

EL CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL DERECHO AMBIENTAL

Francisco Javier Sanz Larruga

Sumario:

INTRODUCCIÓN. I. LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA COMO PRINCIPIO EMERGENTE EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL. 1. Presupuestos conceptuales. A. El origen y evolución del concepto de responsabilidad compartida. La participación. B. La noción de "patrimonio común de la humanidad" y el principio de solidaridad. 2. El principio de responsabilidad compartida en la política comunitaria del medio ambiente. A. Su formulación en el Quinto Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea. B. Las revisiones del Quinto programa y los avances en la implantación de la responsabilidad compartida. II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y SU APLICACIÓN AL DERECHO AMBIENTAL. 1. El principio de subsidiariedad y el ordenamiento Comunitario. 2. Subsidiariedad y política comunitaria del medio ambiente. A. El Derecho Primario: la formulación de la subsidiariedad en los Tratados constitutivos. B. El Derecho derivado: la aplicación de la subsidiariedad. C. La subsidiariedad en el 5º Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea. 3. Algunas repercusiones del principio de subsidiariedad sobre el ordenamiento ambiental español. A. Reflexión preliminar. B. Subsidiariedad y competencias de las Comunidades Autónomas. C. Subsidiariedad y competencias de la Administración Local. III. REFLEXIÓN CONCLUSIVA.

INTRODUCCIÓN

Desde la publicación en 1977 del *Derecho Ambiental Español*¹ del Profesor MARTÍN MATEO, hasta nuestros días, los estudios jurídicos sobre el ambiente han experimentado un vertiginoso e imparable crecimiento². Desde las más diversas perspectivas jurídicas el medio ambiente ha sido objeto de un exhaustivo tratamiento científico³, lo cual ha abierto el camino para la abundante producción normativa y la posterior tarea jurisprudencial, e, incluso, para su nacimiento como disciplina jurídica⁴.

¹ Publicado por el Instituto de Estudios de la Administración Local.

² Buena muestra de esta verdadera eclosión doctrinal producida en los últimos años en el campo del Derecho Ambiental es el apéndice bibliográfico recogido en el libro: *Derecho del medio ambiente y Administración Local*, Dir. J. ESTEVE PARDO, Cívitas-Diputació de Barcelona, Madrid 1996, pp. 811-889

³ Esta diversidad de enfoques se corresponde perfectamente con la interdisciplinariedad, que es una nota característica de los estudios ambientales, y que se proyecta también sobre la ciencia jurídica. Aunque ha sido el Derecho Administrativo la disciplina que primeramente y mayor atención ha prestado al medio ambiente (principalmente por los intereses colectivos implicados en la protección ambiental), hoy en día los estudios jurídicos sobre la materia son abundantes en las disciplinas del Derecho Internacional Público, el Derecho Constitucional, el Derecho Financiero y Tributario, la Filosofía del Derecho, el Derecho Penal, etc (sobre esta realizada, cfr. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, I, Ed. Trivium, Madrid 1992, pp. 143-243).

⁴ Cfr. las Directrices generales de dicha *Licenciatura de Ciencias Ambientales*, aprobada por RD 2083/1994, de 20 de octubre (BOE nº 285, de 29 de noviembre).

Dejando aparte algunos señalados precedentes de manifestaciones jurídicas en relación con el medio ambiente, la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 marcó el hito más significativo en el nacimiento y difusión internacional del Derecho y la Política ambientales. Desde entonces, se promueven por parte de los Gobiernos de los Estados (al menos los industrializados) y aún la propia Comunidad Internacional (el “Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente”) políticas públicas y normas que, con mayor o menor éxito, intentan abordar los nuevos problemas ambientales.

En nuestro país, a partir de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 1972 (primera norma con una orientación propiamente ambiental de nuevo cuño) se suceden un gran número de disposiciones ambientales, precedidas por una creciente sensibilización de la opinión pública hacia los temas ambientales, e impulsadas, de una parte, por el reconocimiento en la Constitución Española de 1978 del derecho-deber al medio ambiente (art. 45, 1) y el deber de los poderes públicos de protegerlo y conservarlo (art. 45,2), y de otra parte, tras la entrada de España en la Unión Europea en 1985, para acoger todo el acervo comunitario ambiental precedente.

En los últimos años, cuando el ordenamiento ambiental -comunitario y estatal- ha adquirido ya un volumen y complejidad muy considerables⁵. Sin embargo, una de las cuestiones que más preocupan a los poderes públicos encargados de la gestión ambiental -y de las más debatidas por la doctrina especializada- es la aplicación y eficacia de las normas ambientales vigentes⁶. Ante la limitada efectividad de este ordenamiento, observada en muchas ocasiones, se reclama una nueva estrategia que reduzca los índices de incumplimiento y resuelva las dificultades que se manifiestan en su ejecución.

Históricamente, las políticas de protección ambiental -que comienzan a aplicarse en el mundo occidental, a partir de los años setenta-, han venido apoyándose, fundamentalmente, en instrumentos jurídicos y legales, siguiendo un modelo regulatorio del tipo mandato-control-sanción (*command and control*). No obstante, se ha comprobado que las regulaciones tradicionales tienen sus límites, dadas las dificultades para el logro de la información y el elevado costo para el mantenimiento de los sistemas de control, así como la ineficacia de algunas soluciones uniformes previstas por el ordenamiento jurídico.

Desde la década de los noventa vienen proliferado en Europa diversas fórmulas de naturaleza económica y financiera (tributos, ayudas públicas, etc), importadas de los Estados Unidos, que pretenden solventar las deficiencias advertidas en los instrumentos normativos, aunque sin eliminar éstos. Asimismo, se han extendido los mecanismos de mercado que, aprovechando la creciente sensibilidad de los consumidores por la protección ambiental y, en general, por los parámetros de la calidad, vienen dinamizando las transacciones comerciales de productos “respetuosos” con el medio ambiente.

⁵ En este sentido, resulta muy interesante el documento de trabajo (Brussels, 25.08.1997 SEC(97) 1608) elaborado por la Comisión Europea bajo el título “Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation” y en el que se afirma:

“European Union environmental legislation has developed over the last 30 years and comprises today some 300 legal acts, including directives, regulations, decisions and recommendations. To this comes a large number of communications and other policy documents of relevance for EU environmental policy”.

Asimismo, para comprobar la extensión material del vigente Derecho Ambiental español (en su mayoría de origen comunitario) basta manejar la colección ECOIURIS -que se publica desde 1990-, bastante difundida entre los operadores ambientales.

⁶ JORDANO llama la atención sobre el fenómeno actual de falta de efectividad o aplicación de la norma en vigor (la “desuetud” de la legislación ambiental) (JORDANO FRAGA, J.: *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Ed. Bosch, Barcelona 1995, pp. 164-185)

La Unión Europea, a través de su Quinto Programa de Acción Ambiental (en adelante, 5ºPAA)⁷ -titulado “Hacia un desarrollo sostenible”, y que abarca el periodo 1993-2000-, ha formulado una estrategia que pivota en torno a dos grandes principios orientadores, la “responsabilidad compartida” y el de la “subsidiariedad”. Este nuevo enfoque persigue, en síntesis, potenciar la participación e implicación de los agentes sociales y económicos en la tarea de protección ambiental (frente al tradicional predominio de los instrumentos públicos imperativos y reguladores), y acomodar la gestión ambiental a las distintas instancias de poder con responsabilidades públicas en la materia.

Los principios de “responsabilidad compartida” y de “subsidiariedad” -aunque distintos, íntimamente relacionados-, que son el objeto central de este trabajo, están cobrando una importancia creciente en la reciente política ambiental comunitaria, pese a lo cual, todavía no han tenido en la doctrina científica el eco que se merecen.

I. LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA COMO PRINCIPIO EMERGENTE EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.

1. Presupuestos conceptuales.

A. *El origen y evolución del concepto de responsabilidad compartida. La participación.*

El principio de “responsabilidad compartida” aparece expresamente formulado, como acabamos de indicar, en el 5ºPAA al señalar que su finalidad última -el desarrollo sostenible- solo puede ser alcanzado mediante:

“una acción *concertada* por parte de todos los actores implicados, que deberán cooperar entre sí (...) (el concepto de “responsabilidad compartida”) implica no tanto la selección de un determinado nivel en perjuicio de otro, sino, más bien, una intervención mixta de actores e instrumentos en los niveles adecuados”⁸.

La “corresponsabilidad” o “responsabilidad compartida” en el medio ambiente quiere significar, por tanto, que en la tarea de protección o defensa ambiental las obligaciones que de ella se derivan no recaen exclusivamente sobre un sujeto determinado, sino sobre todos aquellos actores implicados de un modo u otro en tal función. En esta responsabilidad conjunta intervienen los sujetos públicos y privados. Dentro de los públicos, los Estados en sus relaciones internacionales (o comunitarias en la Unión Europea), e internamente, en cada Estado, los distintos niveles e instancias de poder (administraciones regionales, locales, etc)⁹. Y dentro de los privados, las empresas de servicios, las industrias, las ONGs, el público en general, etc.

Pero antes de seguir profundizando en el concepto de la responsabilidad compartida, debe advertirse que no se trata de una construcción teórica reciente ya que tal principio aparece, más o menos explícitamente, en alguno de los primeros textos internacionales que se refieren al medio ambiente. Efectivamente, en la Declaración de

⁷ DOCE nº C 138, de 17 de mayo de 1993.

⁸ Ibidem, p. 78. El subrayado es del texto.

⁹ Como veremos, más adelante, la elección de los niveles de poder público para la actuación ambiental corresponde al juego del principio de subsidiariedad, que según el 5ºPAA sería una especie dentro del género “responsabilidad compartida”.

