

# Cada cosa en su lugar: El medio ambiente entre subsidiariedad e integración

## *Everything in its place: The Environment between Subsidiarity and Integration*

Silvia BERTAZZO<sup>1</sup>

**Resumen:** En el presente trabajo se analizan el contenido y la forma de operar, en el ordenamiento jurídico europeo, de los principios de subsidiariedad y de integración en ámbito ambiental. El objetivo es señalar cómo estos principios han enriquecido el debate europeo sobre cómo debieran ejercerse las distintas competencias y sobre las instancias en que debieran ponderarse las distintas preocupaciones relacionadas con la tutela del medio ambiente. Los principios de subsidiariedad y de integración, se concluye, pueden ofrecer un camino distinto de los esquemas tradicionales de toma de decisiones, que se ajusta a las características peculiares del tema ambiental.

**Palabras clave:** Ambiente, Subsidiariedad, Integración

**Abstract:** In this paper, we examine what the principles subsidiarity and integration mean and how they work in the environmental field, in the European legal system. The objective is to point out how these principles have enriched the European debate on how the different competences should be exercised and on where the concerns related to the protection of the environment should be considered. The principles of subsidiarity and integration, it is concluded, may offer a different path from traditional decision-making processes, which is adjusted to the peculiar characteristics of environmental issues.

**Keywords:** Environment, Subsidiarity, Integration

---

<sup>1</sup> Profesora de la Universidad de los Andes (Chile). Doctora en derecho de la Università degli Studi di Trento (Italia). Correo electrónico: [sbertazzo@uandes.cl](mailto:sbertazzo@uandes.cl)

## 1. Introducción

Cuando nos adentramos a tratar el medio ambiente en la Constitución surgen múltiples interrogantes acerca del contenido de este tema, de si tratarlo como un derecho o un deber del Estado, de los instrumentos de tutela del mismo y de los principios que ordenan esta materia.

En este trabajo, vamos a seguir esta última línea de análisis, la de los principios, pero no hablaremos de las ideas orientadoras tales cuales el principio de prevención, desarrollo sustentable, precaución, etc., sino más bien trataremos de responder a las preguntas sobre el nivel o las instancias en que debieran adoptarse las decisiones que puedan afectar al medio ambiente y las medidas que, al revés, apuntan a protegerlo. Lo haremos, de forma muy sintética por los límites materiales de este artículo, desde una doble perspectiva: en primer lugar, la del ejercicio de las distintas competencias ambientales y de su reparto entre las autoridades centrales y los operadores periféricos y, en segundo lugar, la de la relación de las consideraciones medioambientales con las demás políticas y acciones públicas.

Creemos que podría ser interesante para orientar la conversación sobre este punto considerar dos ideas: la de subsidiariedad y la de integración, que en otros ordenamientos jurídicos han sido expresamente reconocidas como principios estructurales<sup>2</sup> o mega principios<sup>3</sup> del derecho medioambiental.

## 2. ¿Quién hace qué en materia ambiental?

Identificar el nivel adecuado para formular políticas, normas o programas ambientales o para adoptar y administrar instrumentos de gestión ambiental es un tema particularmente delicado, que requiere la evaluación de varios factores concomitantes.

En primer lugar, eso responde al diseño constitucional y a las distintas alternativas que una comunidad política escoja, en tema de reparto de atribuciones entre los distintos órganos de gobierno, centrales o locales. Cualquier reflexión que se realice en este ámbito no puede prescindir de opciones meramente políticas<sup>4</sup> y de la distribución de las competencias fijada en

---

<sup>2</sup> Para ocupar las denominaciones utilizadas en Ortega y Alonso (2005), p. 36.

<sup>3</sup> Martín (2003), p. 26.

<sup>4</sup> Krämer (2007), p. 20.

las normas fundamentales de cada Estado, tema transversal cuyo alcance va más allá del aspecto ambiental.

Sin embargo, en el campo que nos interesa, pueden entrar en juego, para guiar el debate, factores y consideraciones ulteriores, que han sido identificadas por la doctrina, especialmente aquella que estudia los sistemas jurídicos de integración económica. A continuación, de manera muy sucinta y sin la pretensión de ser exhaustivos, vamos a señalar algunas de estas ideas.

Por un lado, la tutela del medio ambiente puede requerir intervenciones ajustadas a los distintos contextos locales<sup>5</sup>. La ubicación geográfica, la conformación del territorio, las condiciones climáticas, la presencia de aglomeraciones urbanas, centros industriales y hábitats de especies protegidas son elementos que debieran ponderarse en el momento de adoptar o ejecutar labores específicas de protección ambiental. En algunos casos, la autoridad más cercana al entorno donde podría generarse un efecto adverso se encuentra en la mejor posición para elaborar un programa de protección ambiental y llevar a cabo las acciones necesarias. Los organismos que operan a nivel descentralizado suelen contar con un conocimiento profundo de la realidad local, que podría ayudarlos en la formulación de medidas más ágiles y más efectivas para prevenir, reducir o controlar la manifestación de impactos negativos en el medio ambiente<sup>6</sup>. Además, a través de la acción localizada, incluso sería posible minimizar costos y concentrar los recursos donde la intervención es indispensable<sup>7</sup>. Por el contrario, una gestión centralizada podría convertirse en un paquiderma burocrático, con consecuentes desperdicios de energías y esfuerzos administrativos<sup>8</sup>.

Por otro lado, la acción local puede resultar insuficiente, especialmente cuando los mismos problemas afectan a un territorio más amplio que aquel en el que estas entidades políticas ejercen sus atribuciones, o en el caso de que los efectos adversos son generados en un lugar pero se manifiesten en otro. Además, las entidades de gobierno ligadas a un determinado territorio pueden estar más expuestas a grupos de presión y *lobbies* locales<sup>9</sup>. Asimismo, en apoyo de la adopción de medidas a nivel central se alude a la así llamada "*race to the bottom*", es decir la supuesta tendencia de los poderes locales a favorecer el desarrollo económico e industrial en su territorio aflojando las exigencias de tutela del medio ambiente (asunto, sin embargo,

---

<sup>5</sup> Adler (2005), p. 135; Esty (1996).

<sup>6</sup> Esty (1996), p. 610.

<sup>7</sup> Revesz (1997), p. 536.

<sup>8</sup> Stewart (1992), p. 43.

<sup>9</sup> Esty (1996), p. 610.

debatido<sup>10</sup>). Por los mismos motivos, pueden ser reacios a la imposición de restricciones, justificadas por fines ambientales, que puedan limitar los avances económicos<sup>11</sup>.

Desde esta perspectiva, la adopción de medidas a nivel central permite no solo superar los límites marcados por las fronteras administrativas, sino que también se presenta como una intervención global y armonizadora, que garantiza, por lo tanto, un nivel mínimo de protección medioambiental en un área muy extensa<sup>12</sup>, salva la posibilidad de introducir condiciones, reglas, etc. más restrictivas modeladas según las distintas realidades particulares<sup>13</sup>. En este sentido, la elaboración de políticas, normas y la adopción de medidas a nivel central reduciría la posibilidad de incentivar una competencia poco salubre entre las autoridades locales, que podría tener efectos negativos sobre la protección del medio ambiente.

En fin, en algunos sistemas jurídicos, las consideraciones económicas también han jugado un papel importante en la identificación del nivel adecuado para formular medidas de protección ambiental. Una parte de la legislación ambiental consiste en la regulación de los procesos industriales y de los productos (ej. sustancias químicas): por ejemplo, se establecen requisitos para estos últimos y/o se fomenta la introducción de tecnologías orientada a prevenir o controlar la contaminación producida por las distintas instalaciones. La adopción de normativas o estándares uniformes favorece el comercio y la libre circulación de productos, reduce las distorsiones de la competencia y beneficia a los operadores que actúan en ese mercado y que de otro modo se verían obligados a observar requisitos diferenciados según el lugar en el que se encuentren sus instalaciones o comercialicen sus productos<sup>14</sup>.

