

María Jesús SÁNCHEZ MUÑOZ

**TREINTA AÑOS DE ACTUACIÓN EN  
MATERIA MEDIOAMBIENTAL EN LA  
UNIÓN EUROPEA**

## **RESUMEN.**

El origen y evolución de la política medioambiental europea tiene un impulso político decisivo con la Cumbre de París de 1972 y la adopción del Consejo el 22 de noviembre de 1973 del Primer Programa. Al principio la política común de medio ambiente se inspiraba en que la comprobación de que los recursos del medio ambiente son la base, pero también el límite del posterior desarrollo económico y social; de ahí que los esfuerzos se centraran en el tratamiento de los problemas con un carácter correctivo y centrado, en el establecimiento de normas de carácter sectorial. En una segunda época se percibe como la contaminación no sabe de fronteras artificiales lo que obliga a intensificar la cooperación con terceros países y a adoptar una política global y preventiva. Por último se admite de una forma general que hay problemas de carácter mundial que ponen en peligro el equilibrio ecológico del planeta, siendo necesario fomentar un desarrollo sostenible y el respeto del patrimonio común global, tal y como expone el Quinto Programa comunitario. Dicho Programa marcó una ruptura con los planteamientos ambientales al insistir en la necesidad de conciliar el desarrollo de la economía con la protección ambiental; aspecto confirmado en la Propuesta del Sexto Programa *Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*.

## **SUMMARY.**

The origin and evolution of the politics environmental European has a decisive political impulse with the Summit of Paris 1972 and the adoption of the Council November 22 1973 of the First Program. At the beginning the politics common of environment was inspired in that the confirmation that the resources of the environment are the base, but also the limit of the later economic and social development; with the result that the efforts were centered in the treatment of the problems with a character corrective and centered, in the establishment of norms of sectoral character. In a second time it is perceived as the contamination he/she doesn't know of opposite artificial what forces to intensify the cooperation with third countries and to adopt a global and preventive politics. Lastly it is admitted in a general way that there are problems of world character that put in danger the ecological balance of the planet, being necessary to foment a sustainable development and the respect of the global, such common patrimony and like it exposes the Fifth community Program. This Program marked a rupture with the environmental positions when insisting in the necessity of reconciling the development of the economy with the environmental protection; aspect confirmed in the Proposal of the Sixth Programs *Environment 2010: the future is in our hands*.

Si consideramos la planificación integrada como la integración de los aspectos económicos, sociales, culturales y la minimización del impacto ambiental; es evidente que las cuestiones medioambientales juegan un papel destacado en el desarrollo global; máxime si tenemos en cuenta que el hombre se relaciona con el medio en cuanto provisor de bienes y soporte de actividades, pero también es palpable que la implantación de nuevas actividades ha provocado impactos sobre el mismo. A nivel mundial la consideración del medio ambiente, se puede decir que tuvo su punto de partida en la *Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente* convocada por la ONU y celebrada en Estocolmo en 1972, centrándose el interés en determinar las consecuencias del medio como resultado del proceso global de industrialización experimentado en el último siglo.

En este foro se llegó a la formulación de unos principios básicos, aceptables para todos los países, entre los que destacan: a) Respetar al máximo los ecosistemas naturales. b) Limitar y controlar el vertido de materias de desecho o tóxicas en cursos de agua o en el terreno, superando la capacidad de depuración y evitar especialmente la contaminación de los recursos hídricos. c) Fomentar la creación y potenciación de organismos internacionales para controlar y mejorar la calidad del aire que respiramos, del terreno, etc.; estableciendo una red de vigilancia que permita actuaciones precoces y efectivas. d) Fomentar la educación e información sanitaria de individuos y poblaciones en cuanto a los problemas de medio ambiente. e) Establecer a través de los Organismos Internacionales sistemas de mejora y protección del medio en zonas deprimidas o con excepcionales problemas en este aspecto, bien sea por el desarrollo tecnológico o por causas naturales.

