

LA APLICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN ESPAÑA: PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS DEL IUS COMMUNE AMBIENTAL EUROPEO(1)

Por **Jesús JORDANO FRAGA**
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. Introducción. II. El Derecho ambiental de la UE como motor del Estado Ambiental de Derecho. III. Los déficits de ejecución del Derecho de la UE y sus soluciones. A) Los problemas de la ejecución en España del Derecho ambiental de la UE. 1. Autodiagnóstico y automedicación. 2. La opinión de los doctores es unánime o el saludable estado del enfermo. B) La jurisprudencia del TJCE como solución a la enfermedad crónica del Derecho ambiental europeo: eficacia directa de las directivas, eficacia indirecta y responsabilidad por incumplimiento. IV. Perspectivas de evolución y desafíos en la ejecución del ius commune ambiental europeo.

I. Introducción.

El 1 de enero de 1986, cuando España ingresó como miembro de pleno Derecho en la hoy Unión Europea, nuestro Derecho ambiental, a pesar de haber alcanzado notables desarrollos, distaba de ser un grupo normativo decisivo en la estructura social. La sola integración supuso para España la recepción en bloque del acervo comunitario, lo cual, según la entonces Dirección General del Medio Ambiente, suponían más de 1. 200 páginas del D.O.C.E.(2) . En el año 2001, quince años después, las cosas han cambiado radicalmente. El conjunto de normas ambientales ha crecido exponencialmente, la cultura y política ambiental lo impregnan todo: existe una incipiente eficaz Administración ambiental, existen sujetos colectivos (asociaciones) cada vez más activos, tenemos un cuerpo jurisprudencial que muestra ya, a las claras, la realidad de este Derecho que ha dejado de ser meramente simbólico, existen publicaciones especializadas, el número de monografías existentes es apabullante. Es fácil percibir que estamos en el inicio del Estado ambiental (LETTERA) y que, sin duda, a ello ha contribuido de forma decisiva nuestra integración en la UE. Si se trata aquí de realizar un balance, esta es la principal premisa: nuestro ordenamiento jurídico se ha ambientalizado desde el impulso del motor jurídico-ambiental europeo. Esta indiscutible premisa no prejuzga la bondad absoluta de la labor realizada. Un examen atento también descubre que queda mucho por hacer. En este pequeño estudio vamos a examinar los principales hitos de este proceso, los problemas recurrentes y los desafíos que plantea la aplicación en España del ius commune ambiental europeo.

II. El Derecho ambiental de la UE como motor del Estado Ambiental de Derecho (3) en España.

Un repaso a nuestro Derecho ambiental vigente permite al observador llegar a una rápida conclusión. En un gran porcentaje, por no decir casi en su totalidad, nuestro Derecho ambiental trae causa del Derecho ambiental de la UE (4) . El Derecho ambiental en nuestro ordenamiento jurídico es gran medida transposición u obra directa del Derecho comunitario ambiental (5) . Ello es así en los grandes sectores del ordenamiento jurídico-ambiental: evaluación de impacto ambiental, libertad de información, residuos, aguas, contaminación atmosférica, ecoauditoría y ecoetiqueta, protección de la flora y fauna silvestre, etc. Hagamos un pequeño repaso de las normas fundamentales o estructurales:

Evaluación de impacto ambiental

-Directiva 85/337, relativa a la evaluación de repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (6) , reformada por la Directiva 1997/11/CE del Consejo, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE (7) . Ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre Evaluación de impacto ambiental, a su vez desarrollado por el R.D. 1131/1988 de 30 de septiembre, siendo incorporada la reforma por el Real Decreto-Ley 9/2.000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1.302/1.986(8).

Control integral de la contaminación industrial(9) . Riesgos industriales.

-Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación (10) .

-Directivas "Seveso" I y II, respectivamente, Directiva 82/501/CEE, relativa a la prevención de los riesgos de accidentes industriales graves (modificada por las Directivas 87/216 y 88/610) y Directiva 96/82/CE, del Consejo, de 9 de diciembre, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (11) , que sustituye a la anterior a partir del 3 de febrero de 2001. En el Derecho estatal, R.D. 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (12) .

Libertad de información relativa al medio ambiente

-Directiva 90/313, de 7 de junio, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (13) . La transposición ha sido operada por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (14) , modificada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (art. 81) (15) .

Ecoetiqueta, ecoauditoria y agricultura ecológica

- Ecoetiqueta.

Reglamento del Consejo CEE 880/1992, de 23 de mayo de 1992, sobre el sistema comunitario, de etiqueta ecológica (16) y Reglamento 1980/2000, del Parlamento europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000 relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica (17) . En nuestro Derecho implementado por el R.D. 598/1994 de 8 de abril (18) .

-Ecoauditoría.

Reglamento CEE 1836/1993, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medio-ambientales (19) . En el Derecho estatal, R.D. 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento CEE 1836/1993, del Consejo de 29 de junio(20) .

-Agricultura ecológica.

Reglamento CEE núm. 2092/1991, del Consejo de 24 de junio, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios (cuyas últimas modificaciones las constituyen el Reglamento CE núm. 330/1999, de la Comisión, de 12 de febrero, el Reglamento CE núm. 331/2000, de la Comisión, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Anexo V del Reglamento CEE núm. 2092/1991 y el Reglamento 2020/2000, de la Comisión de 25 de septiembre, que modifica el Reglamento 207/1993), normas que tienen su desarrollo en el ámbito estatal por el R.D. 1852/1993, de 22 de octubre (21) y la Orden de 26 de septiembre de 1996.

Residuos

-Directiva 1975/442, de 15 de julio (22) , modificada por la Directiva 1991/156 de 18 de marzo(23) ; Directiva 1978/319, de 20 de marzo, derogada a partir del 13 de diciembre 1993, por la Directiva 91/689 de 12 de diciembre de 1991(24) .

Esta última Directiva ha sido modificada por la Directiva 94/31/CEE, del Consejo, de 27 de junio(25) . La Directiva 98/101/CE, de la Comisión, de 22 de diciembre de 1998, adapta al progreso técnico la Directiva 91/157/CEE del relativa a las pilas y acumuladores que contengan determinadas sustancias peligrosas. La transposición de estas normas comunitarias sobre residuos se encuentra hoy fundamentalmente en el ámbito estatal en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos(26) . La Resolución de 17 de noviembre de 1998, dispone la publicación del Catálogo europeo de residuos, aprobado mediante decisión 93/73CE, de la Comisión, de 20 de diciembre de 1993 (27) .

-Directiva 94/62/CE del Parlamento y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases (28) , transpuesta a nuestro Derecho por la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y residuos de envases (29) , modificada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (30) y desarrollada por el R.D. 782/1998, de 30 de abril (31) , que aprueba el reglamento de ejecución de la Ley.

-Directiva 94/67/CE, del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a la incineración de residuos peligrosos (32) , incorporada a nuestro Derecho por el R.D. 1217/1997, de 18 de julio (33) . Directiva 2000/76/CE del Parlamento y del Consejo, de 4 de diciembre, relativa a la incineración de residuos (34) .

-Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos (35) .

-Directiva 2000/53/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 18 de septiembre, relativa a los vehículos al final de su vida útil (36) .

Aguas continentales.

La norma líder es la reciente Directiva 2000/60/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de octubre (37) , por la que se establece un marco comunitario de actuación en la política de aguas (38) . Esta Directiva deroga gran parte del Derecho anterior conforme a su artículo 22, siete años después de su entrada en vigor ?el día de su publicación-, las Directivas 75/440 y 79/789; trece años después, las directivas 78/659, 79/923, 80/68 y 76/464, salvo el art. 6 de ésta última, que queda derogado el día de la entrada en vigor de la Directiva.

El cuerpo normativo sobre calidad de las aguas continentales es extremadamente disperso:

- aguas subterráneas, Directiva 80/68 de 17 de diciembre de 1979(39) , relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas.
- aguas residuales, Directiva 91/271 de 21 de mayo (40) , sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, modificada por la Directiva 98/15, de la Comisión, de 27 de febrero (41) , en relación con determinados requisitos establecidos en su Anexo I.
- aguas destinadas al consumo humano, Directiva 98/83/CE del Consejo(42) , relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, de 3 de noviembre, en sustitución de la Directiva 80/778/CE.
- Directiva 76/464 de 4 de mayo (43) sobre contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, modificada por la Directiva 86/280 de 12 de junio(44) ; Directiva 78/659 de 18 de julio (45) , calidad de las aguas que requieren protección y mejora para ser aptas para la vida de los peces.
- Directiva 79/923 de 30 de octubre de 1979 (46) , calidad de las aguas para la cría de moluscos.
- aguas aptas para el baño, Directiva 76/160 de 8 de diciembre de 1975, adaptada mediante R.D. 734/1988 de 1 de julio(47) .
- nitros, identificación de zonas vulnerables Directiva 91/676 de 12 de diciembre (48) , relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitros utilizados en la agricultura.

Todas estas normas han sido incorporadas a nuestro Derecho fundamentalmente por la Ley de Aguas, de 2 agosto de 1985, modificada la última ocasión, por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre (49) y Reglamento de Dominio Público Hidráulico aprobado por R.D. 849/1986, (modificado por los R.D. 1315/1992 y 419/1993, cuya última modificación la constituye el R.D. 995/2000, de 2 de junio, por el que se fijan objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes(50)) y las Órdenes Ministeriales de 12 de noviembre de 1987 (51) , 13 de marzo de 1989 (52) y 28 de junio de 1991 (53) . Deben citarse como normas de transposición y ejecución en el plano estatal, el RDL 11/1995, de 28 de diciembre (54) , por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, desarrollado por R.D. 509/1996, de 15 de marzo (55) ; el R.D. 261/1996, de 16 de febrero (56) , sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitros.

Aguas marinas.

- Directivas 76/ 160, 76/464, 91/271 sobre aguas residuales, antes citada, Directiva 79/923 de calidad de las aguas para cría de moluscos y baño. Han sido incorporadas a nuestro Derecho por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y Reglamento de Costas, aprobado por R.D. 1471/1989, modificado por el R.D. 1112/92, de 18 de septiembre (57) ; Orden Ministerial de 31 de octubre de 1989 (58) de determinación de límites de sustancias peligrosas, desarrollada por la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1992 (59) ; y Orden Ministerial de 9 mayo de 1991 (60) . Existen disposiciones específicas sobre el dióxido de titanio como la Directiva 89/428 de 21 de junio (61) anulada por la STJCE de 11 de junio de 1991. La Directiva, pese a ello, fue incorporada a nuestro Derecho por la Orden Ministerial de 18 de abril de 1991 (62) .

Atmósfera (63)

La legislación europea sobre medio ambiente atmosférico o calidad del aire está atomizada, al igual que acontece en residuos, aunque existen algunas normas con pretensión de generalidad como la Directiva 96/62 del Consejo de 27 de septiembre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (64) . El resto de normas se agrupa entorno a concretos contaminantes o fuentes de contaminación:

- a). El Dióxido de azufre y partículas en suspensión fueron inicialmente regulados por la Directiva 80/779 de 15 de julio de 1980 (65) y D. 89/427 de 21 de junio (66) . En nuestro Derecho, R.D. 1613/1985 de 1 de agosto (67) modificado por el R.D. 1154/1986 de 11 de abril (68) . El Dióxido de nitrógeno en Directiva 85/203 de 7 de marzo, valor límite plomo en la atmósfera (Directiva 82/884 de 3 de diciembre (69)). En nuestro Derecho, R.D. 717 /1987 de 27 de mayo (70) . Actualmente la norma líder en la materia es la Directiva 1999/30/CE, del Consejo de 22 de abril (71) relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno y partículas y plomo en el aire ambiente.
- b). benceno y monóxido de carbono. Directiva 2000/69/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de noviembre (72) sobre valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente.
- c). calidad del aire, cenizas y anhídrido sulfuroso Directiva 80/779 (73) , modificada por la Directiva 89/427 (74) .
- d). azufre en combustibles líquidos y (SO₂) Directiva 75/716 de 24 de noviembre (75) , modificada por Directiva 87/219 de 30 de marzo (76) . Estas Directivas han sido adaptadas a nuestro Derecho por los R.D. 2482/1986, de 25 de septiembre (77) y 1485/1987 de 4 de diciembre (78) ; Directiva 93/12 de 23 de marzo, relativa al contenido de azufre de determinados combustibles líquidos(79) ; seguimiento biológico de la población afectada por el plomo (Directiva 77/312 (80)) .
- e) focos móviles: emisiones de vehículos a motor. Fundamentalmente, Directiva 93/53 de 18 de junio de 1992 (81) , Directiva 92/61 de 30 de junio (82) y Directiva 1999/96/CE, de 13 de diciembre (83) , adaptadas a nuestro Derecho por el R.D.L. 339/1990 de 2 de marzo (84) y normas complementarias, como la Orden Ministerial de 24 de noviembre de 1989 (85) ; Orden Ministerial de 3 de septiembre de 1990 (86) y el R.D. 2028/1986 de 6 de junio (87) (cuya última modificación es la Orden de 4 de febrero de 2000 (88) , que actualiza sus anexos I y II). Plomo y benceno en gasolina: Directiva 85/210 de 20 de marzo (89) , adaptada a nuestro Derecho por el R.D. 2482 /1986 de 25 de septiembre (90) .

f). contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales: Directiva 84/360 de 28 de junio(91) . En el ámbito estatal la transposición viene dada por normas preexistentes anteriores a la Constitución (Ley 38/1972 de protección del medio ambiente atmosférico, Reglamento y la Orden Ministerial de 18 de octubre de 1976).

