

# RELACIONES EXTERIORES DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DENTRO DEL MARCO DEL ACTA UNICA EUROPEA

Por CARLOS R. FERNANDEZ LIESA (\*)

## I. LAS DISPOSICIONES DEL ACTA UNICA EUROPEA COMO MARCO JURÍDICO GENERAL DE LA ACCIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

El Acta Unica Europea es un complejo instrumento de Derecho Internacional Público (1) resultado de un consenso (2) entre posiciones divergentes, pero que globalmente supone la opción por una reforma minimalista (3) en el ámbito comunitario. A pesar de las críticas que suscita *supone un "avance modesto" (4) en la política comunitaria de protección del medio ambiente*, aunque sólo sea por-

---

(\*) Ayudante de Facultad en el Area de Derecho Internacional Público. Universidad Carlos III de Madrid.

(1) C. D. EHLERMANN: «L'Acte Unique et les competences de la Communauté: un progrès?», en *Rélations Extérieures de la CEE et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Coloquio del Colegio de Europa, dirigido por el profesor Paul Demaret, núm. 45, 1986, pág. 81.

(2) Dicho consenso se refleja en la ambigüedad del conjunto de las disposiciones del Acta, en su redacción y en la dificultad de interpretar las disposiciones.

(3) BLANÇA VILA COSTA: «El Acta Unica europea. aproximación y balance», *Revista de las Comunidades Europeas (La Ley)*, 1986-1, pág. 1.

(4) Documento de sesión del Parlamento Europeo, 1986, de 4-X-1986; serie A-Doc. A, 2-169/86 anexo.

que se le da explícitamente una base constitucional en los tratados (5), se otorga un rango jurídico a una situación de hecho, se superan las dificultades de fundamentación jurídica del pasado (6) y se cubre una laguna normativa en una materia en la que las Comunidades anteriormente sólo tenían una competencia no explícita (7).

Hasta la década de los setenta, el medio ambiente fue una cuestión marginal en la integración europea. Así, en el Informe del Comité Spaak, en el que se propusieron los objetivos que debían ser alcanzados para realizar un «mercado común» no se decía nada en relación al medio ambiente (8). Posteriormente en el Tratado de Roma ni siquiera aparecía la palabra «medio ambiente». Sin embargo, pronto se hizo evidente que el corolario de la creación de la CEE eran las disposiciones que protegiesen al hombre y a su medio ambiente (9).

Para hacer ello posible se tuvo que fundamentar la *base jurídica de la política comunitaria* (10) en materia de protección del medio

---

(5) NILA TORRES UGENA: «La protección del medio ambiente en el Acta Unica Europea», CISS, *Noticias/CEE*, abril de 1989, año V, núm. 51, pág. 105.

(6) DIONISIO SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA: «El Acta Unica Europea y el cuarto programa ambiental de la Comunidad Europea», *Noticias CEE*, núm. 51, abril 1989, año V, págs. 77 y ss.

(7) FRANCOIS ROELANTS DU VIVIER y J. D. HANNEQUART: «Une nouvelle stratégie pour l'environnement dans le cadre de l'Acte Unique», *Revue du Marché Commun*, núm. 316, abril 1988, págs. 225 y ss.

(8) H. J. GLAESNER: «Les objectifs de la CEE: origine et développements», en *Structure and Dimensions of European Community Policy*, dirigido por Jurgen Schwarze, Henry Schemers, nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, págs. 20-21. Como señala Fernández de Casadevante, «la protección del medio ambiente no constituía, en el ámbito europeo, en la década de los 50 ni un objetivo prioritario ni una preocupación europea» (CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ: «La protección del medio ambiente en las Comunidades europeas y la adhesión de España: obligaciones en vigor», *RIE*, vol. 15, núm. 2, mayo-agosto de 1988, pág. 386).

(9) L. KRAMER: «The SEA and environmental protection: reflection on several new provisions in Community Law», *CMLR*, 1988, págs. 659 y ss.

(10) La doctrina se ha ocupado extensa e intensamente sobre esta cuestión por lo que no vamos a entrar en un análisis de la misma, remitiéndonos a la bibliografía existente. Véase, entre otros, FERNANDO LÓPEZ RAMÓN: «La política de medio ambiente en la Comunidad Europea y su incidencia en el derecho español», en *Tratado de Derecho Comunitario*, dirigido por E. García de Enterría y otros, Ed. Civitas, 1986, págs. 499 y ss.; HANS SCHEUER: «Aspects Juridiques de la protection

*ambiente* mediante una interpretación extensiva de la misión global de la Comunidad, teniendo en cuenta la interpretación evolutiva del tratado y en especial el preámbulo (11) y el artículo 2. El espaldarazo vino dado por la declaración interpretativa (12) (en cuanto al art. 2) de los Jefes de Estado y de Gobierno al considerar que la protección del medio ambiente era una misión de la Comunidad, necesaria al interior de los objetivos generales de la Comunidad, invitando a la Comisión a desarrollar una política común en la materia y previendo la utilización del artículo 235 del Tratado.

Superada esta primera dificultad se abría un nuevo *debate en cuanto a las posibles limitaciones en la utilización del artículo 235* (13) y el alcance de los objetivos en materia de medio ambiente. En 1977 «the House of Lords Select Committee» (14) en una interpretación restrictiva sugería que el artículo 235 sólo podía ser aplicado si se refería a los objetivos económicos y financieros del

---

*de l'environnement dans le marché commun*», *RMC*, 1975, págs. 441 y ss.; NICOLAS MOUSSIS: «Le cadre juridique de la politique d'environnement», *RMC*, núm. 264-II-1973; H. L. KRUISINGA: «Fondements Juridiques de la politique européenne de l'environnement», en *Cahiers Européens*, núm. 57, septiembre 1988, Journées d'Etudes, págs. 129 y ss.; en el mismo coloquio SIEGEBERT ALBER, págs. 136 y ss.; PAOLO BIANCHI y GIOVANNI CORDINI: «Comunità europea e protezione dell'ambiente», *CE-DAM*, Padova, 1983, pág. 28, etc.

(11) Al fijar, como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida... Cabría precisar que el preámbulo no puede, por su propia naturaleza, servir por sí solo, de base a la atribución de competencias.

(12) *Boletín CEE*, 1972, núm. 10.

(13) En esta materia nos remitimos a los múltiples análisis realizados por la doctrina: véase, entre otros, JOHN A. USHER: «The gradual widening of EC policy, in particular on the basis of articles 100 and 235 EEC Treaty», en *Structure and Dimensions*, *op. cit.*, págs. 13 y ss.; ANTONIO TIZZANO: «Quelques remarques générales sur l'élargissement des compétences communautaires», en *Structure and Dimensions*, *op. cit.*, págs. 37 y ss.; HENRY LESGUILLONS: «L'extension des compétences de la CEE par articles 235 du traité de Roma», *AFDI*, 1974, pág. 886; GIULIANO MARENCO: «Les conditions d'application de l'article 235 du traité CEE», en *RMC*, 1970, pág. 147; JEAN RAUX: «Les recours à l'article 235 du traité CEE en vue de la conclusion d'accords externes», en *Mélanges offertes à P. H. Teitgen*, Ed. Pedone, 1984, pág. 407; G. PEETERS: «L'article 235 du traité CEE et les relations extérieures de la CEE», *RMC*, 1973, pág. 141; IVO SCHWARTZ «Le pouvoir normatif de la Communauté en vertu de l'article 235. Une compétence exclusive ou parallèle», *RMC*, julio de 1976, pág. 280, etc.

(14) JOHN A. USHER: *Op. cit.*, pág. 32.

artículo 2. Sin embargo, estas dudas fueron resueltas por el legislador comunitario al introducir el concepto de «calidad de vida» en algunas directivas (15) y por el Tribunal de Justicia al señalar que la protección del medio ambiente era un objetivo esencial de la Comunidad (16).

*Todas estas interpretaciones tuvieron como consecuencia que la Comunidad legislase ampliamente sobre esas materias con base en los artículos 100 y 235 del Tratado CEE (17) y aprobase tres programas fijando las directivas políticas de la acción (18). La decisión sobre la celebración de acuerdos internacionales se basaba en el artículo 235 TCEE desde el momento en que las condiciones requeridas por este artículo se veían satisfechas. La Comunidad, conforme a la jurisprudencia AETR, disponía de una competencia exclusiva*

---

(15) DO L 20/43, 1980.

(16) Asunto 240/83. Rec. 1985, pág. 531.

