

# LA APLICACION DEL DERECHO COMUNITARIO DEL MEDIO AMBIENTE

IÑIGO SANZ RUBIALES

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Valladolid

## I. Justificación tradicional de la normativa comunitaria

Hasta bien entrados los años ochenta se podría decir que la normativa medioambiental española era escasa, pero la adhesión a la Comunidad Europea supuso la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico interno de un buen grupo de normas relativas a la protección del medio ambiente.

El impulso normativo medioambiental de mayor alcance en España es de origen comunitario. Sin embargo, no por ello se pueden marginar otras instancias internacionales cuya misión de precursoras en la protección del medio ambiente ha sido evidente; en este sentido, hay que aludir en el ámbito europeo, no sólo a la OCDE, sino también, y de forma muy especial, al *Consejo de Europa*, que ha venido inspirando las legislaciones de los Estados miembros del occidente europeo desde los años sesenta (desde otra perspectiva, con anticipación a la propia Comunidad, aunque sin el carácter vinculante del que disfruta el Derecho comunitario derivado). En el ámbito de esta organización internacional, la *Convención Europea de Derechos del Hombre* no considera el Derecho al Medio Ambiente como uno de los derechos protegibles por el Tribunal de Estrasburgo. Sin embargo, la jurisprudencia de este organismo jurisdiccional ha permitido la tutela indirecta de intereses medioambientales a través de su imbricación con otros derechos sustantivos reconocidos en el Convenio: el derecho a la propiedad privada (artículo 1 del Primer Protocolo Adicional del Convenio), y, sobre

todo, el derecho a la vida privada y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (art. 8.1), últimamente a través del conocido asunto *López-Ostra* (1).

Entre los fines de la Comunidad no figuraba el de proteger el medio ambiente: de acuerdo con el propio articulado de los Tratados constitutivos, se buscaba un mercado común, mediante el reconocimiento de las libertades de circulación de trabajadores, capitales y mercancías (libre competencia con fines, pues, únicamente económicos).

Sin embargo, la diversidad de regulaciones sobre medio ambiente en los Estados miembros podría crear diferencias en cuanto a las condiciones de competencia o a las posibilidades de inversión: los costes de protección del medio ambiente inciden en los precios de los productos. Consecuencia de las desigualdades inducidas entre las empresas con procesos de producción contaminantes, puede distorsionarse el mercado, para evitar lo cual, la Comunidad comienza a introducir normas dirigidas a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros.

De esta forma, poco antes de la Conferencia de Estocolmo (junio 1972), se producen las primeras declaraciones de la Comunidad. El 22 de noviembre del mismo año el Consejo aprobó el 1.º Programa de Medio Ambiente. Desde esta Conferencia internacional se plantea la conservación del medio ambiente, con relación, especialmente, a la salud.

Las primeras manifestaciones de esta actuación comunitaria medioambiental se concretan en los Programas de Acción. Estos programas, en principio quinquenales, han venido impulsando la política comunitaria, que se ha desarrollado en el marco establecido por ellos (2). El 1º correspondía a los años 73-77, el 2º, a los años 77-81, el 3º, 82-86, el 4º, 87-92, y el 5º, todavía vigente, 93-2000 (3).

Pero la doctrina comunitarista era crítica, contraria a una política general comunitaria de medio ambiente. Entendían los autores que sólo cabían medidas específicas. Por ello, se empezaron a buscar títulos competenciales para que las CE pudiesen entrar a regular el medio ambiente, concepto ignorado por los Tratados.

Las vías (normativas) utilizadas por las Comunidades para justificar la creación e imposición de normas de protección del medio ambiente a los Estados miembros fueron, de una parte, el artículo 235 del Tratado (llamado cláusula escoba) y de otra el artículo 100 (4). Dice el artículo 235:

*"Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes."*

Se empieza a utilizar desde la Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno de octubre de 1972. Por su parte, el artículo 100 señala:

*"El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o el funcionamiento del mercado común."*

La doctrina comunitarista entendió que este precepto sólo se podía usar para adoptar medidas medioambientales que tuviesen por objeto la regulación del comercio intercomunitario (5). Igualmente, aunque de forma algo forzada, podrían apoyarse las disposiciones medioambientales en el artículo 2 del propio Tratado de Roma, que define, como una misión de la Comunidad, promover la elevación acelerada del nivel de vida: entre los factores que contribuirían al nivel de vida elevado estaría la protección del entorno natural.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Comunidad reconoció también tempranamente el alcance normativo u obligatorio de las potestades de la Comunidad en materia de

medio ambiente, articuladas a través de directivas: así, las sentencias del Tribunal de Luxemburgo de 18 de marzo de 1980, relativas al incumplimiento italiano de la obligación de transponer adecuadamente las directivas 73/404, sobre detergentes biodegradables, y 75/716, sobre el contenido en azufre de combustibles líquidos (6).

A pesar de todo, este incremento de competencias medioambientales por la Comunidad fue visto con recelo por algunos de los Estados miembros, que temían ver rebajados sus elevados estándares de protección (fundamentalmente, Alemania, Holanda y, posteriormente, Dinamarca) (7).

## II. Caracteres del Derecho comunitario del medio ambiente

Ha sido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Comunidades la que ha ido diseñando —a la par que aplicaba la normativa comunitaria— las principales características del ordenamiento de las Comunidades Europeas en su relación con los ordenamientos nacionales (8).

En este sentido, son dos los pilares esenciales de la Comunidad Europea en cuanto comunidad de Derecho: el efecto directo del Derecho comunitario en los Estados miembros y la primacía de la norma comunitaria sobre la nacional (9).

### A. El efecto directo

Según este principio, deducido por el Tribunal de Justicia, la norma comunitaria genera derechos u obligaciones que pueden ser hechos valer por los ciudadanos directamente ante los Tribunales internos. Muy pronto se planteó esta cuestión, a raíz del asunto "**Van Gend en Loos**", de 5 de febrero de 1963 (as. 26/62), motivado por un problema de derecho de aduanas y recurrido ante el Tribunal mediante cuestión prejudicial.

Este principio tuvo que deducirlo, el Tribunal, de la noción misma de mercado común y de las consecuencias que ésta implica (10). Desde esta declaración, y a lo largo de su trayectoria jurisprudencial, el Tribunal

ha ido concretando qué normas son susceptibles de tener efecto directo: algunos preceptos de los propios Tratados, los Reglamentos, que por su propia naturaleza y por su función en el sistema de fuentes comunitario, producen efectos inmediatos y "*confieren a los particulares una serie de derechos que las jurisdicciones nacionales tienen obligación de proteger*", las decisiones, e incluso algunas *directivas*, siempre desde la perspectiva de la posibilidad de invocar la norma comunitaria ante los propios Tribunales nacionales en los posibles conflictos que surjan. No obstante, la aceptación práctica de esta regla de Derecho comunitario no ha sido siempre pacífica, como lo demuestran las reticencias de determinadas instancias judiciales estatales, especialmente del *Conseil d'État* francés. Este efecto directo es distinto, conceptualmente, de la aplicabilidad directa, que supone, en cambio, que la norma comunitaria no precisa que los Estados dicten normas de incorporación, transposición o desarrollo para darle efectividad dentro del territorio nacional.