Las consideraciones que hasta ahora resumimos pueden tener un peso muy distinto en el debate sobre quién hace qué. Precisamos desde ya que no hay una respuesta única a la pregunta planteada, pues esta última puede ser analizada no solo en términos de eficiencia económica o técnica, sino también hay que considerar el nivel de tutela ambiental escogido y otros factores, políticos, de justicia social, que pueden determinar la decisión.

---

<sup>10</sup> Fox (2000), p. 1790; Van Zeben (2014), p. 433; Revesz, (1997), p. 536.

<sup>11</sup> En el contexto europeo, la situación es explicada por Krämer (2007), p. 19.

<sup>12</sup> de Sadeleer (2012a).

<sup>13</sup> En el sistema europeo, ver el artículo 193, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>14</sup> Krämer (2007), p. 19.

### 3. El principio de subsidiariedad

De todas formas, frente a los interrogantes aludidos parece dar algunas orientaciones el principio de subsidiariedad, que en el contexto europeo tuvo su primer reconocimiento en el Acta Única Europea de 1986<sup>15</sup>, precisamente en relación con las intervenciones comunitarias en materia medioambiental<sup>16</sup>. El posterior Tratado de Maastricht de 1992 eliminó la referencia a la subsidiariedad de esta posición, situándola, con una formulación diferente, en la primera parte, entre los principios en los que deben inspirarse todas las políticas comunitarias<sup>17</sup>. Así, la idea de subsidiariedad, desarrollada en el pensamiento cristiano-católico ha tenido una fuerte adhesión también en esferas netamente laicas<sup>18</sup>, tanto de ser reconocida como uno de los principios más importantes<sup>19</sup> y clave de la identidad europea<sup>20</sup>. Actualmente, el Tratado de la Unión Europea<sup>21</sup> lo consagra en su artículo 5, apartado 3, en el cual se establece que “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión...”.

Ahora bien, cabe destacar que la disposición se refiere a la dimensión “vertical” o territorial del principio de subsidiariedad, pues se aplica a las relaciones entre niveles de gobierno, precisamente entre las instituciones europeas, por un lado, y los Estados miembros, por el otro. Asimismo, al analizar el tratamiento dado, podemos apreciar el principio de subsidiariedad no constituye una regla rígida de repartición de las atribuciones<sup>22</sup>; de hecho, opera solo en aquellas áreas de competencia compartida, que también incluyen la tutela del medio ambiente<sup>23</sup>.

Los parámetros para justificar la intervención “central” son dos: la insuficiencia de la acción local (estatal, en este caso) y la mayor eficiencia de la acción comunitaria; este análisis es conocido como *efficiency test*<sup>24</sup>. Por lo tanto, no bastaría con acreditar que la centralización tiene alguna ventaja y que por medio de la intervención centralizada se podrá lograr el objetivo

---

<sup>15</sup> Véase el artículo 130R, apartado 4, Acta Única Europea de 1986.

<sup>16</sup> Craig (2012), p. 72.

<sup>17</sup> Artículo 3 B, Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

<sup>18</sup> Perkins (2010), pp. 479-481; Barber (2005), p. 309.

<sup>19</sup> Krämer (2007), p. 19.

<sup>20</sup> Prodi (1999). Para una historia del principio de subsidiariedad ver de Areilza (1995).

<sup>21</sup> Ocuparemos la versión consolidada de 1 de marzo de 2020.

<sup>22</sup> de Sadeleer (2012b).

<sup>23</sup> Artículo 4, apartado 2, letra e), Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>24</sup> Barber (2005), p. 311.

establecido, sino también debe comprobarse que la acción de las instituciones centrales conlleve beneficios adicionales respecto de la adopción de medidas por parte de las autoridades periféricas<sup>25</sup>. Eso generaría, al menos en la teoría, una preferencia a favor de la “*smaller unit*”<sup>26</sup>. Dicho de otra forma, el principio de subsidiariedad exigiría que “action should be taken at the lowest level of government at which particular objectives can adequately be achieved”<sup>27</sup>. De hecho, el reconocimiento del principio de subsidiariedad fue impulsado por los euroescépticos, que apuntaban a limitar considerablemente el campo de acción de las instituciones europeas<sup>28</sup>. Sin embargo, en la práctica, pudimos apreciar que no se cumplió esta expectativa<sup>29</sup>. De hecho, ya podemos anticipar que sería ilusorio considerar el principio de subsidiariedad como un llamado a la descentralización<sup>30</sup>, pues no necesariamente favorece el nivel local de toma de decisiones<sup>31</sup>.

Ya en épocas tempranas, la propia Comisión europea rechazó la interpretación literal del principio de subsidiariedad y aclaró que dicho principio implicaba realizar una comparación entre la acción comunitaria y la estatal a la luz de factores no incluidos expresamente en la disposición, entre los cuales el logro, por medio de una intervención centralizada, de economías de escala<sup>32</sup>, los costos asociados a la inercia, la necesidad de mantener una uniformidad razonable dentro de la entonces Comunidad europea, los posibles límites de la acción a nivel estatal y la necesidad de evitar distorsiones de la competencia<sup>33</sup>. El enfoque de la Comisión fue luego confirmado por el Consejo en su Declaración final de la reunión de Edimburgo de 10-11 de diciembre de 1992<sup>34</sup>, en la cual se identificaron las siguientes directrices, después reiteradas en actos posteriores<sup>35</sup>, que debían seguirse para verificar la conveniencia de una intervención centralizada:

- el asunto que se considera presenta aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de Estados miembros; o bien
- las actuaciones de los Estados miembros únicamente, o la ausencia de actuación comunitaria, entraría en conflicto con los requisitos del Tratado (tales como la necesidad de corregir distorsiones de la competencia o evitar restricciones encubiertas del comercio o reforzar la cohesión económica y social), o perjudicarían considerablemente, por algún otro cauce, los intereses de los Estados miembros; o bien

<sup>25</sup> Lenaerts (1993), p. 846.

<sup>26</sup> Barber (2005), p. 312.

<sup>27</sup> Bermann (1994), p. 348.

<sup>28</sup> Huysmans (2019), p. 431.

<sup>29</sup> Krämer (2007), p. 19.

<sup>30</sup> En este sentido, concordamos con las conclusiones de Deloof (2019).

<sup>31</sup> Contra Von Staden (2016), p. 29.

<sup>32</sup> Esto ha sido definido como “the economic interpretation of subsidiarity”; Blank (2010), p. 534.

<sup>33</sup> Commission of the European Communities (1992).

<sup>34</sup> Consejo europeo de Edimburgo (1992).

<sup>35</sup> Protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

- el Consejo debe comprobar que la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación a nivel de los Estados miembros<sup>36</sup>.

Formuladas de esta forma, las directrices sobre la aplicación del principio de subsidiariedad abren muchos espacios para la iniciativa centralizada<sup>37</sup>. La primera puede justificar la intervención para enfrentar problemas cuales la de contaminación atmosférica transfronteriza, la contaminación de ríos internacionales o que cruzan las barreras administrativas, o en el contexto del transporte de residuos a larga distancia. Como se ha dicho, en estos casos "*Environmental pollution does not recognize political borders*"<sup>38</sup>. Es poco probable que las autoridades locales puedan contener de manera efectiva estos fenómenos mediante una acción descentralizada; o si lo hicieran, el esfuerzo de coordinación podría ser muy alto. Además, dado que las externalidades ambientales no suelen operar de manera simétrica, los territorios "contaminantes" podrían tener pocos incentivos para considerar los costos ambientales que afectan al medio ambiente de las zonas "contaminadas". A escala más reducida, el mismo fenómeno se puede producir en un río, donde los impactos ambientales generados por las actividades que operan aguas arriba son soportados, finalmente, por los que se encuentren aguas abajo. Se trata del fenómeno así llamado "*spillover*" por contaminación ambiental. En este esquema, la subsidiariedad, también a la luz de un principio de solidaridad, nos orienta en la identificación de qué autoridad o nivel de gobierno debiera adoptar las medidas necesarias, con el fin de redistribuir la carga de la contaminación (y los costos asociados a su prevención, mitigación o reparación)<sup>39</sup>.