A nivel comunitario, los problemas medio ambientales comienzan a tenerse en cuenta en las mismas fechas, si bien hay iniciativas anteriores a la Conferencia Internacional del Medio Ambiente de 1972, pues la Comisión Europea tomó en consideración el problema ambiental en el *Informe sobre la política industrial de la Comunidad*, entregado al Consejo el 20 de Marzo de 1970. El citado informe, apunta la idea de una política industrial que tenga en cuenta la mejora cualitativa de las condiciones del hombre. Avanzando en el calendario, llegamos al 22 de junio de 1971, fecha en que la Comisión adopta la primera *Comunicación sobre Política de la Comunidad en materia ambiental*, donde justificaba sus competencias en esta materia, estableciendo un programa general de acciones que contemplen los siguientes objetivos: reducción de la contaminación, protección del medio natural, sistema de armonización de medidas ambientales de información, medidas en Organismos Internacionales y acciones para difundir y mejorar la información ambiental.

Se llega de esta manera al ya mencionado punto de convergencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 1972, integrándose así las consideraciones a nivel mundial y las de la Comunidad Europea. Es así como, en la cumbre de Jefes de Estado o Gobierno de los Estados miembros que tuvo lugar en París los días 19 y 20 de octubre de 1972, se inicia la elaboración de una política Ambiental Comunitaria como tal. En consecuencia, se produce la Declaración del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente.

*El Primer Programa de Acción* de las Comunidades Europeas en Materia de Medio Ambiente, aprobado el 22 de noviembre de 1973 (DOC C 12/1 de 20-12-73), constituye el punto de partida de la política ambiental comunitaria que pretende adoptar una serie de medidas de carácter correctivo, protectoras del medio ambiente coherentes y globales. Quizás lo más significativo de este primer programa, sea la definición que en él se hace de los objetivos, bastante genéricos, y de los principios de dicha política, cuya orientación más importante es la solución posible de los problemas una vez que se han hecho presentes.

Iniciada la política sobre Medio Ambiente de las Comunidades Europeas, puesta en práctica mediante las acciones enunciadas en el Primer Programa y agotado el calendario al respecto, se llega a la elaboración, o mejor dicho, a la prosecución y la ejecución del *Segundo programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente (1977-1981) aprobado el 17 de mayo de 1977, (DOC C 139/46, de 13-6-77)*. Se utilizaron para ello los mismos mecanismos, aunque se introdujo un nuevo considerando<sup>1</sup> que da carácter a este II Programa. Se puede interpretar que mediante este programa, continuista en los objetivos, principios y acciones de la política ambiental, se pretende una modificación orientada hacia la prevención de los problemas más que hacia la solución. Así los principios básicos se centran en la prevención, por lo que la política óptima, estriba en impedir desde el origen la aparición de contaminaciones o de perturbaciones antes que en combatir después sus efectos. En este sentido se considera necesaria la adopción de nuevos instrumentos (evaluación de impacto ambiental y planificación) para evitar cualquier tipo de explotación de los recursos y del medio natural que cause daños sensibles al equilibrio ecológico.

---

<sup>1</sup> "Considerando, en particular, que en materia de reducción de contaminación y ruidos ambientales, ha de otorgarse prioridad a las medidas relativas a la protección de las aguas y a las de la contaminación del aire y que la lucha contra el ruido debe ser objeto de nuevas medidas ; que conviene, además, reforzar el carácter preventivo de la política relativa, al Medio Ambiente y conceder una atención especial a la protección y a la gestión racional del espacio, del medio y de los recursos naturales".

