

LA “CONSTITUCIÓN EUROPEA” Y EL MEDIO AMBIENTE: ¿UNA REFORMA INSUFICIENTE?

Francisco Javier Sanz Larruga

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I.- UN POCO DE HISTORIA. II.- LA CONVENCIÓN EUROPEA PARA LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA. III.- EL MEDIO AMBIENTE EN EL TRATADO DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA. 1. El Preámbulo y la llamada a la “solidaridad ambiental”. 2. El “desarrollo sostenible” como objetivo de la Unión Europea. 3. El medio ambiente en el nuevo sistema competencial de la Unión. 4. El principio de democracia representativa y participativa, y su proyección sobre el medioambiente. El modelo de la “Convención de Aarhus”. 5. La “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión” y la débil referencia a la protección del medio ambiente. 6. La obligación de integrar las exigencias de la protección ambiental en las demás políticas y acciones de la Unión. Su escasa plasmación en el Tratado. 7. La construcción del mercado interior, las medidas de armonización y la protección del medio ambiente. 8. La política comunitaria en el ámbito del medio ambiente: nada nuevo bajo el sol. 9. La novedosa incorporación de la política energética de la Unión y sus objetivos sobre la protección ambiental. Sus limitaciones. 10. La condicionada acción exterior de la Unión y la cooperación internacional en materia de protección ambiental. 11. La ausencia de medidas de cooperación judicial en la persecución de delitos ambientales y el estrecho ámbito de la legitimación para recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión. 12. El frustrado intento de introducción de un “Protocolo sobre el desarrollo sostenible”. **IV.- UN BALANCE FINAL. BIBLIOGRAFÍA SUMARIA.**

INTRODUCCIÓN.

Pese a que el momento actual son ya doce países los que han ratificado el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* –comúnmente denominada “Constitución Europea”-, firmada en Roma por los Jefes de Estado o de Gobierno de los 25 países miembros de la Unión Europea el 29 de octubre de 2004, los resultados negativos de los referendums francés (29 de mayo de 2005) y holandés (1 de junio de 2005) hacen incierta su fecha de entrada en vigor.

Son muchas y diversas las cuestiones que se han planteado a lo largo del proceso de elaboración del proyecto de Constitución Europea desde que comenzaran, en febrero de 2002, los trabajos de la “Convención Europea” bajo la presidencia de Valéry Giscard d’Estaing. La cuota de poder de los Estados miembros en las Instituciones Comunitarias, el modelo económico y social propuesto, la democratización de las instituciones, el peso de las tradiciones culturales europeas, el reparto de la financiación de los fondos comu-

nitarios, las exigencias de los nuevos países de la adhesión, etc. son algunos de los temas centrales suscitados en los trabajos preparatorios y en las negociaciones previas entre los Gobiernos. En cualquier caso se trata de una nueva fase en el proceso de integración comunitaria que, desde la fundación de la Comunidad Económica Europea en 1957, no ha parado de impulsarse y, en particular, con las importantes reformas operadas en los Tratados Constitutivos por el *Acta Única Europea* (1986), el *Tratado de Maastricht* (1992), el *Tratado de Ámsterdam* (1997), y el *Tratado de Niza* (2001).

Teniendo como telón de fondo todas estas importantes cuestiones, el objetivo de este trabajo se limita a una materia muy concreta que es –como indica su título– la del medio ambiente en el Tratado de ConstE, en su proceso de elaboración y tal como ha quedado plasmada en su texto definitivo. Su interés es obvio por cuanto que Europa pretende ser un modelo de “desarrollo sostenible” para el resto del mundo. ¿Qué novedades aporta la Constitución Europea en esta materia? ¿es suficiente la reforma operada? ¿se trata de un modelo “insostenible” como defienden algunos? A dar respuesta a estas preguntas responde este estudio, con la intención de enriquecer el debate sobre el modelo de la nueva Europa que queremos y que todavía va a dar mucho que hablar en los próximos años.

I.- UN POCO DE HISTORIA.

La ausencia de una referencia explícita al medio ambiente en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas (Paris, 1951 y Roma, 1957), salvo la genérica mención a la “mejora constante de las condiciones de vida” como objetivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), no fue óbice para que las Instituciones Comunitarias pusieran de manifiesto la necesidad de abordar los nuevos retos ambientales. Fue la “Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano”, celebrada en Estocolmo en junio de 1972, el punto de partida de las primeras inquietudes en los países europeos acerca de la protección del medio ambiente. Pocos meses después, en octubre del mismo año en Paris, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países que conformaban entonces la CEE decidieron iniciar una actuación conjunta en esta materia, reconociendo que “la expansión económica que no es un fin en sí misma debe, prioritariamente, permitir atenuar la disparidad de las condiciones de vida (...) concediéndose una atención particular a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente, a fin de poner el progreso al servicio de los hombres”.

Las primeras actuaciones comunitarias se tradujeron en la aprobación de los Programas de acción en materia de medio ambiente: el 1º entre los años 1972 a 1976, el 2º entre 1977 a 1981, y el 3º entre 1982 a 1986). Se trataba de estrategias ambientales a largo plazo que fueron diseñando el elenco de medidas que debían adoptarse en el seno de la Comunidad y de los Estados miembros. Pese a la falta de una base jurídica expresa, desde principios de los años setenta fueron aprobándose Directivas comunitarias que de forma directa o indirecta tenían como objetivo la solución de problemas ambientales.

La acción comunitaria ambiental adquirió carta de naturaleza como tal con la aprobación del *Acta Única Europea* de 1986 por la que se introdujo un Título –el VII del Tratado CEE– dedicado al Medio Ambiente, en el que se contienen los objetivos, principios y presupuestos para la conformación de esta actuación (cfr. art. 130R, 130S y 130T del Tratado de la CE). En 1992, la firma del *Tratado de la Unión Europea* en Maastricht –que coincidió ese año con la celebración de la magna *Cumbre de Río de Janeiro* sobre “Medio ambiente y desarrollo”– introdujo el concepto de “crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente”, elevó las acciones ambientales a la categoría de “políticas”, incorporó al sistema normativo el “principio de cautela” y redujo

los ámbitos de esta materia sometidos a la decisión unánime del Consejo de Ministros en esta materia (cfr. nuevos artículos 174 a 176 del Tratado de la CE). Por su parte, el *Tratado de Ámsterdam* de 1997 consagró como objetivo comunitario el fomento de “un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente”, reforzó la posibilidades de los Estados miembros para establecer medidas de protección más exigentes y, lo que nos parece más relevante, elevó al Preámbulo y al conjunto de los objetivos de la Unión la exigencia de la protección ambiental que “deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad (...) con objeto de fomentar un desarrollo sostenible” (art. 6 del Tratado de la CE).