Además, la primera directriz justifica la intervención centralizada cuando la acción unilateral por parte de un Estado o repartición administrativa interna, por las limitaciones territoriales de estas últimas entidades, resultaría ineficaz, dado que el problema a abordar es de alcance global; en este caso abundan los ejemplos: basta pensar en el efecto invernadero, el agujero de ozono e incluso la conservación de la biodiversidad, especialmente en relación con la tutela de las especies migratorias. En esta línea, en el contexto europeo encontramos varias aplicaciones normativas del criterio aludido<sup>40</sup>. Ahora bien, cabe mencionar que la acción centralizada no se opone de por sí a la adopción o a la ejecución de medidas más específicas a nivel periférico,

---

<sup>36</sup> Ver párrafo 4, letra ii), Consejo europeo de Edimburgo (1992).

<sup>37</sup> Vedi (1992), p. 45.

<sup>38</sup> Comer (1995), p. 165.

<sup>39</sup> Sobre este punto, véanse Stewart (1992), pp. 44-45; Oates (1997), p. 1329; Van Den Bergh (1994), p. 337.

<sup>40</sup> Jans y Vedder (2012), p. 15.

siempre que sean coherentes con las finalidades perseguidas y se mantengan dentro del cauce normativo general.

La segunda directriz legitima la intervención comunitaria para asegurar la consecución de los objetivos de los tratados constitutivos (*in primis*, el mercado común, pero también el nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente<sup>41</sup>) y para remediar eventuales incumplimientos y actuaciones no conformes. Lo anterior ocurre, por ejemplo, cuando se presentan distorsiones de la competencia, restricciones a la cohesión económica y social y, en general, cuando se adoptan medidas de proteccionismo económico, aunque “de verde disfrazadas”. La doctrina se refiere a estas situaciones como “*product spillovers*” o “*competitive spillovers*”<sup>42</sup>. No vamos a adentrarnos en este tema porque es un problema que se pone especialmente en los contextos donde urge y se fomenta la integración económica, como en el europeo y en Estados con modelo federal (ej. Estados Unidos).

En este marco podrían encajarse también los así llamados “*preservation spillovers*”, definidos por la doctrina como los casos en que “*an especially scenic or significant natural resource located in one Member State will be admired by citizens in other Member States, who will wish to visit it or simply to know that it is preserved*”<sup>43</sup>. En dichas situaciones, el Estado miembro (y podremos extender el discurso a otras formas de repartición administrativa interna) podría no tener interés en adoptar medidas restrictivas con el fin de conservar y preservar un determinado entorno ambiental, en desmedro del interés general de tutela.

Otros autores hablan también de “*psychic spill-overs*”<sup>44</sup>: como se señala, “*For many people (all those who are 'really' environmentally sensitive), these concerns [sobre el medio ambiente] transcend physical proximity and economic relevance, relating directly to the integrity of nature and the well-being of various living creatures*”. Lo anterior queda muy bien ejemplificado por todas las situaciones en que una actividad dañina para el medio ambiente es tolerada por las comunidades locales pero genera rechazo a las personas que viven lejos y que pueden no tener ningún plan o expectativa de “uso y goce” de ese contexto ambiental<sup>45</sup>.

Por último, la tercera directriz se refiere a aquellas situaciones en las que la acción centralizada es más eficaz que la de las reparticiones internas en el logro de los objetivos

<sup>41</sup> Artículo 3, apartado 3, Tratado de la Unión Europea.

<sup>42</sup> Stewart (1992), pp. 44-45.

<sup>43</sup> Stewart (1992), p. 46.

<sup>44</sup> Wils (1994), p. 89.

<sup>45</sup> Un caso parecido está tratado también en Vischer (2001), p. 141.

ambientales, incluso si las entidades periféricas podrían conseguir el mismo resultado, pero a un costo más elevado<sup>46</sup>.

Las consideraciones sobre el principio de subsidiaridad se conyugan en la misma Declaración de Edimburgo también con un llamado a una mayor simplificación de la acción europea y a una menor prolijidad de la normativa<sup>47</sup>. En la misma línea, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, se recuerda que es necesario fijar a nivel central normas mínimas, dejando, por un lado, la libertad a los Estados miembros de establecer normas nacionales más estrictas y “un margen tan amplio como sea posible para que las decisiones se tomen a nivel nacional, de forma compatible con el doble objetivo de que las medidas cumplan su finalidad y de que se respeten los requisitos del Tratado”<sup>48</sup>. Como se señala, el principio de subsidiariedad puede promover maneras distintas de regulación<sup>49</sup>.

Más allá de las consideraciones teóricas, reconocemos que la aplicación concreta del principio de subsidiariedad no ha sido siempre clara y cristalina<sup>50</sup>. Lo anterior puede depender de distintos factores.

En primer lugar, al ser un concepto más dinámico que una regla codificada de competencia (tanto que algunos autores, por este motivo, lo consideran más deseable que el federalismo<sup>51</sup>), la subsidiariedad no traza una línea divisoria nítida entre los distintos niveles de acción, sino más bien ofrece algunos criterios para el ejercicio de las distintas competencias. Asimismo, la aplicación de dichos criterios podría arrojar resultados distintos, según el ámbito en que las medidas sean tomadas, el espacio que estas abarquen e incluso según las capacidades y recursos de las distintas autoridades periféricas. Bajo el principio de subsidiaridad, de hecho, no resultaría irrazonable una acción diferenciada: su operatividad práctica dependerá en gran medida de cómo se acredite que el objetivo de protección medioambiental (si se mantiene esto como criterio fundamental) puede alcanzarse más satisfactoriamente a nivel central que a nivel periférico.

Por otra parte, la definición del nivel “adecuado” de actuación no es automática; incluso la fórmula “los objetivos... pueden lograrse mejor” es, en sí misma, un poco vaga, ya que no está

---

<sup>46</sup> Lenaerts (1993), p. 879.

<sup>47</sup> Párrafo tercero, v), Consejo europeo de Edimburgo (1992).

<sup>48</sup> Párrafo tercero, iii), Consejo europeo de Edimburgo (1992).

<sup>49</sup> de Sadeleer (2012a) se refiere por ejemplo a la “coréglementation et l’autoéglementation”.

<sup>50</sup> Craig (2012), p. 73.

<sup>51</sup> Blank (2010), p. 533.

claro cuál es el término de comparación: por ejemplo, en el ámbito europeo no todos los Estados miembros tienen el mismo nivel de tutela ambiental y, por lo tanto, unos pueden considerar que sus medidas son más eficientes e incisivas; mientras en otros la formulación de políticas y normas a nivel europeo puede efectivamente empujar al ordenamiento jurídico nacional hacia un camino más ecológico<sup>52</sup>.

Asimismo, la “conveniencia” de la acción central respecto de la periférica podría ser analizada desde múltiples perspectivas<sup>53</sup>, no solo ambiental, sino también económica, como hemos señalado, pero también política y social: al momento de barajar la alternativa más adecuada, se podría, por ejemplo, evaluar a qué nivel debiera tomarse la decisión o adoptarse la medida para que esta sea más representativa de la voluntad popular o más fácilmente aceptada por la comunidad, o para que esta permita conseguir también objetivos de justicia distributiva. Sobre este punto, recordamos, muy brevemente, que parte de la doctrina conecta el principio de subsidiariedad justamente con las ideas de justicia social, equidad intergeneracional<sup>54</sup> y con el principio democrático<sup>55</sup>. Aunque estos temas no han tenido mucha profundización en el debate europeo sobre el principio de subsidiariedad<sup>56</sup>, no están del todo ausentes. Nos referimos especialmente al artículo 1 del Tratado de la Unión Europea<sup>57</sup>, en el cual se exhorta a tomar las decisiones “de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”, lo que según ciertos autores “implica una enorme potencialidad” y puede impulsar incluso “reformas competenciales y administrativas en el ámbito interno”<sup>58</sup>.

