

LOS FONDOS EUROPEOS COMO INSTRUMENTO DE LA POLITICA COMUNITARIA DE MEDIO AMBIENTE

ELÍAS MELCHOR FERRER

Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Granada.

LA POLÍTICA COMUNITARIA SOBRE MEDIO AMBIENTE.¹

El tratado fundacional de la CEE no incluyó en un primer momento las cuestiones relacionadas con el medio ambiente, probablemente porque en 1958 no existía la suficiente concienciación sobre la necesidad de su inclusión. Fue a partir de la década de los 70 cuando la CEE comenzó a dotarse de un marco de trabajo en materia ambiental a través de los sucesivos programas de acción, que se han encargado de ir materializando los principios establecidos por la Comunidad en materia medioambiental. Landábaso (1990, pp. 110 y 111) enumera al respecto los siguientes principios:

- a) Es mejor prevenir que curar.
- b) El que contamina paga.

1.- Una exposición completa y detallada de esta política puede encontrarla el lector en C. Fernández de Casadevante (1988), "La protección del medio ambiente en las Comunidades Europeas y la adhesión de España: obligaciones en vigor, *Revista de Instituciones Europeas*, nº 15, pp. 383 - 411.

- c) Las acciones de control deben de tomarse en el nivel apropiado.
- d) La política ambiental comunitaria ha de coordinarse con las políticas nacionales.
- e) La política ambiental puede y debe ser compatible con el progreso económico y social.
- f) Las acciones de un estado no han de afectar negativamente a otro.
- g) La CEE, a la hora de formular sus políticas ambientales, ha de tener en cuenta a los países en desarrollo.

Todos estos principios se pueden englobar bajo cuatro campos de actuación que son: 1) la reducción, eliminación y prevención de contaminantes; 2) el uso racional y no agresivo de los suelos, el medio y los recursos naturales; 3) acciones generales de protección; y 4) cooperación internacional.

Los principales objetivos y principios de la política medioambiental, así como una serie de medidas correctoras se enumeraban en el Primer Programa (1973-1976), cuyos contenidos, aún siendo válidos precisaron correcciones que los articularsen de acuerdo con las nuevas exigencias comunitarias. Para ello se elaboró el Segundo Programa (1977-1981), y más tarde el Tercer Programa (1983-1987), que proponía un enfoque preventivo en lugar de curativo, es decir, se trataba de evitar los problemas antes de que surgiesen, en vez de tener que corregirlos a posteriori.

Tercer Programa Comunitario sobre Medio Ambiente (1983-1987).

En el período de vigencia del Tercer Programa se produce un hecho de excepcional importancia para el desarrollo futuro de las Comunidades Europeas, como es la firma el 17 de febrero de 1986 en Luxemburgo del Acta Unica Europea, que en materia de medio ambiente supuso la inclusión en el Tratado de Roma de un Título (el VII) dedicado al mismo. El artículo 130 R de dicho Título contiene los tres principios básicos en que a partir de ahora se basará la política comunitaria de medio ambiente, y son los siguientes (Soldevilla 1991, pp. 164 y 165):

- 1.- Principio de acción preventiva y de rectificación de los perjuicios del medio ambiente; este principio dispone de varios instrumentos como son "la evaluación del impacto ambiental de los proyectos, definición de las condiciones de explotación de las instalaciones, informa-

ción de la puesta en marcha de los nuevos productos químicos, niveles límites de las emisiones contaminantes y otros parecidos”.

2.- Principio de subsidiariedad; que establece el mejor cumplimiento de los objetivos de política medioambiental por la Comunidad Europea que por los Estados miembros.

3.- El principio contaminador/pagador.

Además, el Título VII establece como objetivos prioritarios (Barragán 1991, p.121): 1) preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; 2) contribuir a la protección de la salud humana; y 3) garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales; todo ello con vistas al Mercado Unico Europeo de 1993.

Cuarto Programa Comunitario sobre Medio Ambiente (1987-1992).

El Cuarto Programa Comunitario sobre medio ambiente (1987-1992), actualmente en vigor, está fuertemente condicionado por la progresiva adaptación de los distintos países al Mercado Unico y la nueva consideración que el medio ambiente tiene como elemento esencial para el crecimiento sostenido de la CEE. La finalidad última de este programa es asegurar la calidad de vida de la población comunitaria, para lo cual se establecen una serie de medidas (Soldevilla 1991, p. 168) como son la incorporación más rápida de la legislación comunitaria ambiental al derecho nacional, la adopción de medidas correctivas para promover un mayor y más eficaz cumplimiento de la legislación comunitaria medioambiental, y la adopción o ejecución de las medidas necesarias correctivas o preventivas. Además como novedad, la Comisión está evaluando la política llevada a cabo por los diferentes países miembros y el cumplimiento de los distintos objetivos y directivas comunitarias, para analizar la eficiencia de la política comunitaria sobre medio ambiente.