Estocolmo de 1972 encontramos ya una acertada caracterización de aquel concepto, así, por ejemplo, en el principio 19º:

“Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de la población menos privilegiado, para ensanchar las bases de la opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades *inspiradas en el sentido de su responsabilidad* en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana”¹⁰

Con una formulación mucho más manifiesta la “Carta de Naciones Unidas sobre Derechos y Deberes Económicos del los Estados” de 1974, recoge el criterio de la responsabilidad conjunta de todos los Estados para la protección ambiental. En su art. 30 se declara que:

“La protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras es *responsabilidad de todos los Estados*. Todos los Estados deben de tratar de establecer sus propias políticas ambientales y de desarrollo de conformidad con esta responsabilidad...”¹¹.

En la “Declaración de Rio de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo” de 1992, se observa, sin embargo, un cambio de orientación. Se incide igualmente en la idea de la responsabilidad conjunta de todos los Estados -en el Principio 7º- pero ahora se añade un importante matiz y es el de que esas responsabilidades son “comunes pero diferenciadas”, de manera es mucho mayor la de los países desarrollados. Como declara el citado principio:

“Los países desarrollados *reconocen la responsabilidad que les cabe* en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”¹².

Además la Declaración de Rio de Janeiro profundiza en la idea de la responsabilidad compartida al recomendar a los Estados la participación ciudadana, mediante el adecuado acceso a la información y su fomento en los procesos de adopción de decisiones (cfr. Principio 10º). Pero la responsabilidad ambiental ya no sólo corresponde a los poderes públicos, sino que ella intervienenen muy decisivamente diversos colectivos sociales: así, por ejemplo, las mujeres (Principio 20º), los jóvenes (Principio 21º) y los pueblos indígenas y sus comunidades (Principio 22º)¹³.

Destaca, en este sentido, KISS que, en materia ambiental, junto a la actuación preventiva, la mejor forma de garantizar el derecho al medio ambiente es “asociar el sujeto a la decisión que corre el riesgo de atentar su medio ambiente”, “la participación

¹⁰ El subrayado es nuestro.

¹¹ Citada por JAQUENOD DE ZSÖGÖN en su monografía sobre *El Derecho Ambiental y sus principios rectores* (3ª edición, Dykinson, Madrid 1991). Esta autora recoge entre éstos principios rectores del Derecho Ambiental el de “responsabilidades compartidas”, entendiendo por tales las que se imponen, en forma conjunta, a las personas físicas y/o jurídicas, como consecuencia del ejercicio de actividades dañosas realizadas por ellas. Se hace referencia, por tanto, a la resposanbilidad en sentido técnico, dirigida a asumir las consecuencias de una lesión o puesta en peligro del ambiente, una responsabilidad que no se agota en lo individual sino que deviene en responsabilidad colectiva, mancomunada o solidaria (pp. 381-382). El subrayado es nuestro.

¹² El subrayado es nuestro.

¹³ La *Agenda XXI* basa su estrategia en el fortalecimiento del papel de los que denomina “grupos principales”, es decir: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indigeneas, ONGs, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, comercio e industria, comunidad científica y tecnológica, y los agricultores (cfr. Sección III).

en el proceso de decisión es pues la segunda mejor garantía del derecho al medio ambiente¹⁴. Late aquí la tendencia detectada por HOFFMANN-RIEM¹⁵ en el actual derecho ambiental: la “acción administrativa como garantía de aceptación”, por tanto que dicha acción “depende en gran medida de la voluntad de cooperación e implementación de otros organismos, pero, sobre todo, de los afectados, en su mayoría sujetos privados”¹⁶. Como añade el autor, “si se alcanza esa aceptación por parte de los afectados estos constituye (...) un indicio (irrefutable) de haberse conseguido tener en cuenta los intereses en juego”¹⁷.

En definitiva, como afirma BELLVER CAPELLA: “los derechos al desarrollo y al medio ambiente son responsabilidad de todos los Estados y de todos los individuos. En consecuencia, los derechos al desarrollo y al medio ambiente alcanzan su plena efectividad en la medida en que cada uno de sus titulares -Estados e individuos- reconoce, a su vez, su deber de garantizar esos derechos a los demás”¹⁸.

B. La noción de “patrimonio común de la humanidad” y el principio de solidaridad.

La idea de la corresponsabilidad -o responsabilidad compartida- llama necesariamente, por tanto, a la participación de todos en la consecución de los fines de protección ambiental¹⁹. Pero en la base de esta concepción se encuentran otros principios y construcciones teóricas, íntimamente relacionados. Me refiero, en concreto, a la noción de “patrimonio común de la humanidad” y al principio de solidaridad.

La expresión “patrimonio común de la humanidad”²⁰ constituye una feliz formulación del interés universal por la protección del medio ambiente, a escala planetaria. Los mas importantes problemas ambientales (cambio climático, lluvia ácida, reducción de la capa de ozono, degradación de los mares, etc) tienen un alcance internacional ya, en muchas ocasiones, la contaminación es transfronteriza. La propia denominación del famoso Informe de Naciones Unidas de 1985 sobre el medio ambiente mundial, titulado “Nuestro futuro común”²¹ -conocido también “Informe Bruntland”, incide en la misma de idea comunidad de intereses.

¹⁴ KISS, A.: “El derecho al medio ambiente de Estocolmo a Sofía”, en Suplemento “Humana Iura” de los derechos humanos, 6 (1996), p. 156. Este autor subraya la tendencia que se manifiesta en diversos textos internacionales, en favor de la participación ciudadana para la protección ambiental (cita los, antes referidos Principios 10º, 20º, 21º y 22º de la Declaración de Río, la Agenda XXI, y un importante número de tratados internacionales, algunos de los cuales hacen especial especial hincapié en el papel de las ONGs y en la participación del público en general).

¹⁵ HOFFMANN-RIEM, W.: “La reforma del derecho administrativo: Primeras experiencias: el ejemplo del derecho ambiental”, *Documentación Administrativa* 234 (1993).

¹⁶ *Ibidem.* p. 38.

¹⁷ *Ibidem.* p. 39.

¹⁸ “El futuro del derecho al ambiente”, en Suplemento “Humana Iura” de los derechos humanos, 6 (1996), p. 59.

¹⁹ Cfr. en este sentido, destacando la “corresponsabilización como forma avanzada de participación”, la monografía de NOGUEIRA LÓPEZ, A.: *Participación ciudadá e lexislación ambiental comunitaria*, pp. 88-89.

²⁰ Esta expresión se debe al embajador de Malta en Naciones Unidas, Arvid PARDO, a propósito del régimen que debía regular el fondo y el subsuelo de los océanos. (Cfr. BLANC ALTEMIR, A.: *El patrimonio común de la humanidad*, Bosch, Barcelona)

²¹ COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, *Nuestro Futuro Común*, Alianza Editorial, Madrid 1992.

BLANC ALTEMIR recoge una propuesta de los principios normativos derivados de la noción de patrimonio común de la humanidad, que aglutina los reconocidos por algunos instrumentos internacionales:

- “1. El principio de no apropiación y de exclusión de soberanía,
2. El principio de uso pacífico.
3. El principio de la libertad de acceso, exploración e investigación científica.
4. El principio de gestión racional de los recursos y de su reparto equitativo en beneficio de toda la humanidad”²².

El concepto de “patrimonio común de la humanidad” ha sido directamente incorporado a la regulación internacional de ciertos ámbitos como el Derecho del Mar (protección de la “Zona” -los fondos marinos y oceánicos, y sus recursos, en Alta Mar-)²³ y el espacio extra-atmosférico (protección de la Luna y de otros cuerpos celestes)²⁴; así mismo, se proyecta sobre otros supuestos específicos como la protección del patrimonio cultural o el régimen de la Antártida²⁵. La aplicación de este principio se plantea problemática y difícil frente a las tendencias expansionistas derivadas de las soberanías de los Estados. Pese a todo, como afirma, MARINO MENÉNDEZ, “la finalidad última del Derecho Internacional del medio ambiente es la protección de un interés común de la humanidad por encima de los intereses particulares de los Estados: no ya la supervivencia del conjunto de los seres humanos, sino el “derecho” de las generaciones futuras a recibir un medio ambiente digno...”²⁶.

Sin solución de continuidad, la comunidad de intereses exige, de forma inmediata, la múltiple y recíproca solidaridad. La noción de solidaridad se encuentra ínsita en el paradigma del “desarrollo sostenible”, definido como:

“el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”²⁷.

Según la sugerente concepción del “ecologismo personalista” del profesor BALLESTEROS²⁸, cabe distinguir entre una “solidaridad diacrónica” del desarrollo sostenible que se refiere a la protección de la naturaleza hacia las generaciones futuras, y una “solidaridad sincrónica planetaria” que se proyecta sobre la relación que debe existir entre los países desarrollados y los del tercer mundo.

En nuestro ordenamiento jurídico la solidaridad constituye un principio constitucional de la política ambiental. Como señala JORDANO FRAGA “frente a la idea de responsabilidad común que alude a la asunción colectiva del deber de conservación, se ha afirmado la solidaridad intergeneracional ya apuntada en el proceso de redacción del art. 45 de la CE”²⁹.

²² *El patrimonio común de la humanidad*, cit. p. 54.

²³ Cfr. el art. 136 de la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

²⁴ En virtud del Tratado de 10 de octubre de 1967 sobre el Espacio, posteriormente desarrollado por el Acuerdo de 1979.

²⁵ Cfr. BLANC ALTEMIR, op. cit., pp. 167 y ss.

²⁶ En *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Dirigido por DÍEZ DE VELASCO, Tecnos, 11ª ed., Madrid 1997, p. 619.