-Directiva amianto 87/219 de 19 de marzo (92) , adaptada a nuestro Derecho por el R.D. 108/1991, de 1 de febrero (93) .

-Instalaciones de combustión, Directiva 1988/609 24 de noviembre (94) .Esta Directiva permite a España nuevas centrales hasta el 31 de diciembre de 1999 con límites más flexibles y generosos. En nuestro Derecho, R.D. 646/1991 de 22 de abril (95) , modificado por R.D. 1800/1995, de 3 de noviembre (96) y desarrollado por Orden Ministerial de 26 de diciembre de 1995 (97) .

-Directiva 1989/429 de 21 de junio, relativa a las incineradoras municipales de residuos ya existentes (98) ; Directiva 1989/369 de 8 de junio, para instalaciones incineradoras municipales de residuos nuevas (99) . Adaptadas a nuestro Derecho por el R.D. 1088/1992 de 1 de septiembre, que ha sido modificado por el R.D. 1217/1997, de 18 de julio (100)

g). ozono troposférico: Directiva 1992/72 de 21 de septiembre de 1992 (101) ; sustancias que agotan la capa ozono: Reglamento CE 2037/2000 del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, sobre sustancias que agotan la capa de ozono (102) , modificado por los Reglamentos 2038/2000 y 2039/2000, de 28 de septiembre, en cuanto a inhaladores dosificadores y las bombas de infusión y al año de referencia para la asignación de cuotas de hidroclorofluorocarburos (103) . El R.D. 1494/1995, de 8 de septiembre (104) , regula en nuestro Derecho la contaminación atmosférica por ozono y la Ley 4/1998, de 3 de marzo (105) , establece el régimen sancionador sobre las sustancias que agotan la capa de ozono previsto en el Reglamento 3093/1994, del Consejo.

h). dióxido de carbono. reducción mediante eficiencia energética, Directiva 1993/76 de 13 de septiembre (106).

Medio ambiente Natural. (107) .

-Directiva 1979/409/CEE, de 2 de abril, relativa a la conservación de las aves silvestres (modificada en su Anexo I, por la Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 27 de julio).

-Directiva 1992/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (108) .

En el Derecho estatal, fundamentalmente, la Ley 4/1989, los decretos que la desarrollan, y en especial, el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, aprobado por R.D. 439/1990, de 30 de marzo (cuya última actualización es la Orden de 10 de marzo de 2000 (109)).

A la vista de este conjunto, en una recopilación que dista de ser exhaustiva (110) , es fácil constatar la afirmación preliminarmente realizada: el Derecho de la U.E ha sido y es el verdadero motor de nuestro Derecho ambiental nacional. La influencia europea, sin duda, debe valorarse de modo positivo. De la mano, de este verdadero ius commune ambiental, nuestro Derecho interiorizará el reto de la integración, de la ambientalización del resto de las políticas (transporte, energía, consumo, agricultura, etc..). También ha contribuido el Derecho europeo a la superación de dogmas consolidados del Derecho público patrio (como en la libertad de información ambiental: frente a la cicatera exigencia general de interés legítimo, en materia ambiental no es necesario probar la existencia de interés alguno para el acceso (111)).El surgimiento de un ius commune ambiental depara un proceso de osmosis constante en las instituciones jurídico-ambientales de forma bidireccional: de los Estados hacia el Derecho europeo y desde el Derecho europeo hacia los diferentes Estados. Puede hablarse de un modelo de convergencia de los sistemas jurídico-ambientales, modelo que colisiona con las especificidades de las estructuras jurídicas nacionales. Este avance de forma homogeneizada, ciertamente conlleva los peligros de la globalización. Cuando el Derecho sólo es estrictamente europeo, referido a problemas de dimensión europea (o incluso preferentemente a los problemas de los países líderes de la UE) pueden surgir problemas. Esta europeización materialmente focalizada tiene como defecto congénito el abandono de la regulación de los problemas ambientales propios (como, por ejemplo, la desertización o incluso el ruido generado por el nacional "botellón", problemas estos, ciertamente no existentes en la Europa del norte). De ello, ciertamente, no tiene la culpa la Dirección General XI. Es nuestra propia falta de impulso sobre la que luego volveremos. Y si el Derecho de la UE ha sido el motor del Derecho ambiental español, también debe reflexionarse sobre los fenómenos paralelos. Cualquier vehículo a motor experimenta aceleraciones e inercias. Esto es predicable del fenómeno que estudiamos. Recientemente se ha aducido por el Ministerio de Medio ambiente la esperada Directiva sobre responsabilidad por daños ambientales como factor para retrasar una iniciativa nacional al respecto, pues "de otra manera se correría el riesgo de legislar de forma divergente a la futura regulación comunitaria". Es obvio que el efecto en este caso es el contrario al impulso. Creemos que no puede abandonarse por entero la iniciativa legislativa a la UE. Es más correcto el planteamiento contrario, en que la competencia legislativa propia se adelanta (así, por ejemplo, ha operado el legislador andaluz respecto de la EIA de planes y programas en la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía).

Pero los sistemas sufren un impacto general no limitado a lo estrictamente ambiental. También las normas técnicas imponen los modelos tecnológicos de los países avanzados (Alemania, Gran Bretaña y Francia, fundamentalmente) hacia el resto de Estados miembros. Incluso la B.A.T. (best available technology, -mejor tecnología disponible-), es expresión de este neocolonialismo tecnológico, pues esa mejor tecnología disponible suele ser creada en los países más avanzados.

Otro de los rasgos visibles de este Derecho ambiental europeo es su sinergia con nuestro estado autonómico.

España, es uno de los países más descentralizados de Europa y este hecho se ha dejado sentir en la aplicación del

Derecho ambiental europeo. Hoy no son infrecuentes los supuestos de transposición autonómica de directivas (en residuos o en el antes aludido supuesto de la Directiva IPPC). La jurisprudencia de nuestro Tribunal constitucional ha establecido que la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno- SSTC 252/1988, 76/91, 115/91, 80/93, 146/1996, f. j. núm. 2- (112) . Eso significa en materia de medio ambiente un reenvío al art. 149.1. 23 CE. El Estado es competente en exclusiva para dictar la legislación básica en la materia y las CC.AA. para dictar normas de desarrollo y normas adicionales de protección. Y ello no termina de cerrar el posible círculo. Por hipótesis, como recuerda MORENO MOLINA, desde el principio de autonomía institucional, las administraciones locales poseen calidad suficiente para llevar a cabo en su término municipal cuantas medidas sean necesarias o útiles para la aplicación de un reglamento o la transposición o aplicación de una Directiva, siempre que se cumplan los requisitos de información previa a las instituciones comunitarias (STJCE de 13 de julio de 1989, Enichem Base et al c. Commune di Cinisello Balsamo, Asunto 380/1987) (113) . El esquema descrito puede generar problemas porque no necesariamente el Derecho básico se reduce al Derecho contenido en una Directiva o un Reglamento comunitario (114) . Cuando una Comunidad Autónoma transpone una Directiva debe cumplir dos condicionantes. El europeo, con obvia primacía del Derecho comunitario, y el estatal básico. Cualquiera de estos dos incumplimientos puede dejar fuera de juego lo aprobado por la Comunidad Autónoma. La transposición autonómica puede verse condicionada por una legislación básica posterior con la que entre en conflicto. Este conflicto puede determinar la inconstitucionalidad de la norma autonómica por contradicción con el precepto constitucional que realiza la distribución de competencias. El retraso estatal en la transposición puede dar lugar así a un ordenamiento en conflicto.

En este Derecho ambiental de la UE es fácil observar una importante mutación. Nos encontramos ante una nueva generación o serie de directivas ambientales europeas. Un Derecho más ambicioso que obliga a mucho. Obligan a mucho en sentido jurídico y económico. Ello va tener múltiples consecuencias: ese gasto ambiental (115) ha creado un mercado de bienes y servicios ambientales. También ese gasto ambiental directa o indirectamente crea tributos ambientales o como mínimo el destino ambiental de los ingresos tributarios ya establecidos. Si son cumplidas sus previsiones, este Derecho ambiental de nueva generación dará lugar a una mejora sensible del ambiente. Esta nueva oleada se impone a veces con efectos retroactivos, como la retroactividad en materia de control integral de la contaminación industrial, después de 8 años a contar de la puesta en aplicación de la Directiva (art. 5 de la Directiva 96/61/CE). Otras veces esa retroactividad es limitada (como el art. 14 de la Directiva 1999/31CE del Consejo, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos, que impone a los vertederos el cumplimiento de los preceptos de la Directiva salvo en lo relativo a las normas de ubicación); Pero esta ambición de retroactividad, aunque sea limitada, expresa una voluntad transformadora de la realidad degradada. El cambio respecto a EIA donde siempre se ha regulado pro futuro constituye un verdadero giro copernicano ambientalizador (116) .

Por último, debe resaltarse que la influencia de Derecho ambiental europeo se extiende más allá de sus propios y estrictos confines. El principio afirmado, por ejemplo, Asunto Leur-Bloem, es que existe un interés comunitario manifiesto, en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, las disposiciones o los conceptos tomados del Derecho comunitario, reciban una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tengan que aplicarse (117) . De esta construcción se deriva una verdadera metástasis positiva o influencia garantizadora sobre el Derecho básico estatal y Derecho autonómico ambiental. Ello va suceder en ámbitos como la Evaluación de impacto ambiental (o en el futuro, el control integrado de la contaminación) en los que el instrumento jurídico europeo es extendido mas allá de sus confines originarios.

III. Los déficits de ejecución en España del Derecho ambiental de la UE y sus soluciones.

A) Los problemas en la ejecución en España del Derecho ambiental de la UE.

1. Autodiagnos y automedicación.

La propia Comisión de la UE ha sido consciente del núcleo de problemas relacionados con la implementación del Derecho ambiental comunitario. Un documento esencial en esta materia es la Comunicación adoptada por la Comisión en octubre de 1996 sobre "La aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente" (118) . Expresa esta Comunicación un sentir generalizado en la doctrina ius ambientalista. Es evidente que la Comisión conoce la realidad y que si no ha hecho más es porque la estructura de la UE ?léase la oposición de los Estados miembros- lo impide. Dice esta Comunicación que son precisos más hechos, acción real y que el nivel de aplicación práctica del Derecho ambiental europeo dista de ser satisfactorio. Para superar los déficits se proponen medidas concretas: creación de un cuerpo de inspectores ambientales, homologación de los criterios de inspección (119) , establecimiento una amplia legitimación para organizaciones representativas (obviamente asociaciones ecologistas), introducción en las nuevas propuestas de los principios de máxima claridad, transparencia y certeza, introducción de medidas sancionadoras dentro de los derechos nacionales como mecanismo de implementación, expansión de la información sobre la ejecución del Derecho ambiental, fortalecimiento de la red IMPEL (Implementation and Enforcement of EU Environmental Law), incitativas de asistencia financiera y técnica para operadores jurídicos (jueces, funcionarios y juristas), etc...

De forma anual, la Comisión realiza un informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario. El último publicado es el Decimoséptimo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (1999) (120) cuyo apartado 2.12 analiza monográficamente la materia relativa al medio ambiente. No sale bien parada España en este Informe. En un contexto general de incumplimiento que se incrementa (como ya se constatará en el anterior informe), tenemos el triste honor de encabezar la lista negra de los Estados incumplidores junto a Francia y Alemania. Estos tres Estados son los que fueron objeto del mayor número de denuncias (121) . La impresión que da la

lectura de este Informe es que nuestro país no está haciendo bien las cosas. A lo largo del Informe se da cuenta de múltiples recursos por incumplimiento ya sea por el problema recurrente de los retrasos en la transposición de Directivas (por ejemplo, Asunto C- 189/1999, por defectos de transposición de la Directiva 90/313/CEE, relativa a la libertad de información en materia de medio ambiente; Asunto C- 417/1999, en relación con la Directiva 96/62/CE, sobre la calidad del aire; procedimiento del artículo 228 contra España a raíz de la STJCE de 12 de febrero de 1998, declarando el incumplimiento en relación con la Directiva 76/160/CEE, relativa a la calidad de las aguas de baño, ante la insuficiencia de las medidas propuestas por nuestro Estado- (122) ; o bien por prácticas incorrectas (la Comisión ha notificado un Dictamen motivado a España por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva EIA en el marco de la autorización del proyecto de Autovía "Acceso Norte al Puerto de Algeciras". Es fácil detectar como la actividad de España es impulsada desde la denuncia ciudadana en cooperación con la Comisión. Es frecuente, como ocurre respecto de otros Estados miembros, que tras la intervención de la Comisión, España salga de su retraso en la transposición o corrija prácticas administrativas contrarias (123) .

Debemos criticar, sin embargo, la desvalorización del Derecho ambiental europeo operado por la propia Comisión. En su último informe aludido se reconoce como problema recurrente denunciado la calidad de los estudios de impacto. Frente a este problema la posición oficial, literalmente es que

"Estas denuncias que cuestionan la calidad de los estudios de impacto y alegan su insuficiente consideración, plantean importantes problemas a los servicios de la Comisión, ya que el control del cumplimiento de estas disposiciones por las autoridades nacionales es de los más difíciles y la naturaleza esencialmente procesal de la Directiva no permite impugnar las opciones efectuadas en última instancia por las autoridades nacionales competentes si el procedimiento fijado por la Directiva se ha respetado. A este respecto la Comisión repite que, dado que los casos de aplicación incorrecta sometidos a la Comisión en relación con esta Directiva plantean generalmente cuestiones de hecho (existencia y calificación), el control de las posibles infracciones se ejercerá, sin lugar a dudas, con más eficacia de manera descentralizada, a través de los órganos jurisdiccionales nacionales (124).

