

Derecho ambiental de la Unión Europea

José Juste Ruiz

De las comunidades europeas a la Unión Europea

Para desarrollar este tema es conveniente abordar la cuestión desde una perspectiva histórica. El proceso de construcción europea ha tenido una evolución bastante compleja y, en el marco de esta evolución, la política ambiental surgió en un momento histórico dado al que conviene llegar paso a paso.

El proceso que ha consolidado a la actual Unión Europea (**UE**) comenzó, de un modo bastante modesto, en los años 50 del pasado siglo, mediante la adopción de dos tratados constitutivos. El primero, de 1951, estableció la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (**CECA**), cuyo objetivo era integrar la producción y comercio de estos productos entre los seis Estados miembros originarios. Con ello se pretendía establecer un mercado común para evitar volver a tener conflictos por la posesión de esos recursos, los que habían suscitado, en el pasado, diversas guerras entre Alemania y Francia. A partir del éxito de esta primera experiencia, los países miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero se reunieron nuevamente en 1957 y, mediante los Tratados de Roma, adoptaron los tratados constitutivos de dos nuevas comunidades: la Comunidad Europea de la Energía Atómica (**CEEa** o **EURATOM**) y la llamada Comunidad Económica Europea (**CEE**). Esta última tenía como objeto el establecimiento de un mercado común de ámbito general entre los países fundadores. Como ya se mencionó, los países eran, en ese momento, seis, tres grandes y tres pequeños: Francia, Alemania e Italia; y los tres países del Benelux, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

Los tratados que dieron vida a las comunidades europeas han sido revisados en varias ocasiones, no solamente para actualizar y completar sus disposiciones sino también para formalizar los siete pasos para la adhesión de nuevos miembros. En la actualidad son 27 Estados miembros. Obviamente, la incorporación de nuevos Estados ha requerido la celebración de los correspondientes Tratados de adhesión y la consiguiente modificación de los Tratados originarios. Cada Tratado de adhesión implica cambios porque hay que integrar a los nuevos miembros, redistribuir los nuevos puestos en el Consejo, en la Comisión, en el Tribunal de Justicia y en las otras instituciones y órganos, así como hacer los ajustes necesarios en los sistemas de votación.

Por otra parte, a partir de los años 80 los procesos de revisión de los tratados comunitarios se intensificaron y se aceleraron, dando lugar a una verdadera refundación de la construcción europea, a través de una serie de acuerdos de enmienda de gran calado, cuyos hitos se resumen a continuación. El primero es el Acta Única Europea (**AUE**) de 1986 que, aunque hoy ha quedado un poco olvidada, significó el primer momento en que los Estados miembros decidieron revisar en profundidad los tratados originarios con el fin de ponerlos al día para hacer frente a las nuevas necesidades. El Acta Única Europea resulta particularmente interesante para nosotros porque en este tratado se incluyen por primera vez disposiciones en materia del medio ambiente. En 1992 se celebró el Tratado de Maastricht, el que, por una parte, incorporó un nuevo Tratado de la Unión Europea y, por otra, revisó los acuerdos constitutivos de las tres comunidades originarias. A partir de este momento, la “Unión Europea” se configuró como una suerte de paraguas o superestructura en la que quedaban englobadas las viejas comunidades (**CECA**, **CEE** y **CE**) y se incorporaban nuevos ámbitos de cooperación intergubernamental entre los Estados miembros

La llamada Política Exterior y de Seguridad Común (**PESC**) y la Cooperación en el Ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior (**CAJAI**), la que hoy se denomina Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal. Esta nueva estructura se ha consolidado progresivamente y la denominación de “Unión Europea” ha sustituido a la vieja “Comunidades Europeas”.

Tanto el Tratado de la Unión Europea como los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas han sido objeto de revisiones posteriores, mediante el Tratado de Amsterdam de 1997 y el Tratado de Niza de 2001, que es el actualmente vigente. El proyecto de Tratado que establecía una Constitución para Europa de 2004 nunca entró en vigor, tras ser rechazada su ratificación, mediante referéndum, en Francia y en los Países Bajos. Una nueva versión del Tratado de la Unión Europea y de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, contenida en el Tratado de Lisboa de 2007, está en espera de ratificación por los 27 Estados miembros. Los tratados de revisión necesitan ser ratificados por todos los Estados miembros, de modo que si uno solo no ratifica la revisión no entra en vigor.