### B. La primacía del Derecho comunitario

Al igual que el efecto directo, tampoco se encuentra formalizada esta regla en los Tratados constitutivos. Fue establecida por el Tribunal en la sentencia *Costa c. ENEL*, de 1964, justificándola en un razonamiento que no tiene desperdicio:

"Al instituir una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de facultad de representación internacional, más concretamente, de competencias reales fruto de una limitación de competencias de los Estados miembros o de la transferencia de las facultades de éstos a la Comunidad, **los Estados miembros han limitado, aunque sólo en ciertos ámbitos, sus derechos soberanos**, creando de este modo un conjunto de derechos aplicable a sus nacionales y a ellos mismos. La incorporación al derecho de cada país miembro de disposiciones comuni-

tarias y, en general, de los términos y filosofía del Tratado, presuponen la **imposibilidad de hacer prevalecer una medida unilateral posterior sobre un ordenamiento jurídico aceptado por ellos mismos en reciprocidad.**"

Una mayor concreción de este principio lo encontramos en la declaración jurisdiccional con motivo de la STJ de 9 de marzo de 1978, as. 106/1977, "*Simmenthal*", cuando dice que:

"(...) las normas comunitarias confieren derechos y obligaciones a sus destinatarios, ya sean Estados miembros o particulares (...). Además, en virtud del principio de primacía del Derecho comunitario, las disposiciones del Tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables **conllevan** respecto al derecho interno de los Estados miembros **no sólo la inaplicación de pleno derecho desde su entrada en vigor de cualquier disposición nacional contraria, sino que a su vez**, dado que estas disposiciones y actos forman parte integrante del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada Estado miembro, **impiden la creación legítima de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que sean incompatibles con las normas comunitarias**" (Rec., págs. 620 y ss.).

La tesis de la sentencia implica, pues, que *es irrelevante que la ley nacional sea anterior o posterior a la norma comunitaria, pues en todo caso debe inaplicarse el derecho interno contrario al derecho comunitario*, llegando, si es preciso, a la suspensión de las disposiciones nacionales (incluso leyes) aplicables y contrarias a éste: sentencia *Factortame*.

### C. Otros caracteres

Además de los principios generales de articulación del Derecho comunitario con los derechos internos, de forma específica el Derecho medioambiental europeo se caracteriza por una serie de notas.

Antes de analizar otros preceptos directamente vinculados al medio ambiente, hay que considerar la eficacia del *principio de subsidiariedad* del artículo 3 b) TUE, "*principio constitucional clave del federalismo europeo*" (11), "una de las aportaciones originales del Tratado de la Unión" en palabras de CONSTANTINESCO (12), antes recogido en el artículo 130 R4 y aplicado exclusivamente al ámbito medioambiental (aunque con escasa relevancia práctica) y posteriormente generalizado a las demás políticas comunitarias (13).

Según este principio, la acción comunitaria en materia de protección del medio ambiente se justificaría, tanto si el problema tiene aspectos transnacionales, como si la ausencia de actuación comunitaria o la actuación a nivel únicamente nacional pudiera producir resultados contrarios al TUE (14). Y, en todo caso, el Tribunal de Justicia puede controlar su aplicación por parte de las Instituciones comunitarias (15).

Como señala el artículo 130 S4, "Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, **los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente**", por lo que deberán adaptar sus normas a las prescripciones de las Directivas y ejecutarlas en consecuencia (16).

Respecto a la **ejecución**, a la Comunidad únicamente le queda la vía del control de la ejecución de las Directivas, a través de los datos aportados por los Estados miembros y de los procesos que se ventilen ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad, principalmente vía recurso de incumplimiento (artículos 169 y ss. TCEE). Los organismos estatales ejecutores de la normativa comunitaria serán, normalmente, Agencias estatales de Medio Ambiente (Holanda) o las regiones (España).

En lo que se refiere a la **financiación**, a diferencia de otras políticas comunitarias que, por su omnicomprensividad, se articulan sobre la base del presupuesto comunitario, la articulación de la política ambiental no puede reposar sobre este presupuesto, lo que ha dado lugar a la potenciación de los aspectos

ambientales de otras políticas comunitarias: fondos estructurales, investigación..., sin perjuicio de la financiación comunitaria de actividades ambientales prioritarias, a través —sobre todo— del programa LIFE.

Otro dato a tener en cuenta es el **principio de integración de la política medioambiental en la elaboración y ejecución de toda otra política o acción comunitaria**, tal y como reconoce el artículo 130 R2 TUE: "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad". Todo ello, como señala el último informe para la aplicación del Derecho comunitario, viene a complicar la aplicación efectiva de esta rama del Derecho comunitario, porque debe hacerse cada vez en contextos más complejos: buena prueba de ello es el procedimiento para la Evaluación de Impacto Ambiental (17), o la propia Política Agrícola Común (18).

De acuerdo con lo que dispone el artículo 130 T TUE, se admite la **posibilidad de una mayor protección medioambiental en los Estados miembros con respecto a los estándares comunitarios**, siempre que sea compatible con el Tratado y se notifiquen a la Comisión: "*Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección*". Es decir, la normativa comunitaria establece un **sistema de "mínimos"**: los Estados pueden establecer medidas de mayor protección (régimen similar al régimen de distribución de competencias existente entre Estado y Comunidades Autónomas).

Además, la normativa medioambiental comunitaria se caracteriza, asimismo, por su **acusado matiz tecnológico**: se da una gran importancia a los medios técnicos, y las directivas (y, en consecuencia, la normativa de desarrollo) deben adaptarse al progreso tecnológico (19).

Finalmente, y en la medida en que se pretenden armonizar las legislaciones de los Estados miembros, es imprescindible la **unidad de criterio para la medición de la con-**

**taminación** (atmosférica, hídrica, etc.). El establecimiento de estándares y de puntos de referencia sobre la contaminación provocó una serie de problemas que se plasmaron en la discusión entre normas de emisión y objetivos de calidad en el control de la contaminación: en principio, normas de emisión: emisiones de fábricas, de vehículos, sustancias en vertidos, etc., los objetivos de calidad o normas de inmisión miden el agente contaminante en el medio receptor: inmediaciones de la fábrica, del río, etc. Los Estados continentales, el primero; el Reino Unido, el segundo; al final, las diversas Directivas suelen incluir una combinación de ambos criterios.