Discrepamos de esta construcción. Sobre todo en lo que hace referencia a "la naturaleza esencialmente procesal de la Directiva". Esto supone una reforma ilegítima y encubierta del Derecho derivado sin base alguna. Es un giro hacia el sistema norteamericano. El principio general más importante establecido con carácter general en el Derecho europeo de la EIA, es el que podemos denominar siguiendo la Directiva 85/337, de "toma en consideración". Quizás sea una de las diferencias cualitativas más importantes respecto del Derecho fundacional de la EIA en Estados Unidos. Allí la jurisprudencia terminó desvalorizando la EIA como técnica jurídica de protección del medio ambiente al conceptualizar la evaluación como una obligación "de procedimiento". Esta construcción está en la célebre *Stryckers' Bay Neighborhood Council v. Karlem* (125) , sentencia dictada el 7 de enero de 1980, en la cual la *Suprem Court* ha afirmado que la *National Environmental Policy Act* no "jerarquiza los aspectos ambientales sobre otras consideraciones apropiadas". En *Robertson v. Methow* (126) , se reafirmó la naturaleza esencialmente procesal de la EIA ¿Es hacia aquí a donde se dirige la Comisión? El problema apuntado es más importante de lo que parece. Quien conozca la práctica de los estudios de impacto ambiental sabrá que es el verdadero talón de Aquiles de este verdadero núcleo del grupo normativo ambiental. En el marco de la realización de un Dictamen con ocasión de la EIA de una autovía en la provincia de Sevilla he podido leer en el estudio de impacto ambiental expuesto a información pública: "queda demostrado que no existe afección del patrimonio histórico insular", y la única isla en Sevilla es La Cartuja, por donde no transcurría la autovía en cuestión. Me temo que el divertido botón de muestra sacado a colocación refleja una realidad fraudulenta alarmante y escandalosa. Si la Comisión no ataja el problema será cómplice del mismo.

2. La opinión de los doctores es unánime o el saludable estado del enfermo.

La doctrina iusambientalista ha reflexionado ampliamente sobre los problemas recurrentes en la aplicación del Derecho ambiental de la UE (127) . KRÄMER ha destacado las causas y los propios déficits (128) . Cree KRÄMER que el Derecho ambiental de la UE por promover intereses generales carece frente a otros ámbitos de normación europea de un grupo eficaz que persiga su implementación: "el interés de los operadores económicos es cercano a cero" (129) . Piensa KRÄMER que otro importante problema al que se enfrenta la aplicación práctica de las directivas dirigidas a los Estados (no a los particulares y empresas) es su redacción imprecisa utilizando conceptos como "la mejor tecnología disponible", redacciones que, en su opinión, hacen que sea prácticamente imposible controlar si un determinado Estado miembro ha cumplido la obligación impuesta en un caso concreto (130) . A ello se añade que la intervención de los ciudadanos se reduce a la presentación de quejas o denuncias ante la Comisión no pudiendo obligar a que ésta inicie un procedimiento de infracción frente al Estado miembro incumplidor. MARTÍNEZ ARAGÓN ha señalado con acierto la debilidad congénita de un ordenamiento en el que paradójicamente frente a otros sectores (como la competencia), la Comisión carece de poderes de inspección, sancionadores, cautelares y el TJCE actúa con años de retraso sobre la realidad ambiental ya deteriorada (131) .

En este análisis coincide sustancialmente LOZANO CUTANDA que señala como causas del déficit de ejecución del Derecho ambiental comunitario: 1) la carencia de medios personales y materiales de la Comisión necesarios para ejercer la función de vigilancia y control encomendada por el artículo 211 del Tratado; 2) la existencia de una resistencia por parte de las autoridades nacionales por el temor a que las medidas ambientales hagan peligrar el empleo, incrementen la inflación o afecten a la competitividad de los operadores económicos ; 3) en el caso de las normas incrementales, el control de la ejecución por los particulares no actúa de un modo eficaz, lo que se debe fundamentalmente a que del ordenamiento jurídico ambiental comunitario no se derivan por lo general derechos directamente invocables por los particulares (132) . Realmente, como ha destacado LÓPEZ RAMÓN, mal síntoma es que el control del cumplimiento del Derecho ambiental comunitario haya sido puesto en marcha desde la acción

ciudadana (133) . Es la "prueba de la rana" de la carencia de medios y posibilidades de la Comisión de Unión europea. También de la miseria del sistema ¿es que frente a esta realidad no tienen nada que decidir las Administraciones Públicas ambientales (estatal, autonómica y local)?

Mucho es lo que se ha hecho. Mucho es lo que ha ganado el Estado ambiental de Derecho en España gracias a nuestra inserción en la Unión europea. Cualquier análisis ecuánime y serio (KRÄMER, MARTÍNEZ ARAGÓN) llega a esta indiscutible conclusión. Desde la realidad que me rodea es fácil observarlo. Los vertidos de alpechín -el residuo líquido producido por las almazaras en el proceso de molturación de la aceituna-, por ejemplo, han sido controlados respecto de la situación en los años 70 y 80. Quedan lamentables puntos negros con el caso del río Guadaira, con vertidos asolando estacionalmente el verdadero paraíso que constituye el municipio de Alcalá de Guadaira. La sombra que se cierne sobre la realidad es la incuestionable existencia de supuestos de degradación (el Derecho no ha frenado la degradación ambiental en Europa). Junto a indudables éxitos, el Derecho ha fracasado en Aznalcóllar preventivamente, y aparentemente, también represivamente. Es obvio que nos queda mucho camino por recorrer.

B) La jurisprudencia del TJCE como solución a la enfermedad crónica del Derecho ambiental europeo: Eficacia directa de las directivas, eficacia indirecta y responsabilidad.

Hemos visto como uno de los principales problemas detectados es la falta de transposición en plazo de las directivas. Sin embargo, para este problema crónico existen soluciones. La más garantista es el denominado efecto directo de las directivas. Se exige que los preceptos de una Directiva aparezcan, en lo que se refiere a su objeto, como incondicionales y suficientemente precisos, pudiendo ser invocados por un particular ante el Estado si éste no ejecuta la Directiva o si ésta es ejecutada incorrectamente una vez haya expirado el plazo para su transposición (134) . También en la propia concepción originaria cabe invocar una Directiva frente al complejo de administraciones independientes, administraciones institucionales y estado empresario ?sociedades de titularidad pública o bajo su control, lo cual no será raro en el ámbito del Derecho ambiental (frente a Enresa, o las sociedades mercantiles de titularidad pública que hoy proliferan como hongos en la gestión ambiental) (135) . Y del mismo modo, también cabe el efecto directo de una Directiva apreciado de oficio por un juez o tribunal nacional (STJCE de 11 de julio de 1991), lo que hace que la invocación por un particular quede en segundo plano (136) .

Obsérvese que, como recuerda KRÄMER, esta doctrina del eventual efecto directo de las directivas, en su concepción original, sólo puede ser invocada ante las Administraciones Públicas y que numerosas disposiciones ambientales del Derecho comunitario no son ni incondicionales ni suficientemente precisas (137) . Hoy, sin embargo, realiza una progresiva entrada en escena la denominada eficacia indirecta para aquellos supuestos en los que un particular solicita la directa aplicación de una Directiva frente a una autoridad pública a resultados de la cual deriva un perjuicio para un tercero (138) . Y en los casos en que las disposiciones de una Directiva, aunque otorguen derechos a los particulares, no sean lo suficientemente precisas e incondicionales para producirlos, el juez nacional estará obligado a interpretar en la medida de lo posible, el Derecho nacional conforme a las disposiciones de la Directiva comunitaria (MILLÁN MORO) (139) , si bien el límite de este sucedáneo es la imposición de obligaciones y, desde luego, el agravamiento de responsabilidades penales o sancionadoras con base a una Directiva no transpuesta (CRAIG) (140) .

Específicamente en materia de medio ambiente, la jurisprudencia del TJCE ha experimentado una evolución favorable al efecto directo de las directivas, aun sin llegar a las últimas consecuencias de la construcción ?la plena eficacia horizontal- (lo cual, como han demostrado MILLÁN MORO o CRAIG (141) , no deja de ser absurdo). Exige la jurisprudencia para el efecto directo vertical, la falta de ejecución de una Directiva o la transposición incorrecta, debiendo tratarse de normas que establezcan obligaciones incondicionales y precisas que no dejen margen de actuación a los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones (conforme a la ya clásica jurisprudencia, STJCE de 5 de febrero de 1963, Asunto 26/62, Vand Gend/Loos)(142). Así, por ejemplo, específicamente en materia ambiental, han negado el efecto directo las SSTJCE de 11 de junio de 1987 -respecto de la Directiva 78/659, de 18 de julio, sobre la calidad de las aguas continentales-; 13 de julio de 1989 ?respecto del art. 4 de la Directiva 75/442, en materia de residuos- (143) . Doctrinalmente, siguiendo esta jurisprudencia, se niega el efecto directo cuando las Directivas ordenan la elaboración de planes y programas, puesto que el contenido de planes y programas depende del Estado en cuestión (144) , o como expresa mejor técnicamente la clásica jurisprudencia en materia de efecto directo, se trate de mandatos vinculados al poder discrecional de los Estados miembros o de las instituciones comunitarias (145) . Por el contrario, se afirma el efecto directo (KRÄMER) en los siguientes supuestos: 1) cuando fijan valores límites o máximos para los vertidos admisibles ?por ejemplo, respecto del cadmio en la contaminación hídrica o los valores límite de dióxido de azufre, plomo o partículas en suspensión-, objetivos de calidad o concentraciones máximas de sustancias en medios receptores u otras sustancias o productos; 2) cuando prohíben determinadas actividades ?las disposiciones sobre eliminación de residuos peligrosos del art. 5 la Directiva 78/319 o la utilización de determinados productos (la prohibición de utilizar o liberar en el entorno determinadas sustancias); y, 3) cuando establecen obligaciones de consulta o información a personas afectadas o a la población en general (146) . Desde esta base teórica, KRÄMER ha defendido el efecto directo de la obligación de someter proyectos públicos y privados a EIA ex anexo I de la originaria Directiva 85/337 (147) , atribuyendo como consecuencia de este efecto directo la impugnabilidad o nulidad de las decisiones de la Administración sobre la realización del proyecto "o dar lugar a sanciones penales, disciplinarias o administrativas (conforme al estatuto de funcionarios), así como a indemnizaciones por prevaricación)" (148) . Cree KRÄMER que el efecto directo implica para las autoridades administrativas el deber de realizar la EIA conforme a la Directiva aun cuando no exista una legislación nacional al respecto, consultando al público afectado y teniendo en cuenta las consideraciones aducidas y que ello no es contrario a la jurisprudencia del TJCE (Asuntos 148/78, 152/84 y 80/86, respectivamente, STJCE de 5 de abril de 1979, Ratti, Marshall ; y STJCE de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen), según la cual, las directivas no ejercen efectos directos en perjuicio de

personas(149) : en definitiva para KRÄMER, la Directiva 85/337, concede un derecho a las personas afectadas: el derecho a que se lleve a cabo la mencionada evaluación, así como el derecho a ser consultadas en el marco de dicha evaluación (150) .

Lo importante es que las visionarias posiciones de KRÄMER en parte hoy han sido respaldadas por la jurisprudencia europea de forma contundente y cristalina. La primera ocasión que ello se ha producido ha sido en la STJCE de 11 de agosto de 1995, Comisión c. Alemania, Asunto 431/92 (151) , sentencia en la que el TJCE ha declarado el efecto directo de los arts. 2, 3 y 8 ?obligación de evaluar, factores a evaluar y obligación de considerar la información remitida durante el procedimiento a la hora de una decisión sobre el proyecto- de la Directiva 85/337 en su redacción originaria. Literalmente se afirma en el apartado 40 de esta sentencia:

“...las disposiciones consideradas imponen, pues, sin equívocos, a las autoridades nacionales competentes en materia de autorización, la obligación de efectuar una evaluación de impacto ambiental de determinados proyectos”. Se trataba de un recurso por incumplimiento. La República Federal de Alemania alegó que los artículos 2,3, y 8 de la Directiva no eran lo suficientemente claros y precisos como para definir sin equívocos una obligación concreta, y ser, por ello aplicables de oficio por la Administración nacional. El Tribunal de Justicia declaró que este análisis no podía ser acogido (párrafo 38). El recurso fue rechazado por infundado, no obstante, al no haber probado la Comisión qué puntos concretos no respetaron las exigencias de la Directiva. En cualquier caso, esta sentencia declaró que existen condiciones para permitir el efecto directo de determinados preceptos de la Directiva EIA. Este paso sería dado.