Concluido el calendario del II Programa, se procede a lo largo de 1982 a la elaboración del *Tercer Programa de Acción*.<sup>2</sup> Éste entiende que la política de medio ambiente es una política estructural que debe proseguirse independientemente de los azares coyunturales. Se vuelve a repetir que los objetivos, principios, prioridades, etc.; siguen siendo los establecidos y que no sólo hay que continuar, sino redoblar los esfuerzos que habrán de realizarse durante los años 1982-1986. El principio preventivo es el que da carácter al programa y a la evolución de la política ambiental, por lo que para reforzar las anteriores acciones y establecer una política preventiva, la Comunidad propugna la integración de las preocupaciones medio ambientales con el desarrollo económico, favoreciendo así la creación de una estrategia global basada en tres principios: nivel adecuado de actuación, prevención y restauración. Dicha estrategia debe tratar de conseguir un desarrollo económico duradero que tenga en cuenta la interdependencia entre el desarrollo, el medio ambiente, la población y los recursos o lo que es lo mismo, el posteriormente denominado desarrollo sostenible.

Pasado el tiempo correspondiente al III Programa de Acción y a pesar de que desde 1985 la Comisión llevaba trabajando para elaborar las propuestas sobre el IV Programa; éste no se aprueba hasta la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 19 de octubre de 1987, relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente. La adopción del *Cuarto Programa* para el período de 1987-1992, (DOC C 328/1 de 7-12-87) denota claramente que la evolución en el pensamiento sobre el Medio Ambiente continúa. No poniéndose ya en duda que la política de protección desempeña una función primordial en el conjunto de las políticas comunitarias<sup>3</sup> y que ésta debe considerarse un factor fundamental en la toma de decisiones económicas. Dentro de estas orientaciones de política general, se entiende que la protección del medio ambiente mejora la calidad de vida y resguarda los recursos naturales, pudiendo utilizarse para la consecución de estos objetivos diversas medidas y procedimientos como la regulación legal relativa a productos, procesos, emisiones y desechos, así como la aplicación de diversos instrumentos económicos tales

---

<sup>2</sup> Aprobado posteriormente mediante la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 7 de febrero de 1983 relativa a la prosecución y ejecución de una Política y de un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente. DOC C 46/1 de 17-02-83.

<sup>3</sup> Para reforzar esta idea, creemos oportuno reseñar citar dos conclusiones del Consejo Europeo: la primera, es la inclusión de un capítulo relativo al Medio Ambiente en el Tratado de Roma modificado donde se establece que las exigencias de la política de medio ambiente deben constituir un elemento de las demás políticas comunitarias y que en relación con las normas establecidas en virtud del art. 100 A del Tratado modificado, se establece que las propuestas de la Comisión relativas al Medio Ambiente se basarán en un alto nivel de protección. La segunda es el reconocimiento de que la política medioambiental ha de integrarse con el resto de las políticas: económica, industrial, agrícola y social.

como impuestos, cargas, cánones, ayudas estatales, permiso de vertidos, etc. Por último se reitera que la educación en medio ambiente es fundamental para sensibilizar al público; de ahí que el Consejo europeo proclamase 1987 como año europeo del medio ambiente.

El IV Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente concluyó con el año 1992. A partir de esa fecha es el *Quinto Programa* el que desarrolla una nueva estrategia para cambiar la idea puramente economicista<sup>4</sup> y caminar hacia la sostenibilidad (DO C 138 de 7-05-93). En este sentido, el Tratado de la Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992 introduce como objetivo principal de la Comunidad promover un crecimiento sostenible. Según este documento, el término "sostenible" es reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social en equilibrio armónico con el medio ambiente. Esta percepción se plasma en el informe Brundtland de la Comisión Mundial para el medio ambiente y el desarrollo de 1987, donde se considera que *“la actividad humana tiene que desarrollarse de manera sostenible para todo el planeta en el camino hacia el futuro, entendiéndose ese desarrollo sostenible como el que satisface las necesidades del presente, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*. El V Programa para conseguir que el desarrollo sea sostenible propugna las novedades siguientes: integración plena de la política de medio ambiente en las demás políticas, racionalización, responsabilidad compartida, prevención y subsidiariedad.