Desde un punto de vista fáctico, los Estados destinatarios de la normativa medioambiental europea podrían ser clasificados en tres grupos distintos, con respecto a su actitud frente a aquélla: los impulsores (Alemania, sobre todo, Dinamarca, Holanda); los medios (una Directiva se suele aprobar cuando éstos se convencen de su bondad: Francia, Italia, Bélgica); los más proteccionistas y recelosos: Gran Bretaña, y, en cierto sentido, España, que fluctúa entre este grupo y el anterior (20).

### III. El Derecho originario

#### A. Introducción

La gran reforma del Tratado de Roma en materia de medio ambiente vino dada por el **Acta Unica Europea**, de febrero de 1986; Supuso la asunción expresa —por la Comunidad— de competencias en materia de medio ambiente, hasta el momento derivadas de potestades "implícitas", a través de una generosa interpretación teleológica de los artículos 235 y 100 TCEE. El Acta Unica modificó el artículo 130, creando un Título VII (Medio Ambiente), artículos 130R-T, por los que se definen los fines y las acciones de la Comunidad en esta materia. Además supuso la creación del nuevo *artículo 100 A (1 y 3)*, por el que se abría la posibilidad de que las directivas en materia de medio ambiente se adopten por *mayoría cualificada*, en vez de por unanimidad, que es la mayoría exigida por el artículo 100, todavía vigente.

Por su parte, el Tratado de la Unión, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, "en lo que concierne a la protección del medio ambiente no es tan innovador como en otras materias" (21). Sin embargo, mantiene las novedades del Acta Unica con alguna mejora sistemática, que se pueden resumir en lo siguiente:

## **B. La regulación del TUE: artículos 130 R-T (Título VII)**

La doctrina se ha planteado si estos artículos específicos (130 R, S y T), introducidos por el Acta Unica y modificados ligeramente por el TUE, disfrutan de eficacia normativa, vinculante: ROELANTS DU VIVIER reconoce el doble carácter, tanto político como jurídico, de estos preceptos (22). Otros autores entienden que tienen únicamente carácter orientativo (23).

El artículo 130 R1 alude a los objetivos, que se reducen a tres: **medio ambiente, salud, utilización de los recursos**; para que la calidad y protección del medio ambiente no restrinja la consecución de los otros dos objetivos, se exige la unanimidad (24). Además de la ausencia de un concepto unitario de medio ambiente (lo cual permite una amplísima interpretación del concepto), se puede observar que pesa el elemento antropocéntrico en las alusiones a la protección de la salud de las personas.

Por su parte, el artículo 130 R2, al referirse a los principios informadores de la política medioambiental, establece como objetivo un **nivel de protección elevado**; la constitucionalización de este objetivo ha venido dada por suspicacias de algunos Estados (aquellos con mayor protección ambiental: Alemania, Dinamarca, Holanda) que temían que la existencia de una política comunitaria medioambiental relajase el marco protector de los recursos naturales.

No obstante, la gran novedad de la regulación del Tratado de la Unión es el último párrafo del artículo 130 R2, que permite a los Estados utilizar una **cláusula de salvaguardia** que les permita adoptar –por motivos medioambientales no económicos– "medidas

provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control" (25).

## **C. En especial, los principios medioambientales aplicables del Tratado ( artículo 130 R2)**

Queda claro que informan el derecho derivado. El problema es determinar si tienen naturaleza normativa directa. La doctrina es prácticamente unánime en reconocer la falta de eficacia directa de estos preceptos, sin perjuicio de que sirvan de parámetro para anular la legislación derivada contraria (26). Es decir, tendría un valor informador de la legislación, pero sin especial eficacia normativa.

Por su parte, el artículo 130 R2 se impone a la Comunidad, inspira la política ambiental europea, pero no las políticas estatales de forma directa (27).

### *a) Principio de Acción preventiva*

Permite la adopción de medidas protectoras del medio ambiente por la propia Comunidad, antes incluso de que el problema se haya planteado, evitando así que los Estados puedan esgrimir el principio de subsidiariedad en su favor.

En el TUE se añade el término "cautela": viene a reforzar la versión "inglesa" de que la acción preventiva tendría que estar científicamente comprobada (28).

Este principio de "prevención", recogido en el artículo 130 R, apartado 2.º, es un principio *general e intersectorial*, de carácter sustantivo, que se impone a la Comunidad y por tanto, indirectamente, a los Estados miembros, vinculando así la normativa estatal y autonómica en esta materia; por su propia ubicación manifiesta su prevalencia sobre los otros dos grandes principios del Derecho comunitario: el de corrección, y el de contaminador-pagador (29). Ha sido recogido en los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente, ya desde el primero de ellos (1973-1977). La dificultad para aplicar el principio de corrección y los matices del principio de contaminador-pagador hacen que haya que con-

siderar que es el mejor método (más efectivo, menos costoso) para eliminar los problemas causados por la contaminación.

Un reforzamiento de estas exigencias —uso de la mejor tecnología disponible, etc.— en que viene insistiendo la Comisión vía recomendaciones, se producirá cuando se apruebe la proyectada Directiva del Consejo sobre prevención y control integrado de la contaminación.

#### b) Principio de "quien contamina, paga"

Este principio, que juega un papel esencial en la política comunitaria de medio ambiente, también era mencionado en el Primer Programa de Acción, y se introdujo a través de una Recomendación de la OCDE (30). Trata de evitar que la política de protección del medio ambiente se base en subvenciones y ayudas estatales (v. gr., la PAC) y que se atribuya a la Comunidad la carga de la lucha contra la contaminación, imputando al eventual contaminador el coste de las medidas necesarias para eliminar la contaminación (31). Lo que se pretende es "internalizar" los costes que la contaminación conlleva dentro del proceso productivo: el que contamina, debe sufragar el coste de dicha acción y de las medidas adoptadas para prevenir dicho daño.

La manifestación más clara de este principio es el establecimiento de un canon que deben satisfacer aquellos que, como consecuencia de los vertidos o emisiones que realizan en el medio ambiente, provocan la contaminación de los recursos naturales. S. JACQUENOD interpreta este principio únicamente desde una perspectiva finalista: el pago tendría la función de "reparar el daño causado para que éste no se vuelva a producir", es decir, juega (o debería jugar) como un elemento disuasorio (32). El establecimiento de cánones o impuestos medioambientales responde a una corriente generalizada en toda Europa (salvo Portugal, Grecia y España), y puede obligar a la Comisión, en el futuro, a introducir normas armonizadoras de impuestos indirectos (33).