²⁷ Cfr. El principio 3º de la Declaración de Río de Janeiro.

²⁸ BALLESTEROS, J.: *Ecologismo personalista*, Ed. Tecnos, Madrid 1995.

²⁹ *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, cit. p. 133. El art. 45, 2 de la Constitución Española de 1978 proclama este principio al disponer que: “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales (...), apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”. Por su parte, la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, recoge

El principio de solidaridad legitima los sacrificios colectivos en aras a conseguir sustraer, cuando se necesario, los recursos naturales a la riqueza nacional, teniendo en cuenta todos los intereses implicados. Una clara aplicación de este principio puede estar, por ejemplo, en la adecuada modulación de un principio específicamente ambiental como es el “quien contamina, paga”.

2. El principio de responsabilidad compartida en la política comunitaria del medio ambiente.

A. Su formulación en el Quinto Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea.

En el marco de la Unión Europea, el principio de responsabilidad compartida o de coresponsabilidad en materia ambiental en Europa tiene su origen en la Cumbre de Dublín de 1990, donde los Jefes de Estado y de Gobierno hicieron la siguiente declaración:

“Reconocemos nuestra responsabilidad particular, por lo que respecta al medio ambiente, tanto ante nuestros propios ciudadanos de la Comunidad como ante el resto del mundo. Nos comprometemos a mejorar el entorno natural de la propia Comunidad y del resto del mundo del que forma parte. Tenemos la intención de que la acción de la Comunidad y de sus Estados miembros se desarrolle sobre una base coordinada y sobre los principios del desarrollo sostenible y una actuación preventiva y precautoria (...). Conseguir plenamente este objetivo debe ser una *responsabilidad compartida*”³⁰.

Como ya expusimos, el 5ºPAA construye la estrategia comunitaria de acción ambiental sobre la base de la responsabilidad compartida. Con el objetivo de alcanzar el equilibrio entre el desarrollo humano y la protección ambiental -señala el Programa-

“debe compartirse la responsabilidad con equidad y de forma claramente establecida en relación con el consumo de recursos naturales y el comportamiento ante el medio ambiente, lo cual implica que deben tenerse en cuenta las consideraciones ecológicas a la hora de formular y aplicar políticas económicas y sectoriales, en las decisiones de los poderes públicos, en la dirección y el desarrollo de los procesos de producción y en el comportamiento y elecciones personales”³¹.

Para la eficaz consecución de los objetivos ambientales -previstos en el 5ºPAA- son precisas, de una parte, la colaboración entre todos los agentes sociales implicados, y, de otra parte, la diversificación de la gama de instrumentos (normativos, financieros y económicos, de mercado, etc)³².

también dicho principio de solidaridad colectiva, al establecer en su art. 2,2 que: “Las Administraciones competentes garantizarán que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras”.

³⁰ Cfr. 5ºPAA, publicado en el DOCE nº C 138, de 17 de mayo de 1993, p. 20.

³¹ DOCE nº C 138, de 17 de mayo de 1993, p. 11.

³² Como señala ALONSO GARCÍA: “toda la política ambiental de la CEE debe reorientarse no hacia la elección de un nivel competente con exclusión de otros, sino hacia un entrecruzamiento de instrumentos y actores (sector privado, ciudadanos, corporaciones locales, regionales, nacionales y comunitarias) sin discusión de que la competencia pública entre las últimas es necesariamente concurrente” (cfr. *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea...*, cit. p. 109).

En cuanto a la participación y mutua colaboración de los actores implicados, el 5ºPAA determina el papel -principal o complementario- de cada uno de ellos, según las medidas que se proponen, distinguiendo los siguientes niveles de responsabilidad³³:

- Comunidad Europea.
- Gobiernos de los Estados miembros.
- Gobiernos regionales.
- Autoridades locales.
- Empresas
- Organizaciones sociales (ONGs, sindicatos, consumidores, etc)
- Público en general.

La responsabilidad compartida, que -como hemos indicado- es un concepto más amplio que el de subsidiariedad, supone la participación activa de todos los agentes económicos y sociales en la protección del medio ambiente, en coherencia con la disposición del art. A del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) sobre la cercanía o proximidad de las decisiones a los ciudadanos.

Por lo que se refiere a los instrumentos de acción, el Capítulo 7º del Programa se dedica a los diferentes instrumentos de la política ambiental³⁴. En él se reconoce que las actividades comunitarias derivadas de los cuatro Programas de acción anteriores adoptaron, predominantemente, medidas de carácter legislativo (reglamentos y directivas), y aunque éstas deben seguir produciéndose (para establecer unos niveles básicos de protección y unas normas y/o controles comunes para proteger la integridad del Mercado interior), considera necesario desarrollar y aplicar un abanico más amplio de instrumentos,

“a fin de provocar cambios significativos en las tendencias y prácticas actuales, y de involucrar a todos los sectores de la sociedad, con un espíritu de responsabilidad compartida”.

Además de potenciar la participación de los ciudadanos en la conformación y aplicación de la legislación ambiental, deben promoverse fórmulas como los sistemas de ecogestión y ecoauditoría mediante el cual las empresas fijen sus propios objetivos ambientales y, de manera voluntaria, contribuyan a la protección de medio ambiente³⁵. De igual modo, resulta primordial la correcta aplicación del principio “quien contamina, paga” -contenido en el vigente art. 130 R 2 del Tratado de la Comunidad Europea (en adelante, TCE)-. Como señala el 5ºPAA:

“El uso de instrumentos económicos y fiscales se va a convertir en una parte cada vez más decisiva del enfoque general cuando se trata de fijar correctamente los precios y generar unos incentivos basados en el mercado, o en un comportamiento respetuoso con el medio ambiente. El principal objetivo de estos instrumentos consiste en la incorporación de todos los costes ambientales externos habidos durante la totalidad

³³ Cfr. El cuadro 18 del 5ºPAA en el que se resumen diferentes ejemplos de responsabilidad compartida (DOCE nº C 138, de 17 de mayo de 1993, p.79).

³⁴ Además de los instrumentos legislativos o normativos, se contemplan los de mercado - “dirigidos a sensibilizar a los fabricantes y consumidores para que consuman los recursos naturales con responsabilidad y eviten la contaminación y los residuos”-, los instrumentos “horizontales de apoyo” (información, investigación científica, desarrollo tecnológico, planificación sectorial y territorial, educación, formación profesional, etc), y, por último, los mecanismos de asistencia financiera (Fondos estructurales, LIFE, Fondo de Cohesión, etc). (Cfr. DOCE nº C 138, de 17 de mayo de 1993, p. 16).

³⁵ NOGUEIRA LÓPEZ, *Participación ciudadá...*, cit, p. 90.

de la vida del producto (...) de tal forma que los productos “ecológicos” no se encuentren en situación competitiva desventajosa frente a los productos que contaminan y generan residuos”³⁶.

El Capítulo 8º del Programa insiste en la importancia de la aplicación combinada del 1º de subsidiariedad con el de la responsabilidad compartida, si bien sus objetivos “sólo pueden alcanzarse mediante una acción concertada por parte de todos los actores implicados, que deben cooperar entre sí”³⁷. Por otra parte, la aplicación de ambos principios ha de respetar la disposición del art. 130 S 4 del TCE, según la cual, sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros deberán financiar y ejecutar la política de medio ambiente.

B. Las revisiones del Quinto programa y los avances en la implantación de la responsabilidad compartida.

En el “Informe de Aplicación de la Comisión Europea sobre el 5º programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible” -que abarca el período comprendido entre 1992 y el verano de 1995- se examinan y evalúan los progresos realizados y en qué medida ha influido dicho informe en el progreso hacia un desarrollo sostenible³⁸. Con carácter general, se recogen algunas realizaciones que han perseguido el enfoque de la responsabilidad compartida como, por ejemplo, los “grupos de diálogo” promovidos por la Comisión Europea, que han propiciado una mayor participación entre las Instituciones comunitarias, los Estados miembros y los grupos sociales³⁹. Igualmente, se destaca la importancia de los mecanismos de integración del medio ambiente en todas las políticas y medidas que le afecten (el llamado “principio de integración”).

A lo largo del documento de revisión del 5º Programa de Acción, en especial, al tratar de los sectores seleccionados (industria, energía, etc), se dedican epígrafes específicos sobre la aplicación del principio de responsabilidad compartida. De entre todos ellos, destaca, en el sector de la industria manufacturera -aparte del diálogo iniciado entre las Asociaciones industriales, grupos de interés, ONGs y la Comisión Europea- la proliferación de los “acuerdos o convenios voluntarios” (los *voluntary approach*) y que responde a la “filosofía de colaboración” propugnada por el 5ºPAA⁴⁰.

³⁶ DOCE nº C 138, de 17 de mayo de 1993, p. 71.

³⁷ El Programa concluye que sus objetivos y tareas “no involucran meramente a las Instituciones comunitarias; para que de resultado, va a requerir una *cooperación y un apoyo pleno por parte de todos los actores*. La Comunidad tan sólo puede proporcionar el marco” (DOCE nº C 138, de 17 de mayo de 1993, p. 98).

³⁸ Documento COM(95)624 final, fechado en Bruselas el 10 de enero de 1996. Cfr. También su publicación: *Hacia un desarrollo sostenible*, Luxemburgo, OPOCE, 1997, texto, éste último, que seguimos para las citas siguientes.

³⁹ El documento de revisión recoge los principios enunciados, en 1995, por el Foro General consultivo de la Comunidad en materia de medio ambiente. De ellos interesa reproducir los relativos a la responsabilidad compartida:

“9. Las decisiones que afecten al desarrollo sostenible con una responsabilidad compartida. Deben hacerse públicas y basarse en una participación con conocimiento de causa de las partes afectadas e interesadas. Se ha de fomentar un sentido individual de la responsabilidad y la participación entre todos los sectores de la sociedad. Esto exige un conocimiento público, un libre flujo de información y oportunidades justas y equitativas de revisión y modificación.