Así, de forma más clara, el TJCE, en la petición de decisión prejudicial plantada por el Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen, ha admitido la invocabilidad por los particulares de la Directiva EIA (Asunto 435/1997, World Wild Fund, 16 de septiembre de 1999)(152) aunque ello pueda ocasionar consecuencias desfavorables para los titulares de los proyectos autorizados sin la obligada EIA: literalmente se afirma en esta sentencia:

69. Por lo que se refiere al derecho de un particular a invocar una Directiva y a la facultad del Juez nacional de tomarla en consideración, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que sería incompatible con el efecto imperativo que el artículo 189 del Tratado CE (actualmente, artículo 249 TCE) reconoce a la Directiva excluir, en principio, que la obligación que ésta impone pueda ser invocada por los interesados. En particular, en los casos en los que, a través de una Directiva, las autoridades comunitarias hayan obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de tal acto quedaría debilitado si se impidiera al justiciable invocarlo ante los Tribunales y si los órganos jurisdiccionales nacionales no pudieran tomarlo en consideración, como elemento del Derecho comunitario, para verificar si, dentro de los límites de la facultad de que dispone en cuanto a la forma y los medios de ejecutar la Directiva, el legislador nacional ha respetado los límites del margen de apreciación trazado por la Directiva (véanse las sentencias de 1 de febrero de 1977, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, 51/76, Rec. p. 113, apartados 22 a 24, y Kraaijeveld y otros, antes citada, apartado 56).

70. Por consiguiente, en el caso de que este margen de apreciación haya sido sobrepasado y, por tanto, proceda no aplicar las correspondientes disposiciones nacionales, incumbirá a las autoridades del Estado miembro, en el marco de sus competencias, adoptar todas las medidas, generales o particulares, necesarias para que los proyectos sean examinados con el fin de determinar si pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, en caso afirmativo, para que se sometan a un estudio sobre impacto ambiental (véase la sentencia Kraaijeveld y otros, antes citada, apartado 61).

71. Procede responder por tanto a la sexta cuestión que los artículos 4, apartado 2, y 2, apartado 1, de la Directiva deben ser interpretados en el sentido de que, cuando las autoridades legislativas o administrativas de un Estado miembro sobrepasen el margen de apreciación que les confieren dichas disposiciones, los particulares podrán invocarlas ante los órganos jurisdiccionales de dicho Estado en contra de las autoridades nacionales y obtener así de éstas la inaplicación de las normas o medidas nacionales incompatibles con las mencionadas disposiciones. En tal caso, corresponderá a las autoridades del Estado miembro adoptar, en el marco de sus competencias, todas las medidas, generales o particulares, necesarias para que los proyectos sean examinados con el fin de determinar si pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, en caso afirmativo, para que se sometan a un estudio sobre impacto ambiental (153) .

Obsérvese que esta sentencia predica el efecto directo y la invocabilidad por los particulares respecto de proyectos del anexo II(154) . Más a más, esta invocabilidad debe ser predicada cuando la conducta estatal sea de mayor incumplimiento que sobrepasar un margen de apreciación, esto es, la falta de transposición. Ello es obvio: bastaría de otro modo, la omisión del deber de transposición para dejar sin efecto la primacía del Derecho de la Unión europea. Conviene recordar ahora cuales han sido los parámetros generales usados por nuestra jurisprudencia. En términos generales, nuestro Tribunal Supremo considera que el control sobre las transposiciones termina en el umbral de las leyes ?cosa que LINDE PANIAGUA considera alarmante y contrario a la jurisprudencia del TJCE-, cuando una Directiva no transpuesta o incorrectamente transpuesta colisione con una Ley nacional o autonómica: una norma reglamentaria contraria a una Directiva puede ser anulada en virtud del efecto directo; de otro lado, el efecto horizontal ha sido admitido en determinados supuestos ?STS de 5 de julio de 1997, Ar 6151, respecto cláusulas abusivas contrarias a la Directiva 93/13/CEE, de 5 de abril (155) . Pues bien, en el ámbito específico del medio ambiente ya existen pronunciamientos que aplican la construcción expuesta. Debe destacarse en este sentido la STS de 15 de marzo de 1999, Ar. 2141, Ponente FERNÁNDEZ MONTALVO, que en virtud de la doctrina del efecto directo ha anulado ?ex art. 62.2 de la Ley 30/1992- el art. 13.2 del R.D 1997/1995 por haber realizado una transposición

Recapitulando, podríamos trazar ahora las líneas de solución de los problemas planteables por la eficacia directa de las directivas ambientales. Creo que deben esclarecerse algunas cuestiones. Una Directiva no transpuesta, como la relativa al control integral de la contaminación industrial tiene efectos triangulares. La jurisprudencia que hemos visto, en primer lugar, faculta a exigir ante los tribunales la aplicación de estas normas (en nuestro Derecho, como mínimo, las asociaciones ecologistas y quienes ostenten derechos o intereses legítimos individuales o colectivos ?y de seguirse nuestra tesis ex art. 45 CE todos (157) -), aunque los requisitos de legitimación pueden ser borrados por la Directiva ambiental cuyo efecto directo se invoca (por ejemplo, en materia de libertad de información, en EIA, o control integrado, supuestos estos en los que por propia decisión se convierte en sujeto de la relación jurídica a los propios ciudadanos); es claro que dicha pretensión puede hacerse valer frente a la Administración? efecto vertical-, también que ninguna empresa o ciudadano podría ser sancionado por no cumplir una Directiva ambiental no transpuesta en plazo. Entonces, ¿En qué se constata el efecto directo? Llevando a sus últimas consecuencias esta construcción, por ejemplo, una actividad sometida a permiso integrado previsto en la Directiva 96/61, de 24 de septiembre, en tanto que no se transponga la Directiva IPPC, no podrá ser autorizada. Es decir, el efecto directo se traduciría en la prohibición de implantación de actividades en tanto que la Directiva no es transpuesta. Esta sería la pretensión "horizontal" de los ciudadanos y asociaciones pro ambiente. La horizontalidad como tal no existe en Derecho ambiental pues su estructura normal exige casi siempre la intervención de la Administración. No son pretensiones entre particulares sino triangulares, con la Administración como sujeto necesario de la relación jurídica. Por tanto, si esa actividad sometida a la Directiva IPPC fuese autorizada desde que terminó el plazo de transposición podrían anularse los actos administrativos que vulneren la Directiva (los permisos no integrados concedidos) con fundamento en la falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido (art. 62, 1. e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). En caso de impugnación del permiso, sería de aplicación la causa de suspensión prevenida en el artículo 111 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en tanto que se sustancie el recurso contra dicha autorización. Obviamente, el ciudadano o la empresa que no pueda comenzar su actividad tendrá derecho a las indemnizaciones por no poder comenzar la actividad o por ver anulados sus permisos concedidos ex arts. 106.2 CE y 139 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ?el grupo normativo sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas-. De esta forma expuesta, las piezas del puzle encajan, se defiende el interés ambiental como bien jurídico protegido por las directivas, y los posibles perjudicados por la inactividad en la transposición son resarcidos. El mecanismo es un acicate para la transposición en tiempo y forma: Los Estados se exponen a responsabilidades patrimoniales y al evidente costo político de su inacción como obstáculo a libre empresa y la promoción del empleo ?también para la protección del medio ambiente, pero si somos realistas, desgraciadamente esto último hoy importa bien poco-. Creo que esta solución es mejor que una hipotética emisión normativa ulterior retroactiva que previese la adaptación a la Directiva no transpuesta de las actividades implantadas desde que término el plazo de transposición. Ello podría causar más daños. Pues, por ejemplo, la adaptación a un permiso integrado posterior puede ser costosa o incluso imposible, y, por otro lado, se evita la externalidad de una empresa funcionando sin permiso integrado mientras que llega la norma retroactiva. Y se evita el obvio peligro de condicionar el futuro o posterior permiso integrado subsanador por la vía de los hechos consumados ?"el ulterior permiso milagrosamente se adapta a la realidad fáctica existente para evitar problemas-". No creemos que puedan darse en estos supuestos los elementos del tipo penal de prevaricación, reservado para supuestos límite. Los elementos difusos que rodean la aplicación de directivas no transpuestas excluirían el dolo, al menos, hasta la existencia de jurisprudencia al respecto (del TS o del TJCE), predicando el efecto directo en el caso concreto ?no bastaría la mera declaración de incumplimiento por parte del Estado-. Y esto, dado lo perentorio de los incumplimientos (la falta de transposición no se prolonga en el tiempo por regla general), es poco pensable que suceda.

Pero al margen del efecto directo, la jurisprudencia del TJCE ha elaborado doctrinas susceptibles de ser empleadas en defensa del ius commune ambiental europeo. Debe destacarse, en este sentido, la STJCE de 18 de diciembre de 1997, Asunto 129/1996 Inter-Environment Wallonie ASBL/Region Wallone (158), en la que se declaró que los artículos 5.2 y 189.3 TCEE y la propia Directiva 1991/56, exigen que durante el plazo de adaptación fijado, el Estado miembro se abstenga de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente la consecución de los resultados prescritos por dicha Directiva (parágrafo 50). Piénsese en la potencial aplicación de esta doctrina jurisprudencial, por ejemplo, frente al Plan Hidrológico Nacional en el caso de que este llegue a ser efectivamente aprobado y su relación con la Directiva 2000/60CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de octubre por la que se establece un marco comunitario de actuación en la política de aguas. Si se considerara que dicho Plan compromete los resultados de la Directiva, se estaría en condiciones de aplicar esta doctrina. Se trataría de extender su ámbito natural originario, la actividad de transposición, a actuaciones normativas e incluso administrativas de gran calibre, que aunque no constituyan medidas de transposición supongan una burla ?en fraude de Ley comunitaria- a una ulterior transposición.

El nuevo artículo 228 TCEE ha establecido la posibilidad del establecimiento de condenas por el TJCE, a petición de la Comisión, consistentes en sumas a tanto alzado o multas coercitivas a los Estados miembros que incumplan una Sentencia del TJCE declaratoria de un incumplimiento de dichos Estados. La STJCE de 4 de julio de 2000 ha condenado a Grecia al pago de 20.000 euros diarios por no ejecutar la STJCE de 7 de abril de 1992, Asunto 45/91, relativa los residuos vertidos sin control en el barranco de Kouropitos (Creta).

Pero también, la jurisprudencia del TJCE ha establecido que los Estados miembros deberán responder de los daños ocasionados por el incumplimiento del Derecho Comunitario con fundamento en la primacía del Derecho comunitario (SSTJCE Francovich/Bonifaci, de 19 de noviembre de 1991- Asunto C 6/90 y C 9/90- (159) ; Faccini Dori de 17 de abril de 1994 ?Asunto C 91/92- (160) ; Brasserie du pêcheur SA y Factortame LTD de 5 de marzo de 1996 ?Asunto

C46/93 y C 48/93 (161) ; EvoBus Austria GmbH y Niederösterreichische Verkehrsorganisations GmbH -Asunto C 111/97 (162) , etc.) (163) . Incumplimiento que no se refiere sólo a los deberes de transposición sino que se extiende al incumplimiento material de la legislación transpuesta, o a las meras declaraciones formales, como en la STJCE de 2 de agosto de 1993, (Caso marismas de Santoña); o la falta de implementación ejecutiva STJCE de 17 de enero de 1991 (caso de la falta de declaraciones de zonas de protección especial en Italia bajo la Directiva 1979/409 (164)); STJCE de 1 de octubre de 1998, Asunto 71/1997, por la que se declara el incumplimiento de España por no haber establecido los códigos de buena práctica y designar zonas vulnerables; STJCE de 25 de noviembre de 1998, Asunto 214/1996, declarando el incumplimiento respecto de la aplicación de la Directiva 76/4, por no haber establecido un programa con objetivos de calidad para reducir la contaminación provocada por las sustancias objeto de la citada Directiva; STJCE de 28 de mayo de 1998, Asunto 298/97, declarando el incumplimiento de España por la ausencia de establecimiento de programas en materia de las Directivas relativas a las pilas y acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas; o en relación con el vertido incontrolado de residuos, STJCE de 9 de noviembre de 1999, Asunto 365/97 ?en el barranco de San Rocco en Italia y la antes citada, STJCE de 7 de abril de 1992, Asunto 45/91, relativa a los residuos vertidos sin control en el barranco de Kouropitos (Creta).

Para que exista responsabilidad por incumplimiento del Derecho ambiental europeo, debe tratarse de una infracción grave de una obligación comunitaria; el resultado exigido por la Directiva debe incluir la concesión de derechos en favor de los particulares; el contenido de esos derechos debe ser identificable por referencia a la Directiva; y debe existir una relación de causalidad entra la infracción de las obligaciones estatales y el daño sufrido por las personas afectadas (165) .Sin embargo, la reclamación debería resolverse por la jurisdicción nacional (lo usual es que ésta plantee cuestión prejudicial); o que bien obtenida una declaración de incumplimiento (no necesaria en todo caso, pues no es necesario que la Comisión decida interponer recurso contra el Estado miembro ni que el Tribunal de Justicia dicte una sentencia en la que se declare tal incumplimiento), igualmente se plantee dicha reclamación ante la jurisdicción española. Los mismos resultados de exigencia de responsabilidad administrativa y sin las condiciones restrictivas de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la UE podrían obtenerse por los cauces de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Pero, siempre que se cumplan los requisitos exigidos, parece recomendable la vía de la denuncia y ante una eventual declaración de incumplimiento, la reclamación de responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la UE. Téngase presente que por esta vía solo pueden reclamarse daños individualizados en una persona o grupo de personas lo que excluye los daños ambientales strictu sensu. Sólo podrán reclamarse daños consistentes en la pérdida efectiva de utilidades económicas singulares del medio ambiente degradado ó daños directos en patrimonios o personas. Ello no es poco (piénsese en daños a bienes privados ocasionados por la falta de cumplimiento de objetivos de calidad ambiental fijados en directivas). E. ALONSO GARCÍA cree que la potencialidad de esta responsabilidad se verá incrementada el día en la regulación de la responsabilidad por daños ambientales sea un hecho (166) . Quizá esta brillante construcción merezca ser recogida expresamente en la futura Directiva para supuestos de incumplimiento en los deberes de transposición o ejecución incorrecta del Derecho ambiental de la UE.