Otra manifestación importante del principio

"quien contamina, paga" es el régimen sancionador, tanto administrativo como penal, inexistente a nivel de Derecho comunitario y aplicable en el caso de contaminación ilícita. Aunque las Directivas no prevén la creación de un sistema de sanciones al respecto, la normativa española establece un cuadro amplio de infracciones y sanciones en los diversos sectores del medio ambiente (por ejemplo, el nuevo Código Penal, artículos... y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículos 127 y ss.).

El TUE constitucionaliza algunas excepciones al principio "quien contamina, paga" (34). Las ayudas estatales se pueden considerar contrarias a la competencia. Para que sean compatibles con la normativa comunitaria, deben cumplir las prescripciones establecidas por la Comisión, recogidas en el documento "Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente" (35), confirmadas por el XXV Informe sobre la política de competencia (1995) (36), según el cual "Las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente tienen como objetivo buscar un **equilibrio entre la citada política de competencia y las consideraciones de política medioambiental**. Así, las Directrices confirman el principio de quien contamina paga, pero, al mismo tiempo, establecen que en determinadas condiciones estas ayudas podrán ser autorizadas".

#### c) Principio de corrección

Es el otro gran principio medioambiental, que exige que se corrijan "preferentemente en la fuente misma los ataques al medio ambiente" (art.130 R2): es aplicable una vez producida —de forma legítima o no— la contaminación del medio receptor.

En cierto sentido, podría considerarse una **derivación del principio "quien contamina, paga"**: "si los estándares se aplican correctamente, salvo en casos de contaminación acumulativa o en cadena, donde la localización del contaminador es imposible o difícil, el coste debe soportarse en la fase que ofrezca

una mejor solución desde el punto de vista administrativo y que a la vez contribuya de la mejor manera posible a la mejora del medio ambiente" (37).

Por otro lado, para algún autor (SOMSEN), el principio de corrección implica que, en el establecimiento de normas comunes relativas a la contaminación del medio natural, debe tenderse a utilizar el **criterio de los estándares de emisión** frente a los objetivos de calidad (38).

Es justificador del **principio de autosuficiencia estatal** en el tratamiento y eliminación de los residuos y, por consiguiente, legitimador del "cierre de fronteras"; así, la **STJCE de 9 de julio de 1992 (Comisión c. Reino de Bélgica)** señala (Cdo. 38):

(...) "En efecto, el principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente, principio establecido para la acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente en el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado, implica que *incumbe a cada región, municipio u otro ente local adoptar las medidas apropiadas para asegurar la recepción, el tratamiento y la gestión de sus propios residuos; en consecuencia, éstos deben gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción, a fin de limitar al máximo su traslado*".

Y sigue en el Cdo. 39:

"Por otra parte, este principio concuerda con los principios de autosuficiencia y de proximidad, establecidos en el Convenio de Basilea, de 22 de marzo de 1989, sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación, que ha sido suscrito por la Comunidad (39).

Además de esta triada de principios, se suelen distinguir unos "postulados funcionales", entre los que cabe destacar la **planificación** de las acciones medioambientales (desde el punto de vista territorial) y la **parti-**

**cipación** de los administrados en la configuración de las políticas medioambientales, habida cuenta de la presencia de intereses colectivos en toda acción protectora del ambiente (40).

#### IV. Derecho derivado

##### A. Determinación de la fuente del derecho utilizable en la política ambiental comunitaria

La Comunidad ha venido utilizando prácticamente todas las fuentes del ordenamiento comunitario para la política de medio ambiente, aunque los reglamentos son excepcionales. Hasta el Acta Unica, casi todas las medidas se basaban en el artículo 100, del Tratado, que se refería explícitamente a las Directivas.

Algunos autores entienden que el Tratado prefiere la Directiva al reglamento porque el artículo 130 S4 habla de que los Estados asumirán la ejecución de la política medioambiental comunitaria (41). Sin embargo, es erróneo, porque la directiva exige normación estatal (no sólo ejecución). El TCE no impone forma jurídica alguna: el desarrollo del artículo 100 A y las medidas del artículo 130 R-T pueden hacerse por directivas, reglamentos, etcétera. Aunque lo normal es que por la vía del artículo 100 A se utilicen directivas, como instrumentos que son para la armonización de legislaciones estatales (y también porque la financiación de la política ambiental comunitaria corresponde a los Estados; si viniese de la CEE, sería lógica la utilización de reglamentos).

La posibilidad de que los Estados establezcan medidas más protectoras (art. 130 T) se puede otorgar, bien vía reglamento, bien vía directiva: aunque cabría pensar que el Reglamento lo impediría, realmente también se puede desarrollar internamente el reglamento. Con carácter general, parece más aconsejable la **directiva**, dado que tiene como función la **aproximación de las legislaciones** de los Estados miembros: se suele producir en materias en las que no se pide uniformidad absoluta, y es la moneda habitual en

materia de medio ambiente (frente a los reglamentos, típicos, por ejemplo, de la PAC).

### B. Directivas medioambientales: peculiaridades. Problemas que plantea su aplicación

Según el artículo 189 TUE, los actos vinculantes u obligatorios de la Comunidad Europea pueden ser reglamentos, directivas y decisiones (además de las recomendaciones y dictámenes, que sugieren líneas de actuación, pero no obligan a sus receptores). Frente a los Reglamentos, que son generales —se dirigen a la generalidad— y “obligatorios en todos sus elementos” y que, por tanto, vinculan a todos los sujetos, personas físicas y jurídicas (públicas o privadas) de la CE, las Directivas sólo obligan en cuanto al resultado, en cuanto a los objetivos que proponen: se dirigen a los Estados miembros, estableciendo una serie de objetivos que éstos deberán lograr a través de los sistemas que prefieran (ley estatal, reglamento, leyes de las Comunidades Autónomas, etc.). Igualmente, las Decisiones se dirigen a sujetos concretos, a destinatarios concretos y obligan a los mismos.

La aplicación de estas directivas medioambientales puede, a su vez, plantear diversos problemas:

a) A la luz de los últimos informes sobre la aplicación del Derecho comunitario, la aplicación incorrecta de las Directivas medioambientales tiene su razón de ser en causas diversas, pero, en general, se debe a una incorporación parcial o incorrecta de aquéllas por la normativa interna (42). La STJ de 28 de febrero de 1991, *Comisión c. Alemania* (as. 131/88), relativa al desarrollo de la Directiva 80/68 sobre vertidos en aguas subterráneas, recuerda los **criterios de desarrollo de la Directiva**, fundamentalmente la claridad, a través de disposiciones suficientemente precisas y detalladas, de forma que creen una situación suficientemente clara y transparente que permita a los particulares conocer sus derechos (43). Es decir, se necesita desarrollar las Directivas con precisión (44); es la

existencia de derechos de particulares la que exige el desarrollo detallado de las prescripciones. En este sentido, las violaciones de las Directivas medioambientales por los Estados condenados por el Tribunal son cada vez numerosas y afectan a múltiples aspectos de la norma comunitaria.