10. Además de las medidas normativas oportunas, debe emplearse una combinación de instrumentos de mercado, incluidos los incentivos fiscales y económicos y un enfoque flexible que permitan aprovechar la energía y el capital privado para fomentar el desarrollo sostenible. Se ha de impulsar la contribución que puedan hacer voluntariamente los individuos y la sociedad en su conjunto”. (Documento de revisión: *Hacia un desarrollo sostenible*, cit. p. 133).

⁴⁰ Sobre este tema cfr. el Documento COM(96) 561 final, fechado en Bruselas el 27 de noviembre de 1996, que contiene la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a los “Acuerdos sobre medio ambiente”.

En su conclusión general, el Informe de 1996 -que se muestra moderadamente optimista-, la Comisión Europea afirma que se han producido importantes logros en relación a la aplicación del principio de responsabilidad compartida:

“Tanto el 5º Programa como la Agenda XXI han impulsado la promoción y el uso del concepto de la responsabilidad compartida y colaboración, además de la participación de un abanico más amplio de agentes. Se han elaborado planes de desarrollo sostenible a escala nacional y local que responden a las necesidades tanto del 5º Programa como del proceso de Río”

Sin embargo, tampoco se ocultan las carencias todavía existentes:

“La experiencia demuestra que, si hay una necesidad suplementaria, es la de aumentar la coherencia de las actuaciones en toda la Unión, para desarrollar la toma de conciencia y desarrollar más el concepto de responsabilidad compartida de forma más coordinada. Antes que nada, el ciudadano individual debe ser consciente de importancia y relevancia del proceso”⁴¹.

Por último, se ofrece una importante clave interpretativa sobre la responsabilidad compartida:

“Es necesario un mayor sentido de responsabilidad compartida, que incluya tanto un intercambio de información como un aumento de la transparencia y la participación, de tal manera que se produzca una mayor presión sobre las instituciones y las empresas, para que mejoren su comportamiento desde el punto de vista del medio ambiente”⁴².

Pese a que el concepto de responsabilidad compartida no tiene una formulación expresa en los Tratados constitutivos de la Unión Europea, la reforma operada por el Tratado de Amsterdam da un impulso importante a la filosofía de la colaboración al consolidar la noción de desarrollo sostenible como un principio básico de la Unión. Como resume TAMAMES, el nuevo Tratado “integra el desarrollo sostenible como un principio de la Unión de dos maneras:

- Introduciendo la noción de manera paralela, en un nuevo considerando (que se convertirá en el 8º) y en el primer guión del art. B del TUE (“1. La Unión tendrá los siguientes objetivos... y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible”); como en el artículo 2 del TCE (“la Comunidad tendrá por misión promover... un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible”).

- Insertando en el TCE un nuevo artículo 3 C, que acarrea la frase final del actual artículo 130 R 2 (“las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y realización de las políticas de la Comunidad”), todo ello con el objetivo de “fomentar el desarrollo sostenible”⁴³.

⁴¹ Documento de revisión *Hacia un desarrollo sostenible*, cit. p 12.

⁴² *Ibidem*. p 13.

⁴³ *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, I, Dir. M. OREJA AGUIRRE, Coord. F. FONSECA MURILLO, McGraw-Hill, Madrid 1998, p. 186.

II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y SU APLICACIÓN AL DERECHO AMBIENTAL.

1. El principio de subsidiariedad y el Ordenamiento Comunitario.

Este principio -con hondas raíces filosóficas, políticas y jurídicas- ha alcanzado un gran protagonismo, en los últimos años, en la esfera del Derecho Comunitario⁴⁴. Una de las novedades más importantes de la reforma operada en los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea por el TUE de 1993, fue la consagración general de la subsidiariedad como principio general del Derecho Comunitario en el TCE. En la base de este principio “constitucional” -expresamente formulado en el art. 3B del TCE- se encuentra la directriz política de que “las decisiones comunitarias sean tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos” (Preámbulo y art. A TUE).

El principio de subsidiariedad -verdadero principio jurídico, sometido como tal a la interpretación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas- trata de delimitar, en esencia, a qué nivel deben tomarse las decisiones públicas para que produzcan el efecto más favorable, bien a nivel comunitario (de los quince Estados miembros), o bien, aisladamente, cada uno de ellos.

El segundo párrafo del citado art. 3 B enuncia el principio de subsidiariedad, por el cual se ha de valorar si, a pesar de existir la competencia comunitaria sobre una determinada materia resulta más apropiada la actuación aislada de los Estados miembros, o bien una actuación comunitaria en virtud de la insuficiencia de la acción estatal y de la mayor eficacia de la intervención global de la Comunidad. Es decir, para que esté justificada ésta intervención es preciso -como señala BOIXAREU- que se cumplan dos requisitos que deberán concurrir de forma cumulativa: primero, que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (“insuficiencia de la actuación estatal” y “necesidad de la intervención comunitaria”) y, segundo, que dichos objetivos puedan lograrse mejor, en atención a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario (“mayor eficacia de la intervención comunitaria”)⁴⁵. En definitiva, el principio de subsidiariedad un criterio para el ejercicio de las competencias comunitarias y no un criterio de atribución de las mismas.

La cláusula comunitaria de subsidiariedad sólo juega sobre ámbitos que no sean de la exclusiva competencia de la Unión. La subsidiariedad sólo se aplica sobre los ámbitos de actuación de competencias compartidas entre la Comunidad Europea y los Estados miembros. De otra parte, como lúcidamente comenta BARNÉS, aunque el art. 3 B del TCE no cuestiona el sistema de distribución interno del poder de los Estado miembros -salvo la llamada a que las decisiones se tomen “al nivel más próximo posible a los ciudadanos” (art. A del TUE)-, ha generado una multitud de expectativas en

⁴⁴ La profusión de doctrina sobre este principio es abrumadora. No obstante, destacamos algunos de los trabajos más significativos: BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas”, *Revista Jurídica Andaluza* 18 (1993), pp. 47-86.; BOIXAREU CARRERA, A.: “El principio de subsidiariedad”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 3 (1994), pp. 771-808; CARRO MARTÍNEZ, A.: “La Unión Europea y el principio de subsidiariedad”, *Revista de Administración Pública* 126 (1991), pp. 217-252.; MARTÍNEZ LAGE, S.: “En torno a la subsidiariedad”, *Gaceta Jurídica de la CEE y de la Competencia*, 78 (1992); RODRIGUEZ-ARANA, J.: “Sobre el principio de subsidiariedad”, *Noticias de la Unión Europea*, 110 (1994).

⁴⁵ Cfr. BOIXAREU CARRERA, A.: “El principio de subsidiariedad”, cit, pp. 783-784.

favor de las entidades subestatales (regiones y entes locales), impulsando a reformas competenciales y administrativas dentro de cada Estado miembro⁴⁶.

Por último, tras el nuevo Tratado de Amsterdam, la subsidiariedad sigue constituyendo un principio de la Unión Europea, en cuanto a que sus objetivos se deberán alcanzar en el respeto de dicho principio (art. B *in fine* del TUE); la formulación del principio permanece inalterada (el 3 B pasa a ser el nuevo art. 5 del TCE); se adjunta al TCE un Protocolo (el nº 30) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que incorpora las directrices que deberán guiar la acción de las instituciones de la Unión en la aplicación de dichos principios (en particular, el adoptado por el Consejo Europeo de Edimburgo en 1992); en la Declaración nº 40 adoptada por la Conferencia, relativa al Protocolo anterior, los Estados miembros confirman, de un lado, la aplicación del Derecho comunitario aneja al Acta Final del Tratado de Maastricht (la correcta aplicación y ejecución del mismo) y, de otro, las Conclusiones del Consejo Europeo de Essen de 1994 según las cuales, los Estados miembros serán responsables de la aplicación administrativa del Derecho comunitario, sin afectar a las competencias de control de las Instituciones comunitarias⁴⁷.

2. Subsidiariedad y política comunitaria del medio ambiente.

A. *El Derecho Primario: la formulación de la subsidiariedad en los Tratados constitutivos.*

Resulta bastante significativo que la primera referencia explícita al principio de subsidiariedad en el Derecho Primario de las Comunidades Europeas (los Tratados constitutivos y sus sucesivas reformas) se encuentra en el *Acta Única Europea de 1987* (en adelante, AUE), al regular, por primera vez -en esta sede- la política comunitaria del Medio Ambiente. Efectivamente, el art. 130 R 4 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (en adelante, TCEE) dispone que:

“La Comunidad actuará en los asuntos de medio ambiente en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 (es decir, conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas; y garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales) puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros”.

Según esta formulación, como dice BOIXAREU, “en materia de medio ambiente, la Comunidad sólo deberá intervenir, actuar o legislar cuando pueda hacerlo mejor que los Estados miembros aisladamente”⁴⁸. Se trata de una formulación aparentemente minimalista para la actuación comunitaria (“sólo deberá intervenir...”), muy probablemente por ser la primera vez que se introducía en los Tratados esta política y para destacar que se trata de una materia -el medio ambiente- cuyas competencias están compartidas entre los Estados miembros y la Comunidad Europea. En opinión de ALONSO GARCÍA, el principio de subsidiariedad, en su versión del TCEE no es más que una

⁴⁶ Cfr. BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas”, cit. pp. 74 y ss.

⁴⁷ Cfr. *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, I, cit. pp. 179-180.