En el momento actual la política comunitaria de medio ambiente se ha plasmado en un numeroso grupo normativo de más de 300 Directivas (el 95% del total) y Reglamentos relativos a determinadas técnicas de protección ambiental (evaluación del impacto, control integrado de la contaminación, ecoauditorías y ecoetiquetas, información ambiental, participación y acceso a la información ambiental, etc.) y sobre diversos aspectos sectoriales como: la protección de las aguas marinas y continentales, la prevención de la contaminación atmosférica y gestión de la calidad del aire, la prevención de la contaminación acústica, el control de las sustancias, preparados y actividades peligrosas, la eliminación y tratamiento de residuos, y la protección de la biodiversidad. También es importante destacar la aprobación en julio de 2002 del 6º Programa de acción en materia ambiental (2001-2010) -titulado: *Medio Ambiente 2010. El futuro está en nuestras manos*- que recoge las prioridades de la Unión en esta materia para los próximos años, concretadas en cuatro áreas para la acción: cambio climático, protección de la naturaleza y de la biodiversidad, salud y calidad de vida, y gestión de los recursos naturales y de los residuos.

II.- LA CONVENCIÓN EUROPEA PARA LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA.

En diciembre de 2001, en Laeken (Bélgica), los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea (quince en aquel entonces) decidieron convocar una «Convención Europea» encargada de preparar un documento para modificar los tratados europeos existentes y elaborar un proyecto de “Constitución Europea”. En esta Cumbre se puso de manifiesto, a los efectos de orientar los trabajos de la Convención, acerca de la necesidad de intensificar la cooperación en las materias de “inclusión social, *medio ambiente*, salud y seguridad alimentaria”. Pocos meses antes, en junio de 2001, el Consejo Europeo de Göteborg aprobó la estrategia propuesta por la Comisión Europea sobre desarrollo sostenible titulada: “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible”.

La Convención Europea comenzó su labor en febrero de 2002. Estaba compuesta por 105 miembros, representantes de los gobiernos de los Estados miembros y de los países candidatos a la adhesión, de los parlamentos nacionales de esos Estados, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Asimismo, participaron en los trabajos 13 observadores que representaban al Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, los interlocutores sociales europeos y el Defensor del Pueblo Europeo. Todas las sesiones de la Convención Europea estuvieron abiertas al público y se publicaron todos los documentos oficiales, principalmente en Internet. Se constituyeron numerosos grupos de trabajo y se procedió a efectuar amplias consultas entre las organizaciones que representan a la sociedad civil (sindicatos, patronales, organizaciones no gubernamentales, ambientes académicos, etc.).

Casi al mismo tiempo en que se iniciaron los trabajos de la Convención, la Comisión Europea publicó, en febrero de 2002, un documento que tenía por objeto abordar la dimensión mundial de la Estrategia comunitaria de desarrollo sostenible adoptada en Göteborg, con el fin de contribuir a la “Cumbre mundial sobre Desarrollo sostenible” celebrada en Johannesburgo durante el otoño de 2002. En esta Cumbre se impulsó un Plan de acción dirigido a promover la erradicación de la pobreza, el cambio de los modos de consumo y producción no sostenibles y a garantizar una gestión sostenible y la protección de los recursos naturales.

Tras dieciséis meses de trabajo, la Convención Europea aprobó por consenso, logrado entre junio y julio de 2003, un “Proyecto por el que se establece una Constitución para Europa”.

Por lo que se refiere al debate público de los aspectos ambientales del proyecto de Constitución Europea debe destacarse la creación -desde comienzos del año 2003- del grupo “Green Eight” (en adelante, *Green-8*) que reunía a ocho de las más importantes organizaciones ambientalistas y ecologistas europeas: *BirdLife International*, *Climate Action Network Europe*, *European Environmental Bureau* (EEB), *Friends of Nature International*, *European Federation for Transport and Environment* (T & E), *Friends of the Earth Europe* (FoEE), *Greenpeace* and the *World Wide Fund for Nature* (WWF). Fruto de su trabajo conjunto fue la publicación, en agosto de 2003, del documento “Towards a Green EU Constitution. Greennig the European Convention Proposal”, en el que se recogían propuestas de mejora y enmiendas al Proyecto de Constitución Europea (a las que nos referiremos más adelante).

Finalmente, el “Proyecto de Constitución Europea” fue presentado en la Conferencia Intergubernamental compuesta por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, logrando el consenso suficiente para su aprobación el 18 de junio de 2004. El “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 por los jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros. También en octubre de 2004 terminó la consulta pública para la revisión de la “Estrategia Europea de Desarrollo sostenible”.

III.- EL MEDIO AMBIENTE EN EL TRATADO DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

El texto del “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” (en adelante, TConstE) se compone de un Preámbulo y cuatro Partes: la primera sobre la definición y los objetivos de la Unión, los derechos fundamentales y de ciudadanía, las competencias, las Instituciones, las fianzas, etc.; la segunda contiene la “Carta de Derechos Fundamentales de la Unión”; la tercera parte trata de las “Políticas y el funcionamiento de la Unión”; y la cuarta contiene una serie de “Disposiciones generales y finales”. Se trata, en definitiva, un texto de 448 artículos de no fácil acceso al público en general pero que contiene todo el llamado “Derecho Originario” de la Unión Europea.

En el análisis que sigue vamos a tratar únicamente de las referencias del TConstE a las cuestiones ambientales, sin dejar de llamar la atención sobre algunas significativas omisiones que observamos en el Tratado.

1. El Preámbulo y la llamada a la “solidaridad ambiental”.

Después de hacer mención de las raíces culturales, religiosas y humanistas que sirven de inspiración para la construcción europea, de los valores democráticos que han

permitido el progreso y la prosperidad de sus habitantes, y de la aspiración a un destino común de todos los pueblos de Europa, el Preámbulo del TConstE afirma que:

“Seguros de que, “unida en la diversidad”, Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y *conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra*, la gran aventura que hace de ella un espacio privilegiado para la esperanza humana”

La llamada a la responsabilidad de todos los sujetos de la Unión Europea - Instituciones comunitarias, Estados miembros, los pueblos de Europa y, en definitiva, los ciudadanos europeos- para con las “generaciones futuras y la Tierra” constituye una clara referencia a las exigencias del “desarrollo sostenible” formulado en el principio 3º de la “Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, en el que se dice que “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”. Este principio contiene lo que algunos autores han denominado “solidaridad ambiental intra e inter-generacional”, es decir, las responsabilidades que deben asumir los estados y los ciudadanos para no comprometer negativamente el estado del medio ambiente en el momento presente y de cara al futuro. Además en el citado Preámbulo se advierte cierta modulación del tradicional enfoque antropocéntrico que ha caracterizado el ordenamiento ambiental, ya que la responsabilidad no sólo se reduce a las relaciones humanas sino también a las relaciones de los seres humanos con el mismo planeta Tierra, por lo tanto sus recursos y los demás seres vivos.

2. El “desarrollo sostenible” como objetivo de la Unión Europea.

En la parte primera del TConstE la invocación del “desarrollo sostenible” como objetivo fundamental de la Unión se expresa en el art. I,3,3:

“La *Unión* obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un *nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente*. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”.