En todo caso, no basta con que la práctica interna se acomode a lo prescrito por las Directivas, porque se impone la regulación normativa, a la vista de las situaciones subjetivas de los ciudadanos, que deben poder hacer valer esos derechos; y la falta de claridad en el derecho interno puede ser síntoma de falta de voluntad de aplicación de la norma europea.

b) además de los Reglamentos (en todo caso), las Directivas pueden tener **efecto directo** si no se transponen o desarrollan por el Estado; es decir, los derechos reconocidos por estas Directivas serán exigibles ante las Jurisdicciones del propio Estado, de acuerdo con una serie de condiciones, fuertemente restrictivas: que creen derechos en favor de particulares, que haya transcurrido el plazo de transposición, y que sus disposiciones sean incondicionales y suficientemente precisas (45).

En efecto, estas Directivas (como las dictadas en cualquier otra materia) pueden tener efecto directo, con determinadas condiciones, como señalan la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo (46). Sin embargo, la naturaleza horizontal de las relaciones jurídicas ambientales (empresas-ciudadanos) y la naturaleza de las obligaciones impuestas (no crean derechos, sino que imponen obligaciones de no contaminar) han hecho inaplicable en bastante medida el efecto directo de las Directivas en ámbito ambiental (47). Aunque algunos autores —por ejemplo, KRÄMER— entienden que la accionabilidad de las directivas comunitarias no depende tanto del Derecho interno como del Derecho comunitario (48).

c) El problema de la **reserva de Ley** en la transposición de las Directivas: al dejar en manos de la Comunidad el establecimiento de Directivas, éstas deben ser desarrolladas conforme a las prescripciones de Derecho

interno; habitualmente, las Directivas contendrán estipulaciones que —por afectar a materias reservadas a la Ley por la Constitución— deben de ser desarrolladas por Ley (básica): normalmente, las relativas al medio ambiente (art. 149.1.23). Sin embargo, en ocasiones, el Estado puede verse tentado a —en pro de la urgencia— prescindir del procedimiento legal y dictar reglamentos que posibiliten la transposición a tiempo de la norma comunitaria (49).

### C. Responsabilidad de los Estados en la aplicación del Derecho comunitario

La responsabilidad en la aplicación del Derecho comunitario corresponde al Estado, pues sólo él es responsable ante la Comunidad, de acuerdo con las previsiones del **artículo 27 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados** y del artículo 93 de la Constitución española y según una constante jurisprudencia del Tribunal de Justicia europeo (50). Efectivamente, según este artículo 27, ningún Estado puede invocar disposiciones de su Derecho interno para justificar el incumplimiento de los Tratados.

En la medida en que los Estados están obligados a eliminar las normas internas contrarias al Derecho comunitario (51) y a transponer las directivas, el incumplimiento de estas obligaciones puede originar daños y perjuicios a aquéllos a los que la normativa comunitaria reconoce derechos.

Es especialmente importante la sentencia *Francovich* de 19 de noviembre de 1991 (52). El asunto se refería a la falta de transposición de una Directiva que, si bien reconocía derechos en favor de particulares, carecía de efecto directo. La sentencia establece que **"el principio de responsabilidad del Estado por daños causados a particulares por violaciones del Derecho comunitario es inherente al sistema del Tratado"** (núms. 35). Después, señala pormenorizadamente las condiciones que crean el deber de indemnizar por parte del Estado (núms. 38 y ss.), pero además reconoce una nueva obligación de los Estados miembros en el ámbito de las garantías procesales (núm. 42): "Con esta reserva, el Estado debe reparar las conse-

cuencias del perjuicio causado en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad" (53). En resumen, la responsabilidad estatal se puede considerar como sanción por el incumplimiento del Derecho comunitario.

La doctrina establecida por la sentencia *Francovich* ha sido confirmada por la sentencia **Wagner Miret**, de 16 de diciembre de 1993, y definitivamente consagrada por la sentencia **Faccini Dori**, de 14 de julio de 1994, y por la STJ de 5 de marzo de 1996 **Brasserie du Pecheur-Factortame III** (as. 46/93 y 48/93), con algunas matizaciones (54 y 55).

### V. Control por los Tribunales internos de la legislación comunitaria y de la aplicación estatal de esta normativa

El grueso del control de la normativa de desarrollo de las Directivas corresponderá, lógicamente, a los **Tribunales de lo Contencioso-administrativo españoles**, competentes para revisar las actuaciones administrativas contrarias al Derecho europeo y a sus normas de desarrollo, sin perjuicio del excepcional efecto directo que puedan tener algunos preceptos de las Directivas.

Este control por los Tribunales de lo contencioso-administrativo se inicia siempre a instancia de parte, dado el carácter rogado que esta jurisdicción tiene en nuestro país. La incitación del órgano judicial del orden contencioso para que entre a conocer de los conflictos planteados puede correr a cargo:

a) de **particulares** (empresas, sujetos individuales, otros poderes públicos) que ven sus derechos o intereses afectados por una inadecuada aplicación y/o desarrollo de la normativa europea por las Administraciones españolas (éste será el caso normal);

b) del propio **Estado**, que ejercita la acción contenciosa en defensa de la correcta aplicación del Derecho comunitario, del que es garante o responsable como consecuencia de la adhesión de España a la organización supranacional europea, según el artículo 93 CE, y de acuerdo con el artículo 27 del

Tratado de Viena sobre Derecho de los Tratados (56). Efectivamente, el régimen de **distribución de competencias** interno atribuye al Estado la competencia para elaborar la legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), y a las Comunidades Autónomas la correspondiente al desarrollo y ejecución de aquélla, tal y como determinan los diversos Estatutos (57). Por tanto, los Estados deberán tener los medios jurídicos de control judicial que permitan corregir los incumplimientos del Derecho comunitario por parte de las Comunidades Autónomas (58).

Ahora bien, los grandes problemas que se plantea el control de la aplicación del Derecho ambiental son, de una parte, la legitimación para acceder al contencioso, y de otra, la configuración del contencioso como jurisdicción revisora, que limita las posibilidades de pronunciamiento de los jueces.