IV. Perspectivas de evolución y desafíos en la ejecución del ius commune ambiental europeo.

Creo que existe un problema fundamental que no puede escapar a nadie. El Derecho ambiental comunitario es fragmentario y producto de un proceso que ciertamente dificulta su conocimiento. Las adaptaciones al progreso técnico y científico son constantes, generando un Derecho remendado, disperso y de difícil comprensión y conocimiento. La Directiva 67/548/CEE, relativa a la aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas fue adaptada por vigesimoséptima vez por la Directiva 98/98/CE de 15 de diciembre. Tal vez ello se deba a una errónea selección de que debe ser regulado. Sólo debieran ser objeto normas comunitarias de primer nivel las grandes cuestiones, los grandes principios, las cuestiones más relevantes, y ello sin perjuicio del establecimiento de deberes concretos, precisos claros e incondicionados. La situación actual de verdadera legislación motorizada no sirve a los ciudadanos ni a los operadores jurídicos. Uno de los principales problemas que presenta el Derecho ambiental de la UE es su fragmentación y movilidad vertiginosa (167) .

Detectado el problema conviene ahora adentrarse en las soluciones. Los propios planteamientos de una acción comunitaria en materia ambiental en progresivo aumento cualitativo y cuantitativo hacen, a nuestro juicio, inexcusable la aprobación de una Directiva en el nivel Europeo que opere el mismo papel que una Ley general en el ámbito estatal. Pero también se trataría de realizar un intento de codificación nuclear de las normas ambientales europeas en un sólo texto coordinado y armonizado. Un texto que podría convertirse en la avanzada de un deseable Código de Derecho ambiental de la UE (168) . Si el siglo XIX fue el de la codificación civil iniciada por el Código de Napoleón, el siglo XXI va a ser el siglo de la Codificación Ambiental. Idea que deber ser predicada en los derechos de los diferentes estados miembros y el nivel regional. En los diferentes países existen incluso los medios para esta tarea (en España sería un Real Decreto Legislativo ex art 82.2 y 5 CE, como texto refundido). Obsérvese, que como ha señalado KISS, la Codificación implica algo más que la reproducción y armonización del Derecho aplicable, "además de eso constituye una consolidación sistemática y revisión del Derecho, es un gigantesco esfuerzo legislativo (169) . En cualquier caso, si ello es una tarea complicada podría avanzarse en la adopción de un número de Directivas "leading case" cabezas del grupo normativo (EIA, medio ambiente natural, ruido, contaminación atmosférica, aguas, residuos, sustancias peligrosas, biotecnología, instrumentos de mercado (ecoauditoría, ecoetiqueta, agricultura ecológica), instrumentos paccionados ?convenios, acuerdos, A.D.R.), inspecciones y sanciones, responsabilidad). Este es el problema visto desde su generación. Se trataría de atajar en origen dicha fragmentación. Pero también, en tanto esto no suceda, podría adoptarse en materia de medio ambiente una incitativa inspirada en el modelo italiano de la legge núm. 86 de 9

de marzo de 1989 con productos anuales unificados y coordinados (170) . Se trataría de atajar la fragmentación en destino. Por otro lado, es fácil coincidir con KRÄMER o con la misma Comisión, cuando señalan como desafío del Derecho ambiental de la UE, el paso del estadio de los grandes principios marco que nadie en su sano juicio puede discutir ("un conjunto de cláusulas generales" y Directivas marco que no detiene el deterioro ambiental) hacia el mundo de los conceptos claros, precisos e indubitados que hagan frente a los problemas concretos (171) .

Existe otro problema fundamental, y este es la escasa ambición normativa en la transposición del Derecho ambiental de la Unión europea. Son muchos los ejemplos que podríamos traer a colación. Es frecuente que el Estado se limite a publicar en el B.O.E., sin introducir una coma, la Directiva objeto de "transposición" (172) . Se ha producido de esta forma una errónea asimilación entre Derecho ambiental de la Unión europea y Derecho básico estatal. Obsérvese que las Directivas jamás entran, por el momento, en el establecimiento de umbrales mínimos uniformes en caso de incumplimiento limitándose, todo lo más, a la inserción de una cláusula abstracta (173) . De esta forma, cuando España se abstiene imitativamente, núcleos básicos de regulación son abandonados a la eventual actuación de las CCAA. El resultado final puede ser la existencia de severas divergencias sancionadoras: por ejemplo, de meras multas coercitivas a sanciones de hasta 200 millones de pesetas en caso de incumplimiento de la obligación de someter a EIA un proyecto. Este estado de cosas se nos antoja perturbador ?favorece el dumping ambiental interautonómico- y puede crear situaciones directamente contrarias a la igualdad básica constitucionalmente garantizada (174) . Desde la limitada experiencia que me dado la práctica, estoy convencido que el Derecho que no es coercible no es Derecho. La conversión hacia el ecologismo de los empresarios suele ocurrir, no tras la caída del caballo sino tras un fuerte susto jurídico. Por eso, el futuro del Derecho ambiental está ligado a leyes de responsabilidad ?muy probablemente unidas al desarrollo de la contabilidad ambiental (175) y, sobre todo, a la expansión del delito ecológico y las sanciones administrativas con una función real y no meramente simbólica. Esto en la España del año 2000 ya es una realidad, pues el incremento estadístico de los delitos perseguidos y condenados es espectacular. Tan espectacular como la mejora ambiental que esta decidida política legislativa está deparando ya. Pero los núcleos básicos de regulación abandonados superan lo meramente sancionador. Baste un ejemplo en la EIA. ¿Cuándo caduca una declaración de impacto ambiental? Si no existe plazo de caducidad, por hipótesis, cabe que la ejecución se realice años más tarde cuando las circunstancias han cambiado forzando soluciones distintas. O ¿cual es la fecha límite en la que debe realizarse el estudio de impacto ambiental antes de su efectiva presentación al procedimiento EIA?

La implementación del Derecho ambiental requiere efectivos sujetos contrapoder que exijan el cumplimiento de la legislación ambiental. Sin ellos, las evaluaciones de impacto ambiental y la propia legislación ambiental en bloque son puras quimeras. Debe de evolucionarse desde la mera posibilidad teórica de participación ?mero establecimiento de periodos para una hipotética participación ciudadana- hacia la efectiva participación respaldada presupuestariamente con capacidad para contrarrestar técnicamente las grandes decisiones burocráticas con incidencia en el medio ambiente. Estos fiscales generales privados debieran tener medios personales y materiales y legitimación reconocida para todo procedimiento o proceso ambiental (incluso ante el propio TJCE). Estos órganos debieran actuar de foma acumulada a órganos específicos estatales, regionales y comunitarios pro ambiente ; y, ¿Por qué no abrir vasos comunicantes entre los sistemas jurídico-ambientales nacionales y europeo?. Debe preliminarmente conectarse la libertad de acceso a la información relativa al medio ambiente con los procedimientos ambientales. Los plazos siguen desconectados. Hoy "legalmente" cabe entregar un estudio de impacto ambiental terminado el plazo para formular alegaciones (el plazo en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre es de dos meses para entregar la información relativa al medio ambiente frente al plazo de 30 días que se establece para la información pública en EIA) ¿Y para qué servirá entonces tener acceso a dicho estudio?

Pero sobre todo parece necesaria una reestructuración del Derecho ambiental de la UE y de la relación entre éste y los derechos nacionales. Creo que el recurso al Derecho ambiental de la UE, las propias denuncias ante la Comisión son un síntoma patognomónico de las insuficiencias de los Derechos ambientales nacionales y sus propios sistemas jurídicos. Si los sistemas nacionales fueran efectivos regulando y aplicando el Derecho (y esto último incumbe al sistema de administraciones públicas, tribunales y, en definitiva, a todos los demás operadores jurídicos), la intervención correctiva del sistema europeo se tornaría en residual. Podría pensarse entonces en un sistema articulado donde la administración "federal" europea tendría encomendada la intervención en problemas supranacionales o transfronterizos, problemas gravísimos (preventiva y correctivamente hablando) o para supuestos de presuntas prácticas generalizadas (como el aludido problema de la falta de calidad de los estudios de impacto ambiental, pues de no seguirse un principio de concentración en la corrección de la práctica fraudulenta generalizada sería una tarea titánica luchar contra el incumplimiento). En definitiva, el principio de subsidiariedad bien entendido. Puede que ahora sea un sueño, pero tarde o temprano habrá inspecciones federales europeas y poderes sancionadores y cautelares en manos de la Administración ambiental europea (176) . Otra línea de progreso debe ser la reconstrucción del Derecho europeo del medio ambiente sobre la base del reconocimiento del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de persona. Frente al sucedáneo que supone la doctrina del efecto directo de las directivas ambientales, el propio Tratado o una futura verdadera Carta de derechos europea (177) , o lo que es mejor, la Constitución europea debería efectuar tal reconocimiento como uno de los derechos fundamentales de naturaleza no sólo procesal. Cualquier persona sensata sabe que este último avance propuesto tardará llegar (esa es la velocidad comunitaria en la innovación!!). Eso es tan seguro como que llegará. ¿Quién hubiera pensado hace 20 años que se consagrara la libertad de información en materia de medio ambiente? Decimos que debe efectuarse tal reconstrucción y ello con triple objetivo: que se reconozca de los ciudadanos o sus representantes, tienen el derecho a la exigencia de la legalidad ambiental comunitaria (legitimación universal); que este derecho sea oponible frente las instituciones comunitarias, los Estados miembros y las personas físicas /jurídicas privadas/públicas; y que su lesión

determine la posibilidad de acciones cautelares preventivas y la eventual exigencia de responsabilidad (restitutio in pristinum del medio ambiente alterado + daños y perjuicios en (en caso de perjuicios irreparables, daños y perjuicios afectando las indemnizaciones a fines de restauración y promoción ambiental). Esto que es ya en buena medida posible en España (ex art. 45 CE y Derecho ambiental básico estatal y autonómico), debe en buena osmosis impregnar el Derecho ambiental de la Unión europea. Y obsérvese que hoy estas pretensiones pueden hacerse valer en nuestro sistema, en el que las restricciones a la legitimación son menores de la mano del art. 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (y, sobre todo, de su interpretación jurisprudencial), de la propia Ley 29/1998, de 13 de julio, y del sistema de acciones populares, invocando el Derecho ambiental de la UE como desarrollo del art. 45 CE (y ello, incluyendo las Directivas no transpuestas en plazo o transpuestas incorrectamente en las condiciones que hemos visto). Se sugiere que se pongan a trabajar sinérgicamente los instrumentos ya existentes en tanto que la construcción de un verdadero federalismo ambiental y el propio Estado de Derecho Ambiental europeo sean una realidad completa y satisfactoria. Si esto es llevado a la práctica, una nueva revisión o balance sobre la aplicación del Derecho ambiental europeo dentro de quince años será el balance de la construcción de la "era" ambiental, o el Estado ambiental europeo: una era o forma de Estado digna para nuestros descendientes.

Europa hoy es un paraíso de prosperidad en un mundo convulso. La obligación moral de la Unión Europea debe ser liderar los nuevos valores de la sociedad de nuestros días y convertirse en modelo creíble de convivencia solidaria (solidaridad ambiental interior, pero también hacia el resto del planeta). Ello exige decididas transformaciones del sistema jurídico. El giro ambiental es sólo una de las reformas necesarias para ese liderazgo.