El “desarrollo sostenible” como objetivo de la Unión, que ya fue introducido en el *Tratado de Maastricht* de 1992, presenta una concepción amplia de desarrollo no limitada a los aspectos específicamente ambientales o de protección de los recursos naturales sino también relativa a las medidas sociales (pleno empleo y progreso social) y económicas (crecimiento económico equilibrado y estabilidad de precios).

El crecimiento sostenible es, por consiguiente, una prioridad amplia, que abarca las acciones destinadas a promover y desarrollar el modelo económico y social europeo (prosperidad, convergencia económica, cohesión social, protección del medio ambiente y una mejor calidad de vida). Así, por ejemplo, los actuales objetivos de la Comisión Europea para aplicar la “Estrategia comunitaria sobre desarrollo sostenible” se dirigen a:

- “intensificar la realización efectiva de los objetivos estratégicos ya fijados para la Unión Europea ampliada”;
- “hacer hincapié en una serie de acciones concretas que ayuden a conseguir un desarrollo sostenible y a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos”;
- “mejorar la coordinación económica y presupuestaria entre los Estados miembros para garantizar el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria”, y
- “continuar combatiendo la pobreza y promoviendo el crecimiento sostenible en el mundo en general”.

Sobre el criterio de la política ambiental para lograr un “nivel elevado de protección” no son pocos los problemas que se han generado en ámbito de la Unión ante la existencia de los países del norte de Europa con una gran sensibilidad y protección ambiental, y los países del sur que tienen una menor tradición en esta política. Una divergencia que se ha acentuado con la adhesión en 2004 de los nuevos países del este de Europa, que en su mayoría tienen graves problemas ambientales y una escasa ambición respecto a los niveles de protección. De otra parte, la invocación al fomento del “progreso científico y técnico” resulta oportuna en tanto en cuanto cada vez es más frecuente encontrar en la normativa comunitaria ambiental la cláusula relativa a la utilización de las “mejores tecnologías disponibles” (MTD) (cfr. el art. III-233,3,a) TConstE).

Por último, otro de los objetivos de la Unión recogido en el art. I,3,4 del TConstE, que se proyecta más allá de las fronteras comunitarias, es el de la contribución a

“... a la paz, la seguridad, el *desarrollo sostenible del planeta*, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional...”

Con la aprobación del *Tratado de Maastricht* de 1992 se introdujo entre los objetivos de la política ambiental “el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”. Desde entonces la Unión Europea ha desarrollado una gran actividad internacional y un notable protagonismo en la solución de los grandes temas ambientales, a través de su participación en los foros internacionales, si bien, como veremos más adelante, esta competencia de la Unión se ejercita de forma compartida con los Estados miembros.

3. El medio ambiente en el nuevo sistema competencial de la Unión.

Una de las novedades más relevantes que introduce el TConstE es el sistema de ordenación competencial en la Unión mediante una mayor clarificación en los criterios y ámbitos materiales de distribución de competencias entre las Instituciones comunitarias y los Estados miembros. Partiendo del criterio general de atribución de competencias a la Unión (a ésta sólo corresponden las expresamente reconocidas en el Tratado), el ejercicio de las competencias comunitarias se rige bajo los principios de “subsidiariedad” y “proporcionalidad” (introducidos por el *Tratado de Maastricht*) (cfr. art. I-11 TConstE). Seguidamente se distinguen varias categorías de competencias de la Unión: las “exclusivas”, las “compartidas” y las de “apoyo, coordinación y complemento”.

Por lo que se refiere al medio ambiente, éste ámbito aparece dentro del listado de “competencias compartidas” (cfr. art. I-14,2,e) TConstE) –más bien habría que hablar de “competencias concurrentes”–, lo cual significa que la Unión Europea y sus Estados miembros son titulares de las competencias y concurren ambos a regularlas. Además, como dispone el art. 12,2 del TConstE, la Unión y los Estados miembros tendrán potestad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes pero los Estados ejercerán su competencia únicamente si la Unión no ha ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla y sólo en la medida en que no lo ha hecho (en esta intervención comunitaria juegan los citados principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

Ahora bien, en directa conexión con el medio ambiente, encontramos otros títulos competenciales comunitarios de gran significación en la materia:

- entre las “competencias exclusivas” de la Unión se incluye la “política de gestión y conservación de los recursos pesqueros” (art. I-13,1,d) TConstE), muy ligada con la estrategia de sostenibilidad de los recursos biológicos marinos

- entre las “competencias de apoyo, coordinación y complemento” cabe destacar las relativas a la “protección y mejora de la salud humana” y la “protección civil” (art. I-17, a) y f) TConstE). La primera íntimamente relacionada con los propios objetivos de la política ambiental (cfr. art. III-233,1 TConstE) y la segunda con una potencial proyección sobre las catástrofes de naturaleza ambiental.

Asimismo constituye una novedad la inclusión en el Tratado –dentro del Título V relativo al “ejercicio de las competencias de la Unión”- de la llamada “cláusula de solidaridad” que tiene por objetivo la actuación conjunta, “con espíritu de solidaridad”, entre la Unión y los Estados miembros, para la prestación de asistencia a éstos últimos en los casos en que sean objeto de amenaza o ataque terrorista o sean “víctimas de una catástrofe natural o de origen humano” (art. I-43,1,b TConstE; cfr. también el art. III-329 sobre la aplicación de esta cláusula). No obstante, en la Unión Europea se creó hace varios años el llamado “Fondo de Solidaridad” dirigido a paliar los efectos de hechos catastróficos sufridos por los Estados miembros.

4. El principio de democracia representativa y participativa, y su proyección sobre el medioambiente. El modelo de la “Convención de Aarhus”.

El Título VI de la Parte primera del TConstE dedicado a la “vida democrática de la Unión” pretende realzar los valores del sistema democrático en el seno de la Unión, lo cual constituye una clara respuesta a las críticas vertidas contra el sistema institucional comunitario por el “déficit democrático” que ha venido padeciendo desde sus inicios y pese a los avances experimentados desde la aprobación del Tratado de Maastricht que potenció el alcance de la llamada “ciudadanía comunitaria”.

La naturaleza colectiva de los bienes y recursos que componen el medio ambiente y la afectación general sobre la población de los fenómenos de contaminación, hacen que las garantías democráticas sean especialmente necesarias en la aplicación de la política ambiental. El derecho de los ciudadanos “a participar en la vida democrática de la Unión” y el que las decisiones sean “tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos” (cfr. art. I-46,3 TConstE), así como la conformación de cauces abiertos de dialogo transparente y regular entre las Instituciones comunitarias y los ciudadanos y las asociaciones representativas y la sociedad civil (cfr. art. I-47 TConstE), son en esta materia de particular importancia.