Lo más característico de la tutela judicial medioambiental es, precisamente, el carácter genérico del colectivo afectado por las infracciones a la naturaleza: la presencia constante de **"intereses difusos"** en su protección por parte de las numerosas asociaciones de defensa del medio ambiente. Sin embargo, resulta problemático el acceso de los llamados "intereses difusos" o colectivos al proceso judicial (59), salvo que se reconozca de forma explícita la acción pública, que permite deducir la pretensión correspondiente sin necesidad de invocar la lesión de un derecho o de un interés (60). No obstante, en los últimos años, como consecuencia de la interpretación flexible del artículo 24 CE (tutela judicial) por el Tribunal Constitucional, parece ir abriéndose paso la posibilidad de entender como interés legítimo el colectivo de las Asociaciones ecologistas (61).

El otro "gran problema" del contencioso es su **carácter revisor**, que exige la previa actuación de las Administraciones públicas [cfr. artículo 1 LJCA (62)] para poder ejercer sobre ellas el control de legalidad; y aunque la Administración está obligada a actuar —a ejecutar las disposiciones normativas que aplican el Derecho comunitario—, la mera pasivi-

dad no resulta controlable, salvo que se utilice la conocida vía de los actos presuntos, previstos en los artículos 43 y ss. de la LAP.

## VI. Control por las instituciones comunitarias de la legislación comunitaria por los Estados miembros

Si la normativa medioambiental viene de Bruselas y su ejecución corresponde mayormente a los Estados miembros, la Comunidad debe poseer poderes de control sobre esa ejecución. Este control se actúa, principalmente por la Comisión (guardián del Tratado) y por el Tribunal (árbitro).

La Comisión puede controlar la aplicación del Derecho comunitario a través de diversos mecanismos, fundamentalmente a través de:

A) Denuncias de particulares o de otros Estados miembros (63).

B) Obligación de informar que tienen los Estados:

- a) sobre la transposición de la directiva;
- b) sobre resultados de vigilancia de estándares.

Hay que hacer alusión a los diversos recursos en que interviene este Tribunal como tal instancia jurisdiccional y los Estados y otras instituciones comunitarias como partes del proceso (64):

a) *El recurso de anulación (art. 173 TCEE)* mediante el cual el Tribunal controla la legalidad de los actos del Consejo, de la Comisión y del Parlamento de contenido vinculante (que no sean recomendaciones o dictámenes). Se inicia a instancia, bien de los Estados —que disfrutan de legitimación privilegiada— bien de los particulares, que deben justificar el interés en el asunto.

b) *El recurso por omisión (arts. 175-176 TCEE)* estatuido para impugnar la inactividad material o jurídica o el silencio del Consejo o de la Comisión, ante el supuesto de la violación del Tratado consistente en la abstención de adopción de decisiones por parte de aquéllos.

c) *La cuestión prejudicial (art. 177 TCEE)*, destinado a que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la interpretación del Tratado de Roma y sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones comunitarias. De procedimiento similar a la "cuestión de inconstitucionalidad" del artículo 163 CE, corresponde en exclusiva a los Jueces y Tribunales de los Estados miembros su planteamiento, en todo tipo de procesos. Su naturaleza jurídica responde a la de un incidente dentro de un procedimiento concreto que se sigue ante una jurisdicción nacional. Se trata de un procedimiento "de juez a juez", en el que las partes poco pueden decir, porque carecen de iniciativa, aunque son oídas en el procedimiento que se sigue ante el TJCE.

d) *El recurso por incumplimiento (art. 169 TCEE)*, que se incluiría dentro de la sistemática aquí esbozada, en el caso de que sea la Comisión la que, de oficio o a instancia de parte interesada: un particular, u otro Estado, requiera —mediante dictamen— e impugne el incumplimiento de obligaciones comunitarias por parte de algún Estado, incumplimiento estatal que puede tener carácter negativo e incluso positivo, este último por la adopción de actos o normas contrarias al Derecho comunitario.

Los motivos de incumplimiento se pueden resumir en los siguientes: la no notificación de transposición; la transposición incorrecta; la inaplicación o aplicación defectuosa de la normativa interna.

La impugnación consta, a su vez, de dos fases: una prejudicial, que incluye el requerimiento de la Comisión al Estado y, en su caso, el dictamen motivado de la Comisión, y otra judicial, la propia acción ante el TJCE.

## NOTAS

(1) Cfr. GALAN VIOQUE, R., y CARRILLO DONAIRE, J. A., "¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?", REDA, núm. 86 (1995), págs. 271 y ss.; NAVARRO GÓMEZ, C., "La protección del medio ambiente en el Convenio Europeo de Derechos Humanos", I Congreso Nacional de Derecho Ambiental (Comunicaciones), CIMA Medio Ambiente, Valencia, 1996, págs. 201-204.

(2) PEREZ SOLA, N., "Instrumentos jurídicos y Programas de la Política Comunitaria de Medio Ambiente", RAAP, núm. 20 (1994), págs. 65-101; JAQUENOD DE

ZSÓGÓN, S., *Iniciación al Derecho Ambiental*, Dykinson, Madrid, 1996, págs. 179 y ss.

(3) Aprobado por Resolución del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (DOC, núm. 138, de 17 de mayo).

(4) Cfr. LOPEZ-RAMON, F., "La política de medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español", en VV.AA., *Tratado de Derecho Comunitario*, III, Civitas, Madrid, 1986, págs. 510 y ss. Cfr., igualmente, ALONSO GARCIA, E., *op. cit.*, págs. 32-36.

(5) Por todos, ALONSO GARCIA, E., *El Derecho Ambiental...* cit., pág. 34.

(6) Italia restó fuerza normativa a estas dos directivas por entender que su contenido estaba en el límite de la competencia comunitaria, planteamiento que el Tribunal rechazó.

(7) Cfr. ALONSO GARCIA, E., *op. cit.* págs. 39 y ss.

(8) ALONSO GARCIA, R., *Derecho Comunitario. Sistema constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, CEURA, Madrid, 1994, págs. 251 y ss.

(9) J.-V. LOUIS, *El Ordenamiento jurídico comunitario*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1980, página 71.

(10) "De tal ordenamiento (jurídico comunitario) son sujetos, no solamente los Estados miembros, sino también sus nacionales. Por consiguiente, **el Derecho comunitario, con independencia de la legislación de los Estados miembros, a la vez que ha creado obligaciones a los particulares, está llamado también a conferirles derechos, que forman parte de su patrimonio jurídico**, no sólo los atribuidos por los Tratados, sino también en virtud de las obligaciones bien definidas que el Tratado impone tanto a los particulares como a los Estados miembros e Instituciones comunitarias."

(11) Cfr. ALONSO GARCIA, E., *op. cit.*, pág. 45.

(12) CONSTANTINESCO, V., "Commentaire à l'article 3", en *Traité sur l'Union Européenne. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1995, pág. 109.

(13) SOMSEN, H., en VV.AA., coordinado por J. PICON, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, McGraw-Hill, página 14.