La Unión Europea constituye, entonces, una organización regional que ha sido definida como supranacional o de integración. Con ello pretende indicarse que la **UE** va más allá de una organización de cooperación internacional de ámbito regional. En efecto, la **UE** posee una estructura institucional y jurídica integrada, basada en la primacía y efecto directo del “Derecho comunitario” y en el control judicial de su aplicación por el Tribunal de Justicia. Sin entrar en detalles, es claro que se trata de un sistema normativo y jurídico institucionalizado e integrado, que funciona casi como una estructura supraestatal a nivel de los 27 Estados miembros. En el horizonte se contempla la idea de constituir una unidad política nueva mediante una integración progresiva basada en los intercambios económicos que darán lugar a una unión política más intensa y eventualmente a la creación de una verdadera Unión Europea los Estados Unidos de Europa. Tal es la aspiración que latía en los tratados originarios y que está todavía viva en los textos actuales, aunque es obvio que el camino que falta por recorrer es muy largo y está lleno de dificultades.

La competencia de la Unión Europea en materia ambiental

Dados los antecedentes, ¿cómo inició el camino de la Unión Europea en la política de medio ambiente? El problema principal consistía en que los tratados originarios, aunque eran bastante futuristas, no incluían referencia alguna al “medio ambiente”; no se tuvo la capacidad de predecir los problemas ambientales que enfrentarían los Estados miembros. Sin embargo, los países europeos asistieron a la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 y tomaron nota de la creciente gravedad de los problemas ambientales. Los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros, en la Cumbre celebrada en París en 1972, invitaron a las instituciones de la Comunidad, a iniciar una acción en materia de protección del medio ambiente a nivel comunitario. Pero eso planteaba algunas dificultades jurídicas que no tenían respuesta clara en los Tratados originarios.

El primer problema planteado era: ¿puede un Estado miembro aisladamente adoptar normas nacionales de protección del medio ambiente si esas normas nacionales implican alguna restricción o derogación de la libre circulación de mercancías en el marco del mercado común? Justamente, esta situación se produjo con la legislación alemana relativa al contenido máximo de plomo en la gasolina, la que sin duda tenía un impacto negativo sobre la libre circulación de mercancías en el mercado común. Los estándares establecidos en Alemania para las gasolinas exigían que los vehículos se adaptasen al uso de esas gasolinas y eso implicaba costes adicionales en

la producción de motores, problemas en el transporte y muchos otros impactos económicos menos patentes a primera vista, pero no menos importantes. Este ejemplo basta para percibir que las medidas de protección del medio ambiente adoptadas por cada Estado aisladamente pueden tener, como se demostró en Europa, un impacto negativo sobre el objetivo comunitario de garantizar la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en el marco de integración regional que se pretendía construir.

Para apoyar la posibilidad de adoptar medidas nacionales para la protección del medio ambiente, aunque pudiera producir impactos negativos en el buen funcionamiento del mercado común, se acudió al artículo 30 del Tratado **CE**, hoy artículo 36. Este artículo afirma que las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías “no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por la protección de la salud y vida de las personas y animales o preservación de los vegetales”. Los Estados miembros que habían adoptado legislaciones ambientales alegaron que las restricciones que éstas pudieran producir en la importación, exportación o tránsito podían justificarse en “la protección de la salud y vida de la personas y animales o la preservación de los vegetales”. La cuestión acabó por plantearse ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que resolvió que, mientras no exista una normativa establecida a nivel comunitario, los Estados miembros podían adoptar legislaciones nacionales en materia de medio ambiente. Si eventualmente estas legislaciones nacionales impusieran algunas restricciones a la libre circulación de mercancías, el Tribunal de Justicia (**TJ**) estimó que podrían resultar justificadas por las disposiciones del artículo 30 del Tratado **CE**.

Pero el problema mayor que afrontaron las comunidades europeas era el de saber si las Instituciones comunitarias podían adoptar medidas ambientales a nivel común, es decir, si existía algún obstáculo jurídico para que las Instituciones comunitarias adoptaran una política comunitaria de medio ambiente. Las Instituciones comunitarias habían recibido el mandato de los Jefes de Estado o de Gobierno de iniciar actividades en materia de medio ambiente. Pero, ¿podían hacerlo de acuerdo con los Tratados? La respuesta, en principio, pareciera deber ser negativa, porque las competencias que poseen las comunidades europeas, como cualquier otro organismo regional, son competencias “de atribución” que los Estados miembros le han asignado por medio de los Tratados constitutivos. Si los Tratados comunitarios no les asignaban competencias en materia de medio ambiente, las Instituciones tendrían el camino cerrado al no haber recibido poderes para adoptar medidas legislativas en la materia.