Es cierto que el principio de subsidiariedad conlleva un cierto grado de incertidumbre al momento de identificar quién hace qué<sup>59</sup>.

Los dilemas que derivan de la aplicación de dicho principio quedan bien ejemplificados por los debates en el seno del Comité Económico y Social al revisar la propuesta de Directiva 96/61 sobre prevención y control integrados de la contaminación, ejemplo señalado por Krämer: por un lado, la mayoría del Comité consideró que, en conformidad con el principio de subsidiariedad,

<sup>52</sup> Krämer (2007), p. 18.

<sup>53</sup> Krämer (2007), p. 19.

<sup>54</sup> Cross (1995), p. 133.

<sup>55</sup> En este sentido, el principio de subsidiariedad se combinaría con el principio de cooperación, que requiere una “intervención” de todos los actores involucrados tanto públicos como privados; véase Jaría-Manzano (2019), p. 421. Véanse en este sentido también: UN Environment (2016), p. 6 y MacCormick (1997).

<sup>56</sup> Bartl (2015), p. 25.

<sup>57</sup> En el preámbulo del Tratado de la Unión europea la conexión con el principio de subsidiariedad es aún más evidente, ya que se refiere a la necesidad de “continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad”.

<sup>58</sup> Sanz (1999), p. 578.

<sup>59</sup> Entre otros, Davies (2006), pp. 67–68; de Búrca (1999).

los valores límites de las emisiones debían establecerse a nivel europeo; por otro, la minoría, siempre en virtud del mismo principio, llegó a la conclusión que los límites debían ser fijados por los Estados miembros<sup>60</sup>.

Asimismo, se ha reprochado el laxo control jurisdiccional sobre el principio de subsidiariedad<sup>61</sup>. Las deficiencias constatadas motivaron a cambiar el enfoque y a introducir un control político previo sobre los actos legislativos por adoptarse a nivel europeo. Con el Tratado de Lisboa de 2007 se incorporó como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea el actual Protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>62</sup>, por medio del cual la Comisión tiene la obligación de someter las propuestas de actos legislativos a amplias consultas, que “deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas”<sup>63</sup>.

Asimismo, todos los proyectos de actos legislativos, independientemente del órgano que los promuevan, deben ser sometidos a los Parlamentos nacionales, junto con una “ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad”<sup>64</sup>; en particular se establece que “Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos”<sup>65</sup>. Aunque se mantiene la revisión jurisdiccional<sup>66</sup>, y a pesar de sus límites<sup>67</sup>, el Protocolo tiene el mérito de ampliar los mecanismos que permiten censurar eventuales violaciones del principio de subsidiariedad y de considerar expresamente las dimensiones regionales y locales<sup>68</sup>, con una particular atención sobre todo a los casos en que las medidas europeas puedan tener impactos en la esfera de competencia legislativa regional<sup>69</sup> o generar cargas sobre los operadores, tanto público como privados, que operan a nivel localizado<sup>70</sup>.

---

<sup>60</sup> Krämer (2007), p. 18.

<sup>61</sup> Jans y Vedder (2012), p. 17; Tribunal de Justicia. Asunto C-491/01, párrafos 177-185. Para una conclusión distinta, Kumm (2006).

<sup>62</sup> Este protocolo fue en realidad introducido por el Tratado de Amsterdam de 1997, pero en este trabajo vamos a utilizar la versión actualmente vigente.

<sup>63</sup> Artículo 2, Protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>64</sup> Artículo 5, Protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>65</sup> Artículo 5, Protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>66</sup> Véase el artículo 8, Protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>67</sup> Lee (2008).

<sup>68</sup> Véase, en particular, el artículo 5, Protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>69</sup> Ver artículos 5 y 6, Protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>70</sup> Artículo 5, Protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

A pesar de las críticas, el principio de subsidiariedad predetermina la actividad de la Unión europea<sup>71</sup> y sobre todo en ámbito ambiental ha mantenido una fuerte huella en las políticas de la Unión europea, como manifiestan los programas de acción, en los cuales se insiste, por un lado, en la necesidad de adoptar medidas a nivel central<sup>72</sup>, pero también se reconoce que “En muchos casos, las medidas para alcanzar los objetivos prioritarios tendrán que adoptarse principalmente a nivel nacional, regional o local, de acuerdo con el principio de subsidiariedad”, como sentencia el VII Programa General de Acción actualmente vigente<sup>73</sup>. Se consolida, por lo tanto, la idea de una responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno, sobre todo en ciertas áreas, como el uso de la tierra y los espacios marinos<sup>74</sup>, el desarrollo sostenible en zonas urbanas<sup>75</sup>, la protección, conservación y mejora del capital natural<sup>76</sup> y de la biodiversidad<sup>77</sup>. La propuesta del VIII Programa<sup>78</sup> sigue en la misma línea y, en particular, destaca que la consecución de metas y objetivos climáticos y medioambientales requiere necesariamente “la participación activa de todos los agentes, los gobiernos europeos, nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales, la sociedad civil, los ciudadanos y las empresas”<sup>79</sup>. En ese sentido, como destacan ciertos autores, la subsidiariedad “*promotes a notion of positive autonomy, or positive duties of the central government towards the constituent units, and even duties among the units themselves*”<sup>80</sup>.

Muy brevemente, destacamos que el principio de subsidiariedad no ha encontrado espacio solo en el nivel de la Unión europea, sino también en los ordenamientos jurídicos nacionales, particularmente en Estados con reparticiones internas que gozan de mayor o menor autonomía<sup>81</sup>. Por ejemplo, en Italia, donde, a partir de 2001, con la reforma del Título V de la Parte II de la Constitución, la protección del medio ambiente, junto con la tutela del patrimonio cultural, es una competencia exclusiva del Estado<sup>82</sup>, no hay una mención expresa a la subsidiariedad, pero la Corte costituzionale mantiene una línea argumentativa, fundada en el principio de “transversalidad”, que hace eco a algunas de las ideas ya mencionadas. Nos referimos en particular a la necesidad de establecer niveles uniformes a nivel nacional, que no

<sup>71</sup> Krämer (2007), p. 19.

<sup>72</sup> Véase Comisión Europea (2020), en que se afirma: “Los objetivos de la presente propuesta de Decisión no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros por sí solos”.

<sup>73</sup> Decisión N° 1386/2013/UE.

<sup>74</sup> Párrafo 86, Decisión N° 1386/2013/UE.

<sup>75</sup> Párrafos 93-94, Decisión N° 1386/2013/UE.

<sup>76</sup> Párrafo 86, Decisión N° 1386/2013/UE.

<sup>77</sup> Párrafo 100, Decisión N° 1386/2013/UE.

<sup>78</sup> Comisión Europea (2020).

<sup>79</sup> Párrafo 5, Comisión Europea (2020).

<sup>80</sup> Blank (2010), p. 533.

<sup>81</sup> Para una reflexión sobre la situación española, ver Sanz (1999), pp. 577 y ss.