(17) Sobre la legislación en materia de medio ambiente, en la doctrina española, véase CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ: «La protección del medio ambiente en las comunidades Europeas y la adhesión de España: obligaciones en vigor», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 15, núm. 2, mayo-agosto 1988, págs. 383 y ss.; JOSÉ MARÍA BENEYTO: *Europa 1992. El Acta Unica Europea: Mercado Interior y Cooperación Política Europea*, Ed. Civitas, 1988, págs. 207 y ss.

(18) DOCE C 112 de 20-12-1973; DOCE C 139/77; DOCE C 46 de 17-2-1983, y con posterioridad a la firma del Acta DOCE C 328 de 7 de diciembre de 1987. Precisar al respecto, que los primeros programas no son derecho comunitario. Ello se debe a la naturaleza autónoma del Derecho Comunitario, ya que dichos programas fueron aprobados por el Consejo y los representantes de los Estados miembros. En relación al cuarto programa cabe precisar que aunque fuese adoptado por una resolución del Consejo, la voluntad de obtener efectos jurídicos del mismo no es manifiesta (H. J. GLAESNER: «L'environnement come objet d'une politique communautaire», en *La protection de l'environnement par les Communautés Européennes*, dirigido por JEAN CHARPENTIER, Ed. A. Pedone, París, 1988, pág. 5). En esta línea algún autor español nos indica, en cuanto a la naturaleza jurídica de estas declaraciones, que constituyen el llamado «derecho comunitario complementario» o fuentes subsidiarias de tal Derecho teniendo un valor normativo reflejo, que incide a través de actos normativos comunitarios típicos, en el Derecho de los Estados miembros, no siendo por ello meras declaraciones políticas (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE: *Op. cit.*, nota 14, pág. 390). Por último, el carácter mixto de estas declaraciones sugiere que estamos ante una materia en la que la Comunidad no tiene competencias exclusivas JESÚS GAMALLO ALLER: «Análisis de la evolución de la política comunitaria en medio ambiente al término el año europeo, 1987-88», *Boletín del Centro de Documentación Europea de Galicia*, núm. 2, marzo-abril de 1988.

si existían normas comunes y conforme al dictamen 1/76 de una competencia potencial en la medida en que la celebración del acuerdo fuese necesaria para realizar los objetivos del Tratado. A pesar de ello los límites competenciales derivados de la utilización del artículo 100-235 TCEE nunca estuvieron lo suficientemente claros (19).

*El Acta Unica (20) codifica la protección del medio ambiente en el título VII, en el artículo 100.A (21), en el preámbulo (22) y en una Declaración incluida en el Acta Final. La Comisión durante los trabajos preparatorios del Acta Unica propuso establecer una lista de materias medioambientales objeto de protección, que no fue aceptada (23). Finalmente, el artículo 130.R.1 establece un objeto am-*

---

(19) JEAN DE RUYT: *L'Acte Unique Européen*, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 1987, pág. 213.

(20) No vamos a analizar las disposiciones globales del Acta Unica europea en materia de medio ambiente y para ello nos remitimos a los excelentes y múltiples artículos y libros ya publicados: Véase el libro colectivo dirigido por JEAN CHARPENTIER: *La protection de l'environnement par les Communautés Européennes*, Ed. Pedone, París, 1988; en la revista número 51 de *Noticias/CEE*, abril de 1989, año V, aparecen dedicados a la cuestión los artículos de RAMÓN MARTÍN MATEO, pág. 69; DIONISIO SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, pág. 77, y NILA TORRES UGENA, pág. 93; en el libro colectivo dirigido por JURGEN SCHWARZE y HENRY SCHERMERS: *Structure and Dimensions*, *op. cit.*, los artículos de GERT NICOLAYSEN, pág. 111; ULRICH LESSURUN D'OLIVEIRA, págs. 123 y ss., y FRANCIS JACOBS, págs. 117 y ss.; DIRK VANDERMEERSCH: «The single european Act and the environmental policy of the European Economic Community», en *European Law Review*, 1987, págs. 407 y ss.; LUDWIG KRAMER: «The Single european Act and environmental protection: reflections on several new provisions in community law», *CMLR*, 24, 659-688, 1987; abarcando además otros aspectos del Acta véase, H. J. GLAESNER: «L'Acte Unique Européen», *RMC*, núm. 298, junio de 1986; J. P. JACQUÉ: *Op. cit.*; GIACINTO BOSCO: «Commentaire de l'Acte Unique Européen des 17-28 février 1987», *Cahiers de droit Européen*, 1987, núm. 4-5, págs. 355 y ss., etc.

(21) Que establece un procedimiento excepcional para las medioambientales ligadas a la realización del mercado interior y garantiza un nivel de protección elevado del medio ambiente.

(22) La referencia a los Derechos del Hombre se refiere expresamente a la Carta Social Europea la cual consagra el derecho a la salud que puede servir, de modo limitado, a la reivindicación de un Derecho al medio ambiente (J. P. JACQUÉ: *Op. cit.*, pág. 605).

(23) Véase sobre las negociaciones durante la Conferencia y sobre las distintas posiciones nacionales, J. P. JACQUÉ: «L'Acte Unique Européen», *RTDE*, 1986, págs. 604 y ss.

plio (24) de la acción comunitaria medioambiental, poco innovador en relación al que aparecía en los programas de acción anteriores (25) y que fue aceptado por los Estados debido a que se estableció como norma general la regla de la unanimidad (26) para decidir las acciones a emprender (27).

*La formulación de este artículo ha tenido como consecuencia el que se haya dejado abierto el problema de los límites competenciales de la CEE (28) y que en cierto modo se limite el campo de apreciación y la autonomía comunitarias sobre la base del artículo 235 (29). Límites que se ven acentuados en otras disposiciones del título VII, como las relativas al principio de subsidiariedad (130.R.4), a la financiación por los Estados, a la competencia internacional de la Comunidad (130.R.5) y a la posibilidad de medidas de mayor protección compatibles con el Tratado, por parte de cada*

---

(24) Concepto de medio ambiente ciertamente amplio que cubre el medio ambiente natural (paisaje, flora, fauna, aire...) y el artificial (zonas urbanas, patrimonio arquitectónico...) y que «descansa en consideraciones no sólo ecológicas sino también económicas» (HANS SCHEUER: «Aspects juridiques...», *op. cit.*, pág. 451). Además dicho concepto sigue teniendo plena vigencia con posterioridad al Acta Unica Europea (DU VIVIER: *Op. cit.*, pág. 225). Por último cabría indicar que se trata de «formulaciones jurídicas indeterminadas», poco operativas (ALFONSO PÉREZ MORENO, en *Libro Homenaje al profesor J. L. VILLAR PALASÍ*, Ed. Civitas, Madrid, 1988, pág. 1007).

(25) Así, en el primer programa de acción se señalaba que la política comunitaria en materia de medio ambiente «tiene por objeto mejorar la calidad y marco de vida, el medio ambiente y las condiciones de vida de los pueblos que hacen parte de ella. Debe contribuir a poner la expansión al servicio del hombre procurando un medio ambiente que le asegure las mejores condiciones de vida posibles y a conciliar esta expansión con la necesidad, cada vez más imperiosa, de preservar el medio ambiente», DOCE C 112 de 20-XII-1973.

(26) Véase JACOBS: *Op. cit.*, pág. 117; DU VIVIER: *Op. cit.*, pág. 226, y DE RUYF: *Op. cit.*, pág. 215.

(27) Como indica el artículo 130S del Acta Unica que «el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, decidirá la acción que la comunidad deba emprender. El Consejo determinará, en las condiciones previstas en el párrafo precedente, las cuestiones que deben regirse por decisiones que habrá que tomar por mayoría cualificada».

(28) L. KRAMER: *Op. cit.*, pág. 664.

(29) JEAN DE RUYT: *Op. cit.*, pág. 214.

Estado (13.R-T). Todo ello y algún otro retroceso (30) podría tener como consecuencia el que se limiten en vez de extenderse los poderes comunitarios en dicho ámbito (31).