Para encontrar una solución a este *impasse*, las Instituciones comunitarias repasaron los textos de los tratados con toda intensidad y minuciosidad. Aunque no encontraron ninguna habilitación expresa, sí encontraron un soporte implícito para cumplir con el mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno para iniciar una acción de protección del medio ambiente a nivel de la Comunidad. A este respecto, conviene saber que toda normativa comunitaria tiene que estar basada en lo que se denomina, técnicamente, la “base jurídica”, es decir, en una disposición de los tratados que habilite para esa acción concreta. Si en la motivación de un acto jurídico comunitario no se precisa el artículo del Tratado que le sirve de base, el Tribunal de Justicia puede anularlo por falta de motivación. De modo que resulta imperativo encontrar una base jurídica en el Tratado para que un acto normativo pueda ser adoptado.

Las Instituciones comunitarias encontraron, finalmente, dos posibles bases jurídicas susceptibles de proveer una habilitación para la adopción de actos normativos comunitarios en materia de medio ambiente. La primera se encontraba en el artículo

100 del Tratado **CE**, según el cual el Consejo, que es la instancia de representación de los Estados miembros, podrá adoptar por unanimidad directivas para la aproximación de las disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento y funcionamiento del mercado común. Cuando se redactaron los tratados se pensó que, en algunas materias, sería necesario armonizar las disposiciones nacionales para el buen funcionamiento del mercado común. Sobre esta base, la Comisión, que es la que prepara los textos normativos que adopta el Consejo, entendió que si bien no había en los tratados una previsión específica respecto a la protección del medio ambiente, el artículo 100 ofrecía la base jurídica implícita para armonizar las legislaciones nacionales de medio ambiente, a fin de que éstas no produjeran distorsiones indebidas en el buen funcionamiento de los intercambios en el mercado común.

Sin embargo, el artículo 100 del Tratado **CE** tiene que ver únicamente con productos que se compran y se venden en el mercado comunitario, es decir, cubre únicamente la armonización de las legislaciones nacionales en materia del medio ambiente que afecten a procesos de producción y venta de productos en el mercado comunitario. Para encontrar una base jurídica que permitiera a la Comunidad adoptar actos normativos para proteger otros bienes ambientales *extra commercium* por ejemplo, las aves silvestres, los hábitats, los paisajes etcétera las Instituciones comunitarias encontraron una base habilitante en el artículo 235 hoy 308. Este artículo es más genérico ya que permite al Consejo adoptar por unanimidad cualquier acción no prevista que resulte necesaria para lograr uno de los objetivos de la Comunidad, en el contexto del mercado común. La Comisión entendió que este artículo ofrecía una base jurídica mas amplia que podría dar cabida a medidas de armonización de la legislación nacional de los Estados miembros relativas a otros bienes ambientales que no tienen una valoración económica o no están en el mercado.

Las dudas que pudieran subsistir sobre la idoneidad de estas bases jurídicas para sustentar la acción normativa de las comunidades europeas en materia de medio ambiente fueron disipadas por el Tribunal de Justicia en 1985. La Comisión presentó ante el **TJ** un recurso contra Italia, alegando incumplimiento de directivas armonizadoras relativas al contenido máximo de azufre de las gasolinas y a los componentes permitidos y prohibidos en las sustancias utilizadas como detergente para los lavavajillas domésticos. Italia argumentó que las directivas pretendidamente incumplidas no estaban sustentadas en una base jurídica válida de acuerdo con los Tratados. El **TJ** dio la razón a la Comisión afirmando que los artículos 100 y 235 del Tratado **CE** constituyen bases jurídicas suficientes para la adopción de medidas de armonización que tengan por objeto evitar distorsiones en el buen funcionamiento del mercado común. Las directivas en cuestión eran, por lo tanto, válidas y, al haber incumplido sus disposiciones, Italia debía ser sancionada. Ahí terminaron las dudas respecto de si había o no bases jurídicas implícitas en los Tratados constitutivos que permitieran adoptar a escala comunitaria medidas armonizadoras en materia del medio ambiente.