<sup>82</sup> Artículo 117, apartado 2, letra s), Costituzione della Repubblica Italiana.

pueden ser derogados *in pejus* por las regiones, ni siquiera las que gozan de un régimen de mayor autonomía<sup>83</sup>. Por otra parte, la misma Constitución, en el artículo 118, inciso 1°, sí se refiere al principio de subsidiariedad y afirma que “las funciones administrativas se atribuyen a las Municipalidades, salvo que, para asegurar su ejercicio unitario, sean conferidas a las Provincias, Ciudades Metropolitanas, Regiones y al Estado” (traducción de quien escribe). Se reitera, por lo tanto, la idea de que al menos la ejecución de las medidas y de las acciones dirigidas a tutelar el medio ambiente se realice en la unidad de gobierno más cercana a la ciudadanía. No se trata, sin embargo, de una regla estricta de atribución de competencias y tampoco se consagra una reserva a favor de la entidad municipal, sino más bien una “expresión de preferencia” a favor de ese nivel, que deja, de todas formas, un cierto margen de flexibilidad para eventualmente redistribuir las labores entre las autoridades superiores de gobierno.

#### 4. El principio de integración

El segundo principio que queremos analizar brevemente en este trabajo es el principio de integración, que también ha sido definido por algunos autores como uno de los más importantes del derecho europeo<sup>84</sup>.

La idea de integración tiene una historia muy parecida al principio de subsidiariedad: fue introducida por el Acta Única Europea de 1986<sup>85</sup> y está ahora consagrada, con una formulación más incisiva<sup>86</sup>, en las disposiciones de carácter general, más precisamente en el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión europea, el cual establece lo siguiente: “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”. Asimismo, si bien con una formulación diferente<sup>87</sup>, lo encontramos en el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión europea<sup>88</sup>, en el cual se reconoce que “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”.

---

<sup>83</sup> Entre otras, Corte costituzionale, sentencia N° 378/2007, de 5 de noviembre de 2007.

<sup>84</sup> Jans y Vedder (2012), p. 22.

<sup>85</sup> Sanz (2018), pp. 259 y ss.

<sup>86</sup> Jans y Vedder (2012), p. 22. Para profundizar sobre el principio de integración Aguilar (2003), p. 79.

<sup>87</sup> Jans (2011), p. 1539.

<sup>88</sup> Recordamos que las disposiciones de la Carta son jurídicamente obligatorias para las instituciones de la Unión Europea y para los Estados miembros cuando aplican el derecho europeo; ver artículo 51, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

No se trata, en realidad, de una idea nueva del sistema europeo, pues encuentra sus raíces también en instrumentos internacionales, en particular modo en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, aunque de forma más confusa<sup>89</sup>, y en el Programa 21 (o Agenda 21), que fue adoptado en la misma conferencia internacional en Río y en el cual se constata la necesidad de “integrar los procesos de adopción de decisiones sobre el medio ambiente y el desarrollo”<sup>90</sup> y se insta a los Estados a “efectuar un ajuste, o una reformulación fundamental del proceso de adopción de decisiones, a la luz de las condiciones concretas de cada país, para que el medio ambiente y el desarrollo se sitúen en el centro del proceso de adopción de decisiones económicas y políticas, de manera que se logre de hecho la plena integración de esos factores”<sup>91</sup>. A diferencia de los documentos mencionados, que pertenecen al *soft law* internacional<sup>92</sup>, el principio de integración formulado en el contexto europeo tiene el mérito de gozar de obligatoriedad jurídica, aunque algunos autores, en realidad, tienen algunos reparos sobre la efectiva operatividad de dicho principio, que en gran medida descansa en la voluntad política de las instituciones europeas<sup>93</sup>. Por otra parte, Krämer considera que el incumplimiento del deber de ponderar las exigencias de la protección del medio ambiente podría incluso determinar la invalidez de los actos (ej. normativas) adoptados a nivel europeo<sup>94</sup>, aunque se admite que hasta la fecha no se han presentado casos jurisprudenciales sobre este tema y, por lo tanto, se desconoce la posición al respecto del Tribunal de Justicia europeo.

Ahora bien, ¿cuáles son las obligaciones que derivan del principio de integración? En primer lugar, la disposición se refiere a la necesidad de incorporar a las políticas y acciones<sup>95</sup> de la Unión las “exigencias de la protección del medio ambiente”. Por supuesto, bajo esta frase se debe considerar el derecho ambiental, pero el principio de integración añadiría muy poco si su aplicación se agotara a este ámbito. Por lo tanto, como se señala, el llamado a integrar se extiende a los objetivos de las políticas ambientales, a los demás principios ambientales, pero también, si se quisiera acoger una interpretación extensiva del principio, también a los intereses ambientales en sentido lato<sup>96</sup> y a los factores que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea indica en su artículo 191, apartado 3º, es decir “los datos científicos y técnicos

<sup>89</sup> El principio 4 de la Declaración de Río afirma que “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”.

<sup>90</sup> Capítulo 8.4, Programa 21.

<sup>91</sup> Sobre el principio de integración en el derecho internacional ver Nollkaemper (2002), p. 23; Sanz (2018), pp. 257-259.

<sup>92</sup> Se podría debatir si las (o cuanto menos algunas) disposiciones de la Declaración se han convertidos en normas consuetudinarias, punto sobre el cual no hay consenso y en el cual no vamos a adentrarnos.

<sup>93</sup> Krämer (2007), p. 22. En el mismo sentido, véase Comisión de las Comunidades Europeas (1998).

<sup>94</sup> En este sentido se expresa Krämer (2007), p. 23.

<sup>95</sup> Sobre el alcance de esta expresión, nos remitimos a Krämer (2007), p. 21 y Nollkaemper (2002), p. 23.

<sup>96</sup> Nollkaemper (2002), p. 29.

disponibles, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión, las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción, el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones”<sup>97</sup>.

En segundo lugar, podríamos preguntarnos si integrar implica solo tomar en cuenta las preocupaciones ambientales o si obliga a reconocer la prevalencia de estas sobre los demás intereses y factores. Sobre este punto, hay posiciones dispares. Existiría una versión restringida del principio de integración, ahora en parte superada, según la cual dicho principio requeriría exclusivamente ponderar las consideraciones ambientales al momento de adoptar políticas, normas o instrumentos sectoriales sobre actividades potencialmente perjudiciales para el medio ambiente<sup>98</sup>. Por otro lado, según la concepción ampliada, el principio impone reconocer la “interdependencia” y la necesidad de lograr “un equilibrio, entre los componentes medioambientales, económicos y sociales”<sup>99</sup>. Bajo esta segunda versión, podría entenderse que incluso se podría hablar de una preferencia hacia elemento ambiental por encima de los demás, en caso de conflicto entre los distintos componentes; pero, al menos en el contexto europeo, no habría sustento jurídico para llegar a una conclusión tan radical<sup>100</sup>.

En suma, podemos señalar que el principio de integración no establece una jerarquía estática de intereses y valores<sup>101</sup>; por lo tanto, si y cómo eventualmente priman las preocupaciones ambientales sobre los intereses relacionados con el crecimiento económico y el bienestar social, debe verse caso por caso, también a la luz de otros principios que inspiran las políticas europeas, tanto los ambientales, como lo más generales (por ejemplo, no discriminación y proporcionalidad).

Lo anterior nos parece en línea también con las orientaciones dadas a nivel internacional sobre la aplicación del principio de desarrollo sostenible<sup>102</sup> y de la Agenda 2030, en los cuales se

---

<sup>97</sup> Sobre este punto, Jans y Vedder (2012), p. 23; ver también Krämer (2007), p. 21-22.

<sup>98</sup> Para profundizar véanse Aguilar (2003), p. 85 y Sanz (2018), p. 256. Por otra parte, también es interesante la diferenciación que se realiza entre el concepto de integración y el de transversalidad; en este sentido, véase UN Environment (2018), p. 16: según este documento la integración comporta que “todos los públicos la política debe ser concebida, diseñada e implementada y evaluado teniendo en cuenta sus impactos en los ámbitos social, económico y medioambiental, integrando sectores, como un todo indivisible”; mientras la transversalidad “implica la coordinación de diferentes organismos (estatales o gubernamentales y no gubernamentales)”.

<sup>99</sup> Aguilar (2003), p. 83.

<sup>100</sup> Jans y Vedder (2012), p. 23; Krämer (2007), p. 21; Aguilar (2003), p. 83.