(14) Cfr. LAGUNA DE PAZ, J. C., "El principio de subsidiariedad, pieza clave en la construcción europea", en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea (Relaciones jurídico-institucionales)*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, págs. 129 y ss.

(15) Aunque el Consejo, en sus conclusiones de Edimburgo, negó de forma expresa la eficacia directa del artículo 3 B, R. ALONSO GARCIA entiende —en buena lógica— que constituye un parámetro para valorar la violación o no del Derecho comunitario por una norma jurídica (interna o comunitaria) y, en su caso, anular ésta; por tanto, tiene "eficacia negativa", aunque no "positiva": no permite obligar a los Estados o Instituciones a que actúen positivamente de acuerdo con este principio; ALONSO GARCIA, R., *Derecho comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, CEURA, Madrid, 1994, páginas 581 y ss., especialmente 587-588.

(16) En el mismo sentido, véase el 13 Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (1995), COM(96) 600 final, Bruselas, 29 de mayo de 1996, página 88.

(17) *Ibidem*, pág. 88. Por ejemplo, realización de grandes obras de infraestructura, que combinan un impacto negativo sobre el medio ambiente y grandes ventajas socioeconómicas para la población.

(18) Tiene un interés destacado, en este sentido, las implicaciones medioambientales de la agricultura. Desde el Libro Verde de 1985 [COM(85), 333, de 23 de julio], la Política Agrícola Común se encuentra transida de sentido medioambiental, en el sentido del fomento de la extensivización, la consideración de los agricultores como "guardianes del medio ambiente", etc. El Reglamento 2078/92.

sobre ayudas a la aplicación de métodos agrarios compatibles con el medio ambiente, es buena prueba de ello.

(19) Este acusado matiz tecnológico es causa de aplicación incorrecta de la política medioambiental por los Estados miembros, "por la falta de infraestructura técnica necesaria para garantizar el respeto de las obligaciones comunitarias", como señala el 13 Informe sobre la Aplicación del Derecho Comunitario, COM[96] 600 final, 29 de mayo de 1996, pág. 90.

(20) Cfr. VALERIO, E., *Legislación europea del Medio Ambiente: su aplicación en España*, 2.ª edic., Colex 1994, página 18.

(21) SYMON, D., "Commentaire à l'article 130 R, S, T", en CONSTANTINESCO, V., y otros, *Traité sur l'Union Européenne*. Commentaire article par article. Economica, Paris, 1995, pág. 475; que sigue, en este punto, a ROMI, R., *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Paris, Litec, 1993, pág. 24.

(22) ROELANTS DU VIVIER, F., y HANNEQUART, J.-P., "Une nouvelle stratégie européenne pour l'environnement dans le cadre de l'Acte Unique", *Revue du Marché Commun*, número 316 (1988), pág. 226.

(23) Véanse las citas bibliográficas contenidas en ALONSO GARCIA, E., *El derecho...*, cit., págs. 41-43.

(24) ALONSO GARCIA, E., *op. cit.*, pág. 44.

(25) SOMSEN, H., *op. cit.*, págs. 23-24.

(26) ALONSO GARCIA, E., *op. cit.*, pág. 78.

(27) De hecho, la Recomendación Euratom 75/436, relativa al principio *quien contamina paga*, no se ha convertido en Directiva CEE.

(28) En relación con la condición (art. 130 R3) de que se deben tener en cuenta datos científicos y técnicos disponibles", condición incluida por presión del Reino Unido, porque entendía que no tenía responsabilidad por la lluvia ácida caída en Escandinavia y Centroeuropa.

(29) Cfr. LOPEZ GONZALEZ, J. L., "El Régimen Jurídico de la evaluación de impacto ambiental", RAAP, núm. 4 (1990), págs. 62-65; igualmente, GARCIA-URETA, A., "Algunas notas sobre los artículos 130 R-T del Tratado CEE", en RDA núm. 7 (1991), pág. 29; JACQUENOD, S., *El Derecho Ambiental y sus principios rectores*, 1.ª edición, MOPU, Madrid, 1989, págs. 208-209.

(30) Cfr. GARCIA-URETA, A., "Algunas notas...", cit., páginas 30-31.

(31) ALONSO GARCIA, E., *op. cit.*, págs. 80-81.

(32) JACQUENOD, S., *op. cit.*, págs. 175-177.

(33) El 5.º Programa de Acción parece optar definitivamente por los instrumentos económicos o fiscales; si bien reconoce que, en el caso de los cánones, su establecimiento corresponde a los Estados, debiendo limitarse la función de la Comunidad a asegurar que están diseñados de forma transparente. Y asegura que especialmente en los cánones de vertidos a aguas y emisiones a la atmósfera no se distorsiona la competencia. Cfr. ALONSO GARCIA, E., *op. cit.*, páginas 86-87.

(34) Por ejemplo, el artículo 130 S5 alude a excepciones temporales y también a los fondos de cohesión. De todas formas, como señala E. ALONSO GARCIA, el artículo es confuso, porque el principio no tiene como función determinar si paga la Comunidad o el Estado miembro, sino decidir si paga el mercado o una autoridad pública (*op. cit.*, página 111).

(35) DOCE, C, núm. 72, de 10 de marzo de 1994.

(36) Bruselas, 10.04.1996, COM[96], 126 final, pág. 84.

(37) ALONSO GARCIA, E., *op. cit.*, pág. 87.

(38) *Op. cit.*, pág. 13.

(39) Lo dicho es aplicable a los residuos no peligrosos, porque los residuos peligrosos están sometidos a la Directiva 84/631, de control de los traslados transfronterizos de residuos.

(40) MARTIN MATEO, R., *Tratado de Derecho ambiental*, Trivium, 1993, T. I, pág. 448.

(41) Vid. ALONSO GARCIA, E., *op. cit.*, pág. 76.

(42) Véase el 13 Informe anual sobre el control del Derecho comunitario [1995], COM(96) 600 final, Bruselas, 29 de mayo de 1996, pág. 90.

(43) "La Directiva a la que se refiere este asunto [80/68] tiende a garantizar una protección eficaz de las aguas subterráneas de la Comunidad y, para ello, obliga a los Estados miembros a adoptar, mediante **disposiciones precisas y detalladas**, un conjunto de prohibiciones, de regímenes de autorización y de procedimientos de control con el fin de impedir o de limitar los vertidos de determinadas sustancias. Por tanto, **la finalidad de estas disposiciones de la Directiva es crear derechos y obligaciones de los particulares**. Procede recordar que la conformidad de una práctica con los imperativos de protección de una Directiva no puede constituir una razón para no adaptar el ordenamiento jurídico interno a dicha Directiva mediante **disposiciones que puedan crear una situación suficientemente precisa, clara y transparente para permitir que los particulares conozcan sus derechos y puedan ejercitarlos**. Así lo ha interpretado este Tribunal de Justicia en la Sentencia de 15 de marzo de 1990, Comisión/Paises Bajos (C-339/87, Rec. p. I-851), apartado 25; en efecto, para garantizar jurídicamente y no sólo de hecho la aplicación completa de las Directivas, los Estados miembros deben establecer un marco legal preciso en el ámbito de que se tratan. [Sentencia de 28 de febrero de 1991, asunto C-131/88, núms. 7 y 8.] En el mismo sentido, véase la Conclusión núm. 5 del Abogado General MARCO DARMON en el asunto 291/84, Comisión c. Paises Bajos, Rec. 1987, página 3490.