Notas

1. Estudio realizado en el marco del Proyecto de Investigación PB 97/0728 "Medio Ambiente & Ordenación del territorio: Régimen jurídico de los recursos naturales", subvencionado por la DGI (Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica).
2. FUENTES BODELÓN, La aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente: Balance y perspectivas, "Revista de Derecho ambiental", octubre- diciembre, 1988, núm. 1, p. 23.
3. Expresión que tomamos de MONTORO CHINER, El estado ambiental de Derecho. Bases constitucionales, en El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al Profesor MARTÍN MATEO, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia 2000, pp. 3437-3465.
4. La bibliografía existente en la materia es inabarcable. Esta es la esencial: VALERIO, La legislación europea del medio ambiente: su aplicación en España, Ed. Colex, Madrid 1991; VACCA, La politica comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli stati membri, Giuffrè editore, Milano 1992; E. ALONSO GARCÍA, El Derecho Ambiental de Unión Europea, Vol. I y II, Civitas, Madrid 1993; ESTEVAN BOLEA, Implicaciones económicas de la protección ambiental de la CEE: Repercusiones en España, Instituto de Estudios de Prospectiva, Madrid 1993, pp. 11-174; KISS & SHELTON, Manual of European Environmental Law, Grotius Publications Limited Cambridge, 1993; MALCOM, Guidebook to Environmental Law, Sweet & Maxwell, London 1994; HOLLINS & MACRORY, A source book of European Community Environmental Law, Clarendon Press, Oxford 1995 ?un impresionante repertorio bibliográfico de estudios sobre Derecho ambiental europeo con poderoso índice analítico-; VV.AA., Derecho medioambiental de la Unión Europea, McGraw-Hill, Madrid 1996; VV.AA, Protecting the European Environment. Enforcing EC environmental Law, (SOMSEN H., Editor), London 1996; LÓPEZ RAMÓN, Caracteres del Derecho comunitario ambiental, "R.A.P.", núm. 142, enero-abril 1997, pp. 53-74; KRÄMER, Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea, (traducción por Luciano Parejo Alfonso y Ángel Manuel Moreno Molina), Marcial Pons, Madrid 1999; JUSTE RUIZ, Derecho internacional del medio ambiente, McGraw-Hill, Madrid 1999, Capítulo IX, "La política de medio ambiente de la Comunidad Europea", pp. 427-479; LOZANO CUTANDA, Derecho ambiental administrativo, Dykinson, Madrid 2000, Capítulo III, "El Derecho ambiental de la Unión Europea", pp. 127-196.
5. Obviamente excede de las posibilidades de este estudio una identificación norma a norma entre disposición comunitaria y su transposición a nuestro ordenamiento. Aunque ya sufre el inexorable transcurso el tiempo, esta labor ha sido realizada en España por VALERIO y E. ALONSO GARCÍA en las obras antes citadas. Para una valoración de este ordenamiento "sector" a "sector" señalando sus carencias y retos, véase KRÄMER, Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea, cit., pp. 237-256.
6. D.O., L 175, de 5 de agosto.
7. D.O., L 73, de 14 de marzo.
8. B.O.E. núm. 241 de 7 de octubre.
9. Véanse los excelentes estudios de VALENCIA MARTÍN, El régimen jurídico del control integrado de la contaminación, "Noticias de la Unión Europea", núm. 153, octubre 1997, pp. 139-153 y Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación, "Noticias de la Unión Europea", núm. 190, noviembre 2000, pp. 165-181. También FUENTES BODELÓN, Comentarios a la Directiva sobre prevención y

control integrados de la contaminación, "Revista de Derecho Ambiental", núm. 19, 1997, pp. 43-63.

10. D.O., Serie L, núm. 257, de 10 de octubre. En el momento de escribir estas líneas esta Directiva no ha sido transpuesta a pesar de haber expirado el plazo para ello. Cataluña, en un supuesto de transposición autonómica, ha dictado la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental (D.O.G.C núm. 2598, de 13 de marzo). Vid. SOLER MATUTES, La Ley de la Intervención Integral de la Administración Ambiental de Cataluña (un nuevo marco administrativo para la protección del medio ambiente en el Derecho autonómico y un ejemplo de adaptación de la Directiva IPPC en el Derecho español), "Revista de Derecho Ambiental" núm. 21, 1998, pp. 3-44.

11. D.O. L 10, de 14 de enero, corrección de errores, D.O. L 73, de 12 de marzo.

12. B.O.E. núm. 172, de julio, corrección de errores, B.O.E. núm. 264, de 4 de noviembre.

13. D.O. L 158, de 23 de junio.

14. B.O.E. núm. 297, de 13 de diciembre.

15. B.O.E. núm. 312, de 30 de diciembre.

16. D.O. L 99, de 11 de abril.

17. D.O. L 237, de 21 de noviembre.

18. B.O.E. núm. 119, de 19 de mayo.

19. D.O. L 169, de 10 de julio.

20. B.O.E. núm. 45, de 21 de febrero.

21. B.O.E. núm. 283, de 22 de octubre.

22. D.O. L 194, de 25 de julio.

23. D.O. L 78, de 26 de marzo.

24. D.O. L 377, de 31 de diciembre.

25. D.O. L 168, de 2 de julio.

26. B.O.E. núm. 96, de 22 de abril.

27. B.O.E. núm. 7, de 8 de enero.

28. D.O. L 365, de 31 de diciembre.

29. B.O.E. núm. 99 de 25 de abril.

30. B.O.E. núm. 313, de 31 de diciembre.

31. B.O.E. núm. 104, de 1 de mayo.

32. D.O. L 365, de 31 de diciembre.

33. B.O.E. núm. 189, de 8 de agosto.

34. D.O. L 332, de 28 de diciembre.

35. D.O. L 182, de 16 de julio.

36. D.O. L 269, de 21 de octubre.

37. D.O. L 327/1, de 22 de diciembre.

38. Como análisis previo de esta importante norma puede verse el estudio de MUÑOZ AMOR, Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, "Gestión Ambiental" núm. 23, noviembre 2000, pp. 1-11.

39. D.O. L 20, de 26 de enero.

40. D.O. L 135, de 30 de mayo.

41. D.O. L 67, de 7 de marzo.
42. D.O. L 330, de 5 de diciembre.
43. D.O. L 129, de 18 de mayo.
44. D.O. L 181, de 4 de julio.
45. D.O. L 22, de 14 de agosto.
46. D.O. L 281, de 10 de noviembre.
47. B.O.E. núm. 169, de 15 de julio.
48. D.O. L 375, de 31 de diciembre, rectificada en D.O. L 92, de 16 de abril.
49. B.O.E. núm. 298, de 14 de diciembre.
50. B.O.E. núm. 147 de 20 de junio.
51. B.O.E. núm. 280, de 23 de noviembre, corrección de errores en el B.O.E. de 18 de abril.
52. B.O.E. núm. 67, de 20 de marzo.
53. B.O.E. núm. 162, de 8 de julio.
54. B.O.E. núm. 312, de 30 de diciembre.
55. B.O.E. núm. 77, de 29 de marzo.
56. B.O.E. núm. 61, de 11 de marzo.
57. B.O.E. núm. 240, de 6 de octubre, corrección de errores, B.O.E. núm. 19, de 4 de diciembre.
58. B.O.E. núm. 271, de 11 de noviembre.
59. B.O.E. núm. 267, de 6 de noviembre.
60. B.O.E. núm. 116, de 15 de mayo.
61. D.O. L 201, de 14 de julio.
62. B.O.E. núm. 102, de 29 de abril.
63. Véase Air Pollution Control in the European Community. Implementation of the EC Directives in the Twelve Member States, (Graham Bennett Editor), Graham & Trotman, /Martinus Nijhoff, London 1993.
64. D.O. L 296, de 21 de noviembre.
65. D.O. L 229, de 30 de agosto.
66. D.O. L 201, de 14 julio.
67. B.O.E. núm. 219, de 12 de septiembre.
68. B.O.E. núm. 146, de 14 de junio.
69. D.O. L 387 de 31 de diciembre.
70. B.O.E. núm. 135, de 10 de junio.
71. D.O. L 163, de 29 de junio.
72. D.O. L 313, de 13 de diciembre.
73. D.O. L 229, de 30 de agosto.
74. D.O. L 201, de 14 de julio.
75. D.O. L 307, de 27 de noviembre.
76. D.O. L 91, de 1 de febrero.

77. B.O.E. núm. 291, de 5 de diciembre.
78. B.O.E. núm., 291, de 5 de diciembre.
79. D.O. L 74, de 27 de marzo.
80. D.O L 105, de 28 de abril.
81. D.O. L 225, de 10 de agosto.
82. D.O. L 225, de 10 de agosto.
83. D.O. L 44, de 16 de febrero.
84. Su artículo 10, apartado 5, recoge la prohibición de emisión por encima de las limitaciones que reglamentariamente se establezcan.
85. B.O.E. núm. 301, de 16 de diciembre.
86. B.O.E. núm. 213, de 5 de septiembre.
87. B.O.E. núm. 236, de 2 de octubre.
88. B.O.E. núm. 36, de 11 de febrero.
89. D.O. L 96, de 3 de abril.
90. B.O.E. núm. 219, de 25 de diciembre.
91. D.O. L 188, 16 de julio. Esta Directiva ha sido derogada desde la entrada en vigor de la antes aludida Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y el control integrado de la contaminación.
92. D.O. L 85, de 28 de marzo.
93. B.O.E. núm. 32, de 6 de febrero, corrección de errores de 19 de febrero.
94. D.O. L 336, de 7 de diciembre 1988.
95. B.O.E. núm. 99, de 25 de abril.
96. B.O.E. núm. 293, de 8 de diciembre.
97. B.O.E. núm. 312, de 30 de diciembre.
98. D.O. L 203, de 15 de julio.
99. DO. L. 163, de 14 de junio.
100. B.O.E. núm. 198, de 19 de agosto, corrección de errores B.O.E. núm. 15, de 17 de enero de 1998.
101. D.O. L 297, de 13 de octubre.
102. D.O. L 244, de 29 de septiembre.
103. D.O. L 244, de 29 de septiembre.
104. B.O.E. núm. 230, de 26 de septiembre.
105. B.O.E. núm. 54, de 4 de marzo.
106. D.O. L 237, de 22 de septiembre.
107. Véase GARCÍA URETA, Protección de hábitats y de especies de fauna y flora en el Derecho comunitario europeo: Directiva 79/409 y 92/43, IVAP, Oñati 1997 y La Directiva 79/409/CEE, relativa a la protección de las aves silvestres ante el Tribunal de justicia de las Comunidades europeas, "Revista de Derecho Ambiental" núm. 21 1998, pp. 47-110.
108. DO L 206, de 22 de diciembre.
109. B.O.E. núm. 72, de 24 de marzo, corrección de errores, B.O.E. núm. 96, de 21 de abril.
110. Obsérvese que no hemos incluido materias de movilidad vertiginosa (como las sustancias peligrosas, los

organismos genéticamente modificados, productos fitosanitarios), ni materias de dispersión objetiva demencial (como el ruido).

111. Cfr. arts. 1.2 y 3 de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre.

112. Para una síntesis de la abundante jurisprudencia constitucional en la materia es de inexcusable consulta la exhaustiva y excelente monografía de MORENO MOLINA, *La ejecución Administrativa del Derecho comunitario. Régimen europeo y español*, Marcial Pons, Madrid 1998, pp. 147-165; también FERNÁNDEZ RAMOS, *Las competencias de protección ambiental ante el Derecho comunitario*, "Revista de Derecho Ambiental" núm. 22, 1999, p. 56.

113. *La ejecución Administrativa del Derecho comunitario...* cit., p. 49; FERNÁNDEZ RAMOS, *Las competencias de protección ambiental ante el Derecho comunitario*, cit., pp. 60-61. Aunque ese incumplimiento (falta de comunicación) no genera desde el punto de vista del Derecho comunitario la nulidad de la medida nacional (E. ALONSO GARCÍA, *El Derecho Ambiental de Unión Europea*, Vol. I, cit., pp. 156 y 152-154).

114. Para el Consejo de Estado en la materia: "el común de nominador normativo" contenido en una Directiva está llamado a coincidir con naturalidad y por regla general con el concepto de "bases" en supuestos de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque por supuesto, no incida ni altere la distribución interna de competencias. Sin embargo, sostiene con toda la razón el Consejo de Estado, es preciso destacar que de la afirmación anterior no cabe deducir ni se deduce la afirmación contraria: que todas las cuestiones que no estén reguladas en las directivas comunitarias no puedan tener carácter básico. Así, por todos, véase el Dictamen del Consejo de Estado núm. 4464/1998, de 22 de diciembre de 1998, *Recopilación de Doctrina Legal 1998*, B.O.E., Madrid 1999, pp. 676 y ss. La cuestión es que, en la práctica, la transposición plagaria de directivas sistemáticamente abandona campos de normación básica. Esta es nuestra denuncia.

115. ESTEVAN BOLEA ha realizado un pionero análisis sobre los costos de la protección ambiental en *Implicaciones económicas de la protección ambiental de la CEE: Repercusiones en España*, Instituto de Estudios de Prospectiva, Madrid 1993, pp. 213-234. Es obvio que el Derecho ambiental europeo posterior (aguas, vertederos, control integral de la contaminación industrial) incrementará exponencialmente dichos costos. El gasto ambiental ha aumentado desde 1985 de forma constante a razón de un 4%. En términos de PIB es del 0'5 en aguas residuales y del 0'2 en contaminación atmosférica. La mayor parte corresponde a aguas residuales (un 50%). La previsión genérica era que los gastos se multiplicarían por dos en el periodo 1990-2000 (*Informe para la revisión del quinto programa de acción sobre el medio ambiente. El medio ambiente y la Unión Europea 1995*, (Keimpe Wieringa Dir.), Agencia Europea del Medio Ambiente, 1998, pp. 130-134).

116. En EIA, según la jurisprudencia comunitaria, *Burgemeester, Asunto C 81/96*, a falta de disposición transitoria, la Directiva 85/337 sólo es aplicable en el caso de que la presentación formal de la solicitud de autorización se hubiese efectuado a partir de la fecha de entrada en vigor de la norma comunitaria a fin de evitar retrasos en procedimiento complejos se vieran retrasados a consecuencia de requisitos específicos exigidos por la Directiva (sic). Se confirman así pronunciamientos previos como *Bund naturshut in Bayern v. Stahnsdorf, Asunto 396/92* y *Comisión c. Alemania, Asunto 431/92* en los que la fecha decisiva es el 11 de julio de 1988, siendo por ello contrario a la Directiva 85/337 que se establezca mediante Ley un régimen transitorio pues ello produciría un aplazamiento de fecha límite de transposición (estas dos últimas sentencias pueden verse en GARCÍA URETA, *La Directiva de evaluación de impacto ambiental ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas*, cit., pp. 73-86 y 86-94, respectivamente).