<sup>101</sup> En ámbito internacional ver también International Law Association (2012), p. 5.

<sup>102</sup> En la doctrina Cançado Trindade (2017), p. 31, afirma que “The challenge posed by sustainable development is to ensure that environmental protection is fully integrated into economic policy”, pero no se refiere a una prioridad de la tutela ambiental. Véase también International Law Association (2002), párrafo 7.1. e International Law Association (2012), p. 34.

insiste en la necesidad de lograr beneficios simultáneos y a largo plazo en las tres dimensiones, económica, social y ambiental, sin que esta última tenga una primacía sobre las demás<sup>103</sup>.

Si bien no conlleva la prioridad de la tutela ambiental sobre los demás intereses y bienes protegidos, el principio de integración ha ejercido en el ámbito europeo un importante rol de guía<sup>104</sup> en la interpretación “pro ambiente” del derecho derivado<sup>105</sup>, en el desarrollo de la política exterior<sup>106</sup>. Por otra parte, en virtud del principio de integración, se reconoce la validez de medidas, motivadas por preocupaciones de índole ambiental, que entran en conflicto con las cuatro libertades tradicionales del mercado único europeo (libre circulación de mercancías, trabajadores, servicios y capitales). Sobre este punto, se pueden citar, entre otros, los fallos del Tribunal de Justicia europeo en los casos ENV AG<sup>107</sup> y Concordia Bus<sup>108</sup> en que se incorporan factores no meramente económicos, sino más bien ambientales, en el marco del procedimiento de licitación respectivamente de un contrato público de suministro de energía y de un contrato de servicios para la gestión de la red de autobuses urbanos. Sin la pretensión de profundizar el análisis, nos parece interesante destacar que los sentenciadores, en el primer caso, confirman la conformidad con el derecho europeo del criterio de adjudicación consistente en exigir el suministro de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables y argumenta al respecto: “la utilización de fuentes de energía renovables para la producción de electricidad es útil para la protección del medio ambiente en la medida en que contribuye a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que figuran entre las principales causas de los cambios climáticos que la Comunidad Europea y sus Estados miembros se han comprometido a combatir”<sup>109</sup>. En Concordia Bus, por otra parte, el Tribunal invoca el principio de integración para afirmar que el derecho europeo “no excluye la posibilidad de que la entidad adjudicadora utilice criterios relativos a la conservación del medio ambiente para la apreciación de la oferta económicamente más ventajosa”<sup>110</sup>. Lo anterior no implica la prioridad de la tutela del medio ambiente y aún menos una abertura irrestricta hacia los criterios ambientales, pero sí podemos reconocer la potencialidad del principio de integración en orden a la posibilidad de incorporar

<sup>103</sup> Entre otros, ver UN Environment (2016), pp. 8-9. y UN Environment (2018), p. 6.

<sup>104</sup> Jans (2011), p. 1541.

<sup>105</sup> En este sentido ver Jans y Vedder (2012), p. 27.

<sup>106</sup> Tribunal de Justicia, Dictamen 2/15 sobre el Acuerdo de Libre Comercio con Singapur, 16 de mayo de 2017, en particular véase apartado 147 en que se señala que “el objetivo de desarrollo sostenible forma parte integrante de la política comercial común”.

<sup>107</sup> Tribunal de Justicia, EVN AG y Wienstrom GmbH contra Republik Österreich. Asunto C-448/01. 4 de diciembre de 2003.

<sup>108</sup> Tribunal de Justicia, Concordia Bus Finland Oy Ab, antes Stagecoach Finland Oy Ab contra Helsingin kaupunki y HKL-Bussiliikenne. Asunto C-513/99. 17 de septiembre de 2002.

<sup>109</sup> Tribunal de Justicia, EVN AG y Wienstrom GmbH contra Republik Österreich. Asunto C-448/01. 4 de diciembre de 2003, apartado 40. Véase también Tribunal de Justicia, PreussenElektra AG contra Schlesweg AG. Asunto C-379/98. 13 de marzo de 2001.

<sup>110</sup> Tribunal de Justicia: Concordia Bus Finland Oy Ab, antes Stagecoach Finland Oy Ab contra Helsingin kaupunki y HKL-Bussiliikenne. Asunto C-513/99. 17 de septiembre de 2002, apartado 57.

y ponderar los aspectos relacionados con el medio ambiente en la formulación de políticas y normas, o en la adopción de medidas administrativas, que antes se enmarcaban en esferas y lógicas de meras eficiencia o conveniencia económica<sup>111</sup>. Incluso el principio puede ayudar a superar la tradicional fragmentación institucional y normativa del sector ambiental, con el fin de lograr el fortalecimiento de un enfoque por ecosistemas<sup>112</sup>, sobre todo en las áreas (ej. tutela de la biodiversidad<sup>113</sup>, recursos hídricos, y, más en general, gestión sustentable de los recursos naturales<sup>114</sup>), donde esto se hace más urgente.

Así, las normas, los instrumentos de gestión ambiental y, más en general, las consideraciones en materia de tutela del medio ambiente no quedarían encapsuladas en estanques impermeables, sino más bien podrían comunicar entre ellas y ser parte de la discusión que precede la adopción de normas, instrumentos, etc., en otras áreas, especialmente las relacionadas con transporte e infraestructura, energía, agricultura, ordenamiento territorial, pesca, etc.

Asimismo, los principios que informan esta materia podrían ser utilizados para interpretar, en clave ecológica, las normativas que regulan los sectores indicados y para evaluar si las decisiones tomadas en los mismos se encuentran debidamente fundamentadas.

## 5. Breves consideraciones conclusivas

Los dos principios analizados han tenido una recepción compleja en la doctrina, sobre todo por su indeterminación y genericidad, que darían pie a múltiples interpretaciones, problema que, sin embargo, se presenta también con otros principios de derecho ambiental (pensamos, por ejemplo, en el de precaución y en sus distintas versiones). En realidad, estos rasgos de los principios no son de extrañar, pues obedecen en parte a la “ductilidad de la regulación ambiental” y a “la necesidad de incorporar un cierto dinamismo a las normas que faciliten su adaptación a las cambiantes circunstancias en que se aplican y a la movilidad del objetivo a alcanzar”<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Compartimos la visión optimista-realista de Sanz (2018), p. 275.

<sup>112</sup> Para la definición de enfoque por ecosistemas véase Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004), p. 1.

<sup>113</sup> De Lucia (2020), p. 114.

<sup>114</sup> En este sentido véase también International Law Association (2020).

<sup>115</sup> Betancor (2001), p. 144.

Si quisiéramos identificar un elemento común a ambos principios, podríamos decir que tanto el principio de subsidiariedad como el de integración superan ciertos esquemas rígidos de separación de atribuciones y ayudan a repensar la forma en que se interviene y en cómo se ejercen las competencias en ámbito ambiental. Los dos se fundan en la idea de cooperación<sup>116</sup>, en distintos planos: territorial, institucional e incluso social, entre las autoridades y los distintos actores sociales<sup>117</sup>. También podrían impulsar la ampliación del abanico de las medidas e instrumentos de gestión ambiental<sup>118</sup>.

En esta línea queremos destacar el valor propositivo del cual pueden hacerse portadores ambos principios. El principio de subsidiariedad no conlleva una preferencia acrítica para el nivel central y tampoco fomenta, de por sí, la descentralización sin fundamentos; de forma análoga, el principio de integración no establece una prioridad absoluta de las preocupaciones ambientales sobre otros intereses. Sí, ambos requieren diálogo, coordinación y transparencia de los motivos que sustentan ciertas decisiones.