No existe en el texto del TConstE referencia alguna a los instrumentos participativos en materia ambiental. Quizá no sea necesaria su explicitación en el Tratado para este particular ámbito de acción comunitaria. Sin embargo, no cabe desconocer que, en los últimos años, ha sido la política ambiental comunitaria uno de los campos donde más activamente se han prologado la introducción de mecanismos dirigidos a potenciar la vida democrática con el objetivo de contrarrestar el generalizado incumplimiento del Derecho ambiental comunitario en muchos países de la Unión. En efecto, la firma en 1998 por la Comunidad Europea y sus Estados miembros de la “Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente” (*Convención de Aarhus*) –que ha entrado en vigor el 30 de octubre de 2001- se ha concretado en el Derecho Comunitario en una serie de medidas necesarias para garantizar una aplicación eficaz de la referida Convención; así, la Directiva 2003/4/CE relativa al “acceso del público a la información medioambiental”, la Directiva 2003/35/CE que trata de la “participación del público en los procedimientos medioambientales”, y las propuestas de normativa -en curso actualmente- sobre “acceso del público a la justicia en materia de medio ambiente” y sobre “aplicación a las instituciones y órganos comunitarios de las disposiciones y principios de la Convención Aarhus”.

5. La “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión” y la débil referencia a la protección del medio ambiente.

La segunda Parte del TConstE se dedica a las normas sobre los derechos fundamentales insertando la “Carta de los Derechos Fundamentales” aprobada en Niza el 7 de diciembre de 2000 con algunas adaptaciones, teniendo en cuenta el acervo internacional convencional y jurisprudencial sobre derechos humanos. Con anterioridad, aunque la protección de los derechos fundamentales no formaba parte de los Tratados fundacionales, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas había reconocido, desde la Sentencia *Nold* de 14 de mayo de 1974, que el respeto a los derechos humanos –en particular, tal como están formulados en el *Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* y en las Constituciones de los Estados miembros- pertenece al Derecho Comunitario en calidad de “principio general del Derecho” que vincula a las Instituciones y a los Estados miembros cada vez que apliquen el Derecho de la Unión. Por primera vez en la historia de la Unión Europea la “Carta de Derechos fundamentales de la Unión” tendrá valor jurídico vinculante una vez que entre en vigor el TConstE y además se faculta a la Unión para adherirse al “Convenio Europeo de Derechos Humanos” de 1950 (cfr. art. I-9 del TConstE).

En el Preámbulo de la “Carta de Derechos Fundamentales” hay una referencia explícita a la cuestión ambiental al señalar que “la Unión (...) trata de *fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible*”. También se contiene en el mismo una invocación general al principio de solidaridad intra e intergeneracional, al concluir que “El disfrute de tales derechos conlleva responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las generaciones futuras”.

De los siete Títulos en los que se estructura la Carta, el derecho relativo a la protección ambiental se encuadra en el Título IV sobre la “solidaridad”. En concreto el art. II-97 dispone que:

“En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”.

La Declaración nº 12 sobre las Disposiciones de la Constitución Europea que acompañan al texto del TConst” ofrece una somera explicación del contenido del citado artículo señalando, de una parte que:

“El principio contemplado en este artículo se ha basado en los artículos 2, 6 y 174 del Tratado CE, sustituidos ahora por el apartado 3 del artículo I-3 y los artículos III-119 y III-233 de la Constitución”,

y de otra parte, que:

“Se inspira igualmente en las disposiciones de determinadas constituciones nacionales”.

La incardinación de la protección del medio ambiente en el apartado sobre solidaridad tiene su fundamento en, como ya hemos tenido oportunidad de resaltar, el medio ambiente afecta a derechos e intereses colectivos, actuales y futuros, que deben ser protegidos aun a costa de sacrificios también colectivos. En muchos textos internacionales y constitucionales el derecho al medio ambiente aparece formulado con relación a los derechos de las generaciones presentes y futuras.

La doctrina ha criticado la formulación del art. II-97 que más parece un principio inspirador de las políticas de la Unión que un verdadero derecho fundamental. No sólo omite el titular del derecho fundamental, que no podrán serlo “las políticas de la

Unión” sino los ciudadanos sino que padece un elevado grado de abstracción en el planteamiento de su objeto, basado en conceptos jurídicos tan indeterminados como el “nivel elevado de protección” y “la mejora de la calidad de vida”. La redacción del art. II-97 es tanto más criticable en la medida en que, habiéndose inspirado en las disposiciones constitucionales de los Estados miembros, no ha sido capaz de asumir el acervo constitucional de la mayor parte de los países europeos en los que se reconoce expresamente el “derecho a un medio ambiente limpio” (cfr. art. 66 de la Constitución de Portugal, art. 45 de la Constitución española, art. 24,1 de la Constitución griega, art. 23 de la Constitución belga, etc.).

En este sentido, el *Green-8* propuso la enmienda completa del texto del art. II-97 sustituyéndolo por una redacción más acorde a las formulaciones de los Estados miembros: “Toda persona tiene el derecho de vivir en un medio ambiente limpio y saludable así como el deber de preservar la calidad del medio ambiente para las generaciones actuales y futuras”. Por otra parte el Grupo de expertos juristas ambientalistas europeos –el llamado *Grupo “Avossetta”*–, en su resolución de octubre de 2002 dirigida a la Convención redactora del proyecto de Constitución Europea, recordaba el reconocimiento de los derechos subjetivos sobre protección ambiental en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (especialmente en los casos *Lopez Ostra v. España* de 9 de diciembre de 1994 y *Guerra v. Italia* de 19 de febrero de 1998) y que forman parte del “derecho al medio ambiente” los derechos de participación en la toma de decisiones, de acceso a la información ambiental y de acceso a la justicia.

6. La obligación de integrar las exigencias de la protección ambiental en las demás políticas y acciones de la Unión. Su escasa plasmación en el Tratado.

La parte tercera del TConstE sobre las “políticas y el funcionamiento de la Unión” se introduce con un Título 1º de “disposiciones de aplicación general” –las también llamadas “cláusulas de aplicación general e integración”– orientado a proyectar una serie de valores comunes –como la igualdad y lucha contra la discriminación, nivel de empleo elevado, protección social, defensa de los consumidores, etc.– sobre todas las políticas y acciones comunitarias que se regulan en esta parte. Entre los valores que de forma horizontal o transversal han de respetarse por las actividades comunitarias está también el del “desarrollo sostenible”. En efecto, el art. III-119 del TConstE dispone que:

“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y ejecución de las políticas y acciones contempladas en la presente Parte, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

Este precepto tiene su origen en la redacción dada al vigente Tratado de la Comunidad Europea por el *Tratado de Amsterdam* (cfr. su art. 6º), que se conoce también bajo la denominación del “principio de integración ambiental”. La necesidad de integrar los aspectos ambientales en todas las políticas comunitarias se puso de manifiesto en el Consejo Europeo de Cardiff (junio de 1998) y constituye una de las prioridades del 5º Programa de Acción en materia de medio ambiente (1993/2000). Muy estrechamente ligado con la “Estrategia europea de desarrollo sostenible” el principio de integración ambiental ha sido analizado –en los últimos años– por la Comisión Europea en relación con las políticas y actuaciones que mayor incidencia tienen con el medio ambiente: la política energética, la agricultura, la cooperación exterior, la pesca, el medio urbano, la política económica, el transporte, etc. Un proceso cuyo balance se recoge en un reciente documento –relativamente optimista– de la Comisión (COM (2004) 394 de 1 de junio), y en el que se considera que la integración medioambiental debe ser un proceso más visible y recibir apoyo en los niveles políticos más altos. Por último, el docu-

mento señala la importancia de aprovechar el fomento de la integración medioambiental con ocasión de determinadas medidas previstas como la revisión de la estrategia de desarrollo sostenible, prevista para 2004-2005, la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, en 2005, y la elaboración de las nuevas perspectivas financieras, a partir de 2007.

