

*Medio ambiente y desarrollo en España,
en los prolegómenos del siglo XXI:
las políticas medioambientales de la UE*

José A. SOTELO NAVALPOTRO*

RESUMEN

Los problemas ambientales están aumentando, los medios para frenar los evidentes deterioros no acaban de adoptarse. Las soluciones recogidas en las tradicionales políticas medioambientales, no obstante, siguen siendo útiles; sin embargo, hay que ir hacia políticas preventivas, base para que en nuestro país nos planteemos la necesidad de ir desde el quinto hacia el sexto Programa de Acción Medioambiental de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: Políticas Medioambientales de la U.E., Quinto Programa.

ABSTRACT

While environmental problems increase, measures to solve present problems or prevent future ones are not taken seriously. Owing to circumstances, the solutions contained in traditional environmental policies are still use full. However, we should aim towards a preventive environmental policy which will enable our country to be a forerunner in what, in the near future from the «Fift» a «Sixth» «Programme» of the European Union.

KEY WORDS: Environmental Policies of the European Union, «Fifth Programme».

* Proyecto CICYT AMB98-0827.

RÉSUMÉ:

Les problèmes de l'environnement croissent, par contre les solutions pour les résoudre ou en éviter de nouveaux ne sont pas prises au sérieux. À cause des circonstances, les solutions recueillies dans les politiques de l'environnement traditionnelles, continuent à être utiles; cependant, il faut que nous allions vers une politique de l'environnement préventive que permette à notre pays d'aller au devant de celui qui va de le «Cinquième» au «Sixième Programme» de l'Union Européenne.

MOST CLÉ: Politiques de l'environnement de l'Union Européenne, «Cinquième Programme».

1. ¿A LA BÚSQUEDA DEL TIEMPO PERDIDO:

Marcel Proust se planteó desde una perspectiva literaria y cultural, algo que en la actualidad supone una búsqueda marcada, en los contextos socio-políticos, por lo que da en denominarse como «Desarrollo Sostenible». En este sentido, la más reciente y ampliamente celebrada aportación —desde el ámbito político, económico y medioambiental— proviene del denominado «Factor 4», elaborado por dos instituciones de prestigio: el Rocky Mountain Institute, de Snowmass (Colorado, USA) y el Club de Roma. La tesis principal es cuando menos llamativa: «la aplicación de las nuevas tecnologías permitiría, a grandes rasgos, producir el doble de los bienes y servicios principales, utilizando la mitad de los recursos naturales que en la actualidad se utilizan (así, la eficiencia ecológica se multiplicaría por cuatro, quedando sobreentendido que de este modo se superarían los problemas globales hoy existentes). El sugerente título del libro acepta, de este modo, la más que atractiva idea de que es necesario, en el seno de una economía de mercado, duplicar la producción de bienes y servicios, de una forma general.

La globalización económica, que es una imposición de los gobiernos de los países ricos (el «Norte») sobre sus propios trabajadores y sobre el conjunto de los países pobres (el «Sur») en el marco de una geopolítica global, está íntimamente unida a la liberalización de cualquier clase de comercio o factores productivos, excepción hecha de las personas, a las que no se autoriza a moverse de donde están.

Y ahora ¿qué? Como acabamos de señalar, en los últimos años la economía mundial se ha sistematizado hasta niveles imprevisibles, si bien esa sistematización tan «hegeliana» se está realizando en imitación del viejo icono

de la «Rueda de la Fortuna»: unos suben y otros bajan por simple accionamiento de una lógica que sólo entiende el mercado, desde su «mano invisible». Es por esto por lo que, cuando Jean Paul Fitoussi (presidente del OFCE —Centro de estudios del Observatorio Francés de la Coyuntura Económica—) se plantea la pregunta «¿Se puede seguir siendo keynesiano hoy?», concluyendo: «¿cómo se puede no ser keynesiano hoy?», hallamos más que un interrogante una respuesta, a las inquietantes exposiciones anteriores. Para mostrarnos sus tesis, el referido economista francés (FITOUSSI, J.P. 1998), se sirve del estudio de las evoluciones recientes que se han producido en las políticas económicas de Europa y de Estados Unidos, en las dos últimas décadas, intentando contestar a una nueva pregunta: ¿debe temer Europa —la de aquellos países que integran la Unión Europea, más los otros calificables como ricos—, en lo que a su crecimiento económico se refiere, la anunciada ralentización de la economía estadounidense? La contestación va en la línea de señalar que «desde principios de los años ochenta, las coyunturas de Europa y Estados Unidos han estado desincronizadas, pese a que casi todo el mundo siga razonando como si no lo estuvieran; de hecho, se sigue creyendo que el crecimiento sólo puede ser mundial o no ser, en perfecta contradicción con lo que nos enseñan las evoluciones reales, a tenor de la orientación de las políticas económicas». Por ello, a nadie debe extrañar que a lo largo de las últimas dos décadas el desacoplamiento sistemático entre Europa y los Estados Unidos sea palpable, lo que nos permite deducir que el crecimiento de un territorio vs. región, depende del dinamismo de su demanda interna, y que la política económica tiene su efecto —positivo o negativo— en el logro del referido dinamismo.

«De las observaciones anteriores también se puede colegir que las evoluciones efectivas desde hace veinte años se han ajustado a las enseñanzas de la teoría keynesiana, a la par, que se deduce que las disfunciones más estructurales —como la rentabilidad excesivamente baja de las empresas— reducían considerablemente la eficacia de las políticas de control de la demanda. /.../ Los episodios de desincronización precedentes también demuestran que si la reactivación en un solo país es aparentemente problemática, la reactivación en territorios supranacionales, como en el caso de la Unión Europea, no lo es (la posibilidad de un crecimiento «autónomo» en Europa no es una especulación). /.../ Admitamos, por otra parte, que por culpa de la actual crisis financiera el crecimiento europeo no resiste la recesión norteamericana y que, por primera vez en estos últimos años, las coyunturas de una u otra parte del Atlántico vuelven a estar sincronizadas, ¿qué convendría hacer entonces? Basta con recordar que Keynes concibió su teoría precisamente como reacción a unas circunstancias semejantes» (FITOUSSI, J. P. 1998).

Comprendemos que bien mediante la puesta en práctica de «políticas de control de la demanda», bien a través del replanteamiento de los actuales «modelos de desarrollo», sigue estando vigente la intervención en el territorio, si bien desde la consciencia geográfica que nos hace derivar de lo general a lo particular.

El interés por el desarrollo sostenible nos presenta una perspectiva particular: la relación entre la calidad ambiental y el bienestar. Este tipo de desarrollo puede describirse como aquel bienestar que no disminuye a lo largo del tiempo: un desarrollo que es duradero. La manifestación pública de esta definición comúnmente citada procede, como es sabido, de la WCED (World Commission on Environment and Development), la ya citada anteriormente Comisión Brundtland de 1987. Afirma que el desarrollo sostenible es aquel que «satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (WCED, 1987).

De este modo, el desarrollo sostenible es aquel que genera un bienestar social sin imponer unos costes significativos sobre el futuro. Para la Comisión Brundtland los costes significativos se traducían en la incapacidad de satisfacer las necesidades futuras de desarrollo. El uso que la generación actual hace del entorno es una de las vías por las que pueden trasladarse al futuro costes potencialmente amplios. Desde esta perspectiva, es posible que estemos comprando nuestro desarrollo (sobre todo el de los países más ricos del mundo) a expensas de nuestros descendientes (ATKINSON, G. 1996). En consecuencia, el desarrollo sostenido o sustentable se fundamenta en el concepto de justicia intergeneracional —distribución entre generaciones— habiendo sido debatido con amplitud por filósofos, especialistas en ciencia política, economistas y ambientalistas. Este concepto se distingue de las cuestiones relacionadas con la distribución dentro de una generación (justicia intrageneracional); sin embargo, a la hora de tratar de los modelos de organización y desarrollo regional, debemos de ser conscientes que los problemas ambientales imponen de hecho unos costes importantes sobre la generación presente (por ejemplo, sustancias contaminantes como el anhídrido sulfuroso emitido por las centrales térmicas, generan unos costes actuales notables en términos de efectos adversos, como son distintas enfermedades respiratorias).

Como apunta Giles ATKINSON (1996) la definición de Brundtland ha sido adoptada por no pocos científicos sociales para intentar defender el concepto de justicia intergeneracional con una teoría del desarrollo. Ciertamente, la ciencia económica detectó hace al menos siete décadas la existencia de actividades económicas —de producción o de consumo— que generaban perjuicios o beneficios a terceros no involucrados directamente en dichas actividades; los casos de contaminación del aire o del agua fueron los más utilizados a tí-

tulo de ejemplo para demostrar la existencia de externalidades negativas ligadas a la realización de algunas de aquellas actividades económicas (YÁBAR, A. 1998).

Tras lo expuesto, podemos concluir —con criterios científicamente indiscutibles— que no hay economía en la Tierra que en la actualidad sea sostenible; el mundo humano está lejos de satisfacer las necesidades actuales y está viviendo prestado a costa del futuro, no sólo acumulando deudas monetarias, sino degradando los recursos de los que, en último término, procede toda la riqueza (MEADOWS, D. H. 1996). Además debemos recordar lo señalado y es que las grandes multinacionales han venido a sustituir a los poderes tradicionales, de tal forma que un fenómeno peculiar de nuestra época es que la «mundialización» no está dirigida por los Estados-nación, sino por las susodichas empresas.

Para tranquilizar a los que habitamos en el bloque integrado por regiones ricas, la transición hacia un mundo «mejor» —tanto para los ricos como para los pobres—, teóricas como la profesora D. H. Meadows (1996) nos hablan «de mejoras en la eficiencia, no reducciones de tren de vida /.../ el paso siguiente a la «eficiencia» es la «suficiencia» —el concepto de *bastante*—. Bastante gente y bastantes recursos para mantener a cada persona completa, pero sin excederse. Ni demasiado ni demasiado poco. Bastante para los pobres, para que dispongan formas de seguridad distintas /.../ Bastante para los ricos, para que puedan descubrir todo lo que puede significar la vida más allá del frenesí de la acumulación de cosas y el miedo a perderlas»; añadiendo a continuación, «la eficiencia se puede medir en números y conseguirla mediante la tecnología. La suficiencia es otra cosa distinta. No es una cuestión de cantidad sino de calidad, no de tecnología sino de moderación, equidad y moralidad. Es un concepto que desafía a la racionalidad económica y se apoya en el conocimiento. Nuestro mundo industrial sabe producir mucho mejor cantidad y tecnología que calidad y moralidad. Pero eso es cultura. Mucha gente ya lo sabe: muchos ya están persiguiendo una vida de calidad». Pese a suscribir parte de lo expuesto, de lo que parece olvidarse la señora Meadows —ahora y en los diferentes «Informes» del Club de Roma— es que para los grandes emporios empresariales la calidad es económica, subrayando que no está marcada sólo por los ratios financieros, sino también por el poderío militar y por las influencias políticas cuyas decisiones se llevan a la práctica a través de notabilísimas instituciones ya citadas —Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OCDE,...—, fijando las reglas del «juego», de su «juego». Un buen ejemplo lo encontramos en la última institución citada —la OCDE—, y en el recientemente fallido AMI (Acuerdo Multilateral sobre Inversiones).

Cada tiempo tiene sus palabras fetiche, y el nuestro cuenta ya con un probado arraigo: lo global, la globalización. En el momento actual y en la mayor

parte de la humanidad, la globalización es sobre todo débil y perversa. Débil porque los gigantescos recursos de una información globalizada son utilizados más bien para *embrollar* que para *iluminar*, no siendo la transparencia más que una promesa. Las noticias se deducen de la interpretación y no de la lectura directa de los acontecimientos, los relatos pueden ser a la vez grandes y mezquinos. La imprecisión que resulta de todo ello impide muchas veces encontrar las orientaciones necesarias. Perversidad, porque las formas concretas dominantes de realización de la globalidad son el vicio, la violencia, el empobrecimiento material, cultural y moral, hechos posibles por el discurso y la práctica de la competitividad a todos los niveles. No es la unión lo que se pretende, sino más bien la unificación.

Si se retoman los elementos de base de nuestro análisis, el sistema mundo tendría más bien tendencia a expandirse y a ganar terreno agravando, por lo general, las contradicciones ya presentes. El actual sistema técnico dominante se convierte en invasor si no puede ejercer su tendencia al autocrecimiento, pretendiendo imponer su ley a los sistemas técnicos vecinos. Las necesidades crecientes de información conducen a una mayor convergencia de los distintos momentos históricos incrementando la distancia en la temporalidad de los diversos agentes. Por consiguiente, la unicidad del motor al servicio de las firmas mundiales se refuerza.

Así, aunque los nuevos soportes materiales de la vida tengan tendencia universal a establecerse un poco por todas partes, su utilización dará lugar a situaciones diferentes e incluso divergentes. El proceso de refundación de las regionalizaciones seguirá su curso teniendo en cuenta tanto los datos mundiales como los locales y creando o recreando nuevas desigualdades.

¿En qué medida cada sociedad local podrá incorporar los vectores verticales sin rehusar su participación en el mundo ni sin comprometer la realización de su propio *telos*? Esta es la verdadera cuestión moral y política planteada por el proceso y las realidades de la globalización. Y como los diversos subespacios están siendo llamados a participar en los intercambios a nivel mundial, el mapa del mundo se encuentra en busca de un equilibrio y de un reparto que, en cada caso, tenga en cuenta a la vez las aspiraciones de las colectividades y de su necesidad de participar en la vida mundial.

¿Unificación? ¿Fraccionamiento? En no importa qué situación estos dos modelos están presentes simultáneamente a pesar de que sus manifestaciones puedan ser muy diversas. ¿Se trata, en definitiva, de preguntarse cuál será el modelo dominante en este o aquel contexto geográfico?

Un hecho parece en todo caso estar presente: el proceso de unificación se hace mediante el intermedio de lo que se denominan las redes. Y será mediante la unificación que llegará el fraccionamiento. Las redes son vectores de modernidad, pero también de entropía. Mundiales de vocación, «vehiculan»

un principio de orden, una regulación al servicio de los actores hegemónicos a escala planetario. Locales, estas mismas redes son portadoras del desorden. La información especializada y específica que transmiten sirve para la afirmación local de los actores hegemónicos. Si para los primeros es neguentrónica, para los otros actores es entrópica.