⁴⁸ BOIXAREU CARRERA, op. y loc. cit. p. 776

“mera directriz política para la CEE”⁴⁹. Por su parte, DIEZ DE VELASCO -cuando todavía era Juez del Tribunal de Justicia de Luxemburgo- observaba con incertidumbre el alcance del citado art. 130 R 4 al considerar que introducía un “elemento de discrepancia que antes no existía”⁵⁰.

La reforma operada por *Tratado de la Unión Europea de 1993*, no altera en esencia la formulación dada por el AUE a la política ambiental. Pese a las modificaciones introducidas en la redacción de los arts. 130 R, 130 S y 130 T del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), todavía es posible encontrar una referencia a la subsidiariedad -aunque no tan explícita como en aquella-, así, el art. 130 R 3 TCE, incluye entre las condiciones que debe tener en cuenta la política ambiental comunitaria “las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o falta de acción” a la hora de considerar la oportunidad de la intervención comunitaria. No obstante, desde la entrada en vigor del TUE, la subsidiariedad constituirá un principio jurídico de alcance general (cfr. art. 3 B TCE) sobre todas las políticas comunitarias que como la ambiental no son de la competencia exclusiva de la Comunidad Europea, sino compartida con los Estados miembros.

Como señala ALONSO GARCÍA, el principio de subsidiariedad debe combinarse con el de “transparencia” consagrado en el artículo A del TUE, que dispone que “las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos”⁵¹.

La nueva redacción dada a los referidos arts. 130 R, S y T del TCE ofrece interesantes pautas de interpretación para la doctrina de la subsidiariedad. Así, por ejemplo, la reiterada referencia a la diversidad regional de Europa, de manera que para el diseño de la política comunitaria ambiental deberá tenerse presente “la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad” (art. 130 R 2 TCE) y en su elaboración se tendrá en cuenta “las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad” (art. 130 R 3 TCE) y “el desarrollo equilibrado de sus regiones” (art. 130 R 3 TCE). Igualmente, en esta línea, tiene interés el art. 130 S 4 TCE, que encomienda a los Estados miembros, con carácter general, “la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente”, así como la posibilidad de una aplicación heterogénea de la política ambiental, bien sea mediante la utilización de la cláusula “opting-out” para establecer “medidas de mayor protección” (art. 130 T TCE), bien por la concesión de “excepciones de carácter temporal” -si las medidas comunitarias implican costos desproporcionados- (art. 130 S 5 TCE), o bien por el justificado mantenimiento de disposiciones nacionales del art. 100 A 4 TCE, aunque para todas estas medidas el TUE prevé diferentes mecanismos de garantía (controles, deber de colaboración, cláusulas de salvaguardia, etc).

⁴⁹ ALONSO GARCÍA, E.: *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea, Vol. I: El marco constitucional de la Política Comunitaria del Medio Ambiente. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria*, Fundación Universidad-Empresa-Civitas, Madrid 1993, p. 46. No obstante lo anterior, añade que “es jurídicamente incorrecto pretender la ajuridicidad total del principio”; en virtud del cual, “no es descartable la anulación de una medida comunitaria que vacíe de contenido una medida medioambiental nacional, aunque el vaciado debe ser total y no parcial”. Y en la nota 47 afirma: “... la CEE puede “vaciar (sustituyendo positivamente o prohibiendo actuar) determinadas políticas ambientales nacionales de forma parecida a como juega el poder de *preemption* en medio ambiente en Norteamérica”.

⁵⁰ *Aspectos jurídicos actuales de la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea, y en especial, la contribución de su Tribunal de Justicia*, Universidad de Granada, Granada 1991, p. 46. Se refería, en particular, a las dificultades que se derivaban acerca de la acción exterior de la Comunidad en materias que, como la ambiental, eran competencias compartidas entre aquella y los Estados miembros, y en cuanto a la distribución de responsabilidades.

⁵¹ *Ibidem*. p. 109.

Las reformas introducidas en el TUE tras el *Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997* -y que todavía no ha entrado en vigor- constituyen desde la perspectiva de este estudio, como ya tuvimos ocasión de destacar, un avance relevante al elevarse a principio general el de integración de la protección del medio ambiente en todas las políticas sectoriales de la Comunidad (el nuevo art. 6 del TCE; antiguo art. 3 C)⁵².

Si proyectamos en la acción ambiental los criterios que, sobre la aplicación de la subsidiariedad, se contienen en el Protocolo nº 30, antes mencionado, podemos deducir algunas de las consecuencias más importantes.

En primer lugar, la aplicación del mencionado principio de subsidiariedad -así como, también, el de proporcionalidad- ha de respetar el mantenimiento del “acervo comunitario”, los niveles de protección ambiental conseguidos hasta ahora en el seno de la Comunidad. Ante el peligro de una “renacionalización” que algunos han pretendido apreciar en la nueva política ambiental comunitaria, han reaccionado instituciones como el Parlamento Europeo que ha defendido con energía la necesidad de que sea la Comunidad la responsable de garantizar un mínimo de protección en todos los países que la integran⁵³, así como lograr una armonización de las legislaciones ambientales en toda la Comunidad⁵⁴.

En segundo lugar, para justificar la acción comunitaria deberán reunirse los dos requisitos antes señalados (insuficiencia de la acción de los Estados miembros y mayor eficacia de la actuación comunitaria). Si aplicamos sobre la política ambiental las orientaciones -o directrices- que sirven para examinar si se cumplen dichas condiciones, es fácil llegar a la conclusión acerca de la necesidad de la actuación comunitaria. Efectivamente, siguiendo el análisis realizado por BOIXAREU⁵⁵, se deduce lo siguiente:

- a) la primera directriz, “el asunto sometido a consideración presenta aspectos transnacionales que no pueden ser regulados de manera satisfactoria mediante una acción de los Estados miembros”, es indudable que la frecuencia de efectos transnacionales en los problemas ambientales (contaminación atmosférica, de las aguas, transporte de residuos, etc), justifica sobradamente la intervención de la Comunidad.
- b) la segunda directriz, “las acciones individuales de los Estados miembros o la ausencia de acción comunitaria entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado (...) o dañarían además de manera significativa los intereses de los Estados miembros; problemas que pueden derivarse de las diferentes exigencias ambientales de los Estados miembros que pueden dar lugar -y, de hecho, lo han dado- a problemas sobre el funcionamiento del mercado interior, lo cual exige la actuación comunitaria, al menos para lograr una adecuada armonización de las legislaciones ambientales.
- c) la tercera directriz, “la acción a nivel comunitario produciría claros beneficios por sus dimensiones o sus efectos comparada con una acción a nivel de los

⁵² Este artículo dispone 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”.

⁵³ En su Informe de 23 de noviembre de 1992 (Informe White) sobre “la aplicación del principio de subsidiariedad a las políticas de medio ambiente y de protección del consumidor”, el Parlamento Europeo, entiende que, dado el frecuente carácter transfronterizo de los temas sobre medio ambiente “en ningún otro ámbito de la política comunitaria resulta más absurdo considerar la repatriación -entendiendo por ello la renacionalización-, de conformidad con el principio de subsidiariedad, que en el de la protección del medio ambiente”.

⁵⁴ Cfr. En este sentido la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de enero de 1993.

⁵⁵ BOIXAREU CARRERA, A.: “El principio de subsidiariedad y la acción comunitaria en materia de protección ambiental”, en *Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra, 1997, p. 25

Estados miembros"; la idea de la escala y la dimensión de los problemas ambientales llama, sin duda, a una intervención conjunta, no sólo comunitaria sino internacional o planetaria, para abordarlos.

De lo anterior, se extrae una conclusión importante, y es que en materia de medio ambiente, caminamos hacia una afirmación progresiva de las competencias comunitarias en lo que se refiere a la definición de la política y la estrategia que debe adoptarse, aunque su aplicación y ejecución deba corresponder a las entidades estatales y subestatales⁵⁶.

En tercer lugar, se recomienda en cuanto a la legislación comunitaria una mayor simplificación y claridad de sus contenidos. En esta línea de clarificación del derecho comunitario sobre el medio ambiente, cabe señalar las siguientes líneas de acción:

1ª) La reducción de la acción de la Comunidad a lo esencial, en campos como el medio ambiente en el que se caracteriza por la gran intensidad de dicha acción y por el carácter demasiado prolijo de la normativa.

2ª) La posibilidad de alcanzar algunos de los objetivos comunitarios mediante la adhesión a convenios internacionales -con preferencia a la elaboración de un acto interno-, lo cual es de suma importancia en la materia ambiental ante el gran desarrollo actual del derecho internacional del medio ambiente y se adecúa a los propios objetivos del TUE (cfr. art. 130 R 4 TCE).

3ª) En los supuestos de intervención legislativa ha de limitarse en su intensidad, preferentemente, a través de la directiva como marco de normas generales ("simples objetivos"), frente al detallismo que hoy puede observarse en parte de la legislación ambiental, lo cual impide el margen de maniobra de los Estados miembros. Igualmente, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, para los supuestos en que sea necesario establecer normas a nivel comunitario se procurará establecer "normas mínimas", dejando libertad a los Estados miembros para que fijen normas nacionales más estrictas como así lo requiere el TUE en la política ambiental (cfr. art. 130 T TCE).

4ª) También en la actividad legislativa de la Comunidad es preciso prestar mayor atención a la claridad y concisión de los textos, así a su codificación sistemática, para facilitar su conocimiento a los operadores sociales y económicos, conveniencia que se presenta especialmente urgente en la minuciosa y compleja legislación ambiental. Y en este campo, con carácter previo, se recomienda la realización de consultas a los Estados miembros y el uso de documentos de referencia (libros verdes) antes de proponer cualquier acto legislativo.