La importancia que se la ha dado –en los últimos años– por parte de las Instituciones comunitarias (en especial por la Comisión) al referido principio de integración hubiera merecido, a nuestro juicio, una mayor plasmación en el texto del TConstE al regular algunas de las políticas comunitarias (en la Parte Tercera) que, como hemos señalado, presentan una especial implicación con el medio ambiente. En este sentido la propuesta del *Green-8* es una buena muestra de cómo mejorar la redacción de la Constitución Europea desde la perspectiva del objetivo del “desarrollo sostenible” de la Unión. Además de lo que a continuación diremos sobre el mercado interior, ninguna mención específica se hace de este objetivo en políticas tan relevantes a dichos efectos como la de “cohesión territorial” (cfr. sección 3ª del Capítulo III), la de “agricultura y pesca” (cfr. Sección 4ª del Capítulo III) –pese a que la reforma de la Política Agraria Común (PAC), propuesta por la “Agenda 2000”, recoge entre sus prioridades la protección ambiental y el fomento de la agricultura ecológica-, la de “transportes” (cfr. Sección 7ª del Capítulo III) –cuyo impacto es muy considerable (sobre todo el transporte terrestre por carretera) sobre el medio ambiente y una buena ordenación de los mismos puede reducirlo-, la de “investigación y desarrollo tecnológico” (cfr. Sección 9ª del Capítulo III) –que puede ofrecer grandes virtualidades para la búsqueda de tecnologías limpias-, etc.

También se echa en falta en el TConstE una integración de los criterios ambientales en algunas de los ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento, como es el caso de la “industria” (cfr. art. III-279) en el que la Constitución Europea se preocupa, casi exclusivamente, por las condiciones de competitividad y el desarrollo científico y tecnológico. Sin embargo, mayores potencialidades ofrece el ámbito de actuación sobre la “protección civil” en la que la Unión se propone –como señala el art. III-284 del TConstE– fomentar “la cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas”, teniendo entre otros objetivos:

“a) apoyar y complementar la acción de los Estados miembros a escala nacional, regional y local por lo que respecta a la prevención de riesgos, la preparación de las personas encargadas de la protección civil en los Estados miembros y la intervención en caso de catástrofes naturales o de origen humano dentro de la Unión”

Finalmente en el Título 1º -de la Parte 3ª- que ahora comentamos invoca con el mismo criterio de horizontalidad la necesidad por parte de la Unión y de los Estados miembros de tener “plenamente en cuenta las exigencias del bienestar de los animales como seres sensibles” (art. III-121 del TConstE), si bien, en este caso, limitado a la definición y ejecución de la política en los ámbitos de “la agricultura, la pesca, los transportes, el mercado interior, la investigación y el desarrollo tecnológico y el espacio”. Se trata de una línea de acción ya introducida hace pocos años en la legislación comunitaria a favor del “bienestar animal” que, sin duda, presenta una estrecha relación con la creciente sensibilidad de protección de los animales.

7. La construcción del mercado interior, las medidas de armonización y la protección del medio ambiente.

La primera de las políticas y acciones comunitarias que se recogen en el Título III (de la Parte 3ª) del TConst es la dirigida al establecimiento y funcionamiento del “mer-

cado interior” de la Unión (Capítulo primero), en la que ocupan una posición central las clásicas libertades comunitarias de circulación de personas y servicios, mercancías y capitales, así como las tradicionales normas sobre la competencia. El *Green-8* propuso diversas enmiendas que pretendían enriquecer desde el punto de vista ambiental muchas de las cuestiones tratadas en este Capítulo: desde la necesidad del cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible en relación al comercio exterior de la Unión y al nivel del consumo interior, el fomento de cooperación entre las empresas para el logro de objetivos ambientales (por ejemplo, el sistema verde de compras), la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas públicas para promover medidas de protección ambiental, la introducción de la referencia expresa a las medidas fiscales ambientales, etc.

Son muy escasas las referencias ambientales en la regulación del mercado interior de la Unión y hubiera sido deseable una mayor sensibilidad de la Convención en esta materia. Máxime teniendo en cuenta que algunas de las medidas jurídicas ambientales introducidas tempranamente por la Comunidad Europea trataban de responder a los problemas originados por el buen funcionamiento del mercado comunitario. En todo caso se mantienen –sin novedades apreciables– algunas disposiciones del vigente Tratado de la Comunidad Europea que inciden sobre cuestiones ambientales:

- el art. III-154 del TConstE sobre prohibición de las “restricciones cuantitativas” –o de “medidas de efecto equivalente”- entre los Estados miembros -tanto a la importación como a la exportación- sigue previendo la excepción, es decir, la posibilidad de tales prohibiciones o restricciones, cuando estén justificadas, entre otros motivos, por razones de “protección de la salud y vida de las personas y animales o preservación de los vegetales” y siempre que no se trate de “un medio de discriminación arbitraria, ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros” (cfr. vigente art. 30 del Tratado de la Comunidad Europea).
- el art. III-167,2,b) del TConstE sobre las “ayudas otorgadas por los Estados” mantiene la compatibilidad de las mismas con el mercado común de las “destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional” (cfr. vigente art. 87 del Tratado de la Comunidad Europea).
- el art. III-172,3 del TConstE sobre “las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior”, sigue estableciendo la necesidad de que las propuestas de la Comisión sobre tales medidas se basen en “un nivel de protección elevado” y continúa previendo la posibilidad de que algunos Estados miembros, por razones justificadas de protección ambiental, sigan manteniendo sus disposiciones nacionales o aprueben nuevas disposiciones (“basadas en novedades científicas”), todo ello bajo el control de la Comisión (cfr. el vigente art. 95 del Tratado de la Comunidad Europea).

8. La política comunitaria en el ámbito del medio ambiente: nada nuevo bajo el sol.

La específica regulación de la política de la Unión en materia de medio ambiente se regula en la Sección 5ª del Capítulo III de la Parte Tercera del TConstE, sin que se aprecie la introducción de novedad alguna. No obstante, a los meros efectos informativos, los elementos estructurales de esta política se pueden sintetizar del modo siguiente:

1º.- son cinco los “objetivos ambientales de la Unión” (cfr. art. III-233,1 del TConstE y el vigente art. 174, 1 TCE):

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;
- la protección de la salud de las personas;
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
- el fomento a escala internacional de medidas destinadas a hacer frente a los problemas regionales o planetarios del medio ambiente.

Además el objetivo cualitativo para el logro de un “nivel de protección elevado”, si bien para ello se deberá tener en cuenta la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad (cfr. art. III-233,2 del TConstE y el vigente art. 174,2 TCE).