El movimiento es creador de diversificación y la aceleración actual agrava esta tendencia. La diversificación puede, por tanto, contribuir a la unidad o solamente a la unificación. Teniendo en cuenta que en las condiciones actuales se trata más bien de unificación que de unión, la respuesta a la globalización es una verdadera fragmentación, que tiende a la explosión.

¿Puede utilizarse aún en singular la palabra crecimiento? Ello permitiría suponer la existencia de un parámetro universal y de una voluntad de medida universal para todas las sociedades. La cuestión se hace, por tanto, moral extrañando en realidad otra cuestión, a su vez fundamental: ¿más allá de los ideales universalistas y humanitarios puede pedirse verdaderamente a las diferentes sociedades no tener más que un único *telos*? A menos que se haga tabla rasa de toda la herencia cultural, la investigación supone en especial respuestas locales. El universo es, ante todo, un complejo de posibilidades a realizar, aunque no lo sean siempre de forma completa. En la actual época, y como nunca antes en la evolución de la humanidad, se puede imaginar que las regulaciones se debilitarán a escala mundial y que se reforzarán en los estadios inferiores. Esto permitiría quizá que la unión se impusiese sobre la unificación (MILTON SANTOS, 1993).

Ahora bien, ¿qué alteraciones en los patrones de hegemonía y dependencia internacionales se están derivando de la susodicha globalización? A este respecto convendría distinguir dos aspectos principales del tema: El primero, se refiere al hecho de que la globalización, entendida como mayor integración de los mercados y como aumento de los flujos económicos internacionales, es esencialmente un fenómeno propio de los países de la OCDE, y, de algunos pocos más. Es decir, un fenómeno que afecta sobre todo a los países más industrializados. En este sentido hay que resaltar que las economías de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón representan dos tercios del producto mundial, cuatro quintos de los flujos de inversión extranjera directa hacia el exterior y más de dos tercios del comercio mundial (MORTIMORE, M. 1992).

El segundo aspecto, reside en el hecho según el cual se está produciendo una menor participación, o una mayor marginación, de grandes áreas del mundo respecto de dichos flujos. Es el caso del África subsahariana y de otras zonas del planeta. La globalización convive pues con la marginación, y la integración de los mercados más dinámicos con la desintegración económica y social en amplias zonas del mundo. Es decir, que a la hora de contemplar los

escenarios de la globalización no debemos de perder de vista que, pese a constituir un fenómeno de ámbito mundial, sus repercusiones se dejan sentir de manera diferente en unos y otros contextos geográficos, los cuales responden a diferentes realidades socioeconómicas. Realidades entre las que, a grandes rasgos, podrían distinguirse, por un lado, las sociedades industrializadas avanzadas —Japón, Estados Unidos y la Unión Europea—, las sociedades intermedias —Europa del Este, América Latina y el sudeste asiático— por otra parte, y en último término las menos desarrolladas (BERZOSA, C. 1991).

En cualquier caso, en el corto plazo, lo previsible es la continuación, o incluso el aumento, de los conflictos comerciales entre bloques y grupos de países, así como en el seno de las conferencias internacionales en los que se plantean algunos de los grandes temas pendientes (medio ambiente, pobreza, etc.) (VENCE, X y OUTES, X.L. 1998), con notables repercusiones en la temática aquí tratada.

Todo ello sin olvidarnos de la importancia que tiene el que se superen las cada vez mayores diferencias y desequilibrios territoriales, en los que los gobiernos, o más genéricamente, las clases políticas se benefician de unas crisis en las que se reelaboran los conceptos, la terminología y las políticas sectoriales, para exportar y ocultar procesos como el actual deterioro ambiental, más próximo al «casino global» que al hiperbólico «santuario local».

2. LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN LA U.E.: ¿UNA BARCA CON O SIN REMOS?

El Medio Ambiente aparece como una de las claves fundamentales de la política comunitaria. El mejorar el marco, las condiciones y la calidad de vida de los ciudadanos; la conservación y utilización prudente y racional de los recursos naturales, constituye el objetivo de las preocupaciones ambientales de la CEE respecto a los pueblos que la configuran. La gestión ambiental trata de dotar un Medio Ambiente que ofrezca las mejores condiciones de vida conciliando la expansión y el desarrollo económico y social con la necesidad creciente e imperativa de conservar el Medio Ambiente natural y humano. La calidad ambiental es percibida como condición necesaria para alcanzar una sociedad moderna, desarrollada, solidaria y progresista.

Como principios básicos relativos al Medio Ambiente, la CEE tiene los siguientes: En primer lugar, el carácter preventivo a fin de evitar la contaminación y degradación en origen. Es mucho más costoso reparar los daños, muchos de ellos irreversibles, que lo que hubiesen sido las medidas preventivas tendentes a evitar el deterioro. En segundo lugar, se subrayan los efectos beneficiosos para la generación de empleo ,y, por último la dualidad

contaminador / pagador que se juzga indispensable para hacer la aludida prevención.

Esta política básica, supone la consideración del Medio Ambiente desde una perspectiva global que integre la dimensión ambiental y de la naturaleza en la planificación económica y, en general, en todas las políticas sectoriales.

De hecho, las Políticas Medioambientales han supuesto una práctica propia, junto con el desarrollo regional, de los Estados europeos occidentales a partir de la Segunda Guerra Mundial. Aquellas han sido fiel reflejo de una serie de imperativos políticos, económicos y sociales, adaptándose en forma y fondo de diversas maneras a la problemática específica de cada territorio. Desde los prolegómenos de los ochenta, los gobiernos se han centrado en las condiciones de la competitividad nacional que en los problemas inherentes a la propia Comunidad. De hecho, a medida que la capacidad de los Estados para gestionar las economías espaciales disminuía, los gobiernos regionales y locales pasaron a intervenir con iniciativa propia. La Comunidad Europea no ha sido ajena a estas realidades, y, así de forma progresiva ha convertido sus propios fondos estructurales en un instrumento de actuación política más que en un mecanismo de compensación interestatal.

Como es bien sabido, en el Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas no se incluía, entre otras, a la política de medio ambiente y sólo, de modo tangencial, había referencias medioambientales en el Preámbulo del susodicho Tratado. Esta grave ausencia, contrasta, en cierto modo, con la presencia, en su artículo segundo, del citado Tratado, de la misión de «... promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, ...». Lo anterior sugiere que no se preveían las consecuencias de tales actividades que sólo tenían un sentido economicista, por lo que, muchas de las cuales, generaron efectos externos nocivos sobre el entorno. Los antecedentes que impulsan a tomar conciencia sobre la cuestión medio ambiental, en el ámbito comunitario, la encontramos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en junio de 1972, que introduce una atmósfera de preocupación en la generalidad de los países (desarrollados o no) para disfrutar de un medio ambiente sano.

El Acta única Europea (1987), tuvo el privilegio de dar entrada, en el Tratado de la C.E., al Título VII, denominado *Medio Ambiente* el cual constaba de tres artículos (130 R y 130 S), subsanando el olvido que, de las cuestiones medioambientales, había mostrado el citado Tratado. Con Maastricht (1992) se incorporan numerosas modificaciones: a analizar. En primer lugar, el artículo 3 señala que «para alcanzar los *finés* enunciados en el artículo 2 (entre otros, se incluye *un crecimiento sostenible, y no inflacionista que respete el medio ambiente*), la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado... *una política en el ámbito*

del medio ambiente». Tal actitud es muy significativa porque eleva el medio ambiente, a la relevancia de *política comunitaria*. En la misma línea se encuentra el Título XVI, que sustituye y transforma el Título VII del Acta, que amplía los objetivos que tenía encomendados en el Acta y los define de forma más nítida, asignándoselos a la política comunitaria de medio ambiente. De esta manera, se subraya la importancia de la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la *protección de la salud de las personas*, y la *utilización prudente y racional de los recursos naturales*.

Se empieza a poner, así, de manifiesto la importancia de llevar a cabo intervenciones concretas en lugares seleccionados, desde la idea de que hay que lograr la integración de los considerandos medioambientales aporta notables beneficios, desde tres cuestiones:

En primer lugar, se propone el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. En segundo lugar, se destacan «*tres principios*» que muestran una especial sensibilidad ante los desequilibrios territoriales existentes en la CE; a saber: el «*Principio de cautela y acción preventiva*»; el de «*corrección de los atentados al medio ambiente*», y, el de «*quien contamina, paga*». En tercer lugar, cobra importancia la integración de la política de medio ambiente en el contexto de la política económica, que se inicia con el planteamiento y puesta en práctica del cuarto Programa Acción Medioambiental. En cuarto lugar, se destaca el valor que la para la CE tiene la cooperación con terceros países y con Organizaciones Internacionales competentes, lo que dota a la propia institución comunitaria de un relevante protagonismo en los temas medioambientales, más allá de su propio territorio.

Los medios para llevar a la práctica estos objetivos se concretan en las denominadas acciones, destacando los «programas», así como los específicos de la financiación y puesta en práctica de la política de medio ambiente que deberá llevarse a la práctica por los gobiernos de los distintos países comunitarios (art. 130 S). Éstos aprobarán las medidas que crean convenientes, siempre que se comuniquen a la Comisión, y que sean compatibles con el propio Tratado.

Desde esta perspectiva, 1972 no es sólo el año en el que la Comunidad empieza a ocuparse, como hemos señalado, de la protección del medio ambiente. Nos encontramos ante un hito al reconocer los jefes de Estado y de gobierno que «la expansión económica no es un fin en sí; ésta debe traducirse en una mejora de la calidad del nivel de vida». Y es que todas las actividades humanas, económicas y socioculturales prosperan o fracasan según sea la relación existente entre el medio antrópico y el físico. El desarrollo sólo puede entenderse como tal si sirve para aumentar lo que hoy conocemos como calidad de vida. En 1987, el referido «informe Brundtland» insistía en que la acti-

vidad humana debe desarrollarse de manera «sostenible», para que todo el planeta logre encontrar un camino nuevo que resuelva los problemas actuales.

Las políticas medioambientales de la Unión Europea no siempre han buscado la autorregulación ecológica de la economía, de aquí que pueda afirmarse que lo más seguro es que sólo existiera una pequeña parte de los problemas ambientales actuales si los contextos económicos se hubieran mantenido tan comprensibles para que los productores y consumidores hubiesen sido personalmente capaces y responsables de reconocer y percibir las consecuencias de sus propias decisiones en el agotamiento de los recursos y la contaminación de la naturaleza. O dicho de otro modo, si la rentabilidad comercial, el crecimiento económico de los países pudiera aumentar sin externalizar parte de sus costes. Es por tanto sencillo señalar la tarea que debía y deberá afrontar la U.E. —tanto en la teoría como en la práctica—, interiorizar los susodichos efectos externos de la producción, devolver la carga de los costes a las entidades económicas que causan el problema ambiental e incluir la perspectiva ecológica en todos los procesos de decisiones de inversión. Parece ser que una medida a asumir por los Estados comunitarios para restablecer la armonía entre desarrollo y medio ambiente es reducir drásticamente los efectos externos de la producción en la sociedad, la naturaleza y las generaciones futuras.

No somos pocos los que pensamos que a pesar de su popularidad, la política medioambiental es objeto de frecuente confrontación entre los distintos Estados miembros debido, principalmente, a diferencias acerca de prioridades y gasto. Ello es así porque la UE no funciona solamente como mecanismo homogeneizador de esta política, sino que también proporciona un escenario en el que se discuten y negocian diferentes objetivos medioambientales. En esta negociación se refleja, claramente, la disparidad de criterios que existe entre los países comunitarios más desarrollados del centro y norte de Europa y los menos desarrollados del sur. Esto se traduce generalmente en una tensión entre los primeros, que persiguen una protección rigurosa y costosa del medio ambiente, centrada en medidas de control de la contaminación industrial, y los segundos, que defienden una aproximación más laxa ante este tema así como la redefinición de la agenda europea en torno a problemas de distinta índole, como la erosión del suelo, la desertización, la biodiversidad, la gestión de los residuos, etc. La tensión norte-sur se acentúa, además, porque los estados miembros no solamente reciben política europea sino que también pueden utilizar la plataforma comunitaria para difundir sus prioridades de forma indirecta al resto, y ello ha resultado en que los países del centro hayan condicionado en mayor medida que los del sur la agenda medioambiental de la UE. Asimismo, aunque es incuestionable la enorme influencia de esta organización en las políticas de todos los Estados miembros, su impronta ha sido más patente en aquellos países en los que el tema ecológico no gozaba de la popu-

laridad y relevancia (v. gr.: España) relevancia que en los del centro y del norte de Europa.

2.1. LOS P.A.M. (PROGRAMAS DE ACCIÓN MEDIOAMBIENTAL)

Cinco han sido los Programas que hasta la actualidad se han llevado a la práctica, desde el señalado 1972. La reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París el 19 y 20 de octubre de 1972 declararon entre otras conclusiones que, «... en concordancia con el espíritu europeo, habrá de otorgarse una atención especial a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente con el fin de que el progreso esté al servicio de los hombres». En el apartado 8 de la Declaración Final de la Cumbre de París hacen una invitación a las instituciones de la Comunidad a « establecer antes del 31 de julio de 1973, un programa de acción con un calendario preciso».

Las líneas de fuerza comunitarias en asuntos medioambientales están contenidas en las «Declaraciones del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros» (Documentos C 112 del 20 del XII de 1973; n° C 139 de 13/06/1977; n° C 46 de 17/02/1983) y en las Resoluciones del Consejo (17/05/1977 y 7/02/1983), por las que se aprobaron los cuatro *Programas de Acción*; en el penúltimo de los cuales (1987-1992) España ya participó en su elaboración como Estado miembro. El desarrollo de los *Programas de Acción* se efectúa mediante una serie de actos comunitarios: Decisiones, Reglamentos y Directivas —si tienen carácter vinculante—, o Declaraciones, Resoluciones y Recomendaciones, en caso contrario. El reconocimiento y la aceptación de que los recursos naturales son la base y el límite del futuro desarrollo económico y social, así como la mejora de las condiciones de vida, son hechos que impregnan los Programas y que determinan la consolidación de la política comunitaria sobre Medio Ambiente.

Los dos primeros *Programas de Acción*, lanzados por la Comunidad en el ámbito ambiental, en 1973 y 1977 respectivamente, se centraban básicamente en la enumeración de principios y objetivos y en la búsqueda de respuestas inmediatas a los graves problemas planteados por la contaminación y las perturbaciones introducidas en el medio natural. Se trataba, ante todo, de «vendar las heridas» de la sociedad industrial. Pero muy pronto se vio que valía más prevenir que curar, de este modo, el tercer *Programa*, adoptado en 1983 se caracterizó por una estrategia global y preventiva de protección del Medio Ambiente y sus recursos. Con este *Programa* se produce una clara evolución en el pensamiento político y en el enfoque de la protección medioambiental. El enfoque preventivo, que implica la exigencia de un desarrollo económico y

que evite la creación de problemas al Medio Ambiente, se convirtió en el objetivo central.