La política medioambiental comunitaria interna o internacional desde la entrada en vigor del Acta goza de una base jurídica explícita en los Tratados comunitarios en la que fundamentar jurídicamente sus actos normativos. Cabe plantearse si ello excluye la utilización del artículo 235 del TCEE. Parte de la doctrina (32) afirma que dicha base jurídica ya no podrá ser utilizada en el sector al existir el título séptimo. Hay que recordar que el artículo 235 es utilizado en aquellos ámbitos regulados por el tratado pero para los cuales los poderes de acción no han sido previstos, siendo necesaria una acción de la Comunidad (33). Es una cláusula general de ampliación de competencias comunitarias, que permite llenar ciertas lagunas del Tratado (34). Por ello *entendemos qu la entrada en vigor del Acta Unica no sólo no compromete las potencialidades del artículo 235, sino que al contrario las refuerza*, en ciertos aspectos. Más precisamente, en el ámbito de la protección del medio ambiente, en la medida en que las nuevas disposiciones no afirman la «plena competencia» de la CEE, el artículo 235 permanece aplicable (35) y hay que admitir que se pueda seguir justificando su aplicación (36). Así, y aunque se trate de ejemplos «indirectos», desde la entrada en vigor del Acta Unica, los acuerdos de acción concertada de proyectos medioambientales con el COST (37), el Acuerdo de Cooperación entre la CEE y el Reino de Suecia (38) en investigación en desechos y reciclados, o los celebrados con Norue-

---

(30) Como por ejemplo la declaración final sobre la energía o la confusa distribución de competencias en el ámbito internacional.

(31) FRANCIS JACOBS: *Op. cit.*, pág. 121.

(32) J. DE RUYT: *Op. cit.*, pág. 214; H. J. GLAESNER: «L'environnement comme objet...», *op. cit.*, pág. 8; JESÚS GAMALLO ALLER: «Análisis de la evolución de la política comunitaria...», *op. cit.*, pág. 47.

(33) F. JACOBS: *Op. cit.*, pág. 121.

(34) Véase el artículo 235 y la bibliografía sobre el mismo, citada en nota 13.

(35) A. TIZZANO: «Quelques rémarques générales sur...», *op. cit.*, pág. 47.

(36) J. M. BENEYTO: *Op. cit.*, pág. 213.

(37) DOCE L 344/12 de 13-12-1988 (88/615/CEE).

(38) DOCE L 276/11 de 7-10-1988 (85/511/CEE).

ga (39) y Finlandia (40) en el campo de investigación y desarrollo en medio ambiente se basan en la consideración de que el Tratado CEE no prevé para la adopción de dichas decisiones más base jurídica que la del artículo 235.

## II. EL RÉGIMEN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CEE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

### A) *El principio de cooperación internacional y las reglas generales de su puesta en práctica*

El Acta ha supuesto un avance (41) al consagrar el principio de cooperación internacional en el artículo 130.R.5 (42), que ya venía anunciado desde el primer programa de acción. Este principio *impone a la CEE y a sus Estados miembros la obligación de cooperar con terceros países y Organizaciones Internacionales en materia de protección del medio ambiente.*

*El Acta Unica es precaria en indicar las normas por las que debe regirse dicha cooperación.* Sin embargo, con anterioridad ya se habían aprobado algunas pautas al respecto en los programas

---

(39) DOCE L 394/1 de 20-10-1989 (89/557/CEE).

(40) DOCE L 304/8 DE 20-10-1989 (89/558/CEE).

(41) Sobre todo si se compara con el estado actual de desarrollo del derecho Internacional del medio ambiente que no impone a los Estados una obligación sustantiva general de cooperar de forma permanente para prevenir la contaminación. El principio jurídico tradicional del derecho internacional enunciado por la máxima latina «sic utere tuo ut alienum non laedas» impone a los Estados la obligación de obrar con diligencia para evitar daños a terceros Estados. En supuesto de accidente que causen daños transfronterizos, los Estados están obligados a informar inmediatamente del mismo y a cooperar en las tareas de urgencia... Véase FERNANDO MARIÑO MENÉNDEZ, en M. DÍEZ DE VELASCO: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo I, octava edición, 1988, págs. 438 a 460.

(42) El artículo 130.R.5 dispone que «en el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 228».



de acción y en otras resoluciones (43) de la CEE y sus Estados: Así, el primer principio ya enunciado desde el primer programa de acción y retomado en el artículo 130.R.4 del Acta es el «principio de actuación en el nivel de acción adecuado» (local, regional, nacional, comunitario o internacional). La cooperación a escala mundial, por su parte, debe concentrarse en aquellos sectores que requieren de modo específico un esfuerzo universal (44).

Otros «principios» o «constantes» de la cooperación internacional de la Comunidad son el de su voluntad de tener una presencia activa en aquellas Organizaciones Internacionales, fundamentalmente las dependientes de Naciones Unidas, en que se negocian proyectos de convenio y códigos de comportamiento para prevenir la contaminación así como en los programas de acción internacional y en los órganos y comisiones creados por convenciones internacionales. Además, debe de promover la armonización internacional y nuevas formas de cooperación internacional más eficaces y tiene la intención de participar y aplicar eficazmente aquellos convenios y protocolos que hayan sido concluidos por la Comunidad y de adherirse a otros nuevos. Por otra parte se establece como objetivo el aumento de los esfuerzos para promover la investigación y las políticas medioambientales a nivel internacional. En relación a los países en vías de desarrollo, la Comunidad ha introducido el objetivo de la protección del medio ambiente en sus programas y proyectos de cooperación, en el marco de sus acuerdos de cooperación con terceros países.

*Con la entrada en vigor del Acta Unica hay que plantearse si la Comunidad debe acomodar el conjunto sus acciones de cooperación internacional en materia de medio ambiente a los "principios" recogidos en el artículo 130.R.2 y 3 (45). Entendemos que, en su*

---

(43) Véase los programas de acción y la «Nueva exposición de los objetivos y principios de la política comunitaria en medio ambiente» (DOCE C 139 de 13-6-1977).

(44) «Nueva exposición de objetivos...», *op. cit.*, p. 20.

(45) El artículo 130.R.2 señala que «la acción de la comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la comunidad». El artículo 130.R.3 dispone que «en la elaboración de su acción en relación con el medio ambiente, la Comu-

*acción exterior*, como regla general la comunidad no está sujeta por estos «principios» y ello porque debe primar el criterio de la eficacia (46) sobre el de la sujeción al conjunto de los mismos (47), los cuales no son por sí oponible a los terceros con los que coopera la Comunidad. Además, según doctrina relevante, la naturaleza de estos requisitos, incluso en la esfera comunitaria, es más política que legal: son exigencias de carácter político (48) y es difícil deducir de ellos concretas consecuencias legales (49).

## B) *Cooperación Internacional con Estados Terceros y con Organizaciones Internacionales*

*La Cooperación Internacional en materia medioambiental con Estados Terceros* se realiza, en primer lugar, por el establecimiento de la obligación de "intercambio de información y las consultas" entre la Comunidad y los mismos. Múltiples acuerdos bilaterales en forma de canje notas, adoptados sin una base jurídica precisa (el TCEE), así lo han previsto con Austria, Noruega, Suecia, Suiza, Canadá, Estados Unidos y Japón (50) o con el conjunto de los países AELC por la declaración conjunta de Luxemburgo de abril de

---

nidad tendrán en cuenta: 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 falta de acción; el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones».

(46) Entendido en el sentido de facilitar la toma de decisiones en los órganos internacionales correspondientes.

(47) Así, en la Decisión del Consejo de 14-X-1988 relativa a la celebración del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y del protocolo de Montreal se indica que dichos instrumentos tienen en cuenta el «principio de acción preventiva y el de los datos científicos y técnicos disponibles en la echa de aprobación», pero no se alude a todos ellos. (Véase la decisión en DOCE L 297/8 de 31-10-88.)

(48) F. ROELANTS DU VIVIER: *Op. cit.*, pág. 226.

(49) L. KRAMER: *Op. cit.*, pág. 226.

(50) Véase SEC de 28/4/78, SEC (78) 1493; 2/2/81, SEC (81) 244; 9/12/77, SEC (77) 4022; 12/2/75, SEC (75) 4081; 6/11/75, SEC (75) 2132; 1/7/74, SEC (74) 2581 final.

1984 (51). Además la Comunidad participa en reuniones internacionales sobre el tema. Recientemente, ha empezado a cooperar de modo «oficioso» con los países del Este. Así el 29 y 30 de mayo de 1989 la Comunidad participó por primera vez en una reunión multilateral sobre medio ambiente organizada por un país de Este (52). La finalidad de dichas consultas es la de facilitar el entendimiento mutuo, clarificar las posiciones recíprocas, promover la armonización y el enfoque común de los problemas a nivel internacional así como contribuir a la negociación satisfactoria de acuerdos internacionales.