La tendencia simplicadora que se deduce de estas orientaciones sobre la aplicación del principio de subsidiariedad ha sido criticada por algunos como un potencial peligro de reducción o desregulación de la política ambiental comunitaria. En este sentido, THIEFFRY tras estudiar los comportamientos ambientales de las empresas y las últimas medidas de la política ambiental de la Comunidad, augura un horizonte muy oscuro para el futuro del medio ambiente comunitario⁵⁷. Ciertamente, algunos países

⁵⁶ En opinión de BARNÉS, en el campo del medioambiente, "la intervención subsidiaria (de la Comunidad), habida cuenta la naturaleza de las cosas, parece llamada a ser mucho más amplia. En este sector, se ha dicho, no cabe hacer nada frente al criterio de la efectividad; es difícil encontrar algún ámbito que pueda quedar reservado en exclusiva a los Estados miembros, por cuya consecuencia la Comunidad podría convertirse en el único centro de decisión y los Estados en sus agentes administrativos". Sigue diciendo este autor, que más que en ningún otro campo se impone aquí la cooperación "como fórmula que permita la conjunción de esfuerzos de los Estados miembros entre sí, y de éstos con la Unión" (*La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Sevilla, 1992, p. 545).

⁵⁷ THIEFFRY, P.: "Politique de l'environnement et subsidiarité: l'exemple des comportements environnementaux de l'entreprise", *Revue du Marché Unique Européen*, 3 (1994), pp. 177-193.

como Alemania -mediante el "memorandum Rexrodt"- han propugnado la revisión del Derecho comunitario para examinar en qué medida incluyen cargas demasiado onerosas para las empresas⁵⁸.

B. El Derecho derivado: la aplicación de la subsidiariedad.

Desde que adquiere carta de naturaleza el principio de subsidiariedad, a partir de la entrada en vigor del TUE en 1993, y pese a los múltiples debates acerca del alcance de este principio, su aplicación se ha dejado notar en la posterior actuación normativa de la Unión Europea, tal como vamos a confirmar en este apartado.

Casi simultáneamente a la entrada en vigor del TUE, la Comisión Europea remitió al Consejo Europeo de Bruselas, un Informe sobre la "adaptación de la legislación existente al principio de subsidiariedad"⁵⁹, en el que, además de ofrecer los criterios generales -que ya conocemos- sobre la adaptación de la legislación existente al 1º de subsidiariedad, concreta los actos legislativos que son susceptibles de tal adaptación.

Limitándonos a la normativa ambiental, la Comisión -en su nueva línea de *self-restraint*- reitera las conclusiones que se habían presentado en el Consejo de Edimburgo sobre la simplificación, consolidación y actualización de los textos normativos en los sectores del aire y del agua. Por lo que se refiere a la protección de las aguas, la Comisión señala su intención de revisar dicha normativa "para hacerla más simple y más coherente con las normas de base relativas tanto a la calidad del agua como de las aguas residuales, actualizadas según los progresos científicos y técnicos y la experiencia adquirida". Con tal objetivo, la Comisión pretende "centrar la normativa sobre el respeto de los parámetros esenciales para la calidad y la salubridad de las aguas, dejando a los Estados miembros la posibilidad de añadir parámetros suplementarios de importancia secundaria". Dicha operación se basará en la utilización de "directivas marco" sobre la calidad de los diferentes tipos de aguas (de superficie, de baño, etc) y sobre el control de la contaminación en la fuente. Finalmente prevé la elaboración de un "código de las aguas de la Comunidad".

En lo relativo al sector de aire -que es objeto, diferencia del agua, de una reglamentación sectorial del Consejo- la Comisión propone, igualmente, su simplificación y racionalización, si bien reforzando los procedimientos de evaluación y vigilancia de la calidad del aire.

En todo caso, el Informe señala que la aplicación del 1º de subsidiariedad a dichos sectores "no debe conducir a un rebajamiento de dichas normas". Se trata de un buen ejemplo de lo que puede hacerse para "racionalizar y simplificar la legislación comunitaria sin modificar el nivel de las normas existentes".

A finales de 1994, se hizo público el primer Informe anual de la Comisión al Consejo Europeo de Bruselas sobre la aplicación del principio de subsidiariedad⁶⁰, en cumplimiento a la invitación formulada por el Consejo Europeo del 11/12 de diciembre de 1993. Se compone de dos partes: la primera trata del respeto de la subsidiariedad en

⁵⁸ BOIXAREU CARRERA, A.: "El principio de subsidiariedad y la acción comunitaria en materia de protección ambiental", en *Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental*, cit, p. 34.

⁵⁹ Documento COM (93) 545 final, fechado en Bruselas el 24 de noviembre de 1993. Para la elaboración de este informe se tuvo en cuenta un documento franco-británico en el que se proponía la revisión de diversos textos comunitarios. La Comisión admitió 16 de las 22 propuestas recogidas en dicho documento, entre las que se encuentran cuatro directivas sobre la calidad de las aguas. Rachazó, sin embargo, una propuesta de revisión de la calidad del aire "hasta que no se adopten procedimientos de evaluación y de control comunes".

⁶⁰ Documento COM(94) 533 final, fechado en Bruselas, el 25 de noviembre de 1994.

el momento de la elaboración de la legislación futura de la Comunidad, y la segunda trata de la revisión de los actos legislativos existentes (en concreto, sobre el estado de los trabajos del programa de refundición y simplificación propuesto por la Comisión al Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993). En ambos casos, la Comisión se muestra abierta a las sugerencias que pueda recibir de los Estados miembros e incluso promueve el debate a través de los “libros verdes” o “libros blancos”.

En el apartado relativo a la nueva legislación, se observa con carácter general la reducción del número de propuestas de la Comisión de “legislación primaria” respecto de los años anteriores. En lo tocante al medio ambiente cabe advertir únicamente el recurso de la Comisión a la consulta a la industria del automóvil y del petróleo sobre la “reducción de la emisiones contaminantes”, para que estudien conjuntamente las interacciones entre la calidad de los combustibles y la tecnología de los motores con objeto de reducir al mínimo las emisiones contaminantes. Además, la Comisión decidió retirar una propuesta sobre “mantenimiento de animales en parques zoológicos” por considerarla no justificada desde el punto de vista de la subsidiariedad.

En el capítulo de adaptación de la legislación existente, tendente a su refundición y simplificación, cabe señalar la presentación por la Comisión de una propuesta de directiva sobre la “calidad ecológica de las aguas de superficie” y tres de modificación o revisión de directivas sobre calidad de las aguas, así como una propuesta de directiva-marco encaminada a simplificar la legislación sobre calidad del aire, todas ellas ya previstas en el Consejo de Edimburgo. Además, la Comisión declara su intención de revisar varias directivas ambientales para adecuarlas al principio de subsidiariedad y el Reglamento LIFE por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente.

En 1995, la Comisión presentó una propuesta de modificación de la Directiva sobre el agua para consumo humano, un plan de actuación sobre las aguas subterráneas y una propuesta de Directiva marco relativa a la calidad del aire.

En todas estas materias la Comisión ha basado sus trabajos en “la necesidad de simplificación, proporcionalidad y en estudios de coste-beneficio”, pero sin que tal operación se traduzca en menores exigencias de las rigurosas normas existentes. En cualquier caso, la Comisión -como titular de la iniciativa legislativa- antes de realizar una propuesta de norma sobre el medio ambiente la examina atentamente desde el punto de vista de la subsidiariedad y del concepto afin de la proporcionalidad.

C. La subsidiariedad en el 5º Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea.

En el 5ºPAA, el principio de subsidiariedad -junto o combinado con el de “corresponsabilidad” o de “responsabilidad compartida” (que ya hemos estudiado)- ocupa un lugar de preeminencia y de aplicación general en el TUE. Su virtualidad está estrechamente ligada con el objetivo fijado en el vigente art. A del TUE: crear una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, “en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos”. Como resume el 5ºPAA:

“el principio subsidiariedad va a tener una función importante a la hora de velar por que los objetivos, metas y actividades (...) se hagan plenamente efectivos por medio de las iniciativas y actividades adecuadas en las esferas nacional, regional y local (...), va a servir para tener plenamente en cuenta las tradiciones y los puntos sensibles de las distintas regiones de la Comunidad y la rentabilidad de las diferentes actividades y para poder elegir más adecuadamente entre distintas actividades y combinaciones de instrumentos a nivel de la Comunidad y a otros niveles (...) -si bien- los

objetivos establecidos en el Programa (...) sólo podrán realizarse si todos los agentes involucrados trabajan de forma concertada y en colaboración⁶¹.

El Programa destaca la importancia del papel que tienen las administraciones locales y regionales -en el contexto del 1º de subsidiariedad- y señala algunos campos de acción en que su intervención es más relevante: ordenación territorial, desarrollo económico, desarrollo de las infraestructuras, lucha contra la contaminación industrial, gestión de residuos, transporte, información, educación y formación de los ciudadanos, etc (Cfr. el apartado 3.1 del Programa).

No obstante, el Programa ha elegido cinco sectores en los que “la Comunidad como tal desempeña un papel clave y porque los problemas a los que se enfrentan pueden resolverse con más eficacia a nivel comunitario”; éstos sectores son: la industria manufacturera, la energía, los transportes, la agricultura y el turismo (cfr. Capítulo 4º del Programa). Además, el 5º Programa de Acción ha seleccionado una serie de temas cuya problemática reviste especial gravedad por su repercusión en toda la Comunidad e, incluso por sus efectos transfronterizos; así: el cambio climático, la diversidad biológica, la gestión de los recursos hídricos, las zonas costeras, etc (cfr. el Capítulo 5º del Programa).