Se consideraba que los recursos del Medio Ambiente constituyen la base de todo el desarrollo socioeconómico presente y futuro, del que también se fijaban los límites. La prevención —debería llevarse a cabo mediante la integración de las exigencias ambientales en la planificación. Se insistió en la importancia de una valoración previa de la repercusión de las actividades humanas en el Medio Ambiente, como instrumento de suma importancia para garantizar dicha integración. Todo ello se ve reforzado en el quinto Programa, al aproximarse a lo que ha dado en denominarse como «desarrollo sostenido». Detengámonos en su análisis.

2.1.1. *Primer Programa de Acción Medioambiental (1973-1976)*

Parafraseando al profesor Pedro J. Rodríguez (2000), la ejecución de cualquier programa de acción lleva aparejado el gasto de medios económicos, lo que supone un coste que ha de reservarse con cargo a los medios económicos que se pongan a disposición de su realización. Estos medios económicos puede ser variados, desde el otorgamiento de financiación para determinadas medidas, a la financiación de estudios o proyectos, o incluso subvenciones, y de las limitaciones que impone el Tratado a estas últimas para su concesión.

Desde una perspectiva económica y fiscal, el Programa señala que «los costes ocasionados por la prevención y la supresión de las perturbaciones de los daños incurrirán, por principio, al causante de la contaminación; no obstante, cabe admitir excepciones y arreglos especiales, en particular, para los períodos transitorios, con tal que no se deriven de ellos distorsiones importantes en los intercambios y en las inversiones internacionales. Sin perjuicio de que se apliquen las disposiciones de los Tratados, será conveniente establecer en forma precisa, a escala comunitaria, este principio, y definir sus modalidades de aplicación, incluidas las excepciones. Cuando se concedan excepciones, será conveniente, asimismo, tener presente la necesidad de eliminar progresivamente los desequilibrios regionales en la Comunidad». Se destaca, por tanto la idea según la cual, los costes ocasionados por la prevención y supresión de las perturbaciones deben correr a cargo del causante de la contaminación. Conviene resaltar que los costes son de prevención y supresión de la perturbación, y luego, al referirse al causante de la contaminación, se debe interpretar que los costes de prevención son los efectuados una vez producida la contaminación (la concesión de excepciones al principio deberá tener en cuenta la necesidad de eliminar progresivamente los desequilibrios).

«Grosso modo», los principios fundamentales se pueden agrupar en cuatro grandes apartados:

En primer lugar, se señala la interdependencia de dos objetivos de política económica como son «el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente», sin olvidar al progreso técnico. En efecto, el primer principio así lo destaca: «esta política de medio ambiente puede y debe correr pareja con el desarrollo económico y social. Lo mismo puede decirse del progreso técnico». Años después de proclamarse este principio, la OCDE ratifica la misma idea al señalar que: «a largo plazo la protección del medio ambiente y el desarrollo económico, son no sólo compatibles sino interdependientes y se refuerzan mutuamente». Como puede comprobarse, el objetivo de política económica continuamente aludido es el desarrollo, lo cual es lógico pues corresponde a un período típicamente desarrollista. Tal actitud va ampliándose, posteriormente, a otros objetivos y relacionándolo con el medio ambiente.

En segundo lugar, respecto de la «acción preventiva», podemos destacar dos grandes cuestiones está latente explícitamente y destacaríamos dos aspectos: por una parte, cuando el principio número dos se refiere a que «es conveniente... evaluar las consecuencias que sobre la calidad de la vida y el medio natural ejercen las medidas, adoptadas o previstas a escala nacional o comunitaria, que pueden afectarles», se hace una clara llamada de atención a las dosis de prudencia que ha de acompañar a la toma de decisiones para que éstas no afecten negativamente al entorno natural. Toda la cuestión de las implicaciones de los impactos ambientales, provocados por las actividades productivas, queda reflejada en ese principio, aunque hay que esperar vanos años para que se publique una Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental (1985) que concreta y regula los impactos provocados por determinados proyectos públicos y privados.

La otra de las cuestiones, queda recogida, preventivamente, en el tercer principio cuando se afirma «debe evitarse toda explotación de los recursos y del medio natural que entrañen daños sensibles para el equilibrio ecológico». Se destaca de esta manera la preocupación por la gestión racional de los recursos naturales con el fin de evitar el agotamiento o la sobreexplotación (no hay que olvidar que uno de los núcleos, de lo que podríamos denominar la Ciencia Ecológica, lo constituye la Economía de los Recursos Naturales con todo lo que ello representa en cuanto a uso racional de los mismos; sin embargo, no menos importancia tiene la asignación intertemporal de los recursos naturales, que constituye la clave de esa gestión puesto que representa, como es bien sabido, la distribución que, en el tiempo, hemos de hacer respecto al uso de tales recursos con el fin de que las generaciones futuras puedan disfrutar de aquéllos.

En tercer lugar, el referido principio de «quien contamina paga», recogido por la OCDE en 1972, junto con otras Directrices, está presente en el número cinco del Programa, al manifestar, «los costes ocasionados por la prevención y la supresión de las perturbaciones de los daños incumberán, por *principio, al causante de la contaminación*». Pero es necesario recordar que quedaban por definir «las modalidades de ejecución» del mismo, por lo que simplemente se reconocía la oportunidad de su inclusión en el contexto de la futura política medio ambiental. Lo anterior quedaría establecido en la Recomendación del Consejo de 3 de marzo de 1975 que definía, entre otras cosas, la imputación de costes. Igualmente, señalar que el «quien contamina paga» se presenta como el principio rector de la aplicación de los instrumentos económicos encaminados a la realización de la política de medio ambiente. Eso sí, su aplicación no puede impedir que en lo sucesivo se eliminen de forma progresiva los desequilibrios regionales de la Comunidad.

En cuarto lugar, señalar que en el séptimo de los puntos del Programa, se hace referencia concreta a los países en vías de desarrollo y a las aplicaciones que sobre los intereses de éstos pueden generar los contenidos de las políticas medio ambientales de los países miembros de la Comunidad. Pese a lo que cabría pensar, el paso de los años nos ha mostrado la poca utilidad de la aplicación del Programa en la superación de las diferencias existentes entre los países ricos y los pobres.

En quinto lugar, a efectos económicos y fiscales, en el primer programa de acción comunitaria, se subraya la *conveniencia de adoptar un método común de evaluación del coste de la lucha contra la contaminación*, señalando que para aquella primera etapa se intentará establecer —siguiendo los informes de la OCDE—, los métodos de evaluación del coste de la contaminación del agua y del aire, así como el de la lucha contra la contaminación ocasionada por determinadas actividades industriales. En este sentido, los distintos estudios deberán ser completados mediante el análisis de los instrumentos económicos utilizables en el marco de la política de medio ambiente, informada ésta siempre por el principio de «quien contamina paga», sin perjuicio de las normas que se establezcan en el Mercado Común (P.J. RODRÍGUEZ, 2000).

Lo expuesto intenta reforzar la relación entre el medio ambiente y la problemática económica en cuestiones tales como la integración de la política medioambiental con las políticas sectoriales al señalar que «algunas medidas habrán de adaptarse en el marco de la política relativa al medio ambiente como en el de las políticas sectoriales (social, agrícola, regional, industrial, energética...)». Igualmente, ciertos sectores industriales y de la energía quedan conectados a la cuestión medioambiental, al indicar que «la protección del medio ambiente exige una atención particular respecto a las actividades industriales que, a causa de los procedimientos que se emplean en la fabrica-

ción, deterioran el medio ambiente, mediante la introducción de sustancias contaminantes o la creación de perturbaciones

2.1.2. Segundo Programa de Acción Medioambiental (1977-1981)

El segundo Programa viene a ser una prolongación del anterior si bien se le añaden distintas cuestiones relativamente novedosas; a saber: Por una parte se mantienen los mismos principios y objetivos del primer Programa, destacándose, no obstante, la política medioambiental preventiva («la política óptima relativa al medio ambiente estriba en impedir desde el origen la aparición de contaminantes o de perturbaciones antes que en combatir ulteriormente sus efectos» /.../ «esta política (la del medio ambiente) tiene su origen, sobre todo, en la comprobación de que el desarrollo económico sin precedentes... tropieza actualmente con algunas trabas. Entre éstas figura la limitación de los *recursos naturales*». Se destaca, igualmente, el que la política del medio ambiente no se opone al desarrollo económico. Más bien la ausencia misma de una política puede representar una coacción contraria al desarrollo de determinadas actividades económicas. El desarrollo económico no debe llevar aparejado el deterioro de aquello que rodea al hombre condicionando su destino. Que sea el medio de vida o hábitat que el hombre se dé a sí mismo para el desarrollo de sus actividades o del medio natural que le otorgó la naturaleza. Una especial dedicación a la conservación de los recursos naturales con las miras puestas en la gestión racional de los mismos, de tal forma que se evite una peligrosa sobreexplotación, que ponga en peligro la existencia de esos recursos. En este sentido, no se olvidan las interrelaciones que, el medio ambiente, guarda con la política de desarrollo regional.

La contaminación transfronteriza, se contempla de forma clara al señalar que «conviene velar porque las actividades realizadas por un Estado no produzcan el deterioro del medio ambiente en otro Estado». A esto habría que añadir que como un tipo de contaminación transfronteriza la realizada entre Estados cuando uno de ellos traslada a un tercero procesos productivos o implanta industrias muy contaminantes (cuestión esta de notable importancia que, sin embargo, la experiencia ha demostrado, cuando menos su fracaso). Esta contaminación transfronteriza propiamente dicha, sobre todo, cuando se trata de un recurso natural compartido) es necesaria para mitigarla o solucionarla una cooperación entre los diferentes Estados en relación a la utilización del mismo.

Se constata ya que la influencia de las políticas de medio ambiente está relacionada con determinadas actividades económicas introduciendo modificaciones estructurales e imponiendo en algunos casos ciertas coacciones. Igual-

mente, el llegar a establecer unas políticas medioambientales lleva aparejadas una serie de implicaciones de orden económico y social que deben ser estudiadas con mucha atención y deben ser tenidas en cuenta en la medida de lo posible.

2.1.3. Tercer Programa de Acción Medioambiental (1982-1986)

El tercer Programa marca un hito importante en la relación de las políticas medioambientales con la problemática económica de los distintos Estados al destacar la necesidad de incluir a este último en el contexto de las demás políticas. En efecto, esa integración se produce tras la siguiente afirmación: «considerando en particular que... la utilización más económica posible de los recursos naturales que ofrece el medio ambiente requiere que se refuerce el carácter «preventivo» de la política de medio ambiente, en el marco de una estrategia global y que se tienda a *integrar* las preocupaciones del medio ambiente en otras políticas comunitarias; la política de medio ambiente se nos presenta como una política finalista, en tanto en cuanto es o puede ser objeto de implicación por las diferentes políticas instrumentales y sectoriales, ya que pretende alcanzar a dos objetivos que son la «preservación o protección» (sincrónicos) y la conservación del medio ambiente (diacrónico).

Se pone de manifiesto parte de las ideas que subyacen en el artículo 92.1 del Tratado de Roma cuando dice: «salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el Mercado Común, en la medida que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o productos».

De esta manera el Programa señala que las ayudas a la conservación de la naturaleza no afectan a los intercambios comerciales, ni falsea o amenaza falsear la competencia, ni favorecen a determinadas empresas o productos, por tratarse de la naturaleza, paisaje, y patrimonio medioambiental de toda la comunidad no sometido ni a intercambio comercial. Ni supone favorecer sobre otras a alguna empresa. Estas ayudas sí son compatibles con los principios de los Tratados de la Unión Europea. Según el programa se concede a las autoridades locales o asociaciones, aunque se hace una recomendación final que sería aconsejable para poder situar algunas de ellas en el contexto comunitario, con el fin de poder asegurar su cohesión y aumentar su eficacia.

Además al medio ambiente se le asigna un neto carácter de complementariedad, punto obligado de referencia para la puesta en práctica de cualquiera

de las políticas económicas. Esto se pone de manifiesto al afirmar que «el contexto socioeconómico de los ochenta requiere que las acciones en materia de medio ambiente tengan en cuenta los problemas más importantes con que se enfrenta la Comunidad (el empleo, la inflación, la energía, la balanza de pagos y el aumento de las disparidades regionales)». Y añade que «la política de medio ambiente debe tender especialmente a contribuir a la creación de nuevos puestos de trabajo, favoreciendo y estimulando el desarrollo de los sectores industriales de vanguardia en el campo de los productos, los equipamientos y los procedimientos menos contaminantes o que utilicen una menor cantidad de recursos no renovables».

Por otra parte debemos señalar que el presente Programa destaca que «... la política de medio ambiente es una política estructural que debe proseguirse independientemente de los azares coyunturales con el fin de no sacrificar las potencialidades del desarrollo de mañana y evitar una degradación particularmente grave de los recursos naturales». Todo ello en íntima conexión con otras políticas instrumentales y sectoriales como la tecnológica y la industrial. Se subraya, desde esta perspectiva, la importancia del tratamiento de los residuos (tanto de los sólidos urbanos, como la de los tóxicos y peligrosos). Igualmente, se da gran importancia a la gestión desde los contextos agrícolas y energéticos, a través del uso e implantación de tecnologías limpias.

2.1.4. *Cuarto Programa de Acción Medioambiental (1987-1992)*

Este Programa ha supuesto la culminación de los anteriores en la formulación, por parte de la Comunidad, de una política de medio ambiente. Lo expuesto se refleja en puntos como el que a través de él se logra la integración definitiva de la política de medio ambiente en las políticas territoriales, industrial, agrícola, social..., a la par que se consolida la idea de prevención que soportadamente pervive en la conservación, gestión y protección del medio ambiente comunitario. En este sentido, se «recuerda que el Acta Única Europea prevé asimismo que, en la elaboración de su acción en relación con el medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta: «El desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones». Igualmente, cobra interés el reconocimiento de que desarrollo económica y protección del medio ambiente deben ir de la mano, al «reconocer que la protección del medio ambiente puede contribuir a mejorar el crecimiento económico y a facilitar la creación de puestos de trabajo». Todo ello a la par con la prevención de la contaminación (así, en relación con el control de la contaminación en las medidas comunitarias cabe traer aquí que, para el «control de sustancias y preparados químicos, la determinación y aplicación de medidas

de control más eficaces y económicas de las sustancias que puedan presentar un riesgo para el medio ambiente y para la salud de los consumidores»).