Es evidente que el objetivo del desarrollo sostenible no se ha conseguido en tan corto periodo de tiempo como ha sido la vigencia del V Programa, debido a que ni los Estados miembros ni los sectores contemplados por dicho Programa han llegado a integrar, de manera plena, las preocupaciones ambientales dentro de sus políticas. Este hecho parece estar condicionando la orientación del *“Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente. Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”*<sup>5</sup>. Actualmente se percibe como, en líneas generales, es necesario avanzar en el desarrollo de una manera equilibrada con el medio ambiente adoptando un enfoque estratégico innovador que tenga en cuenta no sólo los aspectos medioambientales, sino también los aspectos económicos y sociales de la sostenibilidad, de ahí que subraye la importancia de implicar a los ciudadanos y a las empresas. El planteamiento estratégico sobre medio ambiente y desarrollo se apoya en cinco ejes prioritarios: la mejora de la aplicación legislativa, la integración del medio

---

<sup>4</sup>En este Programa se percibe como, en líneas generales, el estado del medio ambiente en la Comunidad se está degradando lenta pero inexorablemente, pese a las medidas adoptadas hasta ahora. El planteamiento actual y las medidas adoptadas no se corresponden con las necesidades reales. Los problemas planetarios: cambio climático, deforestación, crisis energética, subdesarrollo, evoución política y económica de Europa central y oriental están haciendo aumentar las responsabilidades de la Comunidad europea a nivel internacional.

<sup>5</sup> La Propuesta para el establecimiento del VI Programa de acción comunitario en materia de medio ambiente para el periodo 2001-2010, ha sido presentada por la Comisión el 24 de enero de 2001.

ambiente en las demás políticas, la colaboración con el mercado para la consecución de un modelo de consumo más sostenible, la concienciación ciudadana y la consideración del medio ambiente en la gestión y ordenación del territorio. Además, el Programa incidirá en cuatro áreas de actuación: el cambio climático, la biodiversidad, medio ambiente y salud y gestión de recursos naturales y residuos.

A modo de conclusión podemos señalar que, en la intención de alcanzar un desarrollo sostenible, la Comunidad no parte de cero, ya que cuenta con una política de Medio Ambiente desde hace casi 30 años, a pesar de que el medio ambiente no fue incluido entre las competencias iniciales de la Comunidad ya que en las fechas de redacción de los Tratados, los problemas medioambientales no se percibían debido en ocasiones a la escasa entidad de los mismos, a la distinta mentalidad de la población, etc., y por tanto, las medidas tomadas al respecto eran mínimas y no afectaban al funcionamiento del Mercado Común. Sin embargo, con el paso del tiempo, los problemas ambientales fueron aumentando en cantidad y calidad, haciendo necesaria la intervención de la Comunidad que puso en marcha su política ambiental en 1972, adoptándose hasta la fecha cinco programas comunitarios en esa materia. En definitiva, podemos concluir poniendo de manifiesto que los cuatro primeros programas de acción se han basado en un enfoque vertical y sectorial de los problemas ambientales; en cambio, a partir del Quinto Programa comienza una acción comunitaria horizontal y transversal, donde la política medioambiental se integra en las demás políticas, aspecto que se confirma tras la Comunicación de 1998 relativa a la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión, así como por el Consejo Europeo de Viena del mismo año.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (1988): "Legislación ambiental". Compilación preparada por Grau Fernández, S. Ed. B.O.E.
- CMMAD (1987): *Nuestro Futuro Común*. Alianza Editorial, Madrid.
- CNUMAD (1993): *Río '92, Programa 21*. MOPT, Serie Monografías, Tomo II, Madrid.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1986): *Comunicación sobre las nuevas orientaciones de la Política de medio ambiente*. COM (86) 76 final, 14 de abril de 1986.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988): *La Comunidad Europea y el medio ambiente*. Serie Documentación Europea, OPOCE, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): V Programa de Acción en *Materia de Medio ambiente y Desarrollo sostenible, Hacia un Desarrollo Sostenible*. COM (92) 23, vol.II, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Medio ambiente 2010: el Futuro está en nuestras manos*. Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente. OPOCE, Luxemburgo.