La consagración de la política de medio ambiente en los Tratados comunitarios

Las sentencias mencionadas resolvieron el problema de una manera relativamente satisfactoria, al confirmar que la Comunidad poseía competencia para adoptar normas en materia ambiental, aunque fuera sobre bases jurídicas implícitas. Pero, obviamente, cuando llegó el momento de la revisión en profundidad de los Tratados constitutivos la prudencia aconsejaba rellenar esta laguna “constitucional”, incorporando

disposiciones relativas a la acción de la Comunidad de materia de medio ambiente, y estableciendo los principios, objetivos y modos de acción.

El Acta Única Europea de 1986 colmó esa laguna al incorporar en el Tratado **CE** un nuevo título relativo al “medio ambiente”, compuesto por los artículos 130R, 130S y 130T. Éstos definían los objetivos, los principios, los procedimientos de votación etcétera, de la nueva política del medio ambiente de la Comunidad. Por otra parte, el **AUE** también completó el viejo artículo 100 mediante uno nuevo, el 100A, que se refería expresamente a la capacidad de las Instituciones comunitarias para adoptar medidas armonizadoras para la protección del medio ambiente. Sin embargo, los redactores del texto cometieron un gran error al establecer en la sección general relativa al medio ambiente que las decisiones se tomarían por unanimidad artículo 130S, mientras que en las disposiciones específicas relativas a la armonización de legislaciones en la materia se afirmaba que las decisiones se adoptarían por el procedimiento llamado “de cooperación”, es decir, por mayoría cualificada artículo 100A. La introducción de una doble base jurídica no uniformizada en lo que respecta a los procedimientos de adopción de decisiones artículo 130S (unanimidad), artículo 100A (mayoría cualificada), acabó por plantear un conflicto institucional entre el Consejo y la Comisión que fue resuelto por el Tribunal de Justicia en 1991.

La sentencia pronunciada por el **TJ**, relativa a la validez del procedimiento utilizado para la adopción de la directiva sobre el dióxido de titanio, pone en manifiesto los problemas que se suscitan cuando existe una doble base jurídica para la protección del medio ambiente. En efecto, el Consejo había adoptado la Directiva “dióxido de titanio” por unanimidad, utilizando como base jurídica el artículo 130S, pero la Comisión solicitó su anulación por estimar que la base jurídica apropiada era el artículo 100A mayoría cualificada. El Tribunal de Justicia, con una argumentación no demasiado convincente, acabó por decidir que la base jurídica válida en el caso era el artículo 100A y decretó la nulidad de la Directiva. Esta sentencia resolvió la cuestión relativa al procedimiento de adopción de esta Directiva concreta, pero dejó sin resolver de un modo claro cuál debía ser la solución en otros posibles casos de bases jurídicas competitivas.

El problema se ha resuelto, al menos parcialmente, en el Tratado de Niza de 2001, actualmente vigente. En su actual redacción, el Tratado **CE** mantiene la doble base jurídica del artículo 100A renumerado 95 y del 130S renumerado 175 para la acción normativa ambiental, pero uniformiza las disposiciones relativas al modo de votación. Los procedimientos de decisión en materia de medio ambiente han sido armonizados, estableciendo como régimen general el procedimiento de “codecisión”, que requiere únicamente una mayoría cualificada en el seno del Consejo. Con todo, en algunos casos previstos en el artículo 175, debe aplicarse excepcionalmente el procedimiento de unanimidad; se trata de ciertas materias especialmente sensibles para los Estados miembros, tales como disposiciones de carácter fiscal, medidas que afecten el ordenamiento del territorio y al uso de los recursos hídricos, y medidas que tienen que ver con la elección de fuentes de energía y el abastecimiento energético. En esos casos, que presumiblemente serán muy excepcionales, se pueden volver a encontrar con el problema de las bases jurídicas competitivas, porque la uniformización de los procedimientos de votación no se ha llevado a cabo de un modo total.