Los primeros dos elementos son fundamentales porque, como se ha señalado, en virtud de la subsidiariedad “the various governmental levels are not obligated to merely refrain from intervention, but to assist each other in building their capacities, fulfilling their potential, and performing their functions”<sup>119</sup>. Dichas funciones abarcan desde la formulación de políticas y normas, a la gestión del territorio y de los recursos naturales<sup>120</sup>, la ejecución y la administración de los instrumentos de gestión ambiental, hasta el control y la fiscalización ambientales<sup>121</sup>. Asimismo, el carácter horizontal de los temas y de los desafíos ambientales implica encontrar un camino alternativo a una rígida división por materias, necesidad que las reformas normativas e institucionales de los últimos años también manifiestan<sup>122</sup>.

Por otra parte, ambos principios exigen definir quién hace qué y cómo lo va a hacer: este proceso de identificación de los actores, de la intensidad y del alcance de la intervención genera

---

<sup>116</sup> Blanck (2010), p. 547.

<sup>117</sup> Aguilar (2002), p. 8. En la misma línea, hay autores que señalan que la subsidiariedad debiera fomentar la participación activa e informada por parte de la comunidad: vease Vischer (2001), p. 138: “In emphasizing localized problem-solving, subsidiarity presumes that individuals will be equipped with the tools necessary to affect change in their own environment by participating fully in collective decision-making on the issues that impact them and their communities”. Asimismo, van Zeben destaca este elemento positivo de la subsidiariedad y afirma “subsidiarity is also a form that enables mitigating cultural, national, and other group tensions”; Van Zeben (2014), p. 441.

<sup>118</sup> Aguilar (2002), p. 8.

<sup>119</sup> Blanck (2010), p. 547.

<sup>120</sup> Sobre la relación entre subsidiariedad y gestión de los recursos hídricos, véanse Paquerot (2010) y Dornbos (2010).

<sup>121</sup> Van Zeben (2014), pp. 434 y ss.

<sup>122</sup> Nos referimos por ejemplo a la creación del Consejo de los ministros para la Sustentabilidad y el cambio climático en Chile, por medio de la Ley N° 20.417 de 2010, a los cambios de denominación de los entonces ministerios del medio ambiente en España (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico) y en Italia (Ministero della transizione ecologica).

necesariamente un debate sobre las distintas opciones. En ese sentido, los principios de subsidiariedad y de integración requieren que las decisiones que se adopten al final de dicho proceso (por ejemplo, la preferencia hacia un nivel de gobierno para adoptar una determinada medida, la debida ponderación de las consideraciones ambientales) sean adecuadamente motivadas y, al mismo tiempo, dichos principios pueden ofrecer unos parámetros para revisar la fundamentación de las mismas.

## Bibliografía citada

Adler, Jonathan H. (2005): "Jurisdictional Mismatch in Environmental Federalism. [Disponible en: <https://bit.ly/3mx3B9N>]. [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2021].

Barber, Nicholas W. (2005): "The Limited Modesty of Subsidiarity", en *European Law Journal* (Vol. 11), pp. 308-325.

Bartl, Marija (2015): "The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit", en *European Law Journal* (Vol. 21, N° 1), pp. 23-43.

Bermann, George A. (1994): "Taking Subsidiarity Seriously. Federalism in the European Community and the United States", en *Columbia Law Review* (Vol. 94, N° 2), pp. 344-356.

Betancor Rodríguez, Andrés (2001): *Instituciones de derecho ambiental* (Madrid, La ley).

Blank, Yishai (2010): "Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance", en *Fordham Environmental Law Journal* (Vol. 37, N° 2), pp. 509-558.

Cançado Trindade, Antônio Augusto y Barros Leal, César (2017): *Human Rights and Environment* (Fortaleza, Expressão Gráfica Editora).

Comer, Carole S. (2011): "Federalism and environmental quality: case study of packaging waste rules in the European union", en *Fordham Environmental Law Journal* (Vol. 7, N° 1), pp. 163-210.

Comisión de las Comunidades Europeas (1998): "Colaboración para la integración. Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea", 27

de mayo de 1998. COM (1998) 333 final. [Disponible en: <https://bit.ly/30X9upp>]. [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2021].

Commission of the European Communities (1992): "The principle of subsidiarity", 27 de octubre de 1992. SEC (92)1990final. [Disponible en: <https://bit.ly/3pyvTmx>]. [Fecha de consulta: 28 de agosto de 2021].

Craig, Paul (2012): "Subsidiarity: A Political and Legal Analysis", en *Journal of Common Market Studies* (Vol. 50, s1), pp. 72-87.

Cross, G. (1995): "Subsidiarity and the Environment", en *Yearbook of European Law* (Vol. 15, N° 1), pp. 107-134.

Davies, George (2006): "Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place at the Wrong Time", en *Common Market Law Review* (Vol. 43), pp. 63-84.

de Areilza Carvajal, José María (1995): "El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión europea", en *Revista Española de Derecho Constitucional* (Vol. 15, N° 45), pp. 53-93.

de Búrca, Gráinne (1999): "Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam". Harvard Jean Monnet Working Paper, 7/99. [Disponible en: <https://bit.ly/3EksfRa>]. [Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2021].

Delooz Brochet, Benoît (2019): "La dudosa tentación de la subsidiariedad territorial como principio orientador del proceso descentralizador chileno", en *Revista de derecho (Coquimbo. En línea)* (Vol. 26). [Disponible en: <https://bit.ly/3sBBwSD>]. [Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2021].

De Lucia, Vito (2017): "Critical Environmental Law and the Double Register of the Anthropocene: A Biopolitical Reading", en Kotzé, Louis J., *Environmental Law and Governance for the Anthropocene* (Oxford, Hart Publishing) pp. 97-116.

de Sadeleer, Nicolas (2012a): "Particularités de la subsidiarité dans le domaine de l'environnement", en *Droit et société* (Vol. 80), pp. 73-90

\_\_\_\_\_ (2012b): "Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy". [Disponible en: <https://bit.ly/3sEPmDE>]. [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2021].

- Dornbos, Jeffrey S. (2010): “All (water) politics is local: proposal for resolving transboundary water disputes”, en *Fordham Environmental Law Review* (Vol. 22, N° 1), pp. 1-42.
- Esty, Daniel C. (1996): “Revitalizing Environmental Federalism”, en *Michigan Law Review* (Vol. 95, N° 3), pp. 570-653.
- Fox, Eleanor M. (2000): “Antitrust and Regulatory Federalism: Races Up, Down, and Sideways”, en *New York Law Review* (Vol. 75), pp. 1781-1807.
- Huysmans, Martijn (2019): “Euroscpticism and the Early Warning System”, en *Journal of Common Market Studies* (Vol. 57, N° 3), pp. 431-447.
- International Law Association (2020): “Draft Resolution 4/2020. The Role of International Law in Sustainable Natural Resources Management for Development”. [Disponible en: <https://bit.ly/3mx46kb>]. [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2021].
- International Law Association (2012): “Sofia Conference. International Law Relating to Sustainable Development”. [Disponible en: <https://bit.ly/3EkYNut>]. [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2021].
- International Law Association (2002): “New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development”. [Disponible en: <https://bit.ly/3sxxryT>]. [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2021].
- Jans, Jan H. (2011): “Stop the Integration Principle?”, en *Fordham International Law Journal* (Vol. 33, N° 5), pp. 1533-1547.
- Jans, Jan H.; Vedder, Hans H.B. (2012): *European Environmental Law* (Groningen/Amsterdam, Europa Law Publishing).
- Jarfa-Manzano, Jordi (2019): “Los principios del derecho ambiental: Concreciones, insuficiencias y reconstrucción”, en *Revista Ius Et Praxis* (Vol. 25, N° 2), pp. 403-432.
- Krämer, Ludwig (2007): *EC Environmental Law* (London, Sweet & Maxwell).
- Kumm, Mattias (2006): “Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union”, en *European Law Journal* (Vol. 12, N° 4), pp. 503-533.