Quinto Programa Comunitario sobre Medio Ambiente (1993-1997).

El Quinto Programa, que tendrá su comienzo en 1993 coincidiendo con la entrada en vigor del Mercado Unico Europeo, presta todavía mayor atención al medio ambiente, lo cual es lógico si tenemos en cuenta que los problemas son también mayores. Básicamente en este Quinto Programa lo

que se hace es reforzar el carácter horizontal de la política medioambiental y los principios y objetivos establecidos en el Cuarto Programa.

Los principios generales que ha de incluir ese programa fueron establecidos por el Consejo Europeo de 1990 en Dublín, y son los siguientes (Barragán 1991, p. 123):

- Consideración conjunta e indisoluble de las dimensiones interior y exterior de la política medioambiental comunitaria.
- Lucha contra los riesgos que, para el medio ambiente, puede suponer una producción y demanda crecientes de energía, transportes y/o infraestructuras, integrándose plenamente la consideración medioambiental en todos los ámbitos de la acción político-económica.
- Atención a todas las formas de contaminación, sin excepción, apoyándose los esfuerzos para promover una tecnología limpia y de procesos y productos no contaminantes.
- Protección de mares y regiones costeras de los Estados miembros de la amenaza derivada del transporte de petróleo y otras sustancias peligrosas.
- Exhortación a la aplicación, por parte de los Estados miembros, de toda la legislación comunitaria en materia medioambiental.
- Poner los medios necesarios para que la aplicación de las medidas medioambientales no suponga una carga desigual para los distintos Estados miembros y regiones.

2.- LAS AYUDAS FINANCIERAS COMUNITARIAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA REGIONAL.

La política regional de la CE tiene como finalidad última corregir los principales desequilibrios existentes, por ello, estas políticas están dotadas de instrumentos financieros con los cuales se pretende fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Esos instrumentos proporcionan cuantiosos recursos económicos y engloban no sólo los programas y políticas comunitarias con importantes consecuencias en el ámbito

regional, sino también los fondos con finalidad estructural (FEDER, FEOGA, FSE), pues están especialmente diseñados para apoyar las inversiones productivas, la creación y modernización de infraestructuras y el desarrollo del potencial endógeno de las regiones. La concesión de cualquiera de estas ayudas está condicionada a la presentación de Programas de Desarrollo Regional en los que se describan las principales estrategias y líneas de actuación y sus correspondientes acciones, para así configurar Programas Operativos que son la base de los Marcos Comunitarios de Apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias. En ese proceso de configuración de estrategias, las Bases de Ordenación del Territorio (Centro de Estudios Territoriales y Urbanos 1990, p. 17), juegan un papel importante en tanto constituyen el punto de referencia para la definición de las líneas de actuación y de referencia para la selección de posibles programas en áreas concretas, como es la medioambiental entre otras.

Incorporada pues la protección del medio ambiente en las políticas y programas de desarrollo regional, y definidos los objetivos al respecto, la Comisión presenta una propuesta de programa comunitario² dentro del marco del Fondo Regional, para ayudar a la aplicación de las Directivas comunitarias de medio ambiente. El procedimiento de valoración, presentación y propuesta de proyectos medioambientales para su financiación por los fondos son idénticos a los de cualquier otra propuesta de financiación.

La firma del Acta Unica supuso un cambio radical en las estrategias comunitarias por cuanto establecía la consecución de un mercado único para 1997 y la reducción de las diferencias entre las distintas regiones. Dicho cambio también afectó a los fondos europeos de financiación que vieron aumentado su presupuesto, lo cual es lógico si consideramos que estos fondos son el principal medio de que dispone la Comunidad para reducir las diferencias interregionales. La reforma, por lo que a los fondos europeos se refiere, entró en vigor el 1 de enero de 1989 y está basada en las siguientes disposiciones:

- Reglamento Marco, de 24 de julio de 1988, nº 2052/88 del Consejo CEE.
- Reglamento de Aplicación General, de 19 de diciembre de 1988, nº 4253/88 del Consejo CEE.