Un último punto de interés es el relativo a las dificultades que presenta la acción exterior de la **UE** en materia ambiental, El artículo 174, apartado 4, establece que, “en el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales” para la

protección del medio ambiente por medio de acuerdos. El texto habilita a la **CE** para una acción externa o internacional en materia de medio ambiente, pero no le dota de competencias exclusivas sino compartidas con los Estados miembros. En la práctica, esta acción está resultando muy complicada, porque el texto no establece una clara división de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros, y la coordinación de sus competencias respectivas en los foros internacionales plantea, a menudo, problemas. En algunos casos, la cuestión ha adquirido perfiles altamente polémicos, planteándose posiciones diferentes por parte de la Comisión y de las delegaciones de los Estados miembros y aún de éstos entre sí, y no ha sido sencillo lograr la armonización de las mismas. La acción exterior de la **CE** en los foros internacionales competentes en materia de medio ambiente está sometida a dificultades particulares por tratarse de un ámbito en el que la **UE** no posee competencias exclusivas sino competencias compartidas con los Estados miembros, las que no están, todavía, suficientemente delimitadas.

La política de medio ambiente de la UE en la actualidad

Pese a todo, hay que decir que, en el momento actual, hay una escalada imparable de la política del medio ambiente de la **UE**. La acción ambiental, que no estaba prevista en los tratados constitutivos originarios, se ha convertido en una política común particularmente pujante.

La acción normativa en materia de medio ambiente ha resultado altamente expansiva, dando lugar a un elevado número de actos jurídicos, principalmente Directivas, que cubren prácticamente todo el espectro de sectores de actividad. El principio de subsidiariedad, enunciado en el artículo 5 del Tratado **CE**, ha demostrado no ser un obstáculo grave para la actuación de las Instituciones comunitarias en el ejercicio de su acción normativa en materia de medio ambiente. Además, el artículo 6 del Tratado **CE** establece un nuevo principio de “integración”, en cuya virtud las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la orientación de las políticas y acciones de la Comunidad en su conjunto. Ello implica que la Unión Europea desarrolla una política de medio ambiente autónoma y que, además, integrará las consideraciones ambientales en las otras políticas comunes: agrícola, pesquera, industrial, de transportes, etcétera.

El control de la aplicación, la vigilante de la Comisión y la acción del Tribunal de Justicia constituye un aspecto muy importante y es uno de los puntos en los que el modelo europeo puede resultar más interesante. En efecto, en el sistema comunitario, hay un instrumento de vigilancia permanente que es la Comisión, guardiana de los tratados, que vigila constantemente la aplicación de la normativa comunitaria en todos los sectores y, particularmente, en el sector del medio ambiente. Además, la Comisión puede recibir quejas sobre los casos de incumplimiento de las normas, aun siendo éstas informales. Cualquier persona o grupo de personas que tenga evidencia de que se está produciendo una violación de la normativa comunitaria de medio ambiente, puede denunciarlo a la Comisión para que ejerza su función de vigilancia, mediante un simple escrito, sin ninguna formalidad. Si éste presenta un mínimo de verosimilitud, la Comisión se pone en marcha y comienza un proceso de verificación del incumplimiento por parte del Estado denunciado. En caso de comprobar el incumplimiento, la Comisión puede llevar el asunto ante el **TJ** y puede llegarse a la condena del Estado infractor, como ha sucedido ya en numerosas ocasiones. Eso implica mucha efectividad, porque las infracciones detectadas y comunicadas a la Comisión generan el procedimiento de control que puede condenar al Estado infractor. Como es sabido, las sentencias del Tribunal de Justicia son obligatorias para los

Estados miembros y poseen fuerza ejecutiva artículos. 244 y 256 del Tratado **CE**. En caso de que la sentencia no sea cumplida, la Comisión podrá someter el asunto al propio **TJ**, el que, mediante una nueva sentencia, podrá imponer al Estado una suma a tanto alzado o una multa coercitiva artículo 228 *in fine*, como ya sucedió en alguna ocasión.

PREGUNTAS Y OBSERVACIONES AL CONFERENCISTA

Observación: Sólo quería rescatar las instancias de negociación que la Comisión trata de generar con los estados miembros. Intenta facilitar el cumplimiento a través de distintas instancias.

Respuesta: Así es, el procedimiento de incumplimiento establecido en el Tratado **CE** contempla un diálogo entre la Comisión y el Estado miembro antes de llegar al Tribunal de Justicia. La Comisión debe advertir al Gobierno de que hay indicios de un caso de incumplimiento y la Comisión puede recibir explicaciones satisfactorias que le lleven a no continuar con el proceso.