117. BELLO MARTÍN-CRESPO, *Las directivas como criterio de interpretación del derecho nacional (Especial consideración de la Jurisprudencia del TS en aplicación de normas de Derecho mercantil)*, Civitas, Madrid 1999, pp. 120-121.

118. COM (1996) 500 final, de 22 de octubre.

119. Esta propuesta para la mejora de la implementación del Derecho ambiental europeo cristalizó en una Propuesta de recomendación sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros de la Comisión de 16 de diciembre de 1998 (COM (1998) 772 final de 16 de diciembre).

120. COM (2000), 92 final, de 23 de junio.

121. Decimoséptimo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (1999), p. 67. Téngase en cuenta que este ranking de Estados incumplidores es muy variable en función del periodo temporal que estimemos. También fluctúa según el "sector" que examinemos. Sirva como ejemplo que según la información extraíble del libro antes citado *Air Pollution Control in the European Community. Implementation of the EC Directives in the Twelve Member States*, en el periodo en el contemplado en esa específica materia Grecia, España y Portugal fueron considerados como Estados Miembros en los que encontraron fallos sustanciales de cumplimiento con las Directivas y "aparentemente" como países con "serios problemas" en la implementación práctica de dichas Directivas. Para un análisis del periodo 1979-1981, véase VACCA, *La política comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli stati membri*, cit., pp. 101-104.

122. Una imagen vale más que mil palabras. En el decimoséptimo informe se destaca como la Directiva 97/11/CE,

cuyo plazo de transposición expiró el 14 de marzo de 1999, sólo fue incorporada en plazo por los Países Bajos, iniciándose procedimiento de infracción contra el resto de Estados Miembros. Un repaso de la jurisprudencia del TJCE permite comprobar como la mayoría de sus fallos se refieren a incumplimientos de los Estados por falta de adaptación en plazo. Vid. La reciente jurisprudencia comunitaria comentada, (J. Eugenio SORIANO GARCÍA, Dir.), Asamblea de Extremadura- Marcial Pons, Madrid 1999, pp. 263-273.

123. Como dice KRÄMER, la incorporación de las Directivas ambientales en el Derecho interno dentro del plazo establecido constituye más bien la excepción que la regla, y en ese marco la apertura de procedimientos de infracción constituye un modo de presión (Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea, cit., p. 224).

124. Decimoséptimo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (1999), p. 70.

125. 444 U.S. 223, 227 (1980). Esta sentencia ha sido calificada por GOLDSMITH & BANKS como "la decisión más dañina al declarar que el mandato ex N.E.P.A. (esto es, la obligación de realizar evaluación de impacto ambiental en caso de Federal Major Action), es esencialmente procedimental" (Environmental values: Institutional responsibility and the Supreme Court, "Harvard Environmental Law Review", Vol. 7 1983, p. 5). También BROWER, Management plans for environmentally sensitive areas, "Zoning and Planning Law Report", vol. 3, núm. 3, March 1980, p. 24).

126. 57 U.S. L.W. 4497 (1989).

127. Al respecto, para una descripción del proceso en España, véanse: FUENTES BODELÓN, La aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente: Balance y perspectivas, "Revista de Derecho ambiental", octubre-diciembre, 1988, núm. 1, pp. 9-25; MARTÍNEZ ARAGÓN, El control de la aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente por parte de la Comisión y los procedimientos de infracción contra el Estado español; NARBONA RUIZ, Aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente por parte del Estado español, estos dos últimos estudios en VV.AA., Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra 1997, pp. 497-514 y pp. 463-470, respectivamente.

128. Deficits in application of EEC environmental Law and its causes en VV.AA., Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental, cit., pp. 471-495, realizando un análisis de los déficits norma a norma comunitaria y sector a sector de ordenación.

129. Deficits in application of EEC environmental Law and its causes...cit., p. 490; En idéntico sentido, SOMSEN, VV.AA., Derecho medioambiental de la Unión Europea, cit., p.29.

130. Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea, cit., pp. 230 y 245; En idéntico sentido, BÁRCENA & SCHÜTTE, El principio de precaución medioambiental en la Unión Europea, "Revista de Derecho Ambiental", núm. 19, 1997, p. 37.

131. El control de la aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente por parte de la Comisión y los procedimientos de infracción contra el Estado español en VV.AA., Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental, cit., pp. 503-505.

132. Derecho ambiental administrativo, cit., pp. 148 y 150-151.

133. Caracteres del Derecho comunitario ambiental, cit., p. 71.

134. Por todos, comentando estos requisitos y su relativismo, véase JIMÉNEZ-BLANCO, El efecto directo de las directivas de la Comunidad Europea, "R.A.P." 109, enero-abril 1986, pp. 130-133.

135. MILLÁN MORO trae a colación la invocabilidad de una Directiva frente al Estado empresario sanitario para el concepto de poder público o autoridad a estos efectos (STJCE de 26 de febrero de 1986)(op. ult. cit., pp. 848 y 860-861). Examinando de modo exhaustivo esta cuestión, véase MAILLO GONZÁLEZ ORÚS, La noción de Estado en relación al efecto directo vertical de las directivas: Aplicación al Estado español, "RDCE", núm. 6, julio-diciembre 1999, pp. 465-496. Se manejan por el TJCE criterios funcionales y de control no siendo decisiva la forma jurídica.

136. MILLÁN MORO, op. ult. cit., p. 870; BELLO MARTÍN-CRESPO, Las directivas como criterio de interpretación del derecho nacional, cit., p. 106.

137. KRÄMER, Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea, cit., p. 232.

138. R. ALONSO GARCÍA, Actividad judicial v. inactividad normativa (El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas frente al déficit normativo de las Instituciones y de los Estados Miembros), "R.A.P.", núm. 151, enero-abril 2000, pp. 112-114.

139. La eficacia directa de las directivas: evolución reciente, "Revista de Instituciones Europeas", vol. 18, núm. 3, 1991, pp. 862-872; BELLO MARTÍN-CRESPO, Las directivas como criterio de interpretación del derecho nacional, cit., pp. 95 y ss.

140. CRAIG examina en este sentido el Asunto C 168/95, Arcaro, respecto de vertidos por cadmio (Directives: Direct

effect, indirect effect and the construction of national legislation, "European Law Review", Volume 22, Nº 6, December 1997, pp. 526-528).

141. CRAIG, pp. 520-524.

142. VACCA, La política comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli stati membri, cit., p. 79; EDWARD, Efecto directo y primacía del Derecho comunitario. El problema especial de las directivas, "Revista Vasca de Administración Pública" núm. 42, mayo-agosto 1995, pp. 39-42.

143. Véase al respecto la síntesis de esta jurisprudencia realizada CASTAÑÓN i GARCÍA-ALIX, L'aplicació del dret comunitari per les comunitats autònomes en VV.AA., Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra 1997, pp. 454-456; SOMSEN, VV.AA., Derecho medioambiental de la Unión Europea, cit., p. 30.

144. CASTAÑÓN i GARCÍA-ALIX, op. cit., 455.

145. VACCA, p. 79.

146. Sobre el efecto directo de las directivas comunitarias de medio ambiente, "Revista de Derecho ambiental", núm. 7, enero-junio 1991, pp. 12-18. El mismo estudio se encuentra publicado en la "Revue Juridique de l'environnement", 1990, nº 3, pp. 325-349 y en el "Journal of Environmental Law", vol. 3, num. 1, 1991, pp. 39-56.

147. Defendiendo el efecto directo de la Directiva EIA, véase GARCÍA URETA, La Directiva de evaluación de impacto ambiental ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas, "Revista de Derecho Ambiental", núm. 19, 1997, p. 92.

148. Sobre el efecto directo de las directivas comunitarias de medio ambiente, cit., pp. 17, 19 y 23.

149. Obsérvese que esta jurisprudencia niega que un Estado incumplidor del deber de transposición de una Directiva pueda invocar dicha Directiva contra un particular a los efectos de servir de base para imponer sanciones o que no puede aplicarse el Derecho interno no adaptado a una Directiva en contra de ese particular (MILLÁN MORO, La eficacia de las directivas...cit., p.849-850 y 852; MORENO MOLINA, La ejecución Administrativa del Derecho comunitario. Régimen europeo y español, cit., pp. 68-70; LINDE PANIAGUA, Sistema de fuentes del Derecho de la Unión Europea en Principios de Derecho de la Unión Europea, cit., pp. 402-403).

150. KRÄMER, op. ult. cit., pp. 19 y 20.

151. Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia, 1995-8, pp. 2211-2227. Esta sentencia ha sido objeto de comentario por GARCÍA URETA, La Directiva de evaluación de impacto ambiental ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas, cit., pp. 86-94.

152. Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia, 1999-8/9, pp. 5613-5664.

153. I., at pp. 5660-5661.

154. En Gran Bretaña, en *Kincardine and Deeside D.C. versus Forestry Commissioners*, antes de la Directiva 97/11, se rechazó el efecto directo de la Directiva EIA en el ámbito del anexo II. Véase, criticando el fallo y sosteniendo el efecto directo del entonces Anexo II, WILLIAMS, *Direct effect of E.C. Directive on impact assessment*, "Cambridge Law Journal", Volume 50, part 3, November 1991, pp. 382-384. Respecto del anexo I y el efecto directo de la obligación de someter a EIA proyectos, véase la STJCE de 19 de septiembre de 2000, Asunto 287/98, hermanos Linster: "cuando un órgano jurisdiccional nacional debe verificar la legalidad de un procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública de bienes inmuebles pertenecientes a un particular, en relación con la construcción de una autopista, dicho órgano puede controlar si el legislador nacional ha respetado los límites del margen de apreciación trazados por la Directiva, en particular cuando no se ha realizado la evaluación previa de las repercusiones del proyecto sobre el medio ambiente ni se han puesto a disposición del público las informaciones obtenidas con arreglo al artículo 5 y el público interesado no ha tenido la posibilidad de expresar su opinión antes de que se iniciara el proyecto, en contra de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva" (39). Respecto del Anexo II (antes de la reforma operada por la Directiva 97/11 de 3 de marzo), el TJCE había declarado que el margen de apreciación inicialmente conferido era limitado por el art. 4.2 de la Directiva 85/337 ?en su redacción originaria- no permitiendo exclusiones a radice (STJCE de 24 de octubre de 1996, *Kraaijeveld* y otros, C 72/95, I., p. 5403, apartado 50; 22 de octubre de 1998, Comisión /Alemania, C 301/95, I., p. 6135, apartado 45) y 2 de mayo de 1996, Comisión/Bélgica, C 133/94, I., p. 2323).

155. Seguimos aquí la magnífica exposición de LINDE PANIAGUA, Principios de Derecho de la Unión Europea, 1ª Edición, Colex, Madrid 2000, pp. 422-429. No obstante, por lo que se refiere al efecto horizontal, el TS ha rectificado su doctrina en la STS de 31 de enero de 1998, respecto de la Directiva 93/13 CEE, apartándose de la posición hasta entonces mantenida (LÓPEZ ESCUDERO & CUESTA RICO, La aplicación judicial del Derecho comunitario en España durante 1998, "RDCE", núm. 6, julio-diciembre 1999, pp. 413-414).