Por otra parte, la Comunidad, con base en el *principio de promover o coordinar la investigación internacional* ha firmado acuerdos con el COST, Suecia, Noruega y Finlandia (53).

Una de las grandes líneas de acción, basada en el *principio de integración de la política medioambiental en otras políticas* (54), ha sido la integración de la misma en el ámbito de la política comunitaria de cooperación al desarrollo. La Comunidad opina que existe una clara interdependencia entre la política de desarrollo y la del medio ambiente (55). Ello fue tenido en cuenta desde el segundo programa de acción, en los proyectos de cooperación y acuerdos internacionales de cooperación con países en vías de desarrollo. En 1984 la Comunidad se adhirió a los principios de la declaración

(51) XVIII Informe General de la Actividad de las Comunidades, núm. 652. Véase también el XXII Informe general, pág. 260.

(52) *Bol. CE*, 5, 1989, pág. 2.1.162. Esta cooperación, sin embargo se va a centrar en el marco del «segundo paquete» de la CSCE, en el que tras 27 meses de negociaciones se redactaron las conclusiones que no pudieron ser adoptadas debido a la oposición rumana a que se hicieran referencias a los Derechos Humanos (XXIII Informe Genral, 1989, pág. 908).

(53) Véase la referencia en notas 37, 38, 39 y 40, respectivamente.

(54) Como señala el artículo 130.R.2 «las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad».

(55) Véase la resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, reunidos en el seno del Consejo de 3 de octubre de 1984, sobre la relación entre el medio ambiente y el desarrollo (*DOCE C 272/1* de 12-10-84). Y el 4.º programa de acción, *op. cit.*, pág. 37. Recientemente el Consejo adoptó, el 29 de mayo de 1990 otra resolución sobre la relación entre medio ambiente y desarrollo, en la que se reconocía la necesidad de aportar más recursos para ayudar al tercer mundo, en este campo.

de 1-2-1980 sobre las políticas medioambientales y los procedimientos relativos al desarrollo económico. Para ponerlos en práctica realiza actividades de intercambio de información y coordinación con el Comité Institucional Internacional de Desarrollo en Medio Ambiente (CIDIE). Además también participa en los trabajos de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y desarrollo.

En los Convenios de Lomé y en el marco de los acuerdos firmados con los países ribereños del Mediterráneo la Comunidad ha incluido la protección del medio ambiente en su política de desarrollo (56). La Comunidad presta apoyo técnico y financiero para ejecutar los objetivos prioritarios que en la actualidad son combatir la desaparición de los bosques tropicales, según las directrices del Programa de desarrollo de las Naciones Unidas y la desertización en Africa según el Plan de actuación adoptado por una resolución del Consejo en 1986 y otros relativos a la gestión de las aguas, la adopción de sistemas de explotación agrícola y de métodos de utilización de la energía que no sean perjudiciales para el medio ambiente.

Todas estas actividades bilaterales que se concretan en intercambios de información, investigaciones conjuntas, y programas de cooperación, aunque se trate de acciones de la Comunidad (por ejem-

---

(56) En relación a otras «regiones del mundo», recientemente, la Comisión, en una Comunicación (COM (90) 176 Final, Bruselas, 11 de junio de 1990) relativa a las «Orientaciones para la cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia» indicaba que «el desarrollo de la cooperación con los PVD-ALA en el ámbito del medio ambiente reviste un carácter fundamental debido al carácter global de los problemas que se plantean, a la importancia de determinados problemas específicos de los PVD-ALA (por ejemplo selvas tropicales) y a la necesidad manifiesta de un apoyo técnico y financiero reforzado ofrecido por la Comunidad a los PVD-ALA en materia de medio ambiente». En el anexo 3 de dicha comunicación se especificaban los objetivos e instrumentos de la cooperación medioambiental entre ambas regiones. Dichas medidas se traducen, fundamentalmente, en la realización sistemática de una evaluación previa del efecto medioambiental de todo proyecto o programa y en la asignación de al menos el 10 por 100 de los medios de cooperación financiera y técnica y de la cooperación económica a la financiación y realización de proyectos específicos de protección del medio ambiente. En relación a los países del «centro y del este europeos» el 16 de junio de 1990, en Dublín, los Ministros de Medio Ambiente de la Comunidad y de dichos países llegaron a un acuerdo de principio sobre las medidas que han de ser adoptadas para mejorar el medio ambiente en Europa. (Véase sobre esto último el anexo II a las Conclusiones del Consejo Europeo de Dublín, de 25 y 26 de junio de 1990.)

plo, la financiación de actividades de cooperación), por su propia naturaleza no constituyen «reglas comunes» de Derecho Comunitario que pudieran verse afectadas por acuerdos que los Estados miembros pudiesen desear concluir en estos ámbitos (57).

La otra gran línea de acción en materia de cooperación internacional en medio ambiente gira en torno a *la participación comunitaria en los trabajos de las Organizaciones Internacionales o en los "Organos" creados por convenciones internacionales específicas sobre protección del medio ambiente:*

Por una parte, *la Comunidad participa en los trabajos de múltiples Organizaciones Internacionales* como la UNDP, UNEPA, FAO, UNESCO, OCDE, CEPE, IMO, OMS, ILO, Consejo de Europa (58), en las que se tratan, entre otras materias, la protección del medio ambiente. Más específicamente, la Comisión y el PNUMA, mediante un canje de notas (59), acordaron establecer «relaciones de colaboración» con el objeto de reforzar y desarrollar la cooperación existente entre ambas Instituciones para la consecución más efectiva de los objetivos de protección del medio ambiente. Con base en ese acuerdo la Comunidad participa en las reuniones de la Organización, se intercambian documentación, celebran consultas sobre problemas de interés común, etc. Este tipo de acuerdos con otras Organizaciones Internacionales, sin embargo, «no tienen naturaleza normativa y no se refieren a cuestiones de fondo (60)».

Por otra parte, *la Comunidad participa en los "órganos" creados por algunas convenciones internacionales de protección del medio ambiente*, con la finalidad de garantizar el funcionamiento del acuer-

---

(57) Véase, por ejemplo, la Decisión del Consejo de 28 de junio de 1984 relativa a la celebración del Acuerdo de Bonn en materia de lucha contra la contaminación del mar del Norte por hidrocarburos y otras sustancias peligrosas (DOCE L 188/7 de 16-7-84). Véase también, ANTONIO REMIRO BROTONS: «Las Relaciones Exteriores de las Comunidades europeas», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, vol. III, dirigido por E. García de Enterría y otros, Ed. Civitas, 1986, pág. 651.

(58) Véase a este respecto, «Rélations des Communautés Européennes avec les Organisations Internationales», *Commission des Communautés Européennes*, 1989; cuarto programa de acción, *op. cit.*

(59) DOCE C 248/2 de 16-9-83.

(60) JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA: «Aproximación a la delimitación de la competencia internacional de la CEE», en la *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1989, D-11, pág. 147.

do. Entre ellos destaca la participación en el «Comité Permanente» establecido por el Acuerdo de Berna sobre la conservación de la vida salvaje y del medio natural en Europa (61), en la Comisión Internacional para la protección del Rin contra la contaminación (62), o en la Comisión para la conservación de la fauna y de la floramarina del Antártico (63).

*El objeto de la participación comunitaria* en «Organos y Organizaciones Internacionales» es el de «hacerse oír» y «aportar su contribución original» (64) en las acciones internacionales que se realizan para la protección del medio ambiente, contribuyendo, al mismo tiempo, al desarrollo progresivo del Derecho Internacional en esta materia.

*La característica más significativa* y que determina el lugar que ocupa la Comunidad en la protección del medio ambiente en la vida internacional, es su *capacidad de adoptar normas obligatorias para sus Estados miembros*. En este sentido, como indica A. KISS (65) la Comunidad realiza una función de aceleración y de armonización normativa, que determinan su eficacia.

Por otra parte, valorar en su justa medida la acción comunitaria de protección del medio ambiente en el ámbito internacional supone tener en cuenta que en ciertos supuestos la Comunidad realiza una «*estrategia de aplicación autónoma*» de textos elaborados en otras Instituciones Internacionales o de normas convencionales de incierta aplicación, lo que implica una superación de su eficacia a la luz de su estatuto jurídico en dichas Organizaciones (66). Por último,

---

(61) Véase A. TH. S. LEENEN: «Participation of the EEC in International environmental agreements», en *Legal issues of European Integration*, 1984/1, pág. 97. (*Bol. CEE*, 1983, núm. 11, 2.1.108.)