Cobra, por tanto, valor destacado la referida integración de las políticas medioambientales con las políticas «industrial, agrícola y social aplicadas por la Comunidad y por sus Estados miembros». Tales políticas y áreas objeto de conexión, son: la Agricultura, la Industria, la Energía, el Transporte, el Turismo, el Mercado interior, la Política Social, la protección del Consumidor, la Cooperación al Desarrollo y la Política Regional. El Medio Ambiente pasa a desempeñar un papel fundamental, con claras implicaciones económicas, no sólo sobre los subsectores señalados, sino también en lo que se refiere a costes y precios, haciendo especial referencia el programa a deseconomías de escala y a las externalidades que se generan consecuencia de la interrelación existente entre las distintas políticas. En este sentido se señala «que es conveniente respetando el Tratado tal como ha sido modificado por el Acta única Europea, evitar la adopción por los Estados miembros de medidas divergentes que puedan producir distorsiones económicas y de la competencia en el Mercado Común».

El presente Programa señala «que la protección del medio ambiente debe considerarse un factor fundamental en la toma de decisiones económicas», remarcando que «los *objetivos* medioambientales y económicos pueden y deben ser mutuamente complementarios», debiéndose de adaptar al remarcado principio de «quien contamina paga» («la acción de la Comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente); todo ello sin olvidar que «la política de protección del medio ambiente puede contribuir a aumentar el crecimiento económico y el pleno empleo», para ello «se llevará a cabo un programa de proyectos de demostración cuyo objetivo sea la mejora del medio ambiente... y demostrar la contribución que pueden aportar las actividades en el campo del medio ambiente a la creación de empleo y el desarrollo económico». Para ello se «dará prioridad a los siguientes tipos de proyectos»:

- 1) Proyectos relacionados con el *desmantelamiento industrial*, que pueden suponer la recuperación de tierras desaprovechadas o infrautilizadas.
- 2) Proyectos de infraestructura del medio ambiente de pequeña envergadura para empresas, tales como plantas cooperativas de tratamiento de residuos, cuando las soluciones de una sola planta sean ineficaces, antieconómicas o ambas cosas.
- 3) Proyectos que primen el desarrollo rural.
- 4) Zonas costeras en los que la incidencia del turismo sobre los recursos *naturales* haga necesaria una administración integrada de los recursos.

Respecto de los instrumentos, el Programa introduce una novedad respecto a los anteriores ya que realiza una clasificación de ellos; así para la mejora de la calidad del medio ambiente se pueden utilizar diferentes procedimientos y medidas, entre los que cabe citar: *Regulaciones* (legales de productos, procesos, emisiones y derrames); *instrumentos económicos* (Impuestos, canjes, ayudas estatales, permiso de vertidos transferibles); *Acuerdos con los contaminadores...* Para la elección del instrumento adecuado hay que tener en consideración diversas circunstancias, tales como: normas jurídicas y administrativas, y naturaleza del problema del medio ambiente de que se trate (la U.E. desempeña una función importante en el desarrollo de los instrumentos de control económico de la contaminación, y en la configuración de orientaciones para el empleo de las mismas en la aplicación de la legislación comunitaria; todas las medidas deben ser informadas por los principios rectores de la política comunitaria de medio ambiente y en especial con el principio de «quien contamina paga», y también desde un enfoque encaminado a la prevención).

Por otra parte, el Programa señala que «la política de medio ambiente tendrá por objeto contribuir a la protección de la salud de las personas»; en este sentido, hay una especial preocupación en las autoridades de la Comunidad de identificar las políticas medioambientales en relación con la protección de los consumidores («las medidas en el sector de la protección del consumidor tiene gran capacidad de incorporar una dimensión medioambiental contribuyendo de este modo a la política comunitaria de medio ambiente»). Todo ello junto con la preocupación por «garantizar una utilización prudente y racional» de los recursos naturales. Y esta pretensión conecta con el cuarto Programa en el que se especifican los recursos naturales que han de ser objeto de la máxima atención para protegerlos, incluyendo «todas las especies de fauna, flora, así como de los distintos medios de la vida salvaje, animales y plantas», sin olvidar la protección del suelo, la gestión de los desechos y el deterioro que afecta a las áreas urbanas, zonas costeras y montañosas. Todo ello junto con una especial mención a los recursos naturales de los países subdesarrollados, en especial aquello que se relaciona con «la desertificación, la despoblación forestal tropical y la explosión del crecimiento urbano».

Igualmente, se dedica especial atención en el cuarto Programa a la integración de la política de medio ambiente con las demás políticas de la Comunidad junto a «la elaboración de su acción en relación con el medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta: las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad y el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones («la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas», añadiendo

do que «... la integración de los requisitos de protección de] medio ambiente en la planificación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo regional —y también de los proyectos individuales— es especialmente importante»).

En resumen, «la acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, de los ataques al medio ambiente y de que quien contamina, paga». Este principio junto con el de acción cautelar son los que pueden sustentar, en la realidad, a la acción preventiva, ejerciendo un efecto disuasorio sobre los procesos de producción potencialmente contaminadores.

2.1.5. *El Quinto Programa de Acción Medioambiental (1993-2000)*

El escenario de la política medioambiental comunitaria se caracteriza en los momentos presentes por su creciente conflictividad, tanto porque esta política afecta a otras, como la comercial, que son básicas en la construcción del mercado único, como porque recibe fondos, cada vez más importantes, que son objeto de disputa por distintos países. En este sentido, la referida con anterioridad tensión norte-sur encuentra uno de sus mejores ejemplos en la polémica que protagonizaron España y Alemania, antes de la aprobación del Tratado de Maastricht, en torno a la conveniencia o no de crear un fondo de cohesión que contribuyera a sufragar acciones de protección del medio ambiente. Esta tensión ha aumentado como resultado de la ampliación nórdica de la Comunidad y del consiguiente reforzamiento del grupo de países que propugna una ambiciosa aproximación al tema.

Esto se refleja, igualmente, a la hora de valorar y llevar a la práctica el Quinto Programa de Acción Medioambiental, vigente en la actualidad. Éste asume la idea de relacionar de forma positiva la conservación del medio ambiente con el denominado y más que discutible, desarrollo sostenible, con el fin de «conservar los a menudo frágiles y no renovables recursos naturales. En algunos casos ello va a obligar a introducir cambios profundos en las pautas de consumo y en las formas de vida». Esto nos aproxima a uno de los principios fundamentales recogidos en el artículo 13OR (Tratado de Maastricht), al subrayar la importancia de prevenir de manera cautelar. De hecho, las decisiones que se tomen deberán partir, nuevamente, del «quien contamina, paga», unido a la «responsabilidad compartida», con la que se busca alcanzar la consecución del desarrollo sostenible mediante la concienciación de los gobiernos, las administraciones regionales y locales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas y cada uno de los ciudadanos (Las Administraciones Centrales, además de las múltiples actividades y obligaciones de

todos conocidas, tienen respecto a la consecución del *desarrollo sostenible* la de facilitar la actividad empresarial, eliminando obstáculos que permitan ese ejercicio en cada una de las correspondientes parcelas sin olvidar las conectadas con las medioambientales. Por su parte, las Administraciones Regionales o Autonómicas y Locales participan en la consecución del susodicho objetivo de política económica, *desarrollo sostenible*).

Se eligieron cinco sectores económicos (industria, energía, transportes, agricultura y turismo), con el fin de analizar las relaciones causa-efecto existentes entre las propias actividades, así como las consecuencias emanadas de su aplicación en el territorio; a la par, se concretan distintas medidas relacionadas con los citados sectores potencialmente contaminadores (he aquí una las diferencias respecto a los Programas anteriores, en los que las medidas buscaban combatir, los efectos derivados de la contaminación en sus distintas facetas). Los criterios seguidos para la elección de los mismos fueron: su importancia económica y social; todo lo relacionado con los distintos problemas que afectan a los mismos, así como los correspondientes impactos que sus respectivas actividades productivas generan sobre el entorno.

Para lograr su mejor conocimiento, el programa se plantea distintas metas, centradas en una serie de temas de tratamiento prioritario; a saber: el «cambio climático»; la «acidificación y calidad de la atmósfera»; la «protección de la naturaleza y la biodiversidad»; la «gestión de los recursos hídricos»; el «medio ambiente urbano»; las «zonas costeras», y, la «gestión de residuos». Esta relación pone de evidencia los distintos problemas hoy existentes, a los que tiene que hacer frente la Comunidad.

Entre los citados todos son enorme trascendencia, si bien uno de los más destacados es el primero, el relacionado con el «Cambio climático». En este sentido es de destacar que el fenómeno tratado presenta su expresión más nítida en las numerosas reuniones, cursos y conferencias intergubernamentales que vienen desarrollándose a partir de 1972, año en el que tiene lugar la primera «Conferencia Mundial del Clima», en Ginebra. Veinte años después, el «Convenio sobre el Cambio Climático», emanado de la «Conferencia de Río de Janeiro», ha intentado establecer un marco internacional dentro del cual la comunidad mundial pueda colaborar con el fin de «proteger el sistema climático de la Tierra, para beneficio de las generaciones presentes y futuras». Sin embargo, a unos años vista, ya podemos afirmar que la enfática y loable declaración, se ha quedado en una mera desiderata, tal y como ponen de manifiesto las conclusiones alcanzadas en las reuniones mantenidas por los países signatarios del Convenio. Tanto es así, que en la Conferencia de Berlín —de 1995— se certificó la defunción del susodicho Convenio. A pesar de todo, en 1997, en la «Conferencia de Kyoto» se intentó revivir los postulados recogidos en el mismo, si bien la realidad ha ido mucho más allá, y así en las con-

clusiones del «XV Congreso Mundial del Petróleo», celebrado en noviembre del mismo año —es decir, un mes antes de Kyoto—, se afirmaba que la demanda mundial del petróleo aumentará en un 30% hasta el año 2010. Ante esta situación las reducciones de las emisiones de CO₂, adoptadas en Kyoto y valoradas en la «Conferencia de Buenos Aires» —de 1998—, no pasa de ser una pura anécdota.

Resulta cuando menos paradójico, por otra parte, ver como los medios de comunicación meten en el mismo saco las emanaciones de CO₂ (gas inocuo e indispensable para la vida) y las emanaciones de humos y gases contaminantes, cuyos efectos nocivos para la salud humana aún son los grandes desconocidos (tal confusión proviene del hecho de que ambas emanaciones poseen una misma fuente principal: la quema de combustibles fósiles —carbón, petróleo, gas natural...—).

Todo esto aparece recogido de forma difusa en la denominada Agenda 2000, que en 1995 inició una nueva reforma de la P.A.C, fruto de la permanente adaptación que ha mantenido esta política troncal de la U.E., desde el propio Tratado de Roma (1957), con repercusiones sobre el denominado «Cambio Climático» claras. Sin embargo, no debemos de olvidarnos de que los objetivos de la PAC son tres: el económico (producción, precios, rentas); el de la planificación y ordenación territorial, y, el de la conservación y restauración del paisaje rural. Sin olvidarnos de que éstos forman parte de otros más amplios recogidos por la propia Agenda 2000, y que se han intentado —no con mucho éxito— negociar en la cumbre de Cardiff de junio de 1999. Las grandes líneas son siete; a saber: la primera, simplificar la legislación comunitaria; la segunda, buscar la mejora en la competitividad de los productos de la Unión; en tercer lugar, garantizar un nivel de vida y estabilizar las rentas de la población y de las explotaciones agrarias; en cuarto lugar, lograr un aumento en la calidad y seguridad alimenticia; en quinto lugar, crear fuentes de ingreso diversificadas y oportunidades de empleo, complementarios o alternativos a los existentes —principalmente, en las zonas rurales—; en sexto lugar, integrar de manera definitiva los objetivos medioambientales ya trazados en la PAC (reforma del noventa y dos), y, por último, y en séptimo lugar, contribuir a la cohesión de la U.E.

Sin duda, de manera implícita, a través de las «políticas horizontales», la Agenda se aproxima a la actual política medioambiental de la U.E., consistente en cambiar la original idea de reaccionar ante problemas ya planteados, adoptando una perspectiva orientada hacia la viabilidad a largo plazo, basada en la integración del medio ambiente en las políticas sectoriales y en la modificación de las pautas de conducta sociales y económicas utilizando una mayor variedad de instrumentos, y mediante la promoción del principio de responsabilidad compartida. Se trata, por tanto, de pasar de la «reducción de la

contaminación» a la «gestión de la contaminación», lo que exige de una profunda labor de investigación y cooperación política.

No obstante, esto no es más que un planteamiento de carácter teórico, pues, para el logro de los susodichos objetivos se plantean medidas tan dispares como las agroambientales, las jubilaciones anticipadas, las calificables como de carácter forestal o el tratamiento de las áreas desfavorecidas. Por tanto, hay que manifestar que no son pocos los puntos críticos concernientes a la Agenda que pueden mediatizar el tratamiento desde ésta de cuestiones concretas como el propio «Cambio Climático», ya que no son pocas las tensiones que se han suscitado en el seno de los países miembros de la Unión, pues sus reformas afectan, principalmente —de forma directa o indirecta—, a países con sectores agrarios sensibles tanto en lo social como en lo económico. Igualmente, hay que resaltar que uno de los principios fundamentales de la Agenda es la búsqueda de la ampliación de la U.E. hacia algunos países de la Europa del Este y Chipre, países que en no pocos casos padecen notables problemas medioambientales.

Las tres partes de las que consta la Agenda 2000, entendida como un documento que busca ser un plan de acción y un programa de medidas integradas para detener e invertir los efectos de la degradación ambiental —desde las denominadas políticas horizontales—, al buscar el logro del denominado desarrollo sostenible, la pone en íntima relación con el «V Programa de Acción Medioambiental» de la U.E.

Según diversos informes anteriores a la puesta en práctica del V Programa, se constataba que a pesar de las medidas adoptadas en los programas precedentes, la Comunidad arrastra un deterioro lento pero constante del medio ambiente, a lo que hay que añadir por la tendencia al alza de su actividad y desarrollo, nuevas presiones sobre los recursos naturales y el entorno, lo que nos lleva en última instancia a lo que hoy damos en denominar como calidad de vida de sus ciudadanos.