2.- Hasta la fecha se han presentado cinco programas, el último entrará en vigor en 1993 y finalizará en 1997.

- Reglamento FEDER, de 19 de diciembre de 1988, nº 4254/88 del Consejo CEE.
- Reglamento FSE, de 19 de diciembre de 1988, nº 4255/88 del Consejo CEE.
- Reglamento FEOGA, de 19 de diciembre de 1988, nº 4256/88 del Consejo CEE.

Veamos seguidamente cuáles son los instrumentos de ayuda financiera que tiene establecida la Comunidad Europea para la consecución de determinados objetivos con un marcado carácter medioambiental.

El **Fondo Europeo de Desarrollo regional (FEDER)** ha permitido financiar el arreglo de sumideros, la creación de reservas naturales, y el tratamiento de aguas residuales en ciudades y puertos. El programa VALOREN para regiones desfavorecidas, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo de éstas a través de una utilización más adecuada del potencial energético endógeno, tiene asignada una contribución comunitaria de 400 millones de ecus para el período 1987-1991, y constituye el único programa ya existente antes de la reforma de los Fondos Estructurales con alguna referencia medioambiental. Dentro de los programas puestos en marcha a partir de dicha reforma destacan:

- **Programa NORSAP**, de protección de zonas costeras y aguas litorales de las zonas nórdicas.
- **Programa ENVIREG** (CECA-CEE-CEEA 1991, pp. 58), sobre acciones prioritarias contra los problemas medioambientales que afectan a la cuenca mediterránea y a otras regiones del objetivo nº 1. Su objetivo consiste en “poner de manifiesto métodos más adecuados de tratamiento de las aguas residuales en las zonas costeras, especialmente aquellas en las que este problema pone en peligro el futuro de la actividad turística, así como de reducción de la contaminación marina derivada de la limpieza de los fondos de los barcos y de tratamiento adecuado de los residuos industriales y demás residuos tóxicos”. Este programa tiene asignada una contribución comunitaria de 500 millones de ecus para el período 1990-1993.
- **Programa MEDSPA**, para la protección del medio ambiente mediterráneo. Este programa, que surge a raíz de la Decisión del Consejo (85/338/CEE), cuenta con prioridades similares a las del anterior, si bien ofrece ayuda financiera limitada a las áreas costeras mediterrá-

neas de la Comunidad que no pueden beneficiarse de las ayudas de los Fondos Estructurales.

El **Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)**, constituye el marco de intervención para el desarrollo rural. Las ayudas de este fondo se refieren a un amplio abanico de medidas relacionadas con la mejora de las explotaciones agrarias, las infraestructuras y los servicios, etc. Las líneas de actuación de marcado interés ambiental son (Agencia del Medio Ambiente 1991, p. 236):

- Lucha contra la erosión (acondicionamiento de arroyos y barrancos, regeneración de riberas, construcción de bancales, pequeñas presas, diques, muros de intervención, cortavientos, etc.).
- La mejora forestal (repoblaciones forestales, y mejoras de montes degradados).
- Mejora de suelos.
- Mejora de regadíos.

Los **Fondos de Investigación** “han financiado programas multianuales de investigación sobre el medio ambiente. Los objetivos de esta investigación se centran en la aportación de datos científicos y técnicos, captación de problemas medioambientales a largo plazo, facilitar la coordinación de las actividades nacionales de investigación” (Soldevilla 1991, p. 174). El presupuesto del último programa (1987-1991) se distribuye entre la investigación sobre protección del medio ambiente (55 millones de ecus), climatología y riesgos naturales (17 millones), y riesgos tecnológicos graves (3 millones). En el Cuarto Programa sobre medio ambiente tienen cabida una serie de programas de I+D específicos, como son:

- **Programa CITEP** (Ciencia y Tecnología para la Protección del Medio Ambiente), abarca las siguientes cuestiones: efectos sanitarios de los contaminantes, evaluación de los riesgos asociados a los productos químicos, protección del suelo, calidad del aire y del agua, ecosistemas, protección y conservación del patrimonio cultural europeo, tecnologías de protección del medio ambiente y los mayores riesgos tecnológicos y seguridad de incendios.
- **Programa EPOCH** (Programa Europeo en materia de Climatología y de Riesgos Naturales), estudia la climatología y las catástrofes naturales, y en particular lo relacionado con el cambio de clima.