El Capítulo 7º del Programa se dedica a los diferentes instrumentos de la política ambiental. En él se reconoce que las actividades comunitarias derivadas de los cuatro Programas de acción anteriores adoptaron, predominantemente, medidas de carácter legislativo (reglamentos y directivas), y aunque éstas deben seguir produciéndose (para establecer unos niveles básicos de protección y unas normas y/o controles comunes para proteger la integridad del Mercado interior), considera necesario desarrollar y aplicar un abanico más amplio de instrumentos, “a fin de provocar cambios significativos en las tendencias y prácticas actuales, y de involucrar a todos los sectores de la sociedad, con un espíritu de responsabilidad compartida”. Así, por ejemplo, en lo relativo a la técnica de la “planificación sectorial y espacial” que incorpore la protección del medio ambiente exige:

“unas adaptaciones institucionales para aplicar el 1º de subsidiariedad, mediante la toma de decisiones, en el nivel más conveniente” (...): “al nivel de los Estados miembros o de la Comunidad cuando se trate de planes de desarrollo económico nacional o regional, o de cuestiones de alcance mundial; al nivel de las unidades regionales o geográficas cuando intervengan cuestiones relacionadas con el desarrollo regional, la contaminación o las cuencas fluviales, y en el caso del transporte interurbano; y, al nivel local en el caso de asuntos con repercusiones en un ámbito geográfico restringido”⁶².

El Capítulo 8º del Programa insiste en la importancia de la aplicación combinada del 1º de subsidiariedad con el de la responsabilidad compartida, si bien sus objetivos “sólo pueden alcanzarse mediante una acción concertada por parte de todos los actores implicados, que deben cooperar entre sí”. Por otra parte, la aplicación de ambos principios ha de respetar la disposición del art. 130 S 4 del TCE, según la cual, sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros deberán financiar y ejecutar la política de medio ambiente.

A finales de 1994 se publicó en primer informe de la Comisión sobre la revisión provisional de la aplicación del 5º Programa de Acción⁶³, que aporta, al objeto de nuestro trabajo, algunas conclusiones de interés:

⁶¹ DOCE nº C 138, de 17 de mayo de 1993, pp. 16 y 17.

⁶² *Ibidem*, p. 70.

⁶³ Documento COM (94) 453 final, de 30 de noviembre de 1994.

1^a) En cuanto a la gama de instrumentos utilizados, sigue siendo la legislación el principal medio -no obstante haber disminuído el número de proyectos presentados por la Comunidad- aunque dirigida a la creación de un marco y a simplificar y aclarar la legislación existente.

2^a) En el establecimiento de estrategias o planes de desarrollo sostenible se sugiere la incentivación de planes regionales o locales.

3^a) Se destacan los progresos alcanzados en la aplicación de los principios de subsidiariedad y de responsabilidad compartida en los diferentes sectores seleccionados por el Programa, sin embargo, se insiste en que “la Comisión y los Estados miembros deben reiterar su compromiso de más alto nivel político de avanzar en la dirección correcta, reconociendo que una parte considerable del Quinto Programa ha de llevarse a cabo a niveles que no sean el comunitario”.

Por su parte, el Informe de la Comisión de 1996 sobre la aplicación del Programa de Acción⁶⁴ da cuenta de los avances logrados hasta el momento. Por lo que se refiere a la subsidiariedad se reafirma en el compromiso de garantizar su aplicación en combinación con el más amplio e informal de la responsabilidad compartida. Se enumeran las acciones realizadas desde esta perspectiva, así por ejemplo, la simplificación de la legislación ambiental, la introducción del criterio de los costes y beneficios que implica, la utilización de la legislación-marco, la promoción de los libros verdes para estimular el debate, etc., siempre evitando la relajación de las normas existentes y dejando la responsabilidad de la aplicación a los Estados miembros.

Frente a quienes temen que la subsidiariedad puede devenir en una reducción del nivel de exigencia, el documento de la Comisión afirma lo siguiente:

“La Comisión ha reconocido que la eliminación de cargas reglamentarias excesivas es acorde con su postura política de evitar la creación de barreras para el empleo, la competitividad y la innovación, aunque reconoce al mismo tiempo la absoluta necesidad de evitar tanto un relajamiento de las normas como la desregulación injustificada”.

En general, el Informe insiste en que todavía es preciso aumentar los esfuerzos y mejorar el nivel de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental, para lo cual, entre otras cosas, se propone incrementar el diálogo y los contactos con las autoridades ambientales de los Estados miembros, incluidas las de nivel regional y local.

3. Algunas repercusiones del principio de subsidiariedad sobre el ordenamiento ambiental español.

A. Reflexión preliminar.

Tal como está formulado el 1º de subsidiariedad en el TUE, éste se haya circunscrito a dos únicas instancias: la Comunidad y los Estados miembros, sin que pretenda una completa redefinición competencial en todos los niveles de poder, particularmente sobre los Estados que se estructuran internamente de modo descentralizado. El vigente art. 3 B del TCE no limita ni cuestiona el esquema de distribución interna de los Estados miembros. Hasta ahora, esta distribución competencial ha permanecido ajena al Derecho Comunitario.

Ahora bien, no puede olvidarse que el debate que ha precedido a la consagración del principio de subsidiariedad se ha centrado en las relaciones entre la Comunidad y

⁶⁴ Documento COM(95) 624 final, fechado en Bruselas el 10 de enero de 1996.

las instancias infraestatales (fundamentalmente las regiones, pero también los municipios). Como señala BARNÉS, el principio de subsidiariedad y su proyección sobre las regiones no es, en modo alguno, una cuestión aislada, sino una de las piezas inescindiblemente ligadas al proceso de integración europea y al horizonte federal en que ésta se enmarca⁶⁵; la subsidiariedad, tanto en su dimensión política como jurídica, encierra -dice el mismo autor- una enorme potencialidad en beneficio de las Regiones -y Corporaciones locales- si se enmarca -de forma inseparable- en el contexto del sistema federal y del instrumental que le es inherente⁶⁶.

La llamada del TUE a que las decisiones se tomen “al nivel más próximo posible a los ciudadanos” (su art. A) implica una enorme potencialidad e impulsa a las reformas competenciales y administrativas en el ámbito interno⁶⁷. De aquí se deriva una importante consecuencia: primar la ejecución administrativa indirecta de la política comunitaria en favor de las instancias administrativas inferiores (regiones y municipios).

De todas maneras, para que la aplicación del 1º de subsidiariedad repercuta eficazmente sobre las instancias infraestatales es preciso incidir sobre la estructura orgánica y constitucional de la Comunidad. El TUE ha dado un tímido paso en este sentido mediante la creación del Comité de las Regiones (arts. 198 A, B y C TCE) pero con funciones meramente consultivas y para ciertos supuestos limitados. Además la heterogeneidad de la estructura y de los niveles competenciales de las diversas regiones de Europa, dificulta la defensa eficaz de los intereses regionales en la Comunidad. No obstante, cabe percibir en la Comunidad una creciente concienciación sobre la “cuestión regional” (así, por ejemplo, en la configuración de los fondos estructurales).

En definitiva, concluye BARNÉS, que los efectos jurídicos inmediatos del art. 3 B del TCE en defensa de las competencias regionales son, sin duda, limitados. Sin embargo, los efectos políticos que, en el futuro quepa extraer de la consagración del principio de subsidiariedad para fortalecer el papel de las regiones en el seno de la Comunidad podrían ser, por el contrario, de una notable importancia y más aún en los futuros “procesos constituyentes”⁶⁸.

Por los que se refiere a España, nos encontramos en este momento en un proceso de profundización del Estado de las Autonomías en el que, inevitablemente, se ha debatido la virtualidad del principio de subsidiariedad comunitario. De modo particular, este debate se ha orientado, igualmente, hacia el papel que debe corresponder a las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea, tanto de la perspectiva “ascendente” -su participación en la configuración de las políticas comunitarias- como en su fase “descendente” -de aplicación del Derecho comunitario-.

B. Subsidiariedad y competencias ambientales de las Comunidades Autónomas.

Es preciso recordar aquí la insistencia con que el TUE se refiere a la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad a la hora de fijar las condiciones que deben orientar la política comunitaria sobre el medio ambiente (cfr. art. 130 R TCE). Ello debiera implicar, en alguna medida, la participación de las regiones en el diseño de algunas acciones comunitarias. Por parte de la Comunidad Europea sería recomendable en su intervención legislativa la concesión de una mayor margen de actuación a las instancias infranacionales para, sin rebajar el “nivel de protección ele-

⁶⁵ BARNÉS VÁZQUEZ, J.: *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Sevilla, 1992, pp. 558 y ss.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

vado”, permitir a éstas una aplicación más adecuada a las diversas circunstancias existentes (por ejemplo, mediante las llamadas “directivas-marco”).

La participación de las Comunidades Autónomas en las políticas comunitarias es todavía muy limitada. En la “fase ascendente” de la integración -o de formación de la voluntad- comunitaria, redúcese al procedimiento orgánico de la “Conferencia Sectorial sobre Asuntos Comunitarios” que, al menos, debería servir para dar a conocer los problemas ambientales que existen en cada Comunidad y así requerir, en su caso, a la Comunidad Europea -por medio del Gobierno central- la actuación pertinente. El fortalecimiento de la citada Conferencia sectorial y la anunciada “reforma del Senado” pueden contribuir a la toma en consideración de las aportaciones autonómicas, pues, no en vano, las competencias ambientales tienen -en la mayor parte de los casos- carácter compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas (cfr. art. 149,1,23º CE).