En consecuencia, la íntima relación de la Agenda con el V Programa, nos hace pensar que nos encontramos con dos iniciativas que podríamos calificar como continuistas, al mantener las políticas correctoras y preventivas, iniciadas con anterioridad. Sin embargo, no debemos olvidarnos de que ambos son realistas al admitir que tanto la actuación en materia socioeconómica y territorial, como medioambiental deben ser valorados pensando en el largo plazo, lo que requiere la implicación de todos los sectores y estamentos de la sociedad —administraciones públicas, sector privado, población en general...— mediante el ejercicio de la corresponsabilidad, la información y el diálogo. «Grosso modo», el Programa contempla cinco sectores de actuación preferente que son igualmente tratados en la Agenda; a saber: industria, energía, transporte, agricultura y turismo. Al tratamiento de éstos se añaden temas tales

como el propio cambio climático, la calidad de la atmósfera, la biodiversidad, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos, zonas urbanas y costeras, y gestión de riesgos y accidentes. Añadiendo lo que denomina instrumentos horizontales de soporte, entre los que destacan la necesidad de mejorar la información básica y estadística, la educación y la información al público, la formación profesional continua, y los mecanismos de asistencia financiera.

Por último, se recoge como elemento fundamental la voluntad de «acción internacional de la Comunidad» para abordar los problemas de carácter mundial y de cooperación con los países subdesarrollados y de la Europa oriental». Soterradamente tanto en la *Agenda* como en el *V Programa*, considerando inevitable el Cambio Climático, independientemente de la adopción de cualquier medida que se adopte, al seguir este enfoque determinista que sigue viendo al hombre como un ser capaz de alteraciones irreversibles en la estructura de nuestro planeta. Conciben el Cambio Climático como una consecuencia del calentamiento global, fruto de la emisión de cantidades cada vez mayores de gases antropogénicos, que afectan a la absorción y emisión de radiaciones en la atmósfera. Estos gases, en particular el dióxido de carbono (CO_2), el metano (CH_4), el óxido nítrico (N_2O) y los clorofluorcarbonados (CFC) y sus sustitutos (denominándose al conjunto gases de efecto invernadero). Vuelvo a señalar el error en el que se incurre al meter en el mismo grupo a las emanaciones de un gas inocuo como es el CO_2 , y las emanaciones de humos y gases contaminantes.

En el Informe que se realizó en 1995, para la revisión del *Quinto Programa de Acción sobre el Medio Ambiente*, «la gravedad de estas repercusiones es incierta, aunque en los últimos años la comunidad científica internacional ha avanzado considerablemente en el conocimiento de las relaciones entre, por ejemplo, emisiones de los denominados gases de efecto invernadero, concentración atmosférica, temperatura y costes económicos. Aunque los resultados varían (en un intervalo de 1 a 4° C para el año 2050), las conclusiones generales apoyan en principio la idea de que es imprescindible iniciar acciones políticas para frenar las emisiones mundiales de estos gases, y controlar el calentamiento global».

Quizá sea de destacar el hecho recogido en el párrafo anterior de que si los Gobiernos no son del todo insensibles a estos males, no es menos cierto que los remedios que hasta ahora se han aplicado no pasan de ser más que paños calientes. Pues, el incremento de la concentración en la atmósfera de gases de efecto invernadero originado por dichas emisiones, es consecuencia de la atención a necesidades vitales inherentes al desarrollo y expansión de la propia especie humana.

Respecto de «Acidificación y la calidad de la atmósfera», señalar que se debe a la combustión de materiales fósiles y a las prácticas agrarias, generan-

do impactos negativos sobre los ecosistemas forestales, los lagos, las aguas subterráneas y de superficie y el suelo (algunos de los instrumentos que se han puesto en práctica, emanan de la Directiva IPPC, relativa a la prevención y el control integral de la contaminación).

Otro de los temas recogidos es el de la «protección de la naturaleza y la diversidad biológica». En este sentido, para hacer frente a los problemas ambientales derivados de las actividades estratégicas, con repercusiones muy negativas en el medio, la estrategia de la Comunidad consiste en mantener la *diversidad biológica* en Europa, fenómeno de especial trascendencia para lograr el equilibrio ecológico. Según el quinto Programa todo dependerá del cuidado que se ponga en la ejecución de las políticas específicas sectoriales tales como la agraria, el turismo y los transportes. Hay múltiples instrumentos como reformar la PAC (Política Agrícola Común) para impulsar las prácticas agrarias ecológicas, evaluación de impactos medioambientales, etc.

También tiene relativa importancia la «Gestión de los recursos hídricos». Se trata de preservar la calidad del agua, como objetivo fundamental no sólo para nuestra supervivencia sino para mantener las múltiples actividades económicas (agrícolas, industriales, de servicios) que, a su vez, son sus más importantes contaminadores. Pues bien, en este contexto, destacaría cómo las medidas económicas y fiscales, constituyen, junto con otras especialmente de tipo normativo, las que están presentes de forma reiterada para racionalizar el consumo así como para mantener una calidad en todos los tipos de aguas (subterráneas, continentales y marinas), sobre todo cuando algunos de los problemas más acuciantes los encontramos en el descenso del nivel de las aguas subterráneas, y, en la salinización de los suelos en la Europa mediterránea.

El mejor conocimiento y tratamiento de esta realidad debería ser el punto de partida a considerar en el planteamiento y puesta en práctica del VI Programa de la U.E. El quinto Programa se plantea, igualmente, la problemática relacionada con «El medio ambiente urbano», sobre todo cuando la mayoría de la población de la Comunidad vive en ciudades. Por ello, la política comunitaria ha de servir de estímulo a las administraciones locales para enfrentarse a los problemas ecológicos de muchas ciudades, problemas emanados del transporte, la energía, la industria y el turismo. Se subraya, igualmente, la importancia que tiene erradicar una de las contaminaciones que se tiene por más urbana, el ruido.

Los dos últimos temas se refieren a la problemática de las «Zonas costeras» y a La «gestión de residuos». Este Programa señala que las zonas costeras constituyen un patrimonio medioambiental único, al contar con recursos ecológicos, culturales y económicos insustituibles. De ahí que la totalidad de recursos marinos dependa de la calidad de su entorno. Pero como es bien sabido, las zonas costeras están sometidas a muchas presiones de las que pue-

den surgir daños ecológicos; por ello, este Programa estableció una serie de instrumentos basados en las campañas de información, asistencia económica para proyectos de demostración,... Respecto de la «Gestión de los residuos», el Programa señala que éstos pueden ser a la par una fuente de contaminación y convertirse en materias primas para determinados procesos de producción (bolsa de subproductos).

El medio ambiente se nos presenta así como factor de desarrollo y de justicia social. Frente a la visión tradicional del mismo como factor restrictivo, ahora se perfila como factor de desarrollo económico capaz de generar mayores beneficios sociales y sobre todo económicos («doble beneficio» económico y ambiental), ya que el sistema capitalista aprovecha las nuevas oportunidades de negocio derivadas de la mercantilización del medio ambiente a través de un proceso de revalorización económica, social y cultural del sector ambiental en su más amplia dimensión, incluso planteándolo como un factor de justicia social (VILLAMIL, A., y MATIES, J., 1998).

«El Quinto Programa de Acción Medioambiental» de la U.E. recoge la importancia que tiene a la hora de tratar del Medio Ambiente, la «planificación espacial», pese a señalar que la planificación y la ordenación del territorio no es una competencia reconocida de la U.E. En este sentido, la aprobación de la comunicación «Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo», una de las metas que se propone es el logro de un territorio viable por medio del desarrollo sostenible. Convierte, por tanto, la protección del medio ambiente y la biodiversidad —al igual que la gestión de los recursos naturales—, en una prioridad de la ordenación territorial de los Estados miembros y en una dimensión importante de los correspondientes programas y políticas de la U.E. También aporta argumentos sobre la necesidad de una cooperación transfronteriza —interregional y transnacional— cuya puesta en práctica suponga adoptar unos comunes objetivos de sostenibilidad.

«Grosso modo», este era el principal objetivo del «Programa Interreg» aprobado en 1990, alcanzable mediante la integración de las zonas transfronterizas interiores, reduciendo el aislamiento de las zonas fronterizas exteriores en relación con los objetivos números 1, 2 y 5b. En la preparación del «Interreg II» se busca la inclusión de la cooperación transnacional en el campo de la planificación espacial (4). Planificación que entre sus principales prioridades recoge en el ámbito comunitario, no sólo el desarrollo del referido Informe (Europa 2000+), también se trata de definir herramientas y metodologías que permitan desarrollar el potencial de la planificación territorial en la integración medioambiental. Es en este contexto donde pueden desempeñar un papel fundamental los nuevos Sistemas de Gestión Medioambiental, complemento idóneo para la Ordenación del Territorio.

Esta concepción de desarrollo sostenible es el objetivo emblemático de un documento, que con una visión prospectiva, trata de orientar sobre cómo y en qué campos deben concentrarse las actuaciones comunitarias en los próximos años. Este documento se denomina «Estrategia Territorial Europea» (ETE) y establece los principios, las orientaciones y los instrumentos que pueden utilizarse para la puesta en marcha de una acción de desarrollo integrada en el ámbito europeo, en la que se tengan en cuenta especialmente las actuaciones sobre áreas con problemas comunes, las zonas de mayor fragilidad estructural y los espacios transfronterizos.

Las estructuras administrativas deben velar por la eficacia de las actuaciones de tal manera que sean mínimos los conflictos entre políticas y, en consecuencia máxima rentabilidad de las acciones emprendidas. Por lo que la instauración de una cooperación estrecha entre las políticas sectoriales y las políticas administrativas encargadas del desarrollo territorial (cooperación horizontal) de un lado, y las políticas a escala comunitaria, transnacional, regional y local, del otro (cooperación vertical) redundará en una mayor eficiencia de la utilización de los recursos. La cooperación es la clave de una política de desarrollo territorial integrado. Se trata de dar valor añadido al valor individual de las políticas sectoriales consideradas por separado. La ETE define el marco de una aplicación integrada de las opciones políticas. Su transposición territorial no requiere la existencia de un organismo especializado pero sí la responsabilidad y la coordinación de un gran número de estructuras político-administrativas encargadas del desarrollo territorial, así como de las planificaciones sectoriales. La política de desarrollo territorial integrado a la escala de la UE debe combinar las opciones políticas a desarrollar por las entidades territoriales de manera que las fronteras administrativas no sean más un obstáculo para el desarrollo.

La ETE preconiza tres escalas: La escala comunitaria; la escala transnacional/nacional y la escala regional/local. Desde el punto de vista de la UE, la cooperación a la escala transnacional reviste una importancia particular. Los programas y estrategias transnacionales están destinados a adaptar las políticas sectoriales comunitarias a las necesidades de las diferentes regiones que constituyen la UE. Gracias a ellos las políticas comunitarias pueden armonizarse con las correspondientes políticas a nivel nacional, regional y local.

Existen diferentes posibilidades de combinar las opciones políticas de la ETE. De ello se deriva una serie de tareas clave destinadas a procurar y mantener una política de desarrollo sostenible, como ejemplo: La promoción de la puesta en red de las regiones urbanas. Todas las ciudades y las regiones deben contribuir a la reducción de la tasa de paro, al crecimiento económico y al equilibrio social en la UE. Para ello, es necesario promover las ventajas de las cooperaciones estratégicas y la cooperación entre las regiones urbanas. Se im-

pone un enfoque transnacional de las redes urbanas. Mejorar la accesibilidad. Como condición *sine qua non* de un desarrollo policéntrico. Tanto para atender las demandas de mejora de la accesibilidad de las zonas periféricas como para resolver los problemas de congestión de las zonas centrales.

La creación de eurocorredores. Estos corredores refuerzan la cohesión territorial de la UE y representan un instrumento importante para el desarrollo territorial pues favorecen la cooperación entre las ciudades, mejoran las infraestructuras de los transportes en las regiones periféricas, disminuyen los embotellamientos, ayudan a mejorar la accesibilidad intercontinental, e impulsan el desarrollo regional. El número de corredores potenciales de la UE es elevado. Algunos corredores están ya bien desarrollados. En otras regiones es necesario reforzarlos y conectarlos a los corredores existentes.

El refuerzo de las ciudades y de las regiones en las fronteras de la UE. Con políticas bien diseñadas es posible reforzar el papel de las regiones y las ciudades situadas a lo largo de las fronteras exteriores, en el marco de; proceso de ampliación. Por otro lado, esta aproximación fronteriza puede favorecer la profundidad de las relaciones con los países terceros meridionales, así como de otros centros económicos mundiales de importancia. En consecuencia es prioritario desarrollar las políticas destinadas a las ciudades puerta, a la creación de infraestructuras multimodales para los corredores europeos, impulsar la igualdad del acceso a las infraestructuras de telecomunicación así como al desarrollo de la accesibilidad intercontinental.

Preservación y desarrollo de la biodiversidad en las regiones de la UE. La creación de una red europea de espacios naturales necesita la coordinación territorial de las diversas políticas comunitarias así como de medidas nacionales. Para alcanzar este objetivo, es importante definir y coordinar a la escala europea mediante la participación activa de la escala regional y local, las interacciones de todos los elementos constituyentes de las redes, tales como las zonas húmedas, los parques nacionales, las islas, las regiones costeras, las lagunas y algunas regiones rurales.

Es evidente que la aplicación de medidas de desarrollo territorial demanda políticas diferentes de las empleadas en los ámbitos políticos, donde la Comunidad detenta una competencia bien definida. Sin embargo cabe hacer algunas precisiones: a pesar de que la Comunidad no tiene competencias en materia de desarrollo territorial, es indispensable asegurar que las diversas políticas de impacto territorial no se entorpecen o no se neutralizan mutuamente. La ETE no debe sin embargo convertirse en un marco que domine las otras políticas. Su aplicación reposa sobre el principio de; voluntarismo. Esto exige ante todo una cooperación, una apertura a los procesos de trabajo consensuados, así que una consulta entre los responsables políticos concernidos y los órganos ejecutivos a escala comunitaria, nacional y regional. El amplio apoyo aportado por

los poderes públicos es una de las condiciones claves para la aplicación eficaz de este enfoque de desarrollo territorial.