156. Cfr. STS de 13 de enero de 1998, Ar. 231, Ponente ENRÍQUEZ SANCHO, negando extralimitación del R.D. 1131/1988, de 30 de septiembre, en relación con la Directiva 85/337 sobre Evaluación de Impacto Ambiental, respecto de la sujeción de las fábricas de pinturas; STS de 19 de enero de 2000, Ar. 20, Ponente GONZÁLEZ GONZÁLEZ, respecto de una supuesta contradicción con la Directiva 94/62/CE, del Real Decreto 782/1998, de 30 abril, por el que se aprueba el Reglamento para el Desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.
157. Cfr. La Protección del derecho a un medio ambiente adecuado, ed. Bosch Barcelona 1995, pp. 472-499.
158. Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia, 1997-12, pp. 7411-7452.
159. Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia, 1991-9, pp. 5357-5418.
160. Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia, 1994-7, pp. 3325-3360.
161. Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia, 1996-3, pp. 1029-1163.
162. Recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, Parte I, Tribunal de Justicia, 1998-8/9, pp. 5411-5440.
163. Al respecto véanse COBREROS MENDAZONA, Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado, Civitas, Madrid, 1995; R. ALONSO GARCÍA, La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario, Cuadernos de Estudios europeos, Civitas, Madrid, 1997 y la brillante tesis doctoral de GUICHOT REINA, La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho comunitario, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2001.
164. Véase LÓPEZ RAMÓN, Introducción al Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos en VV.AA, Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos, Ed. Kronos, Zaragoza 1995, pp. 13-14 y GARCÍA URETA, La Directiva 79/409/CEE, relativa al protección de las aves silvestres ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas, pp. 63-76.
165. Sin embargo, no cree KRÄMER que en el corto y medio plazo esta doctrina vaya a adquirir gran importancia en materia de medio ambiente (Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea, pp. 222 y 232); expresando las dudas en cuanto a la utilidad del procedimiento en este ámbito, SOMSEN, VV.AA., Derecho medioambiental de la Unión Europea, cit., pp. 31-32.
166. El Derecho Ambiental de la Unión Europea, Vol. I, p. 160.
167. La propia Comisión ha reconocido que el mayor número de denuncias en el ámbito del medio ambiente natural obedece a que las Directivas 79/409/CEE y la 92/43/CEE "se cuentan entre los instrumentos del Derecho comunitario de medio ambiente mejor conocidos por los ciudadanos" (Decimoséptimo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (1999), p. 84).
168. Dada la dispersión normativa antes aludida no es extraño que una de las modernas tendencias en el Derecho ambiental sea la codificación. Así, por ejemplo, aun reconociendo la dificultad de tal empresa, en el ordenamiento americano han sido múltiples las llamadas a la adopción de una única ley federal ambiental en aras de una deseable integración. Esta ha sido la opinión expresada en mayo de 1991 por la Advisory Commission on Intergovernmental Relations y por General Accounting Office. Hoy se puede hablar de una verdadera tendencia a la codificación en diversos países de nuestro entorno como Francia o Alemania. En Francia, el 11 de abril de 1990 se depositó en el Bureau de l'Assemblée National el informe BARNIER instando a la adopción de un verdadero Código del ambiente establecido en base al reagrupamiento y la armonización de las leyes y reglamentos actualmente dispersos. Estos antecedentes han dado lugar al projet de loi relatif à la partie législative du Code de l'environnement (assemblée nationale nº 25 83, du 21 de février 1996). En Alemania, el primer proyecto de Código Ambiental cristalizó en 1997 con un total de 775 artículos, que haría superfluas 20 leyes federales permitiendo una gran simplificación. A iniciativa del Ministerio Federal de Medio Ambiente se ha redactado el llamado Código ambiental I, publicado en H.-W RENGELING, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch, pp. 22 y ss (MESENBURG & TARRÉS VIVES, La Ley alemana de protección frente a inmisiones y las perspectivas de transposición de la Directiva 96/61/CE al ordenamiento jurídico alemán, "Revista de Derecho Ambiental", núm., 23 1999, pp. 128-129). SUIZA ha adoptado un amplio Código en 1988; Suecia comenzó sus trabajos en 1990 (Cfr. KISS & SHELTON, Manual of European Environmental Law, Grotius Publications Limited Cambridge, 1993, pp. 49 y 478). Esta tendencia es creciente. Conocemos un intento a destacar por su calidad técnica: nos referimos a la obra de la The Interuniversity Commission for the Revision of Environmental Law in the Flemish Region, Codification of Environmental Law. Draft Decree on Environmental Policy, Editors: Hubert Bocken & Donatienne Ryckbost, Kluwer Law international, London, The Hague, Boston 1996. La idea de la que parte el Flemish Government en 1989 trae causa de necesidades ampliamente detectadas: racionalización y simplificación de un cuerpo normativo disperso, integración y efectividad. Estas son las innegables necesidades que debe satisfacer

la codificación.

169. *ibidem*.

170. VACCA, La política comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli stati membri, cit., pp. 160- 165 y 167-168.

171. Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea, cit., pp. 264-265.

172. Denunciando esta evidente práctica, MARTÍNEZ ARAGÓN cree que puede llevar a problemas importantes, en tanto en cuanto "un sistema jurídico no es algo con lo que uno pueda jugar a introducir una pieza de aquí y de allí y cada país tiene un sistema jurídico y lo que sirve para uno no sirve para el otro" (El control de la aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente por parte de la Comisión y los procedimientos de infracción contra el Estado español en VV.AA., Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental, cit., pp. 508-509).

173. Hoy lo normal es que, como mucho, se limiten a la inserción de una cláusula del tenor: "Los Estados miembros determinarán las sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la presente Directiva. Estas sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias". Cfr. art. 23 de la Directiva 2000/60CE, por la que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Sin duda, esto es un avance hacia la normalización sancionadora. Resta el establecimiento de umbrales precisos.

174. Puede hablarse de una transposición incorrecta determinante de incumplimiento, pues como recuerda KRÄMER, ese deber alcanza la garantía de la aplicación efectiva formando parte de ello la obligación de fijar consecuencias jurídicas (sanciones) para el caso en que no se cumpla una disposición. Estas sanciones deben ser eficaces, razonables y equivalentes a las consecuencias jurídicas previstas para las infracciones contra preceptos nacionales análogos (Sobre el efecto directo de las directivas comunitarias de medio ambiente, cit., p. 25).

175. Véase GIOVANELLI, Metti la natura nel conto. La contabilità ambientale dal laboratorio alle istituzioni, "Rivista Giuridica dell' Ambiente", nº 2, marzo-aprile 2000, pp. 395-401.

176. Señalando la insuficiencia de los actuales mecanismos por el retraso implícito en ellos, incapaz de evitar la producción de daños al medio ambiente, por todos, véase GARCÍA URETA, La Directiva de evaluación de impacto ambiental ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas, cit., p. 113.

177. En este sentido es decepcionante la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01, D.O.C.E. núm. C 364, de 18 de diciembre), que sólo recoge en su Capítulo IV "Solidaridad", artículo 37, "protección de medio ambiente" en los siguientes términos: "Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad". Es decir, más de lo mismo. No se configura como un derecho o libertad (frente a la propiedad o la libertad de empresa (Cfr. arts. 16 y 17). Salta a la vista el miedo al Estado Ambiental de Derecho ¿Tan peligroso es reconocer el derecho a disfrutar del medio ambiente en las condiciones legalmente determinadas como se ha hecho respecto del derecho a la salud en la propia carta (art. 35) o en nuestra Constitución (art. 45)?

Bibliografía

- ALONSO GARCÍA, Enrique, El Derecho Ambiental de Unión Europea, Vol. I y II, Civitas, Madrid 1993.

-ALONSO GARCÍA, Ricardo, Actividad judicial v. inactividad normativa (El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas frente al déficit normativo de las Instituciones y de los Estados Miembros), "R.A.P." 151, enero-abril 2000, pp. 77-132.

-BÁRCENA, Iñaki & SCHÜTTE, Peter, El principio de precaución medioambiental en la Unión Europea, "Revista de Derecho Ambiental", núm. 19, 1997, pp. 13-42.

-BELLO MARTÍN-CRESPO, María Pilar Las directivas como criterio de interpretación del derecho nacional (Especial consideración de la Jurisprudencia del TS en aplicación de normas de Derecho mercantil), Civitas, Madrid 1999.

-CORDINI, Giovanni, Diritto ambientale comparato, Fondazione Lombardia per l' Ambiente-CEDAM, Padova 1997.

-CRAIG, Paul, Directives: Direct effect, indirect effect and the construction of national legislation, "European Law Review", Volume 22, Nº 6, December 1997, pp. 519-538.

-EDWARD David A. O., Efecto directo y primacía del Derecho comunitario. El problema especial de las directivas, "Revista Vasca de Administración Pública" núm. 42, mayo-agosto 1995, pp. 35 -42.

-ESTEVAN BOLEA, María Teresa, Implicaciones económicas de la protección ambiental de la CEE: Repercusiones en España, Instituto de Estudios de Prospectiva, Madrid 1993.

-FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, Las competencias de protección ambiental ante el Derecho comunitario, "Revista

de Derecho Ambiental" núm. 22, 1999, pp. 47-82.

-FUENTES BODELÓN, Fernando, La aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente: Balance y perspectivas, "Revista de Derecho ambiental", octubre- diciembre, 1988, núm. 1, pp. 9-25.

idem., Comentarios a la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación, "Revista de Derecho Ambiental" núm. 19, 1997, pp. 43-63.

-GARCÍA URETA, Protección de hábitats y de especies de fauna y flora en el Derecho comunitario europeo: Directiva 79/409 y 92/43, IVAP, Oñati 1997.

idem., La Directiva de evaluación de impacto ambiental ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas, "Revista de Derecho Ambiental", núm. 19, 1997, pp. 67-114.

idem., La Directiva 79/409/CEE, relativa a la protección de las aves silvestres ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, "Revista de Derecho Ambiental" núm. 21 1998, pp. 47-110.

-The Interuniversity Commission for the Revision of Environmental Law in the Flemish Region, Codification of Environmental Law. Draft Decree on Environmental Policy, Editors: Hubert Bocken & Donatienne Ryckbost, Kluwer Law international, London, The Hague, Boston 1996.

-GUICHOT REINA, Emilio, La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho comunitario, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2001.

-HOLLINS Steve & MACRORY Richard, A source book of European Community Environmental Law, Clarendon Press, Oxford 1995.

-Informe para la revisión del quinto programa de acción sobre el medio ambiente. El medio ambiente y la Unión Europea 1995, (Keimpe Wieringa Dir.), Agencia Europea del Medio Ambiente, 1998.

-JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, El efecto directo de las directivas de la Comunidad Europea, "R.A.P." 109, enero-abril 1986, pp. 119-140.

-JORDANO FRAGA, Jesús, La Protección del derecho a un medio ambiente adecuado, ed. Bosh Barcelona 1995.

-JUSTE RUIZ, José, Derecho internacional del medio ambiente, McGraw-Hill, Madrid 1999.

-KISS, Alexander & SHELTON, Dinah, Manual of European Environmental Law, Grotius Publications Limited Cambridge, 1993.

-KRÄMER, Ludwig, Sobre el efecto directo de las directivas comunitarias de medio ambiente, "Revista de Derecho ambiental", núm. 7, enero-junio 1991, pp. 9-25. También publicado como The implementation of the community environmental directives within member states: some implications of the direct effect doctrine, "Journal of Environmental Law", vol. 3, num. 1, 1991, pp. 39-56.

idem., Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea, (traducción por Luciano Parejo Alfonso y Ángel Manuel Moreno Molina), Marcial Pons, Madrid 1999.

-LÓPEZ ESCUDERO, Manuel & CUESTA RICO, Francisco, La aplicación judicial del Derecho comunitario en España durante 1998, "RDCE", núm. 6, julio-diciembre 1999, pp. 395-419.

-LÓPEZ RAMÓN, Fernando, Caracteres del Derecho comunitario ambiental, "Revista de Administración Pública", núm. 142, enero-abril 1997, pp. 53-74.

-LOZANO CUTANDA, Blanca, Derecho ambiental administrativo, Dykinson, Madrid 2000.

-MAILLO GONZÁLEZ ORÚS, Jerónimo, La noción de Estado en relación al efecto directo vertical de las directivas: Aplicación al Estado español, "RDCE", núm. 6, julio-diciembre 1999, pp. 465-496.

-MALCOM, Rosalind, Guidebook to environmental law, Sweet & Maxwell, London 1994.

-MESENBURG, Philipp & TARRÉS VIVES, Marc, La Ley alemana de protección frente a inmisiones y las perspectivas de transposición de la Directiva 96/61/CE al ordenamiento jurídico alemán, "Revista de Derecho Ambiental", núm. 23 1999, pp.11-132.

-MILLÁN MORO, Lucía, La eficacia directa de las directivas: evolución reciente, "Revista de Instituciones Europeas", vol. 18, núm. 3, 1991, pp. 845-877.

-MONTORO CHINER, María Jesús, El estado ambiental de Derecho. Bases constitucionales, en El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al Profesor MARTÍN MATEO, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia 2000, pp. 3437-3465.

- MORENO MOLINA, Ángel Manuel, La ejecución administrativa del Derecho comunitario, Régimen europeo y español, Universidad Carlos III-Marcial, Pons, Madrid 1998.
- MUÑOZ AMOR, María del Mar, Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, "Gestión Ambiental" núm. 23, noviembre 2000, pp. 1-11.
- SOLER MATUTES, Pedro, La Ley de la Intervención Integral de la Administración Ambiental de Cataluña (un nuevo marco administrativo para la protección del medio ambiente en el Derecho autonómico y un ejemplo de adaptación de la Directiva IPPC en el Derecho español), "Revista de Derecho Ambiental" núm. 21, 1998, pp. 3-44.
- VACCA, Michele, La politica comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli stati membri, Giuffrè editore, Milano 1992.
- VALENCIA MARTÍN, Germán, El régimen jurídico del control integrado de la contaminación, "Noticias de la Unión Europea", núm. 153, octubre 1997, pp. 139-153.
- idem., Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación, "Noticias de la Unión Europea", núm. 190, noviembre 2000, pp. 165-181.
- VALERIO, Emilio, La legislación europea del medio ambiente: su aplicación en España, Ed. Colex, Madrid 1991.
- VERCHER NOGUERA, Alberto, Aplicación de las directivas comunitarias sobre medio ambiente, "Documentación Jurídica" núm. 64, 1992.
- VV.AA., Air Pollution Control in the European Community. Implementation of the EC Directives in the Twelve Member States, (Graham Bennett Editor), Graham & Trotman, /Martinus Nijhoff, London 1993.
- VV.AA., Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos, Ed. Kronos, Zaragoza 1995.
- VV.AA., Derecho medioambiental de la Unión Europea, McGraw-Hill, Madrid 1996.
- VV.AA., Protecting the European Environment. Enforcing EC environmental Law, (SOMSEN Hans., Editor), London 1996.
- VV.AA., Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental, Institut Universitari d'Estudies Europeus, Bellaterra 1997.
- VV.AA., La reciente jurisprudencia comunitaria comentada, (J. Eugenio SORIANO GARCÍA, Dir.), Asamblea de Extremadura-Marcial Pons, Madrid 1999.
- VV.AA., Principios de Derecho de la Unión Europea, 1ª Edición, Colex, Madrid 2000.
- WILLIAMS, Rhiannon, Direct effect of E.C. Directive on impact assessment, "Cambridge Law Journal", Volume 50, part 3, November 1991, pp. 382-384.