(62) DOCE L 240/48 de 19-9-77 y *Bol. CEE*, 1983, núm. 6, 2.1.117.

(63) Véase ALEXANDRE KISS: «L'Harmonisation de l'action communautaire avec l'action d'Organisations Internationales plus vastes», en *La protection de l'environnement par les Communautés Européennes*, dirigido por JEAN CHARPENTIER, Ed. A. Pedone, 1988, pág. 154.

(64) «Nueva exposición de objetivos...», *op. cit.*, pág. 20. Cuarto programa de acción.

(65) A. KISS: *Op. cit.*, pág. 154.

(66) Ello se ha visto reflejado en ciertas directivas comunitarias que han retomado textos internacionales elaborados en otras Instituciones Internacionales o normas que figuraban en convenciones internacionales (ej. directiva de 2 de abril de

otra forma menos nítida, de cooperación comunitaria con Organizaciones Internacionales es la *ejecución, a nivel comunitario, de compromisos adoptados por sus Estados miembros fuera del sistema comunitario* (67).

### III. EL ALCANCE JURÍDICO DEL PODER DE LA COMUNIDAD EUROPEA PARA CELEBRAR TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

#### A) *La práctica convencional de la Comunidad en materia de protección del medio ambiente y el carácter mixto de los acuerdos internacionales*

La Comunidad Europea para llevar a la práctica su política comunitaria medioambiental además de los actos de derecho derivado se ha adherido a múltiples convenios y a sus protocolos, que en ciertos sectores como el de la conservación de la flora y fauna o el de la reducción de la contaminación de las aguas marinas, constituyen el núcleo esencial de la legislación comunitaria (68) o en otros sectores, como el de la protección del aire, la complementan.

1. En la acción comunitaria de "*protección del agua contra la contaminación*" ha tenido singular importancia la celebración de

---

1979, DOCE L 103 de 25-4-1979 en relación a la Convención de Berna de 1979; directiva de 20 de marzo de 1970, DOCE L 76 de 6-4-1970 en relación con los reglamentos 15 y 24 de la Comisión Económica para Europa, etc.).

(67) A. TH. S. LEENNEN: *Op. cit.*, pág. 98. Como indica este autor, cabe destacar dos ejemplos: La directiva núm. 80/51 de 12 de diciembre de 1979, aplicando los estándares de emisiones acústicas establecidos por el ICAO (DOCE, 1980, L 18/26) y el reglamento núm. 3226/82 de 3 de diciembre de 1982, sobre aplicación de la convención de Washington sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre.

(68) El grueso de la normativa comunitaria de protección del medio ambiente ha sido desarrollada por actos comunitarios de Derecho derivado. La acción comunitaria contra la contaminación del agua se ha dirigido a la lucha contra la contaminación por determinadas sustancias peligrosas. Contra la contaminación del aire las normas se han orientado a la fijación de valores límites admisibles de ciertas sustancias y a la lucha contra la contaminación de la atmósfera derivada de instalaciones industriales y la proveniente de gases de vehículos de motor...

acuerdos internacionales, en los que básicamente se establecen obligaciones de comportamiento. En primer lugar destaca el *Convenio de París para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre* (69) de 4-6-1974 (70) y las medidas de aplicación del mismo relativas a vertidos de mercurio y cadmio (71) así como el protocolo para introducir la contaminación marina a través de la atmósfera en el ámbito del acuerdo (72).

Por iniciativa del Programa de Naciones Unidas del Medio Ambiente los Estados costeros del Mediterráneo se reunieron en Barcelona en 1975 en donde acordaron un «plan de acción» para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (73). A finales de 1975 la Comunidad fue autorizada por el Consejo a participar en las negociaciones, que tuvieron como resultado un *convenio de carácter marco-regional de protección del Mediterráneo contra la contaminación* que va acompañado de protocolos (74) específicos y prevé su puesta en práctica por medio de nuevos protocolos y convenios complementarios. Este convenio, gestionado por el PNUMA, sentó las bases para un enfoque coordinado de la protección del Mediterráneo ya que las partes «se comprometen a tomar individual o colectivamente todas las medidas apropiadas, conforme al convenio y protocolos, para reducir, prevenir y combatir la contaminación en el Mediterráneo» (art. 4). La Comunidad lo firmó en 1976 y fue concluido por el Consejo en 1977 (75), junto a uno de sus protocolos relativo a operaciones de inmersión de buques y aeronaves. En aplicación del artículo 4.2, 8 y 15 del Convenio y debido al incremento de la industrialización, turismo y urbanización de zonas costeras la CEE aprobó, en 1983 un protocolo por el que

---

(69) Derivada de estuarios, ríos... Por este convenio se conciertan acciones a nivel regional, nacional y global en la prevención de la contaminación marina.

(70) Decisión 75/437/CEE, DOCE L 194, 25-7-1975, pág. 5.

(71) DOCE L 375/20 DE 31-12-85. Por el que se establecen unos valores límites así como la necesidad de autorización previa.

(72) DOCE L 24 de 27-1-87.

(73) STANLEY P. JOHNSON y GUY CORCELLE: *The Environmental Policy of the European Communities*, Ed. Graham, Trotman, 1989, pág. 296.

(74) El primero de ellos relativo a la prevención de la contaminación por operaciones de inmersiones efectuadas por buques y aeronaves.

(75) DOCE L 240/1 de 19-9-77.



las partes se comprometen a «adoptar las medidas apropiadas para prevenir, combatir y reducir la contaminación del mar Mediterráneo causada por descargas de ríos, establecimientos costeros o de cualquier otra fuente terrestre» (76) y en 1984 el protocolo relativo a «zonas especialmente protegidas del Mediterráneo», con vistas a proteger los recursos y zonas naturales así como el patrimonio cultural.

En 1981 la Comunidad concluyó un *convenio para la protección de la contaminación del mar por hidrocarburos y otras sustancias peligrosas* (78) y el 28 de junio de 1984 una decisión el Consejo aprobaba la conclusión del *acuerdo relativo a la cooperación en materia de lucha contra la contaminación del Mar del Norte por hidricarburos y otras sustancias peligrosas* (79), que sucede (art. 19.2) y complementa el acuerdo de Bonn de 9 de junio de 1969. Este acuerdo «se aplica cuando la presencia o amenaza de hidrocarburos o de otras sustancias susceptibles de contaminar las aguas del Mar del Norte constituyan un grave e inminente peligro para las costas o los intereses conexos de una o más partes contratantes» (art. 1). En el acuerdo se establece la obligación de información e investigaciones comunes y la posibilidad de pedir asistencia de las otras partes, en caso de necesidad.

En cuanto a la protección del agua de los ríos frente a la contaminación, el Consejo aprobó el 25 de julio de 1977 la *convención relativa a la protección del Rin contra la contaminación química* (80). La Comunidad, que había participado en las negociaciones del convenio, entró a formar parte de la Comisión Internacional para la protección del Rin, por un protocolo adicional de 3 de diciembre de 1976. En esta convención las partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para eliminar la contaminación de las aguas de superficie del Rin, contenidas en diversos anexos. En 1982 el Consejo adoptó una medida relativa a un complemento al anexo IV de la Convención sobre valores límites para el mercu-

---

(76) DOCE L 67/1 de 12-3-83.

(77) DOCE L 683 de 10-3-84.

(78) DOCE L 162de 19-6-81.

(79) DOCE L 188/7 de 16-7-84.

(80) DOCE L 240/35 de 19-9-77.

rio (81) y sucesivamente sobre el cadmio (82) (1985), el tetracloruro de carbono (83) y el mercurio procedente de los sectores distintos de la electrólisis de los cloruros alcalinos (84) (1988), que fijaban los valores límites sobre dichas sustancias propuestos por la Comisión Internacional.

En conexión con estos convenios, la Comunidad ha preparado una serie de estudios y ha aprobado un sistema comunitario de información en materia de control y reducción de la contaminación marina por hidrocarburos.

2. La Comunidad también se ha adherido a diversos convenios cuyo contenido se refiere a la *protección del aire contra la contaminación*. Así la Comunidad, que había participado en las negociaciones de la *Convención sobre contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia*, desarrolladas en el marco de la Comisión Económica para Europa, adoptó dicho acuerdo el 11 de junio de 1981 (85). Se trata de un acuerdo marco (86) en el que las partes se comprometen a elaborar, por medio del intercambio de información, consultas, actividades de investigación y vigilancia, políticas y estrategias para combatir los vertidos contaminantes de la atmósfera (art. 2). Además señalaban la necesidad de poner en

---

(81) DOCE L 210 de 19-7-82.