2º.- los “principios básicos y específicos de la política ambiental comunitaria” son (cfr. art. III-233,2 del TConstE y el vigente art. 174,2 TCE):

- el de “acción preventiva”, complementado tras el Tratado de Maastricht con el de “cautela” (también denominado “principio de precaución”).
- el de “corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente”.
- el de “quien contamina, paga”.

3º.- los “criterios complementarios” que han de orientar la elaboración de la política ambiental en la Unión son (cfr. art. III-233,3 del TConstE y el vigente art. 174,3 TCE):

- los datos científicos y técnicos disponibles.
- las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad.
- las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción.
- el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

4º.- la “cooperación con terceros países” (cfr. art. III-233,4 del TConstE y el vigente art. 174,4 TCE): el Tratado remarca la acción cooperativa en materia ambiental de la Comunidad y de los Estados miembros con relación a terceros países y a las organizaciones internacionales competentes.

5º.- la “tipología normativa para la adopción de medidas ambientales” (cfr. art. III-234, 1, 2 y 3 del TConstE y el vigente art. 175, 1, 2 y 3 TCE): la Constitución Europea abre la posibilidad de que las medidas y acciones ambientales de la Unión sean aprobadas mediante bien por la “Ley europea” o bien mediante la “Ley marco europea”. Ambas modalidades normativas constituyen una novedad terminológica introducida por el TConstE (cfr. su art. I-33), aunque son equivalentes a los vigentes “Reglamentos” y “Directivas”, respectivamente. Las dos modalidades normativas son adoptadas, a propuesta de la Comisión, conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo (cfr. art. I-34,1 TConstE), un procedimiento similar al actual procedimiento de codecisión (cfr. art. III-396 del TConstE). La mayor parte de las medidas ambientales serán aprobadas -previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social- mediante dicho procedimiento conjunto, salvo una serie de materias que requieren excepcionalmente (como en la actualidad; cfr. art. 175, 2 TCE) la unanimidad del Consejo, es decir:

- a) “disposiciones esencialmente de carácter fiscal”;
- b) “medidas que afecten: i) a la ordenación del territorio; ii) a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o, directa o indirectamente, a la disponibilidad

de dichos recursos; iii) a la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos”; y

- c) “medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético”.

6º.- la “financiación y ejecución de la política ambiental” (cfr. art. III-234,4 y 5 del TConstE y el vigente art. 175, 4 y 5 del TCE): corresponde principalmente a los Estados miembros, sin embargo, cuando la ejecución de la política ambiental “conlleve costes considerados desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro” y “sin perjuicio del principio quien contamina paga”, pueden preverse “excepciones de carácter temporal” y/o “apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión”. Este Fondo que, como dispone el art. III-223 del TConstE, será creado mediante Ley europea, “proporcionará una contribución financiera a la realización de proyectos en los sectores del *medio ambiente* y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte”.

7º.- las “medidas nacionales de mayor protección” (la llamada cláusula *opting out*) (cfr. arts. III-233, 2 y III-234, 6 del TConstE y los vigentes arts. 174,2 y 176 TCE): manteniendo el objetivo fundamental de un alto nivel de protección ambiental en la Unión, el Tratado establece -desde el Acta Única Europea- la posibilidad de que los Estados miembros puedan mantener y adoptar medidas de mayor protección ambiental, si bien con ciertas salvedades y controles (de la Comisión) para evitar que dichas medidas puedan obstaculizar inadecuadamente el funcionamiento del mercado interior.

Como es lógico, el documento del *Green-8* proponía en este apartado de la política ambiental comunitaria la eliminación de los supuestos excepcionales sometidos a la unanimidad del Consejo y, en definitiva, la generalización del procedimiento legislativo conjunto entre el Parlamento Europeo y el Consejo de todas las medidas ambientales. El propio TConstE prevé, a estos efectos, la posibilidad de extender el ámbito de aplicación del voto por mayoría cualificada y del procedimiento legislativo ordinario (la llamada “cláusula pasarela”) a los ámbitos como el de las materias ambientales previstas en el art. III-234, 2 del TConstE (sometidas al procedimiento de unanimidad del Consejo) cuando el Consejo Europeo lo autorice por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, y siempre que ningún Parlamento nacional notifique su oposición en el plazo de seis meses (cfr. art. IV-444 del TConstE).

9. La novedosa incorporación de la política energética de la Unión y sus objetivos sobre la protección ambiental. Sus limitaciones.

La inclusión en el TConstE del art. III-256 (en la Sección 10ª del Capítulo III de la Parte Tercera) relativo a la “energía” -o, más ambiciosamente, a la “política energética de la Unión”- constituye una novedad frente a la limitada referencia que el vigente TCE a “medidas” en el ámbito de la energía (art. 3, u). El citado precepto comienza disponiendo, en su apartado 1º, que:

“En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y habida cuenta de la exigencia de conservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo:

- a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;
- b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión, y
- c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”.

Esta disposición tiene su principal antecedente en la Comunicación de la Comisión de 23 de abril de 1997, relativa a “la visión global de la política y de las acciones en el campo de la energía” (COM (97) 167 final). En dicho documento se ponía de manifiesto la dependencia energética de la Unión respecto de terceros países y la insuficiente integración del mercado energético comunitario, así como la necesidad de compatibilizar la política energética con el desarrollo sostenible, racionalizando el consumo de energía y desarrollando fuentes de energía renovables. Además la Comisión señalaba la falta de un fundamento jurídico específico –en el vigente TCE– para desarrollar una política energética comunitaria y que, por tal motivo, las acciones de la Unión en esta materia se han llevado a cabo con arreglo a varias políticas (relaciones exteriores, mercado interior, medio ambiente, etc.). Poco tiempo después se aprobó mediante la Decisión 1999/21/CE del Consejo, de 14 de diciembre de 1998, un Programa Marco para las actividades en el sector de la energía (1998-2002). Posteriormente, la Decisión 1230/2003/CE del Parlamento y del Consejo, de 26 de junio de 2003, aprobó el Programa plurianual “Energía inteligente-Europa” (2003-2006) cuyos objetivos con coincidentes en esencia con los del repetido art. III-256.

Por otra parte, en el marco de la estrategia europea de desarrollo sostenible, la Comisión Europea destacó en su Comunicación de 14 de octubre de 1998 la necesidad de reforzar la integración de la dimensión del medio ambiente en la política energética europea (cfr. COM (1998) 571 final).

En cuanto a los instrumentos normativos para alcanzar los objetivos de esta nueva política energética el art. III-256,2 del TConstE hace referencia a la Ley europea o Ley marco europea que “se adoptará previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social”; por consiguiente, en estos casos se utilizará el procedimiento legislativo ordinario de codecisión por mayoría entre el Parlamento y el Consejo. Sin embargo, a renglón seguido, esta disposición remite a la excepción prevista en el apartado 2º del art. III-234 del TConstE –relativo a la política ambiental– en el sentido de que el “derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético” no puede ser afectado por una Ley o Ley Marco europea salvo que se acuerde por unanimidad del Consejo. Esta unanimidad, como puede imaginarse no es fácil de conseguir en una Unión Europea de 25 miembros con tan grandes diferencias económicas y sociales.