Como documento europeo, la ETE pone el acento ante todo sobre la escala comunitaria y transnacional. Algunos problemas no pueden ser tratados por uno o dos Estados miembros, requieren la cooperación entre varios Estados para alcanzar las soluciones óptimas. El éxito de una política de desarrollo territorial depende, en este contexto, de una ventaja con respecto a las otras políticas territoriales, que no es otra que las sinergias de las escalas local y regional. Por lo que las estrategias europeas deben contemplar las medidas transnacionales o bien transfronterizas para la aplicación de la ETE para cuya implantación son indispensables las escalas regionales. Próximamente los Estados Miembros van a decidir cómo la normativa nacional podría estar aplicadas de manera más eficaz y si es necesario deberían ser promulgadas leyes nacionales suplementarias a fin de contribuir a la aplicación de la ETE. La legislación nacional puede claramente reforzar la coordinación transfronteriza de las planificaciones regionales, lo que puede estar apoyado por tratados políticos, declaraciones y protocolos de colaboración, así como por evaluaciones conjuntas de impacto territorial.

Por otra parte, en el contexto de las medidas que se pueden llevar a la práctica para intentar resolver los problemas descritos, destacar los de carácter económico y financiero (LIFE, fondos regionales, fondos de investigación y desarrollo).

Es por esto por lo que, para la conexión que estamos considerando entre el medio ambiente y la Política en general, también puede materializarse en lo que hemos denominado políticas específicas, tanto sectoriales como instrumentales, tanto en su vertiente sectorial (verbigracia, la política agraria, la industrial o la de transportes) como en su vertiente instrumental (la política monetaria, la fiscal o la de rentas).

La integración con la Política Económica General se observa, además, por el carácter decisorio de esta disciplina y la participación que tiene en el análisis interdisciplinario que distingue a todo tratamiento del medio ambiente. Debemos tener en cuenta que, dentro del conjunto de objetivos e instrumentos que hemos recogido con anterioridad, la Política Económica está interrelacionada con el medio ambiente desde las soluciones establecidas a muchos de los problemas con que éste se encuentra : tipos de contaminación, degradación de los recursos naturales, etc. El entramado secuencial comienza, de esta forma, desde una cúpula dominada por el medio ambiente como derecho básico del ser humano (con las cautelas que se tengan), y por tanto como política de ordenación ; continúa acto seguido en el campo de la toma de decisiones a la hora de elegir entre los objetivos, ya aludidos, de preservación y conservación del medio ambiente, el pleno empleo, la estabilidad de precios y, en general,

todos los englobados en las políticas finalistas ; y culmina en la conexión entre las políticas sectoriales e instrumentales que sirven como medios para lograr los fines propuestos.

Las principales dificultades a la hora de elaborar dichas políticas son las siguientes :

- Las incertidumbres científicas. Incluso en el supuesto de los problemas medioambientales más locales, la ciencia raramente ofrece conclusiones determinantes.
- Las dificultades de establecer prioridades de acción. La decisión sobre una alternativa mejor está cargada de juicios de valor que a menudo están íntimamente ligados con la percepción que tienen los distintos agentes económicos sobre quién debe asumir en última instancia los costes.
- Los problemas de ajustar la acción y las reacciones a la escala del problema, como consecuencia del carácter cada vez más global de las preocupaciones medioambientales, debido a su capacidad para afectar a muchos ecosistemas (efectos desbordamiento), pero que resultan difíciles de evaluar. De esta forma, las consecuencias pueden manifestarse con un enorme retardo temporal y, además, en zonas distintas a donde se generó.

A la hora de afrontar las dificultades que implica decidir que políticas deben ser aplicadas y establecer una jerarquización entre ellas, es preciso tener en cuenta dos dimensiones :

1. La significación científica del impacto de las políticas aplicables y, en definitiva, el alcance de dicha medida se espera genere.
2. La percepción por parte de todos los agentes económicos de la importancia de dicho impacto.

En esta estrategia de actuación subyace un principio básico : el de responsabilidad compartida. Dicho principio, recogido en el Quinto Programa sobre el Medio Ambiente, que establece la estrategia medioambiental en la UE para el período 1993-2000, supone una exigencia de mayor participación de todos los agentes económicos involucrados en el proceso productivo, poderes públicos, empresas tanto públicas como privadas, y el público en general.

Es preciso asimismo poner de manifiesto en este enfoque la interrelación que existe entre las políticas medioambientales y la competitividad, tanto por la importancia de los costes medioambientales, la existencia de efectos compensatorios, la incidencia de factores no medioambientales sobre dichos cos-

tes, la diferenciación del producto a partir de factores «ecológicos», la incidencia sobre la competencia internacional y sobre el ciclo inversor. Estos aspectos pueden analizarse con más detenimiento en el Cuadro 1:

CUADRO 1

Políticas medioambientales y competitividad

1. Diseño de las políticas medioambientales: *con la finalidad de minimizar el impacto sobre la competitividad con una aplicación gradual, así como subvenciones, exenciones (totales o parciales) o retrasos en su aplicación.*
2. Importancia de los costes medioambientales: *depende de la significación de las externalidades generadas en la producción y de los costes de cumplir los requisitos medioambientales en relación con los costes totales.*
3. Efectos compensatorios: *las inversiones medioambientales pueden generar ciertos beneficios que compensen, en todo o en parte, los costes de su aplicación, como ahorro en inputs, reducción de costes de limpieza, mayor eficiencia productiva...*
4. Factores no medioambientales: *otros factores productivos (trabajo, capital...) pueden modificar al alza o a la baja los costes medioambientales.*
5. Tipo de sector: *Los sectores con tecnología punta no tendrán grandes dificultades en cumplir las exigencias medioambientales, mientras que aquéllos que tienen tecnología más antigua se verán perjudicados relativamente.*
6. Diferenciación del producto: *la diferenciación a través de factores «ecológicos» del producto o de su proceso de producción puede representar un aumento en la competitividad del bien.*
7. Competencia internacional: *los sectores monopolistas o que se concentran exclusivamente en el mercado interior no se verán tan afectados por las exigencias medioambientales a corto plazo, si bien a medio-largo plazo pueden ver perjudicada su posición en la economía nacional.*
8. Tamaño de las empresas: *a mayor tamaño, se generan economías de escala como consecuencia de introducir tecnologías más «ecológicas».*
9. Ciclo inversor: *la tasa de renovación del capital productivo va a incidir en la competitividad : aquellas empresas que tardan mucho en renovar su capital pueden alcanzar un punto de no retorno en que les resulte más provechoso cerrar que seguir produciendo.*

Fuente: OCDE, y, SOTELO, J. et al. (1999).

Tratar, en este sentido de los instrumentos públicos en relación a la variable ecológica, en principio, no es tarea fácil establecer que método de control de la contaminación es el mejor. Muchas veces depende de las diferentes fuentes de contaminación. De esta forma, un método de control eficaz para eliminar la contaminación del aire o del agua puede no ser eficaz para eliminar el ruido. Lo habitual es que sea necesario combinar un conjunto de instrumentos para resolver las diferentes clases de contaminación. El problema es que estas medidas no son independientes de la propia Política y las medidas relativas al medio ambiente se han tomado casi siempre de forma dispersa y no coordinada por los distintos departamentos ministeriales.

En términos generales, podemos hablar de dos tipos de instrumentos : medidas de regulación directa e instrumentos de mercado. La regulación directa consiste en establecer normas administrativas que regulen el volumen de contaminación que una unidad económica puede emitir. En este primer grupo se encuadrarían las normas obligatorias, las voluntarias y las licencias o permisos.

Los instrumentos de mercado se utilizan para tratar de influir en la actividad contaminante de los agentes económicos mediante incentivos. Dichos incentivos pueden tomar la forma de impuestos sobre actividades contaminantes, subvenciones a las actividades reductoras de contaminación, y permisos de emisión transmisibles.

Vamos a analizar brevemente algunos de estos instrumentos, utilizando para ello la clasificación desarrollada por la Agencia Europea del Medio Ambiente, que gradúa los distintos instrumentos teniendo en cuenta el peso relativo que se otorga a la regulación o, por el contrario, las estrategias basadas en la información a los agentes económicos, situándose como punto intermedio aquellos instrumentos basados en incentivos.

Aplicación de impuestos

Los gobiernos pueden tratar de frenar a las empresas contaminantes mediante el llamado «castigo fiscal», en forma de restricciones a los niveles de contaminación (verbigracia, con un impuesto unitario equivalente al coste o contaminación generado por cada unidad adicional producida).

Se trata, por tanto, de una política que sirva para cubrir el coste de las emisiones de contaminación, pues la sociedad en su conjunto se ve afectada negativamente por una actividad privada contaminante y con ello disminuye la calidad de vida. Las empresas tendrán que reducir sus emisiones contaminantes para pagar menos impuestos y mejorará el problema (Baumol y Oates, 1975). Si los tipos impositivos son lo suficientemente altos, el contaminador tendrá

incentivos financieros para reducir el nivel de contaminación. Si la cantidad de ésta excediese los niveles exigidos por la norma, lo único necesario sería incrementar el impuesto sobre la emisión, hasta que tal cantidad se vea reducida a un nivel aceptable.

Las principales críticas a este enfoque se han centrado en :

- Tiene un carácter arbitrario, hasta cierto punto, en la elección de los criterios seleccionados como nivel óptimo de contaminación.
- Sólo será válido cuando la externalidad tenga un efecto sustancial y patente sobre la calidad de vida.

Política de ayudas financieras y fiscales:

Nos estamos refiriendo a los casos de subvenciones directas, créditos blandos, préstamos con garantía, amortización acelerada o compensación de impuestos. Su finalidad es premiar, en términos dinerarios, el cumplimiento de las normas sobre contaminación, en un doble aspecto:

a) Apoyo financiero en las inversiones en tecnología y equipamiento que reduzcan las deseconomías externas. Tales medidas hacen crecer los costes de las empresas, pero son sufragadas en parte por el Estado.

b) Ayuda económica si, en efecto, disminuye la contaminación (el problema es que acudan más empresas atraídas por las subvenciones, con lo que las externalidades podrían aumentar, así como las dificultades existentes para valorar la tasa óptima de la subvención. Además. Podrían no ser efectivas en el caso de no estar bien diseñadas.

Instrumentos legislativos: los controles directos

De nuevo se trata de limitar la cantidad producida por las empresas con el objeto de que disminuya la contaminación efectuada por una explotación. Tales controles se plasman en multas, retirada de licencias, prohibiciones para que sigan las actividades, etc., en el momento en que los agentes económicos transgreden las normas impuestas por las autoridades.

Un caso muy utilizado es el denominado «control de estándares» de emisiones que no perjudiquen el medio ambiente, o al menos no lo hagan de una forma irremediable. Los gobiernos pueden conseguir así un punto cercano a la asignación óptima del control de la contaminación con un coste menor, pues procederá a una distribución de cuotas de vertido, según un estándar prefijado, entre los agentes que contaminen.

Mercado legal de permisos de emisión

Dicho mercado existe en EE.UU desde el año 1977, materializado en límites físicos a la contaminación que son objeto de comercialización en el mismo. Teniendo en cuenta que hay empresas que contaminan menos que otras, las que provoquen menor contaminación (incluso por debajo de lo legalmente reconocido) recibirán derechos de emisión que podrán utilizar en otro momento o incluso venderlos si les parece lo más adecuado. Si el mercado fuera realmente competitivo, tales derechos podrían venderse a un precio equivalente al de un impuesto unitario, ya que las empresas que deseen introducir nuevas fuentes de contaminación tienen que negociar con otras mediante la oferta, en forma de compra, de estos permisos de emisión.

Así pues, en este instrumento adquiere una significación especial el sistema de precios, como un claro ejemplo de que la ineficacia asociada a las externalidades se produce debido a la ausencia del mercado (Cabañés y Lorca, 1997). Con el fin de mejorar la eficiencia, el gobierno vende permisos a los empresarios para contaminar, dentro de los límites de seguridad, y crea un mercado concreto, verbigracia de aire limpio o aguas limpias. El número de derechos para contaminar permite fijar el nivel de producción eficiente. Además hay que tener en cuenta que la oferta de derechos es rígida, es decir, a gran cantidad de empresarios les resulta menos costoso adquirir los derechos que invertir en tecnología para eliminar la contaminación, mientras que al resto les ocurrirá al revés.

Los fines de este sistema de permisos pueden resumirse, por un lado, en que la responsabilidad del control es derivada a las empresas que provocan deseconomías externas, y por otro, en que incentivan la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías y formas de control. Además persiguen la mayor efectividad de coste, pues incluso las Agencias de Protección Ambiental pueden desarrollar la función de actuar como «banco supervisor» de la contaminación (FERNÁNDEZ DÍAZ Y MATEOS, 1999).

Política de depósitos retornables

Se fundamenta en la idea de que cuando se adquiere un producto que puede ser contaminante, debe abonarse una cantidad supletoria a su importe normal. Esa cifra será recuperada cuando el contaminador devuelva tal producto al centro donde aquél puede ser reciclado o eliminado sin contaminar.

Los países nórdicos europeos, junto a Canadá, Francia y Suiza, se han convertido en usuarios de este sistema que suele materializarse en :

- Disminución de basuras sin control.
- Control de contenedores para material consumido
- Promoción de mercados de material reciclado
- Control de residuos tóxicos
- Proyectos de «ley de botellas» para que disminuya la dirección de residuos sólidos a vertederos.

Los citados profesores Justo Sotelo y A. Algarra proponen un modelo de integración del medio ambiente en el ámbito de la política económica planteando la necesidad de integrar el medio ambiente en la Política Económica, utilizando para ello el modelo del profesor Jané Solá. A partir de esta idea general, podemos desarrollar un modelo de integración que, sin ser exhaustivo, debería estar basado al menos en los siguientes elementos:

Políticas Finalistas

La preservación y conservación del medio ambiente son los dos grandes objetivos a considerar, es decir, dos políticas finalistas básicas de la Política Económica que son preciso alcanzar para de ahí obtener las políticas de ordenación citadas. Tales objetivos adquieren, así, un rango similar al del pleno empleo, la estabilidad de precios, el equilibrio de la balanza de pagos o el crecimiento y desarrollo económicos.

Más en concreto, la preservación del medio ambiente es un objetivo estático, en la línea de la corrección de los atentados al medio ambiente sobre todo en la fuente misma. La conservación, por contra, es un objetivo dinámico, en la línea de las ideas de «quien contamina, paga» y «cautela y acción preventiva», al ser un objetivo a conseguir en el tiempo.

Políticas Específicas

Si los Estados deben promover el desarrollo equilibrado de las actividades económicas que respeten el medio ambiente, tienen que articularse una serie de instrumentos en materia de medio ambiente que permitan el logro del punto anterior. Este hecho posibilitará la integración de tales instrumentos entre las políticas específicas de la Política Económica: instrumentales, como la política monetaria, la fiscal o la de rentas, y sectoriales, como la política agraria, la industrial o la de transportes.