(82) DOCE L 175 de 5-7-85. La directiva 83/513/CEE ya había fijado los valores límites para vertidos de cadmio en el medio acuático de la Comunidad, idénticos a los fijados en la proposición de la Comisión Internacional (DOCE L 291 de 24-10-83, pág. 1).

(83) DOCE L 183/27 de 14-7-88. Esta decisión ya se basó en el artículo 130S del Acta Unica Europea. La directiva 86/280/CEE ya había fijado los valores límites de tetracloruro de carbono, idénticos a los establecidos por la Comisión (DOCE L 181 de 4-7-86, pág. 16).

(84) DOCE L 183/30 de 14-7-88.

(85) DOCE L 171/11 de 27-6-81.

(86) Este acuerdo, por otra parte, era muy importante desde el punto de vista político debido a que era la primera vez que la Comunidad Europea, como tal, era parte contratante en una convención en el contexto este-oeste. De todos modos, el representante de la Unión Soviética hizo una declaración verbal, en nombre de los países socialistas, señalando que aún aceptando la fórmula de dicho acuerdo sobre la participación de organizaciones internacionales, no había un cambio de actitud hacia dichas organizaciones, ni a su estatuto y que ello no podría ser usado como precedente para negociaciones en acuerdos futuros ni que ello confería ventajas adicionales a ninguna parte.

marcha un «programa concertado de vigilancia y evaluación del transporte a larga distancia de contaminantes atmosféricos en Europa» (art. 9), que fue desarrollado por un protocolo (87) relativo al reparto de contribuciones obligatorias para la financiación a largo plazo de dicho programa (EMEP).

Desde 1981, en el marco del PNUMA, se habían realizado trabajos preparatorios sobre una *convención para la protección de la capa de ozono*, que fue adoptada en Viena el 22 de marzo de 1985 y firmada por la Comunidad y más de 22 Estados, y adoptada por el Consejo por una decisión (88) de 14 de octubre de 1988. Es una convención-marco por el que las Partes se comprometen a tomar las medidas apropiadas para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes de actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono y a cooperar en la investigación, intercambio de informaciones, en la formulación de medidas... El 16 de septiembre de 1987, en aplicación del mismo, se adoptó un protocolo por el que se establecían unas medidas de control sobre las sustancias que agotan la capa de ozono.

3. En cuanto a *la protección de la fauna y la flora* la acción CEE se ha plasmado en la celebración de tratados internacionales y en la aprobación de reglamentos directivos y recomendaciones (89). El 3 de diciembre de 1981 el Consejo (90) adoptó el *convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre natural en Europa*, que había sido negociado con la participación de la Comunidad, en el marco del Consejo de Europa, y por el que cada parte asume una serie de obligaciones de comportamiento para la protección de ciertas especies y de sus habitats naturales. El 24 de junio de 1982 se adhirió al *acuerdo de Bonn sobre la conservación de especies migratorias pertenecientes a la fauna silvestre* (91), que había sido negociado en el marco del PNUMA, por el que las partes realizan

---

(87) DOCE L 181/1 de 4-7-86.

(88) DOCE L 297/8 de 31-10-88.

(89) DOCE L 21 de 28-1-75.

(90) DOCE L 38/1 de 10-2-82. Anteriormente el Consejo había adoptado una directiva sobre conservación de pájaros salvajes (DOCE L 103 de 25-4-79, pág. 1, 79/409/CEE).

(91) DOCE L 210/10 de 19-7-82. (Anteriormente se había adoptado la directiva 79/409.)

trabajos de investigación, acuerdan una protección inmediata a ciertas especies así como se comprometen a concluir acuerdos posteriores para la conservación y gestión de otras especies migratorias. Además la Comunidad aprobó un *reglamento de aplicación del Convenio de Washington de 1973 sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres* (92). La Comunidad, sin embargo, no es parte en ese convenio debido a que la modificación que se aprobó del mismo para incluir en ella a la Comunidad no ha recibido el número de ratificaciones suficientes (93).

4. Por otra parte la Comunidad ha concluido convenios internacionales que aunque no hayan sido celebrados en aplicación de la política comunitaria de medio ambiente contribuyen a la conservación del mismo: Entre éstos cabe destacar el *Convenio sobre conservación de los recursos marinos vivos del Antártico* (94), el *convenio para la conservación del salmón en el Atlántico norte* (95), o el *Convenio sobre la pesca y la conservación de los recursos vivos en el mar Báltico y las Belts* (96), todos ellos basados jurídicamente en el artículo 43 del TCEE.

5. Además, la Comunidad sigue negociando, está en espera de celebración o tiene como uno de sus objetivos la adhesión a diversos acuerdos multilaterales de protección del medio ambiente: Entre ellos cabe destacar el Convenio de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, el Convenio de Oslo de 1972 (protección del mar del Norte y noroeste Atlántico contra la contaminación por buques y aeronaves), el Convenio de Londres de 1973 (Organización Marítima Internacional), el Protocolo de Helsinki para la reducción de emisiones sulfurosas (en el marco del acuerdo de Ginebra de 1979), la convención número 147 de la Organización Internacional del Tra-

---

(92) Reglamento (CEE) núm. 3626/82 de 3 de diciembre de 1982 (*DOCE L 384/1* de 31-12-82). Véase asimismo el Reglamento (CEE) núm. 3418/83 de la Comisión de 28 de noviembre de 1983 sobre las disposiciones relativas a la exposición y a la utilización uniformes de los documentos requeridos para la aplicación en la Comunidad del convenio (*DOCE L 344/1* de 7-12-83).

(93) STANLEY JOHNSON y GUY CORCELLE: *Op. cit.*, pág. 306.

(94) *DOCE L 252* de 5-9-81.

(95) *DOCE L 378/24* de 31-12-82.

(96) *DOCE L 237/4* de 26-8-83.

bajo, la Convención SOLAS (Organización Marítima Internacional), el memorándum de París sobre el «Port State Control», el Convenio de Cartagena para la protección del medio ambiente marino en la región del Caribe (PNUMA), el de Nairobi para la protección de las costas de Africa Oriental y el convenio para la protección de animales vertebrados usados para propósito experimentales y científicos (Consejo de Europa) (97).

Todos estos convenios multilaterales a los que se ha adherido la Comunidad en materia de protección del medio ambiente son *acuerdos mixtos* en los que o bien parte de las disposiciones del mismo son de competencia potencial de la CEE, o parte competencia potencial y parte competencia exclusiva, o parte competencia exclusiva y el resto competencia estatal (98). *El principal problema que se deriva de los mismos es el de señalar en relación a qué materias o disposiciones del acuerdo la Comunidad tiene competencias, asume obligaciones y derechos.* Ello en principio nos exige examinar los criterios a que obedece el reparto de competencias CEE/Estados miembros, en materia de protección del medio ambiente. Sin embargo no hay un reparto competencial claro debido a que no siempre se han realizado los acuerdos con base en la jurisprudencia AETR, a diferencia de lo que ocurre con otros acuerdos mixtos en otras materias. Tampoco a través de la celebración de Tratados ha sido posible delimitar más claramente los ámbitos competenciales respectivos. Por ejemplo, al aceptar la convención de París para la prevención de la contaminación de origen terrestre, la Comunidad no había adoptado normas comunes, si bien posteriormente se adoptó la directiva 76/464, que sólo cubre parte de la materia del acuerdo. Por otra parte, de los programas de acción y de algunas directivas se deduce que las competencias así ejercidas no eran exclusivas (99). Es difícil admitir, en general, que por estos acuerdos mixtos las competencias que la CEE ejerza se hayan convertido en exclusivas produciendo un efecto de sustracción de la materia a la capacidad convencional de los Estados miembros.

---

(97) Fuente: Cuarto programa de acción, STANLEY JOHNSON y GUY CORCELLE: *Op. cit.*

(98) G. L. CLOSE: «Subordination clauses in mixed agreements», en *International and comparative law quarterly*, vol. 34, parte 2, abril de 1985, pág. 383.

(99) Véase nota 114 y la doctrina allí citada.