(44) Cfr. los breves comentarios de RENAUDIÈRE, Ph., "L'application des directives européennes en matière d'environnement", en *L'élaboration et l'application des Directives européennes en matière d'environnement*, H. Bocken y D. Ryckbost, Bruxelles, 1990, pág. 134.

(45) KRÄMER, L., "Sobre el efecto directo de las Directivas comunitarias de Medio Ambiente", RDA, número 7 (1991), págs. 11-12.

(46) JADOT, B., "L'effet direct des directives européennes en matière de protection de l'environnement", en *Droit de l'environnement. Developpements récents*, vol. II, Lavrysen, Story Scientia, Bruxelles, 1989, págs. 245 y ss. Con carácter general, véase SORIANO, J. E., *Reglamentos y directivas en la Jurisprudencia comunitaria*, Tecnos, Madrid, 1989, págs. 115 y ss.

(47) En este sentido, MARTIN MATEO, R., *Tratado...*, I, cit., pág. 468; ALONSO GARCIA, E., *El derecho ambiental...*, cit., pág. 162; MORENO MOLINA, A., "Puesta en funcionamiento del Derecho comunitario del medio ambiente", en VV.AA., *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pág. 157.

(48) KRÄMER, L., "Sobre el efecto directo...", cit., págs. 12 y ss.

(49) Algún problema parece plantear, por ejemplo, el RD de desarrollo de la Directiva 91/676, de 21 de diciembre, sobre la contaminación de las aguas por nitratos usados en la agricultura.

(50) Véanse, por ejemplo, la STJ de 22 de septiembre de 1988, Comisión c. Grecia, as. 272/86, Rec. 1988, pág. 4895, y los comentarios al artículo 5 TCEE de V. CONSTANTINESCO, en *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1992, págs. 56-57; en lo que respecta, específicamente, a España, MOLINA DEL POZO, C. F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 1987, pág. 549.

(51) No sólo a inaplicarlas: STJCEE de 4 de abril de 1974, Comisión c. Francia, as. 167/73, Rec. 359.

(52) As. C-6/90 y C-9/90, *Andrea Francovich y otros c. República italiana*, Rec. 1991, I, págs. 5357 y ss.

(53) El régimen de exigencia de la responsabilidad debe ser el previsto por el Derecho interno, aplicando como

mínimo) los mismos criterios que si se tratase de un incumplimiento de derecho interno. Se trata de una responsabilidad objetiva, que surge inmediatamente con el incumplimiento, sin necesidad de dolo o culpa. Tratándose del incumplimiento de una Directiva, la sentencia **Francovich** señala varios requisitos: a) Que no quepa aplicación directa de la Directiva. b) Que cree derechos en favor de particulares. c) Que el contenido de esos derechos se pueda identificar mediante el texto de la Directiva. d) Relación de causalidad entre incumplimiento y daño.

(54) Sobre las dos primeras sentencias citadas, véase COBREROS MENDAZONA, E., *Incumplimiento del Derecho Comunitario y responsabilidad del Estado*, Civitas, Madrid, 1994; sobre la última, RIGALUX, A., "L'arrêt «Brasserie du Pêcheur-Factortame III»: Le roi peut mal faire en droit communautaire...", *Editions du Juris-classeur, Europe*, mayo, 1996, págs. 1 y ss.

(55) Aunque la reciente STJCE de 26 de marzo de 1996 da un paso atrás, interpretando restrictivamente la responsabilidad de los Estados por inaplicación del Derecho comunitario, en caso de actuaciones de buena fe, con respecto a la más amplia interpretación deducida de las *Sentencias Francovich y Brasserie du Pêcheur-Factortame III*, esta última de 5 de marzo de este mismo año. Véanse los comentarios de M. RAZQUIN LIZARRAGA: "Derecho comunitario, contratos y responsabilidad del Estado (comentarios a la STJCE de 26 marzo 1996)", *Actualidad Aranzadi* número 252 (junio 1996), Pamplona, págs. 1 y ss.

(56) El interés del Estado en la impugnación de las normas autonómicas contrarias al Derecho comunitario no deriva de la defensa de la legalidad emanada del mismo, sino de la responsabilidad que al Gobierno le atribuye el artículo 93 CE: SANZ RUBIALES, I., *El contencioso interadministrativo*, Marcial Pons, Madrid 1993, págs. 195-196.

(57) Específicamente, los artículos 27.9 y 28.1 del de Castilla y León, de acuerdo con la reforma operada por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo.

(58) Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., "La ordenación de las

relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", *Tratado de Derecho comunitario...*, T. I, cit., págs. 622 y ss.

(59) ROSA MORENO, J., "Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva. [Acercas de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de junio de 1992.]", *REDA*, número 81 (1994), págs. 147-153.

(60) Son escasas, no obstante, las regulaciones sectoriales que permiten el ejercicio de la acción pública; además de la acción pública urbanística del artículo 304 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, se reconoce en la Ley sobre el Régimen Jurídico del Parque Nacional de Doñana, de 28 de diciembre de 1979, en el artículo 109 de la Ley de Costas, en el viejo Anteproyecto de Ley de Plan Hidrológico Nacional, etc. En la mayor parte de los casos, además, se trata de normativas sectoriales tangenciales, que sólo indirectamente pueden afectar a la materia medio ambiente.

(61) Cfr., por ejemplo, la SAN de 23 de junio de 1992, la STC 34/1994, de 31 de enero de 1994, etc. Sobre esta última, véase SANZ RUBIALES, I., "La legitimación de las asociaciones ecologistas en el proceso judicial", *RAP*, núm. 141 (1996), págs. 119 y ss.

(62) I., "La Jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley."

(63) Como señala el 13 Informe sobre la aplicación del Derecho comunitario, las quejas, peticiones y preguntas parlamentarias siguen siendo la principal fuente de información de la Comisión en este sector (cit., pág. 90).

(64) Véase, por todos, VANDERSANDEN, G., y BARAV, A., *Contentieux communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1977. GARCIA DE ENTERRIA, E., "Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos", en *Tratado de Derecho comunitario*, T. I, cit., págs. 656 y ss.