- **Programa MACT** (Ciencias y Tecnologías Marinas) de investigación sobre el medio marino.
- **Programa MONITOR**, para el análisis estratégico, previsiones y evaluaciones en investigación y tecnología.
- **Programa EUREKA**, está destinado al desarrollo de la industria europea de alta tecnología y parte del mismo se dedica al medio ambiente. Los proyectos están dedicados al aire y agua, residuos, elaboración de información sobre polución y procedimientos industriales no contaminantes.
- **Programa CORINE** (MOPU 1990, pp. 9 y 10). Este programa intenta coordinar las investigaciones dispersas que se han llevado a cabo hasta la fecha y abordar a través de sus proyectos los puntos claves de la problemática ambiental en su conjunto: inventario de los sistemas naturales y estudio de su dinámica y procesos de degradación, junto con la búsqueda de tecnologías anticontaminantes.

Las **Acciones Comunitarias para el Medio Ambiente (ACMA)**, actúan en paralelo con los Fondos Estructurales pero con una estructura específica para agilizar las acciones de las empresas y evitar la rigidez administrativa. Básicamente se financian proyectos de demostración para el desarrollo de tecnologías que contribuyan a mejorar la calidad ambiental y los recursos naturales.

El **Banco Europeo de Inversiones (BEI)**, procede a la concesión de préstamos para inversiones en medio ambiente como pueden ser proyectos de depuración de aguas y redes de saneamiento, mejora de la calidad de las aguas, incineración de residuos industriales y domésticos, reducción de polución atmosférica y sonora.

El **Programa THERMIE**, a pesar de no estar incluido en el Cuarto Programa sobre medio ambiente, se ha creído conveniente su inclusión debido a la clara repercusión que sobre las políticas medioambientales tienen las políticas energéticas. Este programa tiene como finalidad "el fomento de las tecnologías energéticas en todo el ámbito de la Comunidad. El mecanismo de actuación se traduce en ayudas financieras a proyectos de innovación o de divulgación que presenten un alto riesgo técnico y económico, de manera que sin ese apoyo financiero comunitario probablemente no se realizarían" (Agencia de Medio Ambiente 1991, p. 303).

La puesta en marcha del Mercado Unico Europeo en 1993 ha ocasionado que se esté trabajando en la creación de un Fondo Europeo del Medio

Ambiente, que agrupe todas las ayudas financieras de la Comunidad en materia ambiental. De todas formas todavía esas buenas intenciones no se han concretado en ninguna acción específica.

3.- REPERCUSIÓN EN ANDALUCÍA DE LOS FONDOS COMUNITARIOS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL.

En materia medioambiental, las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía establecen un sistema físico-ambiental (Bases 10 a 15), para el cual establecen objetivos generales a los que ha de adecuarse cualquier acción comunitaria, a saber (Agencia de Medio Ambiente 1991, p. 28): 1) asegurar un desarrollo socioeconómico duradero para Andalucía, basado en la utilización racional de los recursos naturales, 2) contribuir a recuperar a nivel regional y zonal el equilibrio ambiental básico, actuando sobre las más importantes rupturas del mismo, y 3) integrar la planificación territorial y la ambiental en la planificación económica general.

A partir de las prioridades establecidas en estas bases, se elaboran los Planes Andaluces de Desarrollo Económico (PADE) de carácter quinquenal, el último de ellos (1991-1994) incorpora durante su período de vigencia una serie de subprogramas para cada uno de los cuales establece sus objetivos e instrumentos financieros correspondientes (Consejería de economía y Hacienda 1991). Los subprogramas con un marcado carácter ambiental son los referidos a la recuperación y protección de la calidad ambiental (A4.6), educación ambiental (A4.7), conservación y protección de la naturaleza (A4.9), y por último la mejora y aprovechamiento del patrimonio natural (A4.10). A partir de esos subprogramas, ya si se pueden solicitar ayudas financieras de la Comunidad para proyectos específicos.