Impuestos

De este instrumento destacamos las siguientes ventajas e inconvenientes como más significativas a la hora de proceder a su aplicación:

Ventajas

- Con su aplicación se restringen, como es obvio, los niveles de contaminación, debido al «castigo fiscal» que suponen.
- El dinero recaudado con los mismos puede ser utilizado por el Estado para establecer mejoras en el medio ambiente, por ejemplo, mediante la financiación de una planta de tratamiento de agua, la financiación de la repoblación forestal de alguna zona dañada, etcétera. (Políticas activas correctoras).

Inconvenientes

- A las empresas les puede resultar más rentable pagar tales impuestos que disminuir los niveles de contaminación.
- Existe una dificultad objetiva a la hora de fijar el nivel de contaminación a partir del cual pueden (o deben) establecerse los impuestos.

Ayudas Financieras y Fiscales

Ventajas

- Con ellas puede premiarse al que menos contamina.
- Ese dinero puede ser utilizado por la empresa para invertir en tecnología y equipamiento con el fin de que se reduzca la contaminación, pues ahora la financiación acaba siendo privada y no pública, como en el caso anterior de los impuestos.

Inconvenientes

- Si se subvencionan las actividades que perjudican al medio ambiente, se aplicaría el principio de que debe pagar el que desee un medio ambiente más limpio, en lugar de hacerlo el que da lugar a la contaminación.
- Ante la existencia de tales ayudas (sobre todo si son generalistas) puede darse el caso de que acudan a un sector en concreto demasiadas empresas, por ejemplo, en busca de subvenciones, lo que quizás ocasione que la contaminación aumente.
- Que estén mal diseñadas.
- En el caso concreto de que la ayuda vaya destinada a la creación de plantas de reciclaje (ya sea a ayuntamientos o empresas en general), tales plantas podrían no construirse pues de por sí podrían ser muy costosas.

Controles Directos. (Instrumentos Legislativos).

Ventajas

- Gracias a la existencia de multas, retiradas de licencias, etcétera, en el momento en que se inclumplan las normas establecidas por las autoridades, también podrían disminuirse los niveles de contaminación, ya que se limitaría la producción efectuada por las empresas contaminantes.
- La limitación no tiene por qué ser sólo de la producción para contaminar menos, sino de las propias emisiones de contaminantes. Se intentará buscar de esta manera un punto óptimo del control de la contaminación con un menor coste, ya que con los llamados «controles de estándares» se puede realizar una distribución de cuotas de vertido según un estándar prefijado.

Inconvenientes

- Si el control fuera muy estricto (limitándose demasiado la producción) podría llegarse a producir muy poco, y se generaría una elevada pérdida de excedente.
- Si se habla de reducción de la emisión de contaminantes, los costes globales de tratamiento de residuos podrán ser superiores al caso del establecimiento de un impuesto, lo que resta eficacia a este instrumento.

Mercado legal de Permisos de Emisión.

Ventajas

- Estos derechos, a través del mercado que se forma con ellos, premian a las empresas que menos contaminan, que son las que pueden utilizar estos permisos o derechos de emisión para disfrutarlos en otro momento. De esta manera, con ellos se pretende introducir la economía de mercado en el medio ambiente, pues podría fijarse un precio de mercado a tales permisos según la oferta y la demanda de los mismos.
- Gracias al punto anterior se reduce la incertidumbre que pueda existir en el sector, pues se ha implantado un precio que todos conocen, y por tanto hay información, por lo que se logra con más certeza un nivel de contaminación deseado.
- Con el fin de maximizar sus beneficios las empresas buscarán la tecnología que les minimice los costes para cubrir el cupo de la contamina-

ción fijada, lo que impulsará la innovación tecnológica. A este respecto existen estudios en los que se aprecia que en el año 1988, por ejemplo, y para el caso de EE.UU., hubo un ahorro de 500 millones de dólares gracias al intercambio de permisos de emisión.

- Un ejemplo empírico de la aplicación de este mercado fue cuando, en el año 1989, bajo el mandato del presidente Bush, se centró el objetivo de su administración en potenciar estos mercados, utilizando el caso concreto de reducción de la cantidad de plomo que contenía la gasolina.

Inconvenientes

- Los ejemplos conocidos de este tipo de mercado (como los regulados en EE.UU. por la Agencia de Protección del Medio Ambiente, en 1986) no son libres, sino que se establecen restricciones al intercambio de derechos.
- Otro problema es el que se deduce de su propia definición: al dejar al mercado un excesivo poder para fijar el precio, así como la compra y la venta de los derechos de contaminación, las empresas más fuertes pueden influir en todo ello y crear situaciones de monopolio u oligopolio.

Política de Depósitos Retornables.

Ventajas

- El sistema de reciclado podría solucionar en parte el problema de la contaminación y de los residuos, al conseguir desviar los recursos residuales de nuevo hacia el consumo y la producción.

Inconvenientes

- El gran problema a tener en cuenta será el elevado coste en el caso de un reciclado masivo, ya que la mayor parte de las tecnologías productivas se hacen en forma de producción en serie.

Establecimiento de Estándares

Dadas las dificultades que plantean los instrumentos que hemos relacionado más arriba, se plantea la necesidad de que las autoridades, en determinados supuestos, deben tratar de seleccionar una serie de estándares que definan una razonable calidad de vida (por ejemplo, las cantidades de sulfuros en la at-

mósfera). De esta forma, los tributos medioambientales deben establecerse para alcanzar los estándares especificados de aceptabilidad. Estas figuras tienen el inconveniente de que, probablemente, no generen tantos ingresos como las establecidas por unidad de producto. La aplicación de estos estándares exige:

1. Disponer de una amplia información sobre los niveles de inmisión.
2. Realizar un proceso iterativo para alcanzar el tipo impositivo óptimo. Así, cuando el tributo no genera suficientes incentivos para reducir las emisiones, es necesario aumentarlo. En caso contrario se mantiene o se reduce (el ejemplo de Suecia nos muestra que más bien existe una tendencia a mantenerlo ante tipos impositivos elevados).
3. Este proceso iterativo debe manejarse con cuidado, dado que genera incertidumbre en los contaminadores, que puede afectar a la estructura productiva, llegando a producir un ajuste de la misma a través de una reducción en el empleo.
4. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, en el caso de no acertar con el óptimo de contaminación, pueden llegar a producirse pérdidas en el bienestar social.

Reforma fiscal verde

La recaudación que se obtendría de la introducción de estas nuevas figuras permitiría generar rentas fiscales suficientes para acometer reformas fiscales verdes, utilizando nuevos ingresos para reducir los impuestos sobre la renta y sobre los beneficios de sociedades, como ha sido el caso de Dinamarca. En cualquier caso, dicha reforma fiscal exigiría abandonar la existencia de tributos con financiación afectada, dado que los mayores ingresos fiscales tendrían que dedicarse a financiar atenciones generales de la economía, entre las que habría que incluir, como un objetivo de política económica más, la preservación del medio ambiente. Desde el punto de vista teórico, se ha venido considerando que la afectación constituye un procedimiento presupuestario pobre, por cuanto no permite una adecuada asignación de los ingresos generales entre usos competitivos. Además, la afectación puede llegar a ser un procedimiento arbitrario que conduzca a rigidez presupuestaria.

Obstáculos a la Reforma fiscal verde. A pesar de todos estos aspectos considerados que parecen generar incentivos a la «reforma fiscal verde», la realidad puede ser muy distinta. Así, por ejemplo, en el ámbito de la UE, los impuestos ambientales (excepto los que recaen sobre la energía) representaron únicamente el 1,5% del total de la recaudación impositiva (no obstante, países

como Holanda alcanzan el 5,2%, y Dinamarca el 4%), mientras que los impuestos sobre la energía representaron el 5,2% del total (el 10% en Portugal y Grecia, y el 6-7% en Italia y Reino Unido). Asimismo, estos últimos tuvieron una finalidad básicamente recaudatoria para tratar de alcanzar los requisitos de convergencia que exigía el Tratado de Maastricht. Igualmente, decir que, sería necesario destacar la existencia de importantes obstáculos a la aplicación de esta reforma fiscal, destacando que la necesaria armonización impositiva en el ámbito de la U.E. choca con los intereses nacionales, que tratan de impedir que un instrumento de política económica, como es la política fiscal, siga dependiendo de las autoridades nacionales en cuanto a su planificación, con las limitaciones que se han establecido en el denominado Pacto de Estabilidad. Hay que tener en cuenta, además, que la introducción de medidas fiscales armonizadoras exigen, hoy en día, unanimidad para la toma de decisiones, lo cual resulta imposible cuando las situaciones de partida de los distintos países son muy diferentes (dicha armonización llegaría a ser incluso necesaria en el ámbito de la OCDE) (Sotelo, J. y Algarra, A, 1999).

Las Propuestas e Instrumentos del quinto Programa:

Parafraseando a los profesores Armando Villamil y Joan Maties (1998), como es bien sabido, los cuatro primeros Programas de Medio Ambiente basaron el ejercicio de la política medioambiental en instrumentos tales como los Reglamentos y las directivas que tuvieron, fundamentalmente, finalidades de control, aunque a partir de la entrada en vigor del cuarto Programa comenzaron a prodigarse las evaluaciones de impacto ambiental, etc. Pero los problemas que afectan al medio ambiente son cada vez más amplios y complejos. Por ello, el quinto Programa para lograr los objetivos preservación y conservación del medio ambiente, incorpora a la correspondiente toma de decisiones, un conjunto de instrumentos. Los subdivide en « normativos», «de mercado (incluye a los estrictamente económicos y fiscales, así como los acuerdos voluntarios), «horizontales de apoyo (investigación, información, educación, etc.), y, financieros de apoyo. Detengámonos en el análisis de algunos de los más importantes:

a) Los instrumentos de mercado

Como recoge el quinto Programa, las valoraciones económicas facilitan a los agentes económicos información respecto a los efectos que, sobre el medio ambiente, generan sus decisiones de consumo e inversión. Como es bien

sabido, los precios no recogen totalmente los efectos que la producción y el consumo suponen para la sociedad y, por ello, no incorporan los costes ambientales. Entre las propuestas recogidas por el quinto Programa para calcular los citados costes e incluirlos en los precios, tenemos la evaluación económica de los recursos naturales y ambientales de los Estados miembros; el diseño para los Estados miembros (o regiones) distintos *indicadores* representativos de los *recursos renovables* que reflejen las tasas de utilización y renovación de tales recursos; la adaptación de los mecanismos de la estadística económica, junto con la modificación de los indicadores de producción (v.gr.: el PNB), para que asuman el valor de los recursos naturales, los servicios que prestan, así como los deterioros y agresiones medioambientales generados. Todo ello, debe ser objeto de valoración monetaria, por eso se buscarán las aplicaciones coste/beneficio, así como las pertinentes indicaciones en relación a las medidas y acciones políticas que inciden sobre el medio ambiente.

Somos conscientes de que muchas de las propuestas anteriores van a ser difíciles de cuantificar por el carácter cualitativo del recurso medioambiental; pese a todo hay que destacar que el quinto Programa incluye, dentro de los instrumentos de mercado, «las tasas e impuestos», «los incentivos fiscales», «las ayudas de los distintos Estados», «la auditoría ecológica», y, «la responsabilidad compartida».

b) Los Instrumentos Horizontales de Apoyo:

«Grosso modo», se trata de dos políticas sectoriales; a saber: la de «Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico» (Esta política está muy conectada al Título XV del Tratado de Maastricht, que incorpora una serie de iniciativas enlazadas al medio ambiente, tales como los «*programas de demostración*»), y, «las políticas de información y educación» (como señala una resolución del Consejo —27/05/1988— «el objetivo de la educación sobre medio ambiente consiste en aumentar la conciencia pública de los problemas en este ámbito, así como las posibles soluciones, y sentar las bases para una participación activa con pleno conocimiento de causa del individuo en la protección del medio ambiente y el uso prudente y racional de los recursos naturales»).

c) Los instrumentos financieros:

Desempeñan un lugar preeminente no sólo desde las perspectiva de las ideas recogidas con anterioridad de los profesores Justo Sotelo «et alia», sino con la consecución primaria del denominado «desarrollo sostenible».

Ya casi es clásica la clasificación que agrupa a los «Fondos Estructurales», el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas), y el FSE (Fondo Social Europeo). A estos hay que sumar los Fondos de Cohesión, el «Instrumento financiero de orientación de la pesca», el « Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el «Nuevo instrumento financiero comunitario» (LIFE). De su importancia da buena cuenta el hecho de que para el periodo «1994-1999» se ha dispuesto de una dotación financiera de 140.000 millones de ecus (hoy ya euros). A éstos hay que añadir otros 25.000 millones más provenientes de los Fondos de Cohesión.

Mención especial merece el «Nuevo Instrumento Financiero», LIFE. Éste se inscribe en el contexto del artículo 13OR del Tratado de Maastricht, que contiene tres principios fundamentales, que son los de acción preventiva, corrección de los atentados al medio ambiente y quien contamina paga, y con los cuales este instrumento está comprometido Los objetivos de LIFE son:

- Definir y promover modelos de producción y de comportamiento que se correspondan con los principios del desarrollo sostenible.
- Realizar demostraciones prácticas de la viabilidad técnica y económica de modelos, así como las medidas elegidas.
- Apoyar demostraciones específicas, proyectos piloto y actividades de información horizontal, educación y formación diseñadas para influir en los actores económicos mediante ejemplos prácticos.
- Fortalecer las estructuras administrativas.

De esta forma, aunque LIFE-Medio Ambiente está abierto a toda persona física o jurídica establecida en el territorio comunitario, se dirige de manera especial al sector industrial y al ámbito de las administraciones locales. En la actualidad, LIFE se dedica a la consecución de una serie de objetivos, en tres campos, la mayoría de ellos continuación de los mencionados en 1994. Para el lapso «1996-1999», se ha centrado en diversas «acciones preparatorias» encaminadas a la aplicación del Derecho comunitario sobre el medio ambiente en lo relativo a zonas costeras, residuos, recursos hídricos y contaminación atmosférica; proyectos de demostración de aplicación al sector industrial; demostración y asistencia técnica a las administraciones locales para fomentar la integración del medio ambiente en la ordenación del territorio, y, el impulso de las políticas relacionadas con la conservación de los hábitats naturales y los espacios amenazados, así como en actuaciones relacionadas con países de Europa Central y Oriental. Así pues, nos encontramos ante un instrumento de notabilísima importancia en el tratamiento económico de los distintos problemas relacionados con el Medio Ambiente y el desarrollo sostenible.