El mismo procedimiento de la necesaria unanimidad del Consejo, previa consulta al Parlamento, se exige –como establece el apartado 3º del art. III-256,3 del TConstE– cuando se trate de establecer medidas que “sean esencialmente de carácter fiscal”. Una excepción al procedimiento ordinario de codecisión que viene contemplándose en el vigente art. 175, 2 del TCE y que dio lugar el fracaso, hace unos años, de la propuesta de Directiva sobre tributación del CO2 y la energía. Igualmente es necesaria la unanimidad del Consejo, en virtud del art. III.171 del TConstE, para la adopción de medidas referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los “impuestos sobre consumos específicos”, “siempre que dicha armonización sea necesaria para garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones a la competencia”.

En definitiva, la nueva política comunitaria de la energía aparece en el TConstE con bastantes limitaciones de cara a una actuación sólida de la Unión en esta materia, más centrada en lograr un mercado interior de la energía. Pesan mucho todavía los intereses de cada Estado miembro respecto de sus propias políticas energéticas tan relacionadas con el crecimiento económico. De todas formas esta debilidad de la política energética comunitaria no ha impedido la aprobación de importantes medidas de trascendencia ambiental en esta materia como las relativas a la eficiencia energética y sobre el

fomento de energías renovables (el Libro Blanco de 1997 prevé alcanzar, en 2010, una penetración mínima del 12% de las fuentes de energía renovables en la Unión Europea).

Finalmente, la actuación comunitaria para aplicar el Protocolo de Kioto sobre el cambio climático (cfr. la decisión del Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001 sobre la ejecución del “Programa Europeo sobre el Cambio Climático”) está llamada a desempeñar, a largo plazo, una importante función orientadora de la política energética que tiene una indudable repercusión sobre el cambio climático (cfr. el documento COM (97) 196 final). En este sentido una medida fundamental es la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece “un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”.

10. La condicionada acción exterior de la Unión y la cooperación internacional en materia de protección ambiental.

Como ya pusimos de manifiesto anteriormente, la Unión Europea se propone colaborar activamente en el logro de un desarrollo sostenible más allá de sus fronteras. Como vimos, es uno de sus objetivos en su relación con el resto de mundo (cfr. art. I-3, 4 del TConstE) y además, en el ámbito concreto de la política comunitaria ambiental, prevé la cooperación de la Unión y los Estados miembros –en el marco de sus respectivas competencias- “con terceros países y las organizaciones internacionales competentes” (cfr. art. III-233, 4 del TConstE).

Al establecer el ámbito de intervención de la Unión Europea sobre la “Acción exterior” – en el Título V de la Parte 3ª del TConstE- el art. III-292, 2 dispone que:

“La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: (...)

- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; (...)
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible”

La debilidad de la acción exterior de la Unión Europea manifestada en la dificultad de alcanzar en esta materia acuerdos comunes con los Estados miembros también ha afectado a este sector específico del medio ambiente. El procedimiento de la unanimidad que domina el “*treaty-making power*” de la Comunidad permite a los Estados miembros controlar, dosificar y frenar el ejercicio de la competencia ambiental en el plano exterior. No obstante, se ha utilizado la vía de los “acuerdos mixtos” que exigen la participación de los Estados miembros junto a la Comunidad Europea en los Convenios internacionales de naturaleza ambiental y preservan las competencias de los Estado y su permanencia separada en los foros internacionales y en los procesos de negociación de los Tratados internacionales ambientales.

Pese a las grandes limitaciones que pesan sobre la política exterior común de la Unión, la Comunidad Europea participa en las instancias internacionales (en el “Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente” (PNUMA) y en la “Comisión para el Desarrollo Sostenible”) -aunque con un estatuto menor de representación al de los Estados miembros- y ha trabajado conjuntamente con los Estados miembros para hacer posible una “Diplomacia verde de la Unión Europea” que, además de exportar el modelo comunitario de protección ambiental, coopere a la formación de posiciones

comunes en los temas prioritarios de la protección internacional del medio ambiente. Así, por ejemplo, la Unión Europea asumió, en la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible” celebrada en Johannesburgo en septiembre de 2002, un considerable protagonismo liderando ambiciosas propuestas de acción internacional desde la perspectiva de la cooperación multilateral y de la capacidad institucional a través del concepto de la “gobernanza” internacional.

Por otra parte, la Unión Europea ha procurado incorporar su estrategia de desarrollo sostenible en las políticas de cooperación económica y de cooperación al desarrollo de terceros países, condicionando las ayudas al cumplimiento de las condiciones de eficiencia ecológica y sostenibilidad de las acciones financiadas (cfr. el Reglamento (CE) 2493/2000 del Parlamento y del Consejo, de 7 de noviembre de 2000, por el que se establecen medidas destinadas a promover la plena integración de la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo de los países en vías de desarrollo). También cabe destacar las acciones de la Unión en el ámbito de la “ayuda humanitaria” –complementaria con la de los Estados miembros– pueden tener por objeto, como señala el art. III-321, 1 del TConstE, prestar “asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano”.

En conclusión, el futuro de la política exterior de la Unión en materia de medio ambiente dependerá de una mayor convergencia con las acciones de sus Estados miembros, lo cual constituye una necesidad apremiante pues muchos de los grandes problemas ambientales del Planeta requieren una actuación conjunta.

11. La ausencia de medidas de cooperación judicial en la persecución de delitos ambientales y el estrecho ámbito de la legitimación para recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión.

Otro de los objetivos de la Unión es el de ofrecer a sus ciudadanos “un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores” (cfr. art. I-3, 2 del TConstE), perteneciente al ámbito de competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros (cfr. art. I-14, 2, j) del TConstE), y que pretende llevarse a cabo mediante la “aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”, el “fomento de la confianza mutua” entre sus autoridades competentes y la “cooperación activa de todos los Estados miembros” (Cfr. art. I-42 del TConstE). El Capítulo III del Título Tercero de la Constitución Europea establece, en este sentido, una serie de medidas de colaboración entre los Estados miembros en asuntos relativos a los controles en las fronteras, asilo e inmigración, a la cooperación judicial en materia civil y penal, y a la cooperación policial. Pues bien, en el ámbito de la “cooperación judicial en materia penal” se prevé en el art. III-271, 1 del TConstE que:

“la ley marco europea podrá establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en *ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza* derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes”.

Y seguidamente se especifican cuáles son estos ámbitos delictivos:

“el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada”.

En el proyecto de Constitución Europea presentado al Consejo Europeo de Salónica de 20 de junio de 2003, se incluían entre estos ámbitos a los “delitos contra el

medio ambiente”, pero finalmente esta referencia ha desaparecido en el TConstE. A mi juicio, pese a que el TConstE prevé –en el art. citado- la posibilidad de incorporar otros ámbitos delictivos (por decisión europea del Consejo, adoptada por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo), es criticable esta omisión ya que justamente algunos delitos ambientales tienen una clara dimensión transfronteriza y son de especial gravedad. Además la Unión Europea ya había intervenido expresamente en esta materia mediante de la Decisión Marco 2003/80/JAI del Consejo de 27 de enero de 2003, relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho Penal.