- Lee, Marie (2008). "The Environmental Implications of the Lisbon Treaty". [Disponible en: <https://bit.ly/3mtLvFC>]. [Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2021].
- Lenaerts, Koen (1993): "The principle of subsidiarity and the environment in the European union: Keeping the balance of federalism", en *Fordham International Law Journal* (Vol. 17, N° 4), pp. 846-895.
- MacCormick, Neil (1997): "Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the 'European Commonwealth'", en *Law and Philosophy* (Vol. 16, N° 4), pp. 331-356.
- Martín Mateo, Ramón (2003): *Tratado de Derecho Ambiental* (Madrid, Edisof).
- Nollkaemper, André (2002): "Three Conceptions of the Integration Principle". [Disponible en: <https://bit.ly/32zRqlG>]. [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2021].
- Oates, Wallace E. (1997): "On Environmental Federalism", en *Virginia Law Review* (Vol. 83, N° 7), pp. 1321-1329.
- Ortega Álvarez, Luis; Alonso García, Consuelo (2005): *Lecciones de derecho del medio ambiente* (Valladolid, Lex Nova).
- Paquerot, Sylvie (2010): "Au-delà d'une ressource naturelle: quels critères faut-il privilégier pour doter l'eau douce et le cycle hydrologique d'un statut spécifique?", en *Les Cahiers de droit* (Vol. 51, N° 3-4), pp. 489-981.
- Perkins, Nancy D. (2010): "Form and norm: The transformative potential of sub-national environmental solidarity", en *Fordham International Law Journal* (Vol. 20, N° 3), pp. 469-514.
- Prodi, Romano (1999): *Un'idea dell'Europa* (Bologna, Il Mulino).
- Revesz, Richard L. (1997): "The Race to the Bottom and Federal Environmental Regulation: A Response to Critics", en *Minnesota Law Review*, pp. 535-564.
- Sanz Larruga, Francisco Javier (1999): "El concepto de responsabilidad compartida y el principio de subsidiariedad en el derecho ambiental", en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (N° 3), pp. 559-582.

- \_\_\_\_\_ (2018): “La integración europea y el principio comunitario de integración ambiental en el ordenamiento jurídico español”, en *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão* (Vol. 6, Nº. 12), pp. 254-286.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004): *Enfoque por ecosistemas. (Directrices del CDB)*. [Disponible en: <https://bit.ly/32wpCP8>]. [Fecha de consulta: 11 de agosto de 2021].
- Stewart, Richard B. (1992): “Environmental law in the United States and the European Community: Spillovers, Cooperation, Rivalry, Institutions”, en *University of Chicago Legal Forum* (Vol. 1), pp. 41-80.
- UN Environment (2016): “Sustainable Development in Practice. Applying an Integrated Approach in Latin America and the Caribbean”. [Disponible en: <https://bit.ly/3sxyBdx>]. [Fecha de consulta: 8 de agosto de 2021].
- \_\_\_\_\_ (2018): “The Integrated Approach and the Environmental Dimension in the 2030 Agenda. The Voluntary National Reviews of Latin America and the Caribbean (2016-2017)”. [Disponible en: <https://bit.ly/32mOXwR>]. [Fecha de consulta: 8 de agosto de 2021].
- van den Bergh, Roger (1994): “The Subsidiarity Principle in European Community Law: Some Insights from Law and Economics”, en *Maastricht journal of European and comparative law* (Vol.1, Nº 4), pp. 337-366.
- van Zeben, Josephine (2014): “Subsidiarity in European Environmental Law: A Competence Allocation Approach”, en *Harvard Environmental Law Review* (Vol. 38), pp. 415-464.
- Vischer, Robert k. (2001): “Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution”, en *Indiana Law Review* (Vol. 35), pp. 103-142.
- von Staden, Andreas (2016): “Subsidiarity in Regional Integration Regimes in Latin America and Africa”, en *Law and Contemporary Problems* (Vol. 79), pp. 27-52.
- Wils, Wouter, P. (1994). “Subsidiarity and Environmental Policy: Taking People’s Concerns Seriously”, en *Journal of Environmental Law* (Vol. 6, Nº 1), pp. 85-91.

## Normas jurídicas citadas

Acta Única Europea, de 17 de febrero de 1986. [Disponible en: <https://bit.ly/32AjogT>]. [Fecha de consulta: 19 de julio de 2021].

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión europea, de 18 de diciembre de 2000. [Disponible en: <https://bit.ly/3Fm3khr>]. [Fecha de consulta: 19 de julio de 2021].

Comisión europea (2020): Propuesta de Decisión del Parlamento europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030, de 14 de octubre de 2020.

COM (2020) 652 final. [Disponible en: <https://bit.ly/3su2StN>]. [Fecha de consulta: 14 de julio de 2021].

Consejo europeo de Edimburgo (1992). “Conclusiones de la Presidencia”, de 11-12 de diciembre de 1992. [Disponible en: <https://bit.ly/32At0rW>]. [Fecha de consulta: 12 de julio de 2021].

Costituzione della Repubblica Italiana, de 1 de enero de 1948. [Disponible en: <https://bit.ly/3H8wr8h>]. [Fecha de consulta: 19 de julio de 2021].

Decisión N° 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta». [Disponible en: <https://bit.ly/3JiBGUK>]. [Fecha de consulta: 12 de julio de 2021].

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 3-14 de junio de 1992. [Disponible en: <https://bit.ly/3ek4PRI>]. [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2021].

Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. [Disponible en: <https://bit.ly/3qkhkID>]. [Fecha de consulta: 6 de septiembre de 2021].

Ley 20.417 (2010), 12 de enero de 2010, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. [Disponible en:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010459>. [Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2021].

Programa 21 (1992), 3-14 de junio de 1992. [Disponible en: <https://bit.ly/3pqP41k>]. [Fecha de consulta: 19 de julio de 2021].

Protocolo N°2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. [Disponible en: <https://bit.ly/3ms7Dj0>]. [Fecha de consulta: 19 de julio de 2021].

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada de 2020. [Disponible en: <https://bit.ly/3Jh9jGD>]. [Fecha de consulta: 19 de julio de 2021].

Tratado de la Unión Europea. Versión consolidada de 2020. [Disponible en: <https://bit.ly/3psm2P3>]. [Fecha de consulta: 19 de julio de 2021].

Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007. [Disponible en: <https://bit.ly/32jb6dQ>]. [Fecha de consulta: 19 de julio de 2021].

Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997. [Disponible en: <https://bit.ly/3epnRG5>]. [Fecha de consulta: 19 de julio de 2021].

Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992. [Disponible en: <https://bit.ly/3ps34I0>]. [Fecha de consulta: 19 de julio de 2021].

## Jurisprudencia citada

Corte costituzionale: sentencia N°378/2007 (giudizio di legittimitá costituzionale), de 5 de noviembre de 2007. [Disponible en: <https://bit.ly/3sBIIdUL>]. [Fecha de consulta: 12 de julio de 2021].

Tribunal de Justicia: *Dictamen 2/15 sobre el Acuerdo de Libre Comercio con Singapur*, 16 de mayo de 2017. [Disponible en: <https://bit.ly/3qpewni>]. [Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2021].

Tribunal de Justicia: *EVN AG y Wienstrom GmbH contra Republik Österreich. Asunto C-448/01*. 4 de diciembre de 2003.

Tribunal de Justicia: *The Queen contra Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd y Imperial Tobacco Ltd*. Asunto C-491/01. 10 de diciembre de 2002. [Disponible en: <https://bit.ly/3qqXpl1>]. [Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2021].

Tribunal de Justicia: *Concordia Bus Finland Oy Ab, antes Stagecoach Finland Oy Ab contra Helsingin kaupunki y HKL-Bussiliikenne*. Asunto C-513/99. 17 de septiembre de 2002. [Disponible en: <https://bit.ly/3eoLwGK>]. [Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2021].

Tribunal de Justicia: *PreussenElektra AG contra Schlesweg AG*. Asunto C-379/98. 13 de marzo de 2001. [Disponible en: <https://bit.ly/3yWpRPw>]. [Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2021].