Entre las propuestas específicas del quinto Programa relativas a la prevención y el control de la contaminación destacan las siguientes:

a) *Aguas más limpias*

Existen diversas directivas europeas sobre protección de las aguas, subterráneas o de superficie, dulces o de mar. Se tienen fijados objetivos cualitativos de calidad de las aguas potables, para la fauna piscícola, etc. Sobre vertidos de sustancias peligrosas, la Comunidad ha adoptado varias Directivas marco (76/464; 80/86 de 1979; 86/280 de 1986;...), según su toxicidad, limitando o prohibiendo su vertido en el medio acuático y confeccionando una *Lista Negra* de las sustancias muy tóxicas cuyo vertido debe eliminarse, y una *Lista Gris* de sustancias menos tóxicas cuyo vertido habría de reducir (Política europea del medio ambiente, 1987).

La *Lista Negra* enumera ocho categorías de sustancias tóxicas: Mercurio, Cadmio, Compuestos organohalógenos, aceites minerales persistentes más hidrocarburos, compuestos organofosforados (pesticidas), compuestos organostánicos (pesticidas), sustancias cancerígenas y sustancias sintéticas persistentes.

En la *Lista Gris* se relacionan también ocho categorías diferentes de productos peligrosos, como los metaloides y metales incluyendo plomo, compuestos de silicio, cromo, etc.

Pese a que la Comunidad se esfuerza en conseguir unas aguas aptas, un equilibrio ecológico, sanitario y social en un ambiente sano, el programa sobre eliminación de sustancias peligrosas dista mucho de estar completo.

La protección del mar frente a la contaminación se realiza a través de Resoluciones, Decisiones y Dictámenes del Consejo, además del establecimiento de programas específicos que intentan poner freno a la degradación del mar como consecuencia de los vertidos indiscriminados.

b) *Aire más puro*

Como en el caso del agua, existe una amplia legislación comunitaria relacionada con el aire que fija los objetivos cualitativos y cuantitativos en materia de contaminación por plomo, anhídrido sulfúrico, dióxido de carbono, óxidos de nitrógeno, partículas sólidas en suspensión, NH_x, etc. Varias Directivas limitan la contaminación del aire por los vehículos a motor y fijan el contenido máximo de azufre del gasóleo y de plomo en las gasolinas con el deseo de introducir, de modo generalizado, la gasolina sin plomo a partir de 1989. Se han ratificado Convenios Internacionales sobre contaminación transfronteriza y se

han establecido planes de lucha contra la «lluvia ácida» que amenaza a la salud humana y arruina los bosques y al patrimonio arquitectónico».

c) *Productos químicos mejor controlados*

También varias Directivas han instaurado un procedimiento general de notificación, evaluación y control de las sustancias químicas. Así mismo, se han adoptado disposiciones sobre clasificación y etiquetado de productos peligrosos; desde 1986 existe el «European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances (EINESS); inventario que relaciona todos los productos químicos comercializados.

Existe toda una serie de textos que fijan normas de biodegradabilidad de detergentes, embalajes y etiquetado de plaguicidas, disolventes y pinturas, así como limitación de preparados fitofarmacéuticos y clorofluorocarbonados utilizados en la fabricación de aerosoles que, como es sabido, tienen unos efectos muy negativos al reducir la capa de ozono que nos protege de los rayos ultravioleta. A esta lista se ha añadido recientemente el amianto, como responsable de contaminación atmosférica que puede causar daños a la salud humana. Otras medidas, elaboradas tras el accidente de Seveso (Italia) en 1986, previenen de los riesgos de accidentes catastróficos de determinadas actividades industriales.

d) *Menos ruido*

El ruido se puede definir como un sonido molesto e intempestivo que puede producir efectos fisiológicos y psicológicos, no deseados en una persona o grupo (SANZ, 1987). El ruido ambiental producido por las actividades humanas ha aumentado espectacularmente en los últimos decenios, así, por ejemplo, durante los últimos veinte años la cantidad total de energía acústica producida se ha doblado en los países miembros de la OCDE. Este aumento está íntimamente ligado al incremento de la densidad de población en zonas urbanas, a la mecanización de la mayor parte de las actividades y a la utilización creciente de vehículos a motor para el transporte de personas y mercancías.

En la actualidad, la mayor parte de los países consideran los 65 dB (A) de nivel sonoro equivalente diario, como el límite superior de tolerancia o aceptabilidad para el ruido ambiental, ya que cuando el ruido alcanza los 55 dB (A) parte de la población siente molestias y todo el mundo las siente para un ruido de 85dB (A). Se estima que en la actualidad alrededor de 150 millones de habitantes, es decir, un 16 % de la población de los países de la OCDE están expuestos a niveles de ruido por encima de los 65 dB (A).

e) *Mayor seguridad nuclear.*

El accidente acaecido en 1986 en la central de energía nuclear de Chernobyl (ex/URSS), y la subsiguiente contaminación de la atmósfera, tierra, aguas y plantas, centró la atención en la necesidad de desarrollar normas y salvaguardias comunitarias para la rápida adopción de medidas y acciones en cualquier suceso, de esta especie, que pudiese ocurrir en el futuro. Como consecuencia del accidente de Chernobyl, la Comisión transmitió una comunicación al Consejo (documento COM 86/327), en la que se indicaba la necesidad de adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

- Revisión del cap. III del Tratado Euratom, referente a la radiación emitida por la energía nuclear.
- Imposición de valores límites a la contaminación radiactiva de los productos alimenticios.
- Establecimiento de normas de emisión en las instalaciones nucleares.
- Normas básicas sobre medidas preventivas, protección e información de los ciudadanos.
- Intercambios internacionales y análisis conjunto de la información en caso de accidente nuclear.
- Sistema de ayuda mutua comunitaria en emergencias de este tipo.

En general, la U.E. tiene elaboradas normas sobre protección de la población y los trabajadores contra los peligros de la radiación. Adopción de medidas de seguridad de los reactores, transporte, manejo y almacenamiento de residuos radiactivos.

f) *Los riesgos de la biotecnología.*

Los últimos años están marcados por el espectacular desarrollo de las tecnologías de la vida. Por ello el cuarto *Programa* prevé la definición de un enfoque global de la protección del Medio Ambiente contra los riesgos potenciales de la utilización de organismos genéticamente modificados. Se trata de definir, clasificar y controlar los riesgos que para el hombre y el Medio Ambiente entraña la producción, utilización y eliminación de nuevos organismos.

Otra cuestión interesante la encontramos en «la conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales».

a) *Manejo más racional del territorio.*

El espacio físico, el territorio, constituye uno de los recursos más demandados, su modo de utilización condiciona en gran medida la calidad ambien-

tal. Cultivos y bosques cubren el 80 % del territorio de la Comunidad, por lo que ésta ha emprendido estudios sobre cuestiones tan variadas como:

- protección integral de los cultivos;
- aspectos ecológicos de los grandes proyectos de desecación o de regadío;
- depuración de los efluentes de la ganadería;
- utilización agrícola de lodos de depuración;
- empleo de plaguicidas.

Por otro lado, ya a mediados de los años ochenta la Comunidad lanzó un primer programa de protección de los bosques contra los incendios y la contaminación atmosférica. Otra de las grandes prioridades de la política de conservación de recursos es la protección de los suelos; el cuarto y el quinto *Programa* contemplan medidas orientadas a las principales causas de su degradación: erosión, desertificación usos incorrectos del suelo, contaminación por sustancias peligrosas, etc. Además, y en conexión con las políticas agrícola y regional, la Comunidad proseguirá sus acciones en favor de las zonas del litoral y de montaña, cuyo ambiente se halla amenazado por las grandes mutaciones de nuestro tiempo: éxodo rural, turismo, etc.

b) *Conservación de la flora y de la fauna.*

La diversidad genética de la Naturaleza se halla amenazada por la escasez o desaparición de muchas especies. Por ello, la Comunidad aplica el «Convenio Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Extinción», habiéndose adoptado en este sentido disposiciones que van más lejos que las del propio Convenio, entre ellas:

- Conservación de la avifauna;
- Prohibición de medios de caza y captura no selectivos;
- Ayudas financieras a proyectos de conservación de hábitats naturales;
- Disposiciones que permitan proteger a todas las especies de la fauna y la flora.

c) *Manejo de residuos y promoción de tecnologías limpias.*

Los países comunitarios producen cada año más de 2.000 millones de toneladas de desechos, muchos de ellos contaminantes o tóxicos. Igualmente, destacar que ya existen disposiciones en vigor para controlar la eliminación y

explotación de los residuos, y en especial, los aceites usados y los residuos tóxicos y peligrosos. En esta sociedad europea y española del «usar y tirar», del «envase no retornable», el cuarto y el quinto *Programa de Acción sobre el Medio Ambiente* tienen como enfoque los tres amplios temas de *reducción de desechos, reciclaje y reutilización, y eliminación segura de los desechos*. Y como más vale prevenir que curar, se ha propuesto ampliar las ayudas a proyectos innovadores en el campo de las «tecnologías limpias», es decir, menos contaminantes, con menor producción de residuos y con menor consumo de energía y materias primas. El desarrollo de «tecnologías limpias» implica cualquier nuevo proceso de producción o modificación de un proceso existente, que pretenda conseguir algunos de los objetivos señalados anteriormente, a la vez que propicien un uso más racional de los recursos naturales y obtengan «productos ambientalmente sanos», esto es, productos que generen poco o ningún desperdicio en la fase de producción.

3. LA MÁS QUE POLÉMICA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN ESPAÑA

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), celebrada del 3 al 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro supuso, «a priori», uno de los más significativos procesos de negociación internacional; la aprobación de la Agenda 21 —o Programa 21—, introducía la posibilidad de ir más allá de los planes de acción que tradicionalmente emanan de las conferencias de la ONU, constituyéndose en el marco básico e instrumental que guíe a la comunidad mundial en sus decisiones sobre metas, ámbitos, prioridades y responsabilidades respecto de los muchos problemas medioambientales y el desarrollo que van a determinar el futuro de nuestro planeta.

Hoy es por todos conocido que la calidad ambiental y los recursos naturales se presentan como factores fundamentales a la hora de valorar la competitividad territorial, pasando a integrar el denominado capital productivo. Tal es su importancia que, a medio o a largo plazo, la calidad ambiental se muestra como un elemento básico de referencia y, por qué no, de diferencia de la denominada Europa Unida; la protección del Medio Ambiente se convierte de esta manera en uno de los objetivos a alcanzar por las políticas económicas, indicador del progreso encaminado al logro del desarrollo sostenible, con no pocas implicaciones territoriales. España, a pesar de padecer las consecuencias de la deforestación, la erosión, la desertización y la urbanización sólo guiada por el mercado, aún —no sabemos durante cuánto tiempo— disfruta de una notable ventaja sobre la mayor parte de los países comunitarios, por el

valor y la diversidad de sus espacios naturales, sus ecosistemas y su calidad del aire (que no así de sus aguas continentales, por fin somos europeos). Desde esta perspectiva, se comprende mejor el que la política medioambiental de los pasados y actuales responsables en materia medioambiental se vaya definiendo, lentamente, a partir de dos «polos» de connotaciones desiguales: la política medioambiental de la Unión Europea —a la que, por imperativos varios, hemos de adaptarnos—, con efectos «a priori» positivos, y, el exceso de competencias «caóticamente» traspasadas a las Comunidades Autónomas cuando el Medio Ambiente no era —quizá, pese a todo, aún no lo sea prioritario en la política gubernamental. Todo ello sin olvidarnos de que la legislación española no incluye una norma general sobre protección del Medio Ambiente, supliéndose con abundante legislación de carácter sectorial o específico, destacando la ausencia de normativa sobre suelos contaminados. De todo lo anterior se deduce la importancia que debe tener para nuestro país la aplicación del «V Programa de acción de la U. E.

Pese a todo, antes de tratar de las posibles incidencias que tenga la aplicación de la política medioambiental recogida en el referido Programa, nos detendremos en la realidad medioambiental de nuestro país, haciendo especial hincapié en la política ambiental española. Esta responde a la necesidad de responder a una doble necesidad, por un lado, la coordinación interna y, por otro, la representación internacional.

Respecto del primero, España vive un marco competencial establecido por el artículo 45 de la Constitución de 1978, complementado por los artículos 148 y 149, del mismo texto legal. El esquema busca ser sencillo: el art.148 señala las competencias de las Autonomías; el 149 hace lo propio con el Estado. Sin embargo, todo se complica cuando las Comunidades Autónomas incluyen nuevas competencias en sus Estatutos, reciben otras delegadas por el Estado, amén de transferencias de facultades ejecutivas y de gestión de servicios estatales (al amparo del artículo 150.2); por lo tanto, las competencias exclusivas del estado en esta materia (art. 149.1) no lo es tanto.

Así, pues, si queremos entender un poco mejor lo expuesto tendremos que analizar el Título VIII de la Constitución; en el artículo 137 se señala que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas, gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. De hecho, el desarrollo estatutario de las distintas Comunidades Autónomas y el perfil básico municipal, pese a la indefinición anteriormente constatada, se ha desarrollado de forma bastante ecuánime —aunque no exenta de problemas competenciales—. Esto, sin embargo, no se ha dado en el ámbito provincial, quedando éstas relegadas a un lugar mucho menos perceptibles (y no sólo en lo que respecta a las cuestiones medioambientales).

La política medioambiental española vive no sólo la zozobra, en ocasiones caótica, derivada de la continua competencia entre las «protestas» del Estado y la propia de las Autonomías, sino la posterior adopción de unas y otras a las referidas normas comunitarias.

Tradicionalmente, seis han sido y son las áreas temáticas abordadas por la política medioambiental de nuestro país: atmósfera, aguas, evaluación de Impacto Ambiental, Educación Ambiental, Residuos y aceites usados, y, normativa. Nuevamente, para no sobrepasar el contexto del presente estudio, señalar la duplicidad de competencias entre las distintas Administraciones, lo que unido a la no siempre estudiada o conocida realidad inherente a los distintos temas y a la complejidad de normas —cuando existen—, mermen eficacia política a las hipotéticas actuaciones. Sírvannos como ejemplo la contaminación acústica (aún quedan muchos mapas de ruido por realizar, amén de una normativa básica sobre ruido ambiental), la siempre compleja política hidráulica (¿cuándo se dispondