sus particulares reglas de comportamiento. El discursar de ambas realidades parecía asentado en carriles paralelos que nunca llegarían a confluir.

2) Curiosidad. Desde mediados de los ochenta, puede detectarse en la actividad de las instituciones comunitarias un creciente interés por lo deportivo, muchas veces asociado a los aspectos más llamativos, cuando no negativos, del deporte, como la violencia o el dopaje. Comienzan a presentarse preguntas escritas en el Parlamento Europeo¹⁵, se adoptan las primeras Resoluciones¹⁶ y finalmente se produce la primera toma de postura de la Comisión en materia de deporte, a través de la Comunicación de Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: La Comunidad Europea y el Deporte¹⁷, reconociendo su importancia y pretendiendo "instaurar un marco de cooperación entre la Comisión y las organizaciones deportivas de

los Estados miembros respetando la autonomía de la actividad deportiva¹⁸. En todo caso, en la Comunidad se despierta el interés por lo deportivo y desde la organización deportiva ese interés no se percibe, aún, como algo amenazante.

3) Hostilidad. El asunto Bosman¹⁹ desencadenó, desde su propio planteamiento, un abierto enfrentamiento entre una parte de las estructuras deportivas y la mayoría de representantes de las instituciones comunitarias. En realidad no hacía más que poner bajo la luz de los focos una realidad evidente para muchos: algunas de las reglas que regían (y, en algunos casos, siguen rigiendo) las relaciones entre los distintos agentes deportivos resultan incompatibles con el Derecho comunitario. Para unos, la organización deportiva, aun cuando regulara relaciones de trascendencia económica, debía mantener su autonomía y seguir regulándose por normas de conducta propias que tenían su fundamento, no sólo en razones de orden económico, sino esencialmente deportivo. Para otros, ningún sector económico podía pretender quedar excluido del cumplimiento del Derecho comunitario, y menos uno de la envergadura del deporte. Fue un episodio más del intermitente choque entre el poder político y el "poder deportivo"²⁰ en el que hubieron alardes de soberbia en ambos bandos.

4) Mutuo reconocimiento. Calmados los ánimos, forzoso era reconocer, por una parte, que el deporte, en su dimensión económica, no puede quedar al margen del proceso integrador en que está empeñada Europa. Que la dimensión comunitaria no puede resultar ajena ni a la organización (sean clubes o federaciones), ni a los ciudadanos en cualquiera de sus posibles facetas, incluida la de deportista, sea o no asalariado. Que resulta imprescindible reconsiderar muchos de los modos de relación ya que se sitúan en un nuevo contexto normativo e institucional que, sin sustituir a los Estados, se sobrepone a los mismos. Desde las estructuras deportivas, la vieja dialéctica con los Estados se reproduce ahora con un nuevo y poderoso agente.

Pero no ha sido únicamente la organización deportiva la que ha debido reelaborar su discurso y reconocer la determinante presencia de su "oponente". Desde la Comunidad²¹ también se ha debido reconocer que al sector deportivo no le son extrapolables, sin más, muchas de las consideraciones válidas para cualquier otro sector económico. Que constituye una fuerza social de primera magnitud sin la que hoy no resultaría explicable la sociedad actual. Que muchas de sus normas, rigurosamente incomprensibles para otros sectores, obedecen a razones perfectamente sostenibles y, en muchos casos, no sólo saludables sino imprescindibles para el sector. Se ha comprendido, en definitiva, que la beligerancia debía abandonarse en favor de la cooperación con unas estructuras deportivas cuya razón de ser y poder aglutinador no pueden desconocerse.

Desde diversos ámbitos institucionales de la Comunidad se han venido dando pasos importantes de carta a este reconocimiento, dando por sentado que algunas de las peculiaridades del modelo organizativo deportivo deben ser mantenidas, como por ejemplo el monopolio territorial de las federaciones o su capacidad normativa²². En definitiva, sin que se trate de una relación inter pares, el respeto y reconocimiento al juego institucional y representativo de ambas partes parece que se ha instalado, lo que no puede resultar más que positivo para los ciudadanos europeos.

5) Colaboración. Son muchos los indicios de que se está abriendo un nuevo periodo en las relaciones Unión Europea-estructuras deportivas. Aunque esta etapa pueda entenderse que está por llegar y se exprese aquí más como desideratum que como realidad, la verdad es que hay razones para el optimismo. El propio documento preparatorio de la reunión que se celebró el 17 de mayo de este año entre la Comisaria Mme. Reding y las federaciones deportivas europeas llevaba como título "Hacia una nueva forma de asociación"²³ y esa es, creo, la filosofía que rezuman las últimas actuaciones de la Unión con relación al deporte. Aunque arriesgado, es pronosticable que se siga un camino común en la búsqueda de soluciones razonables a los problemas que se vienen suscitando²⁴ y evitando que en el futuro la aplicación estricta de algunos aspectos del Derecho comunitario pueda producir efectos perversos en el sistema

de relaciones del universo deportivo. La pretensión del sector deportivo de verse incluido en los Tratados con un régimen similar al de la cultura²⁵, comienza, tras una época de frontal rechazo, a abrirse paso entre algunos responsables de la Unión. En todo caso, la acción comunitaria hace tiempo que parte de la necesidad de distinguir con la mayor precisión lo profesional²⁶ de lo "amateur". Finalmente, y por lo que ahora nos interesa, es decir las relaciones entre deporte y medio ambiente, la estrecha colaboración entre las estructuras federativas y la Unión son inexcusables.

En definitiva, y tras este largo excursus sobre la postura de la Comunidad frente al fenómeno deportivo, lo cierto es que hasta la fecha la Unión carece de competencias, y por tanto de fundamento jurídico, para intervenir en materia de deporte, no ya desde la perspectiva normativa, dictando disposiciones al efecto, sino incluso desde la de fomento²⁷.

II. La incidencia de la normativa ambiental comunitaria en el ámbito deportivo

Dicho lo anterior, no es de extrañar que no encontremos normativa comunitaria destinada expresamente a ordenar los aspectos ambientales de la actividad deportiva. Si las preocupaciones ambientales deben "integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad"²⁸ y el deporte no forma parte de esas políticas, obvio es que desde esa perspectiva nada encontraremos. Pero también es cierto que la Unión sí incluye entre sus políticas, como vimos, la protección del medio ambiente por lo que en base a este título, y tal como ha hecho en otros sectores sobre los que asimismo carece de competencia directa, nada impide que normas ambientales alcancen a la actividad deportiva.

El problema no es tanto, pues, la ausencia de título como la ausencia de sensibilidad o, quizá, de conocimiento global del problema. De nuevo la enorme debilidad de la estructura organizativa de la Comisión destinada al deporte puede estar en el origen de esta ausencia, o mejor, retraso, en incorporar estas preocupaciones, lo que contrasta sobremanera, como veremos, con la actitud del Consejo de Europa.

1. La actitud del Consejo de Europa

A diferencia de la Comunidad, el Consejo de Europa ha estado muy atento al fenómeno deportivo, sin duda por el distinto enfoque de ambas organizaciones. Si para la Comunidad su norte ha sido, esencialmente, la integración económica y, más recientemente y con menor intensidad, la política, para el Consejo de Europa su principal meta es la cohesión social europea, la cooperación, la identificación y exaltación, en definitiva, de valores comunes²⁹; objetivos, todos ellos, para los que el deporte es un vehículo esencial.

Este interés por el deporte³⁰ pronto derivó hacia la atención por las repercusiones ambientales del mismo. Así, tempranamente, la propia Carta Europea del Deporte para Todos (1975) ya detecta que el deporte debe ser tratado en conexión con otros campos de actuación como la ordenación del territorio o la protección de la naturaleza, en todos los niveles: local, regional y nacional³¹. Con base en este precepto, de otras declaraciones sobre materias de interés común y en virtud del artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa, se vinieron sucediendo en los años ochenta diversas Recomendaciones, bien orientadas a aspectos concretos de las relaciones deporte-medio ambiente³², bien a un planteamiento global³³.

Desde la adopción de la Carta Europea del Deporte, de 1992, en la que se incorpora un precepto³⁴ cuyo rótulo es, precisamente, "el deporte y el principio de desarrollo sostenible" ha dado pasos definitivos para la integración de los valores ambientales en las actividades deportivas. La novena Conferencia de Ministros Responsables del Deporte, celebrada en Bratislava los días 30 y 31 de mayo de este mismo

año, destinó parte de sus trabajos a establecer las bases de un Código de conducta que asegure un desarrollo sostenible en el deporte. Con base en el documento de discusión "El deporte y sus relaciones con el medio ambiente: necesidades para un desarrollo sostenible"³⁵, aprobó la Resolución 5/2000 en la que instaba al Comité de Ministros del Consejo de Europa a adoptar dicho Código. Bien recientemente, el 13 de septiembre pasado, se ha adoptado la Recomendación 17/2000 relativa al "Código para un desarrollo sostenible en el deporte: una asociación entre el deporte y el medio ambiente", por la que el Comité de Ministros de los 41 "recomienda a los gobiernos de los Estados miembro fundamenten la definición de sus políticas nacionales..." en este Código.

El documento³⁶ es espléndido, definiendo el protagonismo de los sectores político, deportivo y científico en el desarrollo de estrategias y acciones tendentes a hacer del deporte un factor de protección y no de deterioro del medio ambiente. "Promover el desarrollo sostenible del deporte es un deber de todos. Asumir una responsabilidad activa a favor del medio ambiente es una etapa vital y esencial si se quiere atender en el tercer milenio al objetivo de una práctica deportiva limpia y sana", dice el documento, y termina afirmando que "cada persona tiene su parte de responsabilidad y debe velar por que sus acciones no solamente no alteren el medio ambiente, sino al contrario, contribuyan a su salvaguardia y perennidad."

2. La posición reciente de la Unión Europea

Atendiendo a los más que avanzados posicionamientos del Consejo de Europa y a las estrechas relaciones que mantiene con la Unión Europea³⁷ resulta difícil de entender la escasa madurez de la Unión con relación al asunto que nos ocupa.

a) Órganos ejecutivos: Consejo y Comisión

Las iniciativas de los órganos ejecutivos de la Comunidad en este campo han sido hasta ahora poco consistentes. Podemos analizar su actividad en torno a tres planos:

- Normativo

No existe, que conozcamos, ningún proyecto normativo que se dirija o tenga en cuenta esta relación. Sin duda sería hoy por hoy inviable desde la perspectiva competencial del deporte, pero no así desde la genérica protección al medio ambiente. De hecho se ha perdido una oportunidad de oro en la modificación de la Directiva 85/337/CEE³⁸ sobre Evaluación de Impacto Ambiental para incluir en sus Anexos las manifestaciones deportivas más impactantes, como son los grandes eventos.

- Fomento

Frustrado el Programa EURATHLON, restan algunos cauces para subvencionar proyectos que tengan que ver con el deporte en su dimensión ambiental. En el estudio realizado por la Deutsche Sportbund³⁹ se identifican algunas ayudas que tienen que ver con la cuestión. Así los 180.000 Euros destinados a la formación ambiental de directores de clubes de golf⁴⁰, o la de explotadores de instalaciones de tiro o las ayudas para la evaluación de impacto ambiental de actividades como los deportes náuticos o la equitación. Queda mucho por hacer, no obstante, en este campo, abriendo con mayor claridad las posibilidades de ayuda y, quizá, estableciendo una línea específica en programas consolidados como el LIFE.

- Programas y Declaraciones

En cuanto a los Programas, desde luego no existen referencias a las implicaciones ambientales del deporte. En el prácticamente concluso V Programa de Acción⁴¹ nada se dice al respecto ni siquiera al analizar dos de los sectores definidos como prioritarios y que tienen una estrecha relación con algunas manifestaciones deportivas, como son el turismo y los transportes⁴². Por las informaciones hasta ahora facilitadas mucho me temo que el VI Programa, en elaboración, tampoco contendrá líneas estratégicas definidas en este campo, lo que será especialmente grave pues su horizonte temporal se fija, al menos provisionalmente, en diez años.

En cuanto a las Declaraciones sí se detectan tímidos avances. Es evidente el reciente esfuerzo por definir las coordenadas de relación de la Unión con el universo deportivo, en el contexto de un determinado modelo deportivo. En el documento de trabajo de la DG X denominado "Evolución y perspectivas de la acción comunitaria en el deporte"⁴³ se hace un análisis de las posibilidades de la acción comunitaria en materia de deporte que serviría después de base de discusión para otras acciones y declaraciones⁴⁴. En este documento se hacen algunas referencias al medio ambiente, eso sí, conectando la materia con el resto de políticas comunitarias de incidencia indirecta en el deporte⁴⁵. También en las conclusiones de la reunión de Olimpia de mayo de 1999, la Conferencia invitó "a las autoridades públicas —a todos los niveles— a que tengan en cuenta al deporte al elaborar nuevas medidas dentro de las políticas de... medio ambiente...". Debe reconocerse, no obstante, que durante la presidencia portuguesa apenas se ha progresado en este punto, la situación actual es, pues, la de ver las relaciones deporte-medio ambiente desde la perspectiva de una más de las políticas de la comunidad sin atribuirle entidad propia.

b) El Parlamento

La actividad del Parlamento se ha desarrollado, fundamentalmente, al hilo de los preceptivos informes sobre la actividad del Consejo y de la Comisión⁴⁶ y de las preguntas escritas de los parlamentarios. En este último aspecto se encuentran algunas de interés, por ejemplo, sobre contaminación acústica⁴⁷ o sobre el impacto de la organización de los Juegos Olímpicos⁴⁸. Poco más ha aportado el Parlamento.

c) Comité de las Regiones

Desde su particular perspectiva, el Comité de las Regiones también ha emitido algunos documentos, en forma de Dictamen, sobre las propuestas del Consejo y de la Comisión. Su Dictamen sobre el Modelo de Deporte Europeo⁴⁹ contiene algunas referencias secundarias al medio ambiente.

d) Tribunal de Justicia

Ninguna referencia puede citarse, pues en las doce Sentencias que hasta ahora ha dictado en materia de deporte no se plantean conflictos que tengan relación con el medio ambiente.

III. La legislación comunitaria de aplicación

Llegados a este punto cumple analizar el impacto que la legislación ambiental comunitaria tiene sobre el deporte a través, en ocasiones de su influencia en la normativa española correspondiente. Debe advertirse, sin embargo, que pretender hacer una relación exhaustiva de la normativa ambiental comunitaria con incidencia, mediata o inmediata, en lo deportivo superaría con creces el objeto de este trabajo pues no debe olvidarse la naturaleza horizontal de lo ambiental ni que el deporte es un sector que, visto en su integridad, alcanza multitud de ámbitos, tales como fabricación de material deportivo, patrocinio o instalaciones urbanas, que poco tiene que ver con lo que ahora examinamos. Nos conformaremos pues con hacer un pequeño repaso a las relaciones más evidentes.

1) Posición normativa de las prescripciones ambientales

Resulta imprescindible, aun siendo bien conocido, destinar una línea a sintetizar el juego de las prescripciones ambientales entre los ordenamientos comunitario, nacional y autonómicos. Simplificando en extremo las cosas, podemos decir que se trata de una cadena de mínimos, en la cual el ordenamiento comunitario establece unas medidas de protección mínimas⁵⁰ sin perjuicio de que los Estados adopten otras más rigurosas⁵¹; a su vez, el Estado, obligado en cuanto a mínimos por el Derecho comunitario, es competente para establecer la legislación básica sobre protección del medio, "sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección"⁵². Así pues, el diseño final de las obligaciones ambientales en las distintas Comunidades Autónomas puede resultar diferen-

te, si bien y en todo caso, deberán respetarse las condiciones mínimas establecidas, acumulativamente, por la Comunidad y por el Estado. Dicho esto, hay que añadir que el Estado no suele reforzar las previsiones protectoras de la Unión, mientras que algunas Comunidades Autónomas sí han hecho uso de esa facultad de elevar las exigencias ambientales.

2) Evaluación de impacto

El principal y hoy casi único campo de aplicación del Derecho comunitario en el deporte es por la vía de la legislación de impacto ambiental. Su idoneidad es evidente pues no en vano uno de los principios nucleares del Derecho ambiental es el de prevención. La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es la plasmación jurídica de este principio y el procedimiento que articula tiene como objetivo la integración de los aspectos ambientales en los procesos de toma de decisión para la autorización o no de proyectos o actividades futuras, mediante la identificación y, en su caso, eliminación, minimización o compensación de los impactos significativos que dicho proyecto o actividad pueda ocasionar en el medio. Como con toda lucidez ha dicho nuestro Tribunal Constitucional, la EIA "ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir con su deber de cohesitar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, Fto: Jco. 2º y STC 13/1998, Fto. Jco. 4º).

La normativa comunitaria sobre EIA viene constituida por la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985⁵³, modificada posteriormente por la 97/11/CE, de 3 de marzo⁵⁴. La modificación ha consistido, sustancialmente, en ampliar los supuestos sometidos a evaluación, vía Anexo I, en clarificar los criterios por los cuales deberán someterse a evaluación los proyectos contemplados en el Anexo II⁵⁵ y en establecer pautas de relación entre Estados miembros en supuestos de proyectos con efectos transfronterizos.

Por lo que nos interesa ahora, hay que decir que la modificación de la Directiva de 1985 ha sido una excelente ocasión perdida para incluir entre los proyectos o actividades sometidos a evaluación buena parte de las actividades deportivas más conflictivas con el medio. Durante su dilatado periodo de redacción, la Comunidad, como hemos visto, no estaba especialmente sensible a los efectos ambientales del deporte, ni se habían producido las preguntas parlamentarias sobre los impactos de los Juegos del 2004, pero la verdad es que hubiera sido absolutamente sensato incluir, como mínimo, la necesidad de EIA para los grandes acontecimientos deportivos (a partir de un determinado umbral de espectadores), la totalidad de las instalaciones deportivas en el medio natural y buena parte de las actividades que se desenvuelven en ese medio⁵⁶.

No fue así y actualmente los proyectos de naturaleza, directamente o indirectamente, deportiva sometidos a EIA son, tras el RDL 6/2000⁵⁷, los siguientes:

- Puertos deportivos (Anexo I, Grupo 7 "proyectos de Infraestructuras", letra e)58
- Canales para la práctica de remo o piragüismo, siempre que se den las condiciones previstas. (Anexo I, Grupo 8 "Proyectos de ingeniería hidráulica y de gestión del agua", letra d: "construcción de vías navegables tierra adentro"
- Construcción de aeródromos (Anexo I, Grupo 10 "otros proyectos", letra c, apartado 2º, siempre que se desarrollen en zonas sensibles designadas al efecto en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 982/43/CEE o en humedales incluidos en la lista del convenio de Ramsar)
- Pista de esquí (id, apartado 3º, en idénticas condiciones)
- Remontes y teleféricos, así como construcciones asociadas (id.)
- Astilleros (Anexo II, Grupo 4 "Industria siderúrgica y del mineral. Producción y elaboración de metales", letra d)
- Pistas permanentes de carreras y pruebas para vehículos motorizados (Anexo II, Grupo 8 "otros proyectos", letra a)

- Pistas de esquí, remontes y teleféricos no incluidos en el Anexo I (es decir, aquellos que no se encuentran en zonas sensibles) (id, letra g)
- Campings (id, letra h)

3) Protección de la naturaleza

La legislación europea fundamental sobre protección de la naturaleza está formada por las Directivas 79/409/CEE, de 2 de abril, relativa a la conservación de aves silvestres y la 92/43 CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. En la primera el objeto de protección son las especies de aves silvestres amenazadas, para las que los Estados miembros deben establecer concretas medidas de protección, no tan sólo respecto a su posible caza, sino también para el respeto a sus ciclos vitales de anidación y reproducción. Sus prescripciones tienen, o deben tener, efectos sobre determinadas prácticas deportivas como la caza, y deportes de naturaleza que alteren las condiciones ambientales de sus lugares de reposo en las migraciones, o de anidación⁵⁹. En cuanto a la segunda, se distingue en los Anexos entre especies y hábitats. La definición y delimitación de estos hábitats, realizada por la Comisión a propuesta de los Estados, constituye la Red Natura 2000, estos Lugares de Interés Comunitario (o LICs) deben contar con una reglamentación específica y un aparato de gestión⁶⁰, lo que supone la posibilidad de limitar los usos, entre ellos los deportivos.

4) Acceso a la información

La Directiva 90/313/CEE⁶¹ sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente ofrece unas posibilidades hasta ahora inexploradas en nuestro sector. En síntesis este derecho de acceso permite a cualquier ciudadano del Espacio Económico Europeo solicitar a cualquier Administración pública la información disponible sobre el estado de los recursos naturales así como de las "actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de (los) elementos del medio ambiente"⁶². Sería interesante saber si las federaciones, como agentes colaboradores de la Administración, estarían obligadas a facilitar este tipo de informaciones, en la medida en que ello les obligaría a reflexionar y valorar el impacto de sus actuaciones sobre el medio.

5) Ecoetiqueta y ecoauditoria

Aunque la normativa comunitaria en estas materias⁶³ es difícilmente aplicable al sector deportivo salvo en lo referente, en su caso, a la fabricación de material deportivo, la cultura que intentan difundir consistente en la valoración de las implicaciones ambientales de productos y servicios, así como de la sensibilidad ambiental de las organizaciones, distinguiendo aquellos y aquellas que acrediten una posición más favorable al medio que sus competidores, debería también tener encaje en el sector deportivo. A falta de esa legislación comunitaria, las normas ISO 9000 y 14000, sirven actualmente de patrones de normalización en materia ambiental. La autoridad certificante⁶⁴ bien podría ser llamada para evaluar algunas organizaciones deportivas y los eventos que se organizan.

6) Ruidos

Uno de los ámbitos en los que la Comunidad ha legislado con profusión es el referente a los ruidos. Materia que tiene que ver no sólo con los deportes de motor sino también con algunas manifestaciones espectaculares. La Comunidad ha aprobado diversas Directivas en materia de niveles sonoros de los vehículos a motor (como vimos excepcionando a los de uso deportivo), de máquinas de construcción, de motocompresores y hasta de cortadoras de césped⁶⁵. Resultan de aplicación a actividades deportivas la Directiva 80/51/CEE, de 20 de diciembre de 1979, sobre emisiones sonoras de aviones subsónicos y la 2000/14/CE, de 8 de mayo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros

sobre emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre, en cuanto algunos acontecimientos deportivos hacen uso de algunas máquinas de estas características.

IV. Conclusiones

La normativa comunitaria ambiental no ha contemplado el deporte como un sector susceptible de impactar al medio significativamente y de ser tratado de modo más o menos unitario. Las disposiciones que le alcanzan son absolutamente dispersas y no tienen en cuenta la actividad en sí, sino, como mucho, algunas de las instalaciones que precisa y de los instrumentos, especialmente vehículos a motor, que utiliza. La falta de título competencial en materia de deporte y la escasa atención que, hasta bien recientemente, han prestado las Instituciones comunitarias al sector parece estar en el origen de este abandono.

La voluntad manifiesta de colaborar con las organizaciones deportivas y el incipiente interés que por lo deportivo y, concretamente, por las implicaciones ambientales del deporte que parece tener el Consejo y la Comisión, pueden hacer pensar que la línea de actuación en esta materia puede ir más por la vía de la cooperación con el sector deportivo que por la de establecer un dispositivo normativo, al menos mientras que el deporte no constituya una de las políticas de la Unión, lo que exigiría la modificación del Tratado CE. Aun así, tampoco es predecible una intervención intensa. La madurez de las posiciones del Consejo de Europa y de sus recomendaciones a los Estados puede ser más útil, hoy por hoy, que la intervención comunitaria. En todo caso, son las propias federaciones las que están llamadas a asumir e interiorizar las preocupaciones ambientales, siguiendo el ejemplo del Comité Olímpico Internacional. La legislación, sea comunitaria o nacional, únicamente debería servir para regular las posibles agresiones al medio más significativas. En el día a día, en la acción individual o colectiva de los deportistas, sólo la propia conciencia, la cultura ambiental que impregne su actividad y sus prácticas, puede hacer del deporte lo que debe ser: un modelo de conducta armoniosa con la naturaleza.

Notas

1 Es ingente la bibliografía sobre los orígenes del proceso de integración europea y su realidad actual, por muchos motivos basta, en esta ocasión, remitir al espléndido trabajo de MANGAS MARTÍN, Araceli y LINÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2ª Edición, McGraw-Hill, Madrid, 1999.

2 Debe decirse que la consecución de estas cuatro libertades sigue siendo el pilar fundamental de la acción comunitaria en lo referente a la integración económica, si bien se han ampliado los objetivos y para la consecución de un verdadero "mercado interior y único" que sobrepasase al originario "mercado común" fue necesario dar los pasos que desembocarán finalmente en una Unión Económica y Monetaria con una moneda común. Fue en el Consejo Europeo celebrado en Madrid, en junio de 1989, donde se fijó, sin plazo determinado, este último objetivo.

3 Las implicaciones que las normas ambientales tienen sobre el comercio y la competencia y, por tanto, en los procesos de integración, son cada día más evidentes y profundas (véase al respecto la reciente obra colectiva *Integración Económica y Medio Ambiente en América Latina*, McGraw-Hill, Madrid, 2000, bajo mi dirección). Uno de los posibles efectos de que las legislaciones establezcan exigencias dispares en cuanto a la protección del medio es el llamado *dumping* ambiental, lo que se conjura mediante la armonización de legislaciones. Pero también lo ambiental puede servir de excusa para el establecimiento de las llamadas "medidas de efecto equivalente" que dificultan el libre comercio. Este último supuesto fue el que dio lugar al celeberrimo asunto *Cassis de Dijon*, Sentencia TJCE de 20 de febrero de 1979 (Asunto 120/78) cuya doctrina en el ámbito ambiental fue utilizada por la Sentencia TJCE de 7 de febrero de 1985 (Asunto 240/83) sobre residuos de aceites usados. Al respecto puede consultarse la magnífica monografía *La defensa frente al neoproteccionismo en la Comunidad Europea*, Cámara de Comercio, Alicante, 1993 de VALENCIA MARTÍN, Germán.

4 Sobre el juego de estos preceptos en la adopción de políticas ambientales y en la emisión de normas de esa naturaleza por parte de la CEE, puede verse, entre otros, a ALONSO GARCÍA, Enrique *El marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente*. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria, Cívitas, Madrid, 1993 (Vol.1), págs. 27 y ss.

5 Explicitadas en los distintos "Programas de Acción" que en materia de medio ambiente ha venido adoptando la Comunidad. De carácter plurianual, el primero de ellos abarcó el periodo 1973-1977. Actualmente está en fase de evaluación final el V Programa (1992-2000).

6 Se cifran en más de 2.000 las normas de contenido ambiental que ha dictado la Comunidad Europea.

7 Artículo 2 del Tratado CE.

8 Es el Tratado de la Unión Europea (TUE) (también llamado de Maastrich), que entró en vigor el uno de enero de 1993, tras exigir diversas reformas constitucionales a algunos estados europeos —entre ellos España—, el que crea la Unión fundamentada en las tres Comunidades Europeas y adoptando distintas formas de cooperación intergubernamental en ámbitos no contemplados hasta entonces por los Tratados constitutivos. A efectos expositivos utilizaremos indistintamente los términos Unión o Comunidad.

9 Antiguos Capítulo XVI y artículos 130 R a 130 T del TCE introducidos por el Acta Única Europea y renumerados por el Tratado de Amsterdam.

10 Concretamente el artículo 6 TA (antiguo 3 C), dice que:

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

11 De hecho, en un folleto informativo publicado por la Comisión Europea (La Unión Europea y el Deporte, CECA-CE-CEEA, Bruselas-Luxemburgo, 1996) dice que "de un total de veinticuatro direcciones generales de la Comisión Europea, veinte participan regularmente en políticas directamente aplicables al mundo del deporte" (pág. 2).

12 Una de cuyas premisas es precisamente la no discriminación por razón de nacionalidad (vid. Artículo 39.2 TA).

13 Vid. Artículo 3.1 g). Sobre la cuestión puede consultarse el reciente y documentado trabajo "Una reflexión crítica sobre la actividad económica en el deporte y su problemática frente a las normas comunitarias de competencia" de GARCÍA COSO, Emiliano y DE LA PLATA CABALLERO, Nicolás, en *Revista Jurídica del Deporte*, n.º 3, 2000, págs. 97 y ss. En el mismo número de la citada Revista (págs. 127 y ss.), se encuentra también el trabajo de CORDERO SAAVEDRA, Luciano "El desarrollo de la actividad laboral del deportista en la Unión Europea. Análisis tras los últimos pronunciamientos del Tribunal de Justicia" que aporta claves esenciales para la comprensión del problema.

14 Como así se hizo ver desde la ya lejana sentencia del TJCE en el asunto 36/74, Walrave/ULI. Al respecto CAZORLA PRIETO, L.M. y otros, *Derecho del Deporte*, Tecnos, 1.992. Bien recientemente, una nueva Sentencia del TJCE ha entendido que la participación en selecciones nacionales también debe tener la consideración de "actividad económica", lo que puede tener imprevisibles consecuencias sobre las que nos alerta PALOMAR OLMEDA, Alberto, en "El Derecho Comunitario tras los pasos del deporte: un nuevo episodio que puede resquebrajar las estructuras deportivas convencionales", en *Revista Jurídica del Deporte*, n.º 3, 2000, págs. 209 y ss.

15 Según la base de datos consultada (CELEX), sólo en 1990 se presentaron las siguientes: 218/90, a la Comisión, sobre "ayuda comunitaria al deporte"; 346/90, a la Comisión, sobre "drogas en el deporte"; 392/90, a la Comisión, sobre "programa europeo del deporte"; 1868/90, a la Comisión, sobre "discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito del deporte en la categoría de aficionados".

16 En 1987, Resolución sobre las mujeres en el deporte (DOC C 305); en 1988, Resolución sobre vandalismo y violencia en el deporte (DOC C 049); en 1989, Resolución sobre el deporte en la Comunidad y la Europa de los Ciudadanos y, en 1990, Resolución relativa a una acción comunitaria de lucha contra el "doping", incluido el abuso de los fármacos, en particular en el deporte.

17 SEC/91/1438 Final del 19.9.91. Otro ejemplo de ese interés es la solicitud, por parte de la Comisión, de un estudio sobre "El impacto de las actividades comunitarias en el deporte", que fue realizado por *Coopers & Lybrand* en 1993 y actualizado en 1995.

18 GARCÍA COSO, E y DE LA PLATA CABALLERO, N. o.c., pág. 99.

19 Sobradamente conocido. Una relación bibliográfica actualizada puede encontrarse en la nota 1 del reciente trabajo de CORDERO SAAVEDRA, citado en nota 13.

20 Del que he hablado en alguna ocasión, véase mi trabajo *Derecho Público del Deporte*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 122 y ss.

21 Como es sabido, en el diseño institucional de la Unión, a la Comisión le corresponde la misión, entre otras, de velar por el cumplimiento del Derecho comunitario. A raíz de Bosman, posiblemente dirigió sus ojos al deporte con más entusiasmo inventor que sensibilidad (hay que pensar que en el aparato burocrático de la Unión —ingente, por otra parte— el deporte era y sigue siendo un "servicio" minúsculo y mal dotado perdido en la entonces DG X). Es el Consejo (es decir, los Estados, que no querían demasiadas complicaciones que se pudieran contagiar a sus propias estructuras deportivas) quien impulsa un nuevo enfoque "político" en las relaciones con la organización deportiva. Es significativo que en la declaración adjunta al Tratado de Amsterdam (primera referencia al deporte en los Tratados y cuyo nexo causal con el clima creado en torno a Bosman es evidente) se inste "a los órganos de la Unión Europea a escuchar a las asociaciones deportivas cuando estén tratándose cuestiones que afecten al deporte". Es el Consejo quien, a mi juicio, abre una nueva etapa de relación cuando en el Consejo de Viena (11

y 12 de diciembre de 1998) insta a la Comisión a presentar en el Consejo de Helsinki un informe "desde la óptica de la conservación de la actuales estructuras deportivas y del mantenimiento de la función social del deporte en el marco comunitario"; una vez concluido fue adoptado por el Consejo (diciembre 1999) siendo conocido como "Informe Helsinki". Puede consultarse en Revista Jurídica del Deporte, n° 2, pags. 291 y ss.

22 Comienzan a abundar las declaraciones en este sentido, pero baste con citar la alocución de la Ministra francesa de Juventud y Deportes, Mme. Marie-George Buffet al Parlamento Europeo del día 12 de julio de 2000, al presentar los objetivos de la presidencia francesa de la Unión (julio-diciembre del 2000) en sus materias, cuando afirmó la urgencia de "reconocer el papel central, único, de las federaciones", añadiendo que "opino que es necesario reconocer el derecho de las federaciones deportivas a disponer de un monopolio en la organización de las competiciones deportivas y en el establecimiento de las reglas deportivas".

23 Así de libre traducción el título original del documento: *Vers un nouveau partenariat*.

24 Es significativo que una de las conclusiones del Consejo informal de Ministros del Deporte de la Unión, celebrado en Lisboa el pasado 10 de mayo sea la de "recomendar, siguiendo la proposición de Paderborn de 2 de junio de 1999, la creación de un grupo de trabajo constituido por representantes de la Unión Europea y de la Comisión que se encargue de estudiar la armonización de los aspectos específicos del deporte con el Tratado de la Unión Europea". Habrá que estar atentos a sus trabajos.

25 Artículo 151 TCE, en el que se prevé, además de que "la Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado..." (punto 4), la "exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembro" (punto 5).

26 Distinción nada fácil, por otra parte. La reciente Sentencia del TJCE de 11 de abril de este año (TJCE 2000, 78) incursa en estos límites con criterios, al menos, inquietantes. Vid. El comentario de PALOMAR OLMEDA citado en nota 14.

27 Tal ausencia de fundamento jurídico obligó, en 1998, a la Comisión a suspender el Programa de Ayudas comunitario EURATHLON que venía desarrollándose desde 1995, único destinado al deporte, en aplicación de la doctrina sentada por el TJCE de 12 de mayo de 1998 sobre el "Programa de acción comunitaria contra la exclusión social" (asunto C 106/96), anulado por el Tribunal en base, precisamente, a la ausencia de fundamento de la partida presupuestaria correspondiente. Véase al respecto la Pregunta Escrita n° 3383/98 de Freddy Blais, parlamentario europeo, a la Comisión y la respuesta del entonces Comisario Sr. Oreja, de 9 de noviembre de 1998.

La necesidad de suprimir, por imperativo legal, el programa de ayudas específico del deporte hizo que la Comisión encargara a la Deutsche Sportbund un estudio relativo a la forma en que el deporte podía integrarse en otros programas de ayuda comunitarios que, basados en otros títulos competenciales, pudiera ser de utilidad para el sector deportivo. Dicho estudio, sumamente completo e interesante, puede consultarse en http://europa.eu.int/comm/sport/doc/ecom/actions_comm_fr.pdf.

28 Artículo 6 TCE.

29 En la Conferencia de la Haya de mayo de 1948, punto de partida del Consejo de Europa, se plantearon también los objetivos de la integración económica y política, pero este banderín fue asumido por las Comunidades Europeas. Hoy el Consejo de Europa, del que participan 41 Estados europeos, se desenvuelve principalmente en el plano de la cooperación intergubernamental. Toda la información en www.coe.int.

30 Desde su primera Resolución relativa al deporte (la 67/12, adoptada el 29 de junio de 1.967, sobre el dopaje en los atletas), el Consejo de Europa ha impulsado numerosas actuaciones de todo punto positivas. Institucionalizó las Conferencias de Ministros Responsables del Deporte (la primera celebrada en 1975, en Bruselas), ha redactado y asumido importantísimos documentos (como las distintas Cartas europeas del deporte, la primera de ellas la Carta Europea del Deporte para Todos, de 1975, hoy sustituida y ampliada por la Carta Europea del Deporte de 1992, o el Código de Ética Deportiva de 1992) y ha impulsado algunos Convenios o Tratados fundamentales, como el de lucha contra el dopaje (1989) o el de prevención de la violencia en los espectáculos deportivos (1985). El Consejo de Europa es, sin duda, la Organización Intergubernamental que mayor sensibilidad ha acreditado frente a esta materia.

31 Artículo 3.

32 Como la Recomendación 81/8, sobre el deporte y la protección de zonas acústicas interiores, o la Recomendación 83/6, adoptada por el Consejo de Ministros sobre las medidas de ahorro de energía en la instalaciones deportivas.

33 La interesante y pionera Resolución 86/8, sobre deporte y medio ambiente, adoptada en la Conferencia de Ministros del Deporte celebrada en Dublín en 1986.