La celebración de estos acuerdos mixtos es necesaria en la práctica por el carácter limitado de la capacidad convencional de la Comunidad Europea debido a que ella sola no podría asumir las obligaciones y derechos de la «parte comunitaria» (CEE más sus Estados miembros). La duda está en averiguar para qué materias del acuerdo la Comunidad asume las obligaciones y los Derechos. Del examen de los acuerdos no podemos dar una respuesta.

Así, *en algunos casos se deduce del texto de los acuerdos que esa es una cuestión interna de la Comunidad*, tal y como señala el dictamen 1/78 (100). Por ejemplo, el artículo 15 de la Convención para la protección del Rin dispone que «para la aplicación de la presente convención, la Comunidad Económica Europea y sus Estados miembros actúan en los ámbitos que son de sus respectivas competencias». En la mayoría de los casos en los que el acuerdo no prevé una notificación de competencias comunitarias a los terceros Partes en el mismo se puede pensar que en el supuesto de exigirse responsabilidad internacional por incumplimiento de obligaciones convencionales de la «parte comunitaria», la responsabilidad es solidaria de la CEE y sus Estados miembros frente a los terceros.

*En algún caso (101) por la presión de Estados terceros Partes en el acuerdo se insertó una disposición por la que se obligaba a la comunidad a declarar en sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación el ámbito de su competencia con respecto a las materias regidas por el Convenio.* Recientemente la Comunidad realizó dicha declaración (102), primera en su género, al Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de conformidad con el artículo 13.3 del mismo. Del examen de la misma sólo cabe deducir que la Comunidad ha ejercido competencias en el ámbito

---

(100) Véase nota 125.

(101) Véase el anexo 9, 2 y 5 del Convenio de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar en los que se establece que en el instrumento de confirmación formal o adhesión de una Organización Internacional se contendrá una declaración en la que se especificarán las materias regidas por la convención respecto de las cuales sus Estados miembros que sean Partes en la convención le hayan transferido competencias. Ver también el artículo 13.3 de la Convención sobre la protección de la capa de ozono, la Convención del Caribe o el Convenio sobre comercio internacional de especies en peligro.

(102) DOCE L 297/8 de 31-10-88, ver anexo II al Convenio.

cubierto por el convenio, probándose de ese modo que la Comunidad tiene competencias sobre la materia del mismo. Sin embargo, de dicha declaración no cabe extraer criterios que permitan delimitar el alcance de las competencias comunitarias, ni respecto a qué disposiciones del convenio la Comunidad asume obligaciones. Los Estados terceros de ese modo no conocen con exactitud las específicas obligaciones que la Comunidad asume por el acuerdo, por lo cual, no cabe deducir que por dicha notificación se haya avanzado mucho en la delimitación competencial controvertida. Por otra parte, esto no es perjudicial para la Comunidad o sus Estados debido a que una de las ventajas del recurso al acuerdo mixto ha sido que se ha mantenido en la oscuridad el reparto competencial. Además dicha declaración no tiene alcance jurídico en el ordenamiento comunitario.

El recurso a los acuerdos mixtos se presenta de este modo, en general, como una consecuencia de la ambigüedad del reparto competencial CEE/Estados miembros en aquellas zonas grises en las cuales la naturaleza de la competencia es difícil de determinar. Ello puede inducir a pensar que las competencias son ejercitables conjunta o intercambiabilmente entre la CEE y sus Estados, sin embargo, a la luz del derecho comunitario la CEE no puede compartir su capacidad convencional. Todo ello conduce a pensar que hay una gran ineterminación en la delimitación competencial CEE/Estados miembros, sólo analizable caso por caso, con toda la inseguridad que ello sigue produciendo.

Por último (103), en relación a estos acuerdos cabe señalar que los convenios multilaterales en vigor sobre protección del medio ambiente han tenido *fórmulas favorables a la participación comunitaria en los mismos y a sus derechos en la gestión de los acuerdos*, por su participación en los órganos creados (104). Únicamente en el acuerdo sobre Derecho del Mar, en la Convención de Barcelona, en la del Caribe y en la del Antártico se ha subordinado la parti-

---

(103) Véase, sobre esta cuestión, A. TH. S. LEENEN: *Op. cit.*, en especial el punto II. Véase también JEAN CROUX y PHILIPPE MANIN: «Les Communautés Européennes dans l'ordre international», *Commission des Communautés Européennes, Perspectives Européennes*, 1984, pág.s 57 y ss.

(104) Véase artículo 24, Convención protección del mar Mediterráneo; artículo 19.1, Convención de Berna...; artículo XV, Convención protección del mar del Norte...; artículo 12, Convención sobre la protección de la capa de ozono.

cipación teóricamente autónoma de la Comunidad a la previa participación de alguno de sus Estados miembros o se han limitado sus derechos.

B) *La capacidad convencional de la CEE en materia de medio ambiente a la luz del Acta Unica Europea*

La capacidad convencional de la Comunidad, a la luz del Acta Unica Europea en materia medioambiental sigue siendo una *cuestión compleja*. Aparece regulada en el artículo 130R.5 y en la declaración incluida en el Acta final relativa a la sentencia AETR. Dicha regulación es imprecisa y oscura (105) cuando no contradictoria. En el primer párrafo se atribuye a la Comunidad de modo explícito una competencia de naturaleza no exclusiva en materia de relaciones exteriores medioambientales al disponer el artículo que «en el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las Organizaciones internacionales competentes». Pero en el segundo párrafo se señala que «ello se entiende sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y concluir acuerdos internacionales», lo que iba en contra de la jurisprudencia del TJCE. Finalmente, la declaración (106) del Acta Final dispone que el segundo párrafo no afecta a los principios que resultan de la jurisprudencia del Tribunal e Justicia en el asunto AETR.

Cabe señalar que tan compleja redacción es una estratificación de compromisos sucesivos que no forman un conjunto de normas totalmente compatibles (107). Al inicio de los trabajos preparatorios

---

(105) JOSÉ M. PELÁEZ MARÓN: «La capacidad de compromiso de la Comunidad Europea en el medio económico internacional», en *Cuadernos de la Cátedra*, «J. B. Scott», Universidad de Valladolid, 1989, pág. 37.

(106) La Declaración núm. 9 del Acta Final, con respecto al párrafo segundo del apartado 5 del artículo 130.R indica que «la Conferencia considera que las disposiciones del párrafo segundo del apartado 5 del artículo 13.R no afectan a los principios que resultan de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto AETR».

(107) V. CONSTANTINESCO: «Les compétences internationales de la Communauté et des Etats membres à travers l'Acte Unique» en *Rérelations extérieures de la Communauté Européenne et marché intérieur: Aspects juridiques et fonctionnels*, Coloquio 1986, P. Demaret, Ed. Colegio de Europa, núm. 45, pág. 70.



del Acta Unica una delegación intentó reducir los objetivos de la política medioambiental a una perspectiva interna, lo que no fue aceptado por los demás. En el curso de las negociaciones finales la misma delegación volvió a presionar sobre este aspecto y al final el «cónclave» se puso de acuerdo sobre un texto que parece totalmente regresivo (108). *La controversia deriva de determinar en qué condiciones será la Comunidad o los Estados miembros o ambos los que puedan obligarse internacionalmente concluyendo acuerdos internacionales puros o mixtos.* Por otra parte habrá que dilucidar si estas disposiciones respetan la jurisprudencia del TJCEE sobre relaciones exteriores. *En nuestra opinión el razonamiento a realizar depende de diferentes situaciones:*

1. *En el supuesto en el que la Comunidad no ejerza competencias internas ni externas los Estados podrán concluir acuerdos internacionales, como nos recuerda el artículo 130.R.5.2.* En teoría, en estos casos la competencia estatal es precaria ya que en caso de realizar acuerdos con terceros no se deben prejuzgar opciones ulteriores que podría tomar la CEE y para protegerse de su eventual responsabilidad internacional los Estados deberían insertar una «reserva de sucesión comunitaria» (109).

2. En relación a la declaración que considera que las disposiciones del párrafo segundo del apartado 5 del artículo 130.R no afectan a los principios que resultan de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto AETR (110) hay que precisar que aunque no

(108) EHLERMANN, en el coloquio del Institut d'Études Européens sobre el Acta Unica, *op. cit.*, pág. 25.

(109) K. LENAERTS: «Les répercussions des compétences de la Communauté Européenne sur les compétences externes des États membres et la questions de preemption», en *Rérelations Extérieures de la Communauté Européenne et marché intérieur: Aspects Juridiques et fonctionnels*, Coloquio de 1986. Dirigido por Paul Demaret, Ed. Colegio de Europa, núm. 45, págs. 41 y ss.