Pero a mi modo de ver, la incidencia más importante del 1º de subsidiariedad sobre los entes regionales ha de estar, principalmente, en la “fase descendente” del Derecho Comunitario, es decir, en la ejecución de la política comunitaria ambiental, tal como sugiere el 5º Programa de acción de la Comunidad y el Informe WHITE del Parlamento Europeo. Así, por ejemplo, mediante una gestión descentralizada de los Fondos de Cohesión dirigidos a proyectos de protección del medio ambiente.

Por último, es oportuno recordar aquí que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 102/1995, de 26 de junio, utiliza el principio comunitario de la subsidiariedad al justificar la constitucionalidad de la normativa básica del Estado. Del mismo modo que en la Unión Europea se produce una articulación normativa entre las competencias de la Comunidad y las de los Estados miembros, en España en materia ambiental se da lugar a una estratificación normativa por niveles, “donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma” (FJ 9º)⁶⁹. En el voto particular formulado por el Magistrado MENDIZÁBAL ALLENDE, también se utiliza el principio de subsidiariedad (al interpretar el contenido de la legislación básica del Estado) pero con un mayor alcance: la protección del medio ambiente da lugar a una actividad “que se mueve (...) de abajo hacia arriba”, formando una cadena que “empieza en el individuo para seguir por el municipio, la Comunidad Autónoma, el Estado y la Unión Europea en nuestro caso, hasta adquirir dimensión mundial” (FJ 2º).

C. Subsidiariedad y competencias ambientales de la Administración Local.

El legislador estatal ha realizado la concreción de la garantía institucional de la autonomía local a través de la Ley de Bases del Régimen Local de 1986 (en adelante LBRL), orientado por los principios contenidos en la Carta Europea de la Autonomía Local. El art. 2 de la citada LBRL establece los criterios fundamentales que han de inspirar dicha operación y que consisten en ajustar el grado de intervención de los Entes Locales en cada actividad de acuerdo con las características de ésta y la capacidad de gestión de los mismos de acuerdo con los principios de descentralización y de acercamiento de la gestión a los ciudadanos; se recoge aquí el principio de subsidiariedad proclamado por la citada Carta Europea. Así mismo, se impone un mandato para el legislador sectorial (Estatal o autonómico) de respetar las competencias que corresponden al círculo de sus intereses que se presenta como un reducto indisponible.

⁶⁹ En este sentido, lo básico como propio de la competencia estatal cumple “una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos” (FJ 9º).

La LBRL atribuye a los Municipios importantes cometidos en la protección ambiental (cfr. los arts. 25 -sobre las competencias propias- y 26 -sobre los servicios mínimos obligatorios-). Corresponde, no obstante, al legislador sectorial -estatal y autonómico- hacer valer la cláusula contenida en el art. 2,2 de la citada Ley Básica (derecho a la intervención de los Entes locales en los asuntos que corresponden al círculo de sus intereses). A pesar de lo anterior, del estudio de la legislación sectorial relativa a la protección ambiental cabe observar un apreciable olvido de tal exigencia⁷⁰.

En línea opuesta parece orientarse, con un alcance general, la propuesta de la “Administración Única”, ya que el proceso de descentralización que propugna no debe detenerse en el escalón autonómico, sino que debe desembocar en el ámbito local. Como señala RODRIGUEZ-ARANA: “La doctrina de la Administración Única postula, en virtud del principio de subsidiariedad, que sean las Administraciones que estén en mejores condiciones y más próximas a los ciudadanos, las que deban prestar los servicios administrativos. Es decir, las Administraciones locales están llamadas a asumir el protagonismo que les corresponde en todas aquellas materias que sean susceptibles de gestión en el orden local...”⁷¹.

Por último, cabe recordar, en la misma dirección, las insistentes reivindicaciones por parte de los Entes Locales, a través de la “Federación Española de Municipios y Provincias”, para lograr el llamado “Pacto Local” dirigido al incremento de sus competencias y a la mejora del sistema de financiación⁷². Y en el apartado de sus propuestas, entre muchas otras, se reclaman mayores competencias, tanto en la regulación como en la sanción de actuaciones derivadas de las denominadas “actividades clasificadas”⁷³.

En respuesta a la solicitud de la citada Federación, el Gobierno de la Nación, el su propuesta de “Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local” de julio de 1997, y por lo que se refiere a la materia de medio ambiente, se plantean diversas actuaciones: la creación de una Comisión de estudio con las Comunidades Autónomas para la revisión de las materias conenidas en el RAMINP, la subvención de actividades ambientales de las Entidades Locales, el fomento de la participación de la Federación en la elaboración de la normativa ambiental y el reforzamiento de la participación de los Entes Locales en los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas⁷⁴.

Si bien es verdad que muchos Municipios españoles no cuentan con suficientes medios para ejercitar eficazmente sus competencias ambientales, no puede olvidarse

⁷⁰ En este sentido es la opinión de BARNÉS, quien destaca la necesidad de que las Entidades Locales puedan disponer de una eficaz protección del principio de subsidiariedad, porque su esfera competencial no descansa precisamente en una delimitación de competencias rígidas y exclusivas, cuya defensa, por demás, apenas resulta justiciable en nuestro ordenamiento”.(*La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, cit. p. 589).

⁷¹ “Administración única: descentralización y eficacia”, en *El futuro del Estado Autonómico*, cit, pp. 147-148.

⁷² FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: *La Administración más cercana*. Propuesta de resolución de la Asamblea General extraordinaria, celebrada en La Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993.

⁷³ *Ibidem*. p. 22. La cuestión que aquí se debate es la referente a las funciones de tutela -reconocidas por el RAMINP- por organismos supramunicipales (la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, sustituida en muchas Comunidades Autónomas por un organismo autonómico equivalente), sobre la actividad municipal en la materia que estudiamos. Se trata de informes preceptivos y, en el caso de las licencias, vinculantes (cfr. art. 7 del RAMINP) que pueden llegar a la sustitución efectiva de la voluntad municipal, y ponen en tela de juicio su constitucionalidad respecto de la garantía institucional de la autonomía local.

⁷⁴ El Acuerdo para lograr el llamado “pacto local” está en estos momentos negociándose.

que la actuación local es la que mejor responde a la línea directriz del TUE de primar la gestión más próxima al ciudadano (cfr. los art. A TUE y 2 LBRL). Por ello, también el 5ºPAA de la Comunidad refiere, en numerosas ocasiones, a la necesaria intervención de las instancias locales⁷⁵.

Una prueba de que el 1º de subsidiariedad está influyendo en la normativa ambiental española es la Ley 1/1995 de Protección Ambiental de Galicia, que incluye entre sus principios y objetivos el de subsidiariedad “con el fin de garantizar la actuación de los Municipios para que afronten sus problemas ambientales y para asegurar el ejercicio efectivo de la disciplina ambiental” (art. 2, g). Asimismo, la Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia incide en la misma idea, aunque utilizando el concepto de “corresponsabilidad” de la Administración Local en la gestión ambiental potenciando el papel de los Municipios.

III. REFLEXIÓN CONCLUSIVA.

La estrategia de la Unión Europea sobre el medio ambiente hasta el siglo XXI - contenida en su 5º Programa de Acción-, se construye sobre la clave de bóveda de la responsabilidad compartida o la corresponsabilidad. Una responsabilidad que tiene, en primer lugar, una faceta internacional de cooperación con terceros países y las organizaciones internacionales (cfr. art. 130 R 4 del TCE): En la Declaración de Dublín, el Consejo Europeo insitió en la responsabilidad particular de la Comunidad y de sus Estados miembros a la hora de fomentar y participar en la actuación internacional para combatir los problemas ambientales de alcance mundial⁷⁶.

Pero también una responsabilidad en el seno de la Unión Europea, en la que hace descansar parte importante del éxito de la política ambiental. La responsabilidad compartida no es otra cosa que la intervención y participación de todos los sujetos -públicos y privados- en la conformación y aplicación de la política y el derecho ambiental; desde la propia Comunidad Europea hasta cualquier ciudadano en particular, pasando por los Estados miembros, las entidades subestatales, las empresas y los grupos sociales, son todos ellos decisivos e importantes protagonistas de la tarea en favor de la mejora y protección del medio ambiente.

A la vital participación de todos los agentes implicados se une otra de las claves: la ampliación de la gama de instrumentos de protección ambiental. Ya no basta con la aprobación de reglamentaciones que aseguran un nivel elevado de protección y sus tradicionales técnicas de control. Sin perjuicio de éstas, la responsabilidad habrá de articularse, cada vez más, mediante la equitativa aplicación del principio “quien contamina, paga”, operativo a través de las diversas fórmulas de mercado, financieras y fiscales. En modo alguno ello deberá acarrear una “desregulación” del derecho ambiental que ponga en peligro las conquistas alcanzadas, sino más bien la búsqueda de la adhesión por parte de los destinatarios y protagonistas de la actividad económica y social.

⁷⁵ El documento de revisión del 5ºPAA destaca, como logros en la consecución de los fines de la política ambiental comunitaria, la aplicación de la Agenda XXI en las administraciones locales de algunos Estados miembros.

⁷⁶ En dicha Declaración se afirma “la Comunidad debe utilizar más eficazmente su posición de autoridad moral, económica y política para impulsar los esfuerzos internacionales destinados a resolver los problemas mundiales y para fomentar un desarrollo sostenible y el respeto del patrimonio común global” (recogido en el DOCE nº C 138, de 17 de mayo de 1993, p. 83).

A modo de subespecie del concepto de responsabilidad compartida, el principio de subsidiariedad se plantea en los términos más restringidos de los diferentes niveles de poder decisonal sobre las políticas que inciden sobre el medio ambiente. La cercanía de los centros de decisión a los ciudadanos, así como la elección de aquel que asegure una mayor eficacia en las decisiones, deben de hacer valer el conocido aforismo “pensar globalmente, actuar localmente”.