En otro orden de materias, en cuanto al acceso a la justicia comunitaria hubiera sido deseable que el TConstE –como sugería el Grupo de juristas expertos ambientales “Avosetta”- ampliara el ámbito de la legitimación para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión. Para el control judicial de los actos de las Instituciones comunitarias, el art. III-365, 4 del TConstE limita la posibilidad de interposición del recurso a “toda persona física o jurídica (...) contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución” (cfr. vigente art. 230 del TCE). En estas condiciones se impide el acceso a la justicia a los grupos representativos de protección del medio ambiente contra los actos de las Instituciones de la Unión que puedan infringirlo. Bien es verdad que el actual proceso de aplicación a la Unión Europea del “Convenio de Aarhus” sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, va a eliminar estas limitaciones, pero se ha perdido la oportunidad de incluir en el texto de la Constitución Europea la defensa procesal de los intereses colectivos que en materias como la del medio ambiente (aunque no sólo en este campo) son particularmente relevantes.

12. El frustrado intento de introducción de un “Protocolo sobre el desarrollo sostenible”.

La comisaria Margot WALLSTRÖM, responsable de la política de medio ambiente en la Comisión Europea cuando se estaba debatiendo el proyecto de Constitución Europea propuso la introducción de un “Protocolo sobre el desarrollo sostenible”, complementario a la explícita referencia a este objetivo de la Unión, y con la finalidad de concretar las condiciones para la adecuada consecución y seguimiento del mismo. Partiendo del concepto de “desarrollo sostenible” formulado en Informe *Bruntland* –como “un tipo de desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”-, lo calificaba de “principio y objetivo fundamental de la Unión” y señalaba que todas las Instituciones debían velar porque todas las propuestas importantes y los actos legislativos fueran conformes a dicho principio. Para tal fin, se proponía que, antes de proponer una iniciativa política importante o un acto legislativo, la Comisión debía informar acerca del grado de sostenibilidad de las mismas, salvo en caso de urgencia extrema o de confidencialidad. Y un procedimiento similar debía seguirse por parte del Parlamento Europeo y del Consejo cuando introdujeran en dichas medidas modificaciones importantes.

Más concretamente, para aplicar dicho “control de sostenibilidad” sobre las citadas medidas se sugería la precedencia de un “estudio de evaluación de sostenibilidad” que analizara de forma coordinada sus potenciales efectos económicos, sociales y ambientales, conteniendo una completa justificación de las razones para su adopción y su respeto con el desarrollo sostenible, así como unos indicadores cualitativos y/o cuantitativos. También debía incorporarse a dicho estudio un balance, a corto y largo plazo, de los efectos que las medidas propuestas pudieran tener sobre las necesidades de las

generaciones futuras y tener en cuenta la manera de cómo la intervención pudiera contribuir al desarrollo sostenible (por ejemplo, las ventajas e inconvenientes potenciales de la intervención o de la ausencia de intervención).

Según esta propuesta se preveía la posibilidad de alcanzar un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión para definir las modalidades de evaluación de impacto aplicables, e incluso la solicitud de un informe al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la compatibilidad de las medidas con el Protocolo. En este último caso se debía admitir la iniciación del procedimiento judicial por parte de cualquier Institución comunitaria, Estado miembro, parte afectada, incluso a las ONGs interesadas.

La propuesta del «Protocolo sobre Desarrollo Sostenible» fue rechazado finalmente por la Convención. Se trataba de un loable intento de establecer un mecanismo de control sobre el cumplimiento del objetivo de sostenibilidad de la Unión con la participación de todas las Instituciones comunitarias.

IV. UN BALANCE FINAL.

Es el momento de hacer un balance final sobre los logros y las carencias que, a mi juicio, se advierten el texto de la Constitución Europea con relación al medio ambiente. A lo largo de este trabajo hemos querido incidir en algunas de las cuestiones más relevantes suscitadas en torno a esta materia y no vamos a repetir aquí los planteamientos de detalle desgranados en las páginas anteriores. Procede ahora expresar las sensaciones generales que se desprenden del conjunto y que, sin duda, pueden estar afectadas por una visión interesada de quien sigue con apasionamiento –y con preocupación– todo lo relativo a la protección del medio ambiente.

Se ha dicho que uno de los mayores logros del Tratado es el reconocimiento, por primera vez en la historia de la construcción europea, del “derecho a la protección del medio ambiente” (incluido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión). Sin embargo ya hemos tenido oportunidad de señalar que su formulación es muy pobre y limitada técnicamente. En mi opinión, la Convención no ha estado en este caso a la altura de las circunstancias, a pesar del extraordinario desarrollo normativo y jurisprudencial sobre este derecho, experimentado en la propia Unión Europea y en la mayor parte de los Estados miembros durante los últimos decenios. El repetido “déficit democrático” que padece el sistema institucional comunitario tiene en este punto su particular botón de muestra.

Son bastante débiles los mecanismos previstos en la Constitución para garantizar la consecución de uno de sus objetivos fundamentales: el “desarrollo sostenible”, tan solemnemente invocado a lo largo de su texto. Y prueba de ello es la fragilidad con que se ha construido la “cláusula de aplicación general”, en cuya virtud “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y ejecución de las políticas y acciones (...), en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”. El frustrado “Protocolo WALLSTRÖM” trataba, justamente, de evitar las dificultades con que se puede encontrar dicha cláusula a la hora de ser aplicada.

La circunstancia jurídica de que la política ambiental sea una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, así como la divergencia de sensibilidades y niveles de protección del medio ambiente entre los 25 países que integran actualmente la Unión Europea, ha dificultado la consecución de mayores avances en esta materia.

Al final, sería injusto, no obstante, proclamar que la Constitución Europea ha dado un paso atrás en el progreso de la defensa del medio ambiente. La corta historia

de la política comunitaria ambiental nos demuestra que han sido muchos y valiosos los avances logrados en esta tarea. Lo que si me atrevo a afirmar es que no se ha aprovechado suficientemente la ocasión que nos brindaba esta nueva reforma de los Tratados fundacionales para reforzar los objetivos e instrumentos de una tan trascendental política para nuestra calidad de vida y la de las generaciones futuras.

BIBLIOGRAFÍA SUMARIA.

- ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (Directores): *Comentarios a la Constitución Europea*, tomo III (Políticas comunitarias), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T.: *La política exterior de la Unión Europea en materia de medio ambiente*, Tecnos, Madrid, 2005.
- GREEN EIGHT: *Towards a Green EU Constitution. Greening the European Convention proposal*, agosto de 2003.
- KRÄMER, L.: *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- MACRORY, R.: *Principles of European Environmental Law*, Europa Law Publishing, London, 2004.
- MANGAS MARTÍN, A.: *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005.
- PAREJO ALFONSO, L. y KRÄMER, L., y otros: *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.