La repercusión en Andalucía de los Fondos Europeos se ha dejado sentir con mayor intensidad desde hace un par de años, cuando en 1989 se decidió su cuantía. De ahí que las realizaciones en Andalucía, por lo que a medio ambiente se refiere, sean más bien escasas. En cualquier caso se pueden destacar las siguientes (Agencia de Medio Ambiente 1991, pp. 236, 263, 264, 267 y 272):

- 1.- Actuación sobre las estructuras agrarias en el marco de los fondos FEOGA-Orientación. En 1989, la inversión total efec-

tuada dentro del marco de acción común fue de 3.115 millones de pesetas, contando con un reembolso comunitario del 46 %, que incluye la aportación del FEDER y ayudas contra incendios forestales. Con respecto a esta última cuestión las realizaciones son más abundantes en nuestra Comunidad, pues ya desde 1988, en base al Reg. nº 3259/86 relativo a la protección de los bosques contra los incendios forestales ha habido una serie de actuaciones del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA) cofinanciadas con cargo al FEOGA-O, como son (Consejería de Fomento y Trabajo 1988, pp. 106 y 107):

- Proyecto de prevención de los incendios forestales en 1988, con un importe máximo de ayuda comunitaria de casi 20 millones de pesetas.
- Proyecto de prevención de los incendios forestales en 1989, cuya ayuda solicitada a la Comunidad ascendió a 117 millones de pesetas.
- Proyecto de diseño de una nueva metodología de prevención de los incendios forestales, siendo la ayuda solicitada de 7,5 millones de pesetas.

Esta abundancia de acciones conjuntas, que no se da en otros campos, se debe a la convergencia existente entre la política del IARA y la comunitaria.

Por lo que se refiere al régimen de retirada de tierras de la producción durante 1989 se presentaron 56 solicitudes en Andalucía para acogerse a este régimen. Aunque esta línea de actuación viene motivada por razones estrictamente económicas, las consecuencias medioambientales del hecho son muy importantes.

- 2.- La CE está financiando en Andalucía dentro del programa EUREKA dos planes de actuación para el control de la contaminación atmosférica y la reconversión de materiales plásticos de la industria del automóvil.
- 3.- Los programas MEDSPA en Andalucía están financiando cuatro experiencias pilotos referidas a:
 - Restauración y mejora del hábitat para la reproducción del flamenco rosa en la Reserva Integral de Fuente de Piedra.

- Regeneración de hábitats de especies amenazadas en el Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas.
 - Adecuación y mejora de las condiciones naturales del litoral del Parque Natural marítimo-terrestre de Cabo de Gata-Níjar (Almería).
 - Proyecto de conservación y regeneración del hábitat del buitre negro en la Sierra Noroccidental de Huelva.
- 4.- Dentro del programa CORINE se han producido las únicas evaluaciones sistemáticas de los recursos vivos localizados llevadas a cabo en la red de espacios naturales. Entre los inventarios realizados caben destacar los siguientes:
- Censo de aves invernantes y nidificantes.
 - Censos referidos a especies amenazadas o en peligro de extinción, que se encuentran protegidas o pretenden serlo.
 - En lo que se refiere a la flora, se han realizado estudios sobre la flora vascular y sobre especies amenazadas o susceptibles de protección.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia del Medio Ambiente, **“Informe 90. Medio ambiente en Andalucía”**, Consejería de Cultura y Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Sevilla, 1990.
- Barragán, J.A., **“Mercado Unico Europeo y medio ambiente en Andalucía”**, **Boletín Económico de Andalucía**, nº 13, 1991.
- CECA-CEE-CEE, **“Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Decimotercer informe anual (1987) de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social”**, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1989.
- CECA-CEE-CEE, **“Las regiones en la década de los noventa. Cuarto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad”**, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1991.

- Centro de Estudios Territoriales y Urbanos, "**Bases para la ordenación del territorio de Andalucía**", Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla, 1990.
- Consejería de Economía y Hacienda, "**1991 - 1994 Plan Andaluz de Desarrollo Económico**", Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones, Junta de Andalucía, Sevilla, 1991.
- Consejería de Fomento y Trabajo, "**Balance en Andalucía de la adhesión a las Comunidades Europeas 1988**". Sevilla. Ed. Secretaría General de Economía y Fomento. Consejería de Fomento y Trabajo. Junta de Andalucía, 1988.
- Landábaso, A., "Energía y medio ambiente, una perspectiva europea", **EKONOMIAZ. Revista de Economía**, nº 17, 1990.
- Martín, R., "Instrumentos de disciplina ambiental de la Comunidad Económica Europea", **EKONOMIAZ. Revista de Economía**, nº 17, 1990.
- Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, "**El programa CORINE de la CEE**", Secretaría General Técnica, MOPU, Madrid, 1990.
- Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, "**Ayudas financieras de la CEE en materia de medio ambiente**", Secretaría General Técnica, MOPU, Madrid, 1988.
- Soldevilla, E., "La política medioambiental de la Comunidad Europea", **Situación. Revista de Economía**, 1991/2, 1991.