(110) Asunto 22/70. Rec. XVII/1971, págs. 274 y ss. Como se señala en dicha sentencia «cada vez que, para la aplicación de una política común prevista por el Tratado, la comunidad ha establecido disposiciones instaurando reglas comunes, los Estados miembros no tienen ya el derecho, sea actuando individual o aún colectivamente, de contraer con terceros Estados obligaciones que afecten a estas reglas comunes, sólo la Comunidad puede asumir y ejecutar, con efecto para todo el ámbito de aplicabilidad del orden jurídico comunitario, los compromisos contraídos respecto a terceros Estados...». Véase JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA: «Aproximación a la delimitación...», *op. cit.*, pág. 171.

tiene naturaleza jurídica de reserva (111) porque no es unilateral (112) no está desprovista de alcance jurídico ya que expresa la voluntad de la Conferencia y forma parte del contexto del Acta. Llegado el caso, el Tribunal de Justicia CEE tendría en cuenta que *la adopción de una regla común en el plano interno tiene como efecto conferir una competencia de carácter exclusivo a la Comunidad y excluir la posibilidad de una competencia concurrente de los Estados miembros* (113). Por ello, en la medida en que la comunidad adopte reglas comunes la competencia potencial de la Comunidad se ve transformada en exclusiva. Sin embargo, a estos efectos hay que señalar que como norma general (114) la competencia de la Comunidad en medio ambiente no se ha hecho exclusiva al no ser habitualmente exhaustiva la normativa comunitaria (115). Esta es una de las causas de que la Comunidad hasta la fecha, ella sola, no haya concluido acuerdos en materia de medio ambiente con países terceros o con Organizaciones Internacionales que sean calificables de puramente comunitarios.

3. *En el caso en el que la Comunidad quiera obligarse internacionalmente con base en una competencia potencial* (116), fun-

---

(111) Sobre la naturaleza jurídica de dichas declaraciones véase A. G. TOTH: «The legal status of declarations annexed to the single European Act», *CMLR*, núm. 23, págs. 803-812.

(112) Véase el artículo 2.1.d de la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados de 1969.

(113) Sin embargo en materia medioambiental cabe decir que como norma general las competencias no son exclusivas. Por otra parte la noción de reglas comunes a los efectos de convertir una competencia en exclusiva se ha restringido y es una cuestión de interpretación caso por caso.

(114) ALBERT W. KOERS: «Participation of the EEC in a new law of the SEA Convention», *AJIL*, julio de 1979, vol. 73, núm. 3, pág. 436. También CARLO MASTELLONE: «The external relations of the EEC in the field of environmental protection», *ICLQ*, vol. 3, part. 1, enero 1981, pág. 111.

(115) Además como señala el profesor Remiro Brotons, los principios jurisprudenciales sobre el carácter exclusivo de las competencias comunitarias han sido corregidos a la baja. En «Las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas», *op. cit.*, pág. 649.

(116) Según el Dictamen 1/76 «la competencia para obligarse internacionalmente puede resultar no sólo de una atribución explícita del Tratado sino derivar igualmente de sus disposiciones de manera implícita».

*dándose para ello en el amplio objeto establecido en el artículo 130.R.1 las posibilidades reales de hacerlo son limitadas* ya que los Estados disponen de un argumento jurídico para oponerse a ese ejercicio, sin tener que apoyarse en un bloqueo en el Consejo.

Así, con base en el principio (117) del nivel de acción adecuado la competencia de la Comunidad es subsidiaria en la medida en que se hace de la competencia de los Estados «tomados aisladamente» la competencia de principio (118). La CEE sólo podrá intervenir en la hipótesis en que parezca que en razón de la naturaleza del problema la eficacia de una medida comunitaria es superior a las medidas tomadas independientemente por cada Estado. La dificultad derivará de determinar en abstracto cuando un objetivo puede conseguirse mejor a nivel comunitario que al de los Estados miembros, lo que sólo será posible *post factum* (119). En este supuesto será el Consejo (120) el que actuará como «juez» decidiendo el nivel de acción adecuado ya que la posibilidad de que el Tribunal de Justicia pueda controlar la discrecionalidad de dicha decisión (121) es muy limitada, salvo en caso de error manifiesto.

---

(117) Artículo 130.R.4. «La Comunidad actuará, en los asuntos de medio ambiente en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado I puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en de los Estados miembros considerados aisladamente.»

(118) V. CONSTANTINESCO: *Op. cit.*, pág. 70.

(119) LUDWIG KRAMER: «The SEA and environment...», *op. cit.*, pág. 667.

(120) De cara al futuro cabría indicar la conveniencia de que el «Consejo Europeo» diese algunas directrices concretas sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la protección del medio ambiente y en su caso, en otras políticas comunitarias, e incluso en los ámbitos propios de la Cooperación Política Europea. Muy recientemente, el Presidente de la Comisión Europea, Sr. Jacques Delors entregó un Informe a los Ministros de Asuntos Exteriores en el que se mostraba favorable a implantar la adopción de decisiones por mayoría en materia de medio ambiente y de política social. También se indicaba que la mayoría de los Estados están a favor de incluir, con vistas al proceso de reforma que se inicia en la Conferencia de Roma de diciembre, el concepto de subsidiariedad, entendido en el sentido de «reservar a la CEE todo objetivo que no pueda lograrse adecuadamente a través de medidas adoptadas por los Estados miembros». sin embargo, se admitía que «nadie quiere una lista de competencias delimitadas que podría representar una atadura para el futuro» (Diario *El País*, 23 de octubre de 1990).

(121) Asunto Racke, asunto 136/77, 1978. Rec. 1245, 1256.

Por ello, como señala KRAMER (122) el artículo 130.R.4 no es una norma jurídica que tenga la función de distribuir las competencias sino una declaración política con base en la cual la Comunidad basará su acción legislativa. En definitiva el Acta deja en manos de los Estados miembros el decidir cuándo el nivel de acción adecuado puede ser ejercido a nivel comunitario y por ello parece que también está en sus manos el decidir cuándo se aplica el 130.R.5.2. Ello implica desde un punto de vista comunitario que el principio de subsidiariedad es una limitación al margen de acción comunitario suponiendo un retroceso en relación a la situación existente en base a los artículos 100-235 TCEE (123).

4. Otra limitación suplementaria deriva de que los *Estados, sobre la base del artículo 130T* (124) *siempre podrían negociar y concluir acuerdos internacionales en los que se estableciesen medidas de mayor protección.*

5. Finalmente *el Acta Unica deja abierta la puerta a los acuerdos mixtos*, a la concurrencialidad de los Estados junto a la Comunidad aún en el caso en el que las competencias sean exclusivas de la Comunidad al señalar en el artículo 130.R.4 que «sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas». De ello puede deducirse que como norma general será aplicable la jurisprudencia del Dictamen 1/78 (125) según la cual la cuestión de la exclusividad de la competencia comunitaria depende de las modalidades de financiación del proyecto que contempla el acuerdo. En el caso en el que las cargas fuesen soportadas directamente por los Estados miembros esta circunstancia implicaría la participación de dichos Estados en el acuerdo, junto a la Comunidad.

En definitiva, *todas estas trabas y limitaciones a la capacidad convencional de la Comunidad han tenido como consecuencia que*

---

(122) LUDWIG KRAMER: «The SEA and environment protection...», *op. cit.*, pág. 666.

(123) DIRK VANDERMEERSCH: «The SEA and the environmental policy of the EEC», *European Law Review*, 1987, pág. 422.

(124) El artículo 130T dispone que «las medidas de protección adoptadas conjuntamente en virtud del artículo 138S no serán obstáculo para el mantenimiento y adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección compatibles con el presente Tratado».

(125) Dictamen 1/78. Rec. 1979, págs. 1871 y ss.

*las nuevas fronteras establecidas por el Acta no vayan muy lejos en relación a las fronteras anteriores (126). A la vista de las mismas, como norma general, la concurrencialidad entre la Comunidad y sus Estados miembros habrá de ser aceptada y el recurso a los acuerdos mixtos continuará como hasta la actualidad siendo la práctica, con todas las imprecisiones jurídicas e inconvenientes "políticos" que ello conlleva.*

---

(126) J. V. LOUIS: «Les Compétences des Communautés Européennes à travers l'Acte Unique Européen», Institut d'Etudes Européens, *L'Acte Unique Européen*, 1 de marzo de 1986, pág. 6.



**JURISPRUDENCIA**