34 Artículo 10

35 Ver en <http://culture.coe.fr/sp/conf/eng/ms19.5.htm>.

36 Disponible en <http://www.coe.fr/cm/ta/rec/2000/f2000h7.htm>.

37 No hay que olvidar que los países de la Unión constituyen el "núcleo duro" del Consejo de Europa y que las Conferencias de Ministros del Consejo suelen ser foros que sirven, asimismo, como encuentros informales de los responsables de los países comunitarios para debatir asuntos propios de la Unión. Véase al respecto el comentario de Antonio GUERRERO OLEA sobre la Conferencia de Bratislava, en *Revista Jurídica del Deporte*, n° 3, págs. 317 y ss, donde se habló, precisamente, de las posibilidades de incluir el deporte en el articulado del Tratado CE.

38 Operada por la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo.

39 Véase el segundo párrafo de la nota 27.

40 Como el proyecto "The committed to green handbook for golf courses" presentado por la Asociación Europea de Golf

41 DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993.

42 El V Programa identifica cinco áreas o sectores prioritarios para la acción: Industria, Energía, Transportes, Agricultura y Turismo.

43 Bruselas, 29 de septiembre de 1998, final.

44 El Consejo de Viena de diciembre de 1998 adoptó las conclusiones 95 y 96 sobre deporte. La 95 instaba a la Comisión a emitir un informe del que derivaría todo el proceso de consultas y declaraciones que desembocaron en el Informe de Helsinki (diciembre 1999). Especialmente la consulta a todos los Estados sobre el "Modelo de Deporte Europeo" consúltese en *Revista Jurídica del Deporte*—nº 1 págs. 241 y ss.— así como la primera conferencia sobre deporte de la Unión, celebrada en Olimpia en mayo de 1999.

45 Vid apartado 4.2 "El deporte en las políticas comunitarias". Esta perspectiva de integración con otras políticas es la adoptada mediante la Conclusión 50 de la Presidencia del Consejo Europeo de Santa María de Feira de 19 y 20 de junio de 2000, que dice "El Consejo Europeo ha pedido a la Comisión y al Consejo que tomen nota de las características del deporte en Europa, así como de su función social, a la hora de gestionar las políticas comunes".

46 El último de ellos, extenso e interesante, es el emitido con ocasión, a su vez, del Informe Helsinki (sesión de 18 de julio de 2000, Documento final A5-0208/2000), en él las referencias al medio ambiente son puramente colaterales, concretamente, con ocasión de la importación de material deportivo, lo que es lógico si consideramos que el referido Informe no aborda la cuestión. También puede verse la Resolución sobre la función de la Unión Europea en el Deporte (DOCE C 200, de 30 de junio de 1997).

47 Pregunta E-2696/97 sobre contaminación acústica y actividades deportivas, especialmente deportes de motor. La respuesta de la Comisión, a través del Comisario Bangemann (como se recordará, efímero asesor de Telefónica) fue que la directiva sobre niveles sonoros de los vehículos de motor excluía a los destinados a competiciones.

48 Preguntas 3097/97 y 596/98, en las que se inquiriere a la Comisión sobre su postura respecto de determinados efectos ambientales negativos de los Juegos del 2004 y de si se han sometido a evaluación de impacto ambiental. La Comisión elude las cuestiones amparándose en su ausencia de competencias y en la responsabilidad del Gobierno griego. También la candidatura de Jaca fue objeto de una pregunta sobre sus implicaciones ambientales, la H-0195/91 presentada por el entonces eurodiputado español Sr. Bandrés.

49 Dictamen CDR37-1999 FIN. de 16 de septiembre de 1999 (COM 7/016).

50 Habitualmente mediante el instrumento normativo de la Directiva, aunque también, excepcionalmente, mediante Reglamentos.

51 El artículo 176 TCE en su primer inciso dice expresamente que "Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 175 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección".

52 Artículo 149.1.23 de la Constitución.

53 Traspuesta a nuestro Ordenamiento por Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, reglamento de desarrollo por RD 1131/1988, de 30 de septiembre.

54 Recientísimamente asumida en Derecho interno por Real Decreto Ley 9/2000, de 6 de octubre.

55 La distinción entre el listado del Anexo I y el del Anexo II es que, en el primero, los proyectos contemplados deberán ser sometidos imperativamente a EIA, mientras que para los del Anexo II los Estados podrán decidir, bien con carácter general, bien caso a caso, cuáles de ellos son sometidos a Evaluación en función de los criterios que la propia Directiva establece en su Anexo III

56 Actualmente se está debatiendo una propuesta de Directiva que someterá a EIA las evaluaciones estratégicas de planes y programas. Tampoco parece que en ella tengan cabida estas demandas cuando, por ejemplo, las instalaciones para la práctica del "rafting" o determinadas pruebas de motonáutica o motocros producen impactos en ocasiones inaceptables.

57 Las referencias que introducimos lo son respecto del RDL por resultar más claras, accesibles y, en definitiva, aplicables que la propia Directiva.

58 Aunque, la verdad sea dicha, a pesar de su enunciado los Puertos Deportivos tienen poco que ver con el deporte y mucho con el ocio.

59 Paradigmáticamente, los deportes de motor en la naturaleza.

60 Sobre esto véase el documento de la Comisión "Gestión de Espacios Natura 2000" de abril de este mismo año, entre otros muchos de interés.

61 Trasposición por Ley 38/1995, de 12 de diciembre.

62 Artículo 2.1.a).

63 Reglamento CE 880/92, de 23 de marzo, sobre etiqueta ecológica y Reglamento CE 1863/93, de 29 de Junio.

64 Por ejemplo en España, AENOR.

65 Directiva 84/538/CEE, de 17 de septiembre.