Pero no siempre sucede así. Por ejemplo, la Comunidad Valenciana adoptó una legislación regional relativa al método de caza de tordos con liga, la que se practica tradicionalmente en esta región. La Comisión entendió que la regulación establecida en la Comunidad Valenciana era contraria a la Directiva de aves silvestres debido a que no es un método de caza selectivo. Tras un intenso diálogo entre las autoridades nacionales y la Comisión, las explicaciones dadas fueron estimadas insuficientes y, agotado el plazo, se presentó un recurso de incumplimiento ante el Tribunal que condenó al Reino de España.

Observación: Entiendo que la participación ciudadana es muy ágil.

Respuesta: Efectivamente. Debe recordarse que la propia normativa comunitaria ha respaldado el derecho a la participación, a la información ciudadana y el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Por otra parte, la ciudadanía reacciona cada día más ante los casos de incumplimiento, poniéndolos en conocimiento de la Comisión, principalmente a través de las **ONG**. Es cierto que hay una apertura progresiva en la participación ciudadana que genera acciones positivas que en muchos casos llegan a buen fin.

Pregunta: La última transformación del antiguo Ministerio de Ambiente de España, ¿está a tono con las Directivas de Bruselas o es totalmente diferente?

Respuesta: En este punto hay que recordar dos cosas importantes: por un lado, el Derecho comunitario se basa en el principio de autonomía administrativa y procesal interna, en lo que respecta a la aplicación de la normativa comunitaria en los Estados miembros; por otro, la Directiva es un instrumento normativo muy flexible. Lo único que establece es la obligación de que cada Estado miembro incorpore en su legislación las disposiciones contenidas en la Directiva en el plazo fijado por la misma, pero con plena autonomía en lo que respecta a los procedimientos de “trasposición” al Derecho de cada Estado miembro. Lo importante es que, llegado el plazo final, las disposiciones de la Directiva hayan sido incorporadas al Derecho nacional y se apliquen efectivamente. Que haya un ministerio con una estructura u otra, o con un nombre u otro, es una decisión que corresponde a cada Estado miembro.

Pregunta: Quiero saber qué mecanismos existen para conseguir que un Estado cumpla con una sentencia del Tribunal.

Respuesta: Como ya se ha indicado, las sentencias del **TJ** son obligatorias y poseen fuerza ejecutiva, pero no son auto-ejecutorias, lo que implica que el Estado miembro

tiene que hacer lo necesario para cumplir con los términos de la sentencia. El Tratado de Maastricht añadió al texto originario del Tratado **CE** un artículo que permite a la Comisión iniciar un nuevo procedimiento cuando detecte que un Estado no cumple con lo establecido en una sentencia condenatoria artículo 228 *in fine*. Si el **TJ** se pronuncia a favor de la Comisión, puede imponer al Estado demandado una suma a un tanto alzado o una multa por día transcurrido hasta que cumpla, efectivamente, con la sentencia. En materia de medio ambiente ya se han impuesto multas de ese tipo; por ejemplo, contra Grecia, país que no cumplió una sentencia por violación de la normativa ambiental.

Pregunta: Pensando en el caso europeo, en el que en la construcción de la Constitución no se pusieron de acuerdo, pero que sí lo lograron en materia comercial y ambiental, ¿qué lecciones cree que se podrían extraer para América Latina y el Caribe con respecto a una unificación?

Respuesta: ¿Cuál es la receta europea? La mejor, en mi opinión, es la que propusieron los padres fundadores: Europa no se hará en un día, se hará mediante pasos sucesivos que creen una solidaridad de hecho, que, a su vez, permita nuevas acciones. Es el método llamado *petit pas* el que ha permitido lograr avances espectaculares sin acelerar excesivamente y sin saltos al vacío. La lección que se puede aprender es fundamentalmente metodológica; se debe establecer una solidaridad cada vez más profunda entre los Estados mediante pasos sucesivos que creen una integración real. No avanzar demasiado rápido sino consolidar cada una de las etapas y luego pasar a la siguiente. Cuando los avances se entranpan es porque se ha querido ir más rápido de lo que los acontecimientos permitían, como, por ejemplo, con la Constitución para Europa. De modo que la receta es: pasos sucesivos, integración progresiva y, solamente, cuando todo se haya integrado, se podrá pensar en crear una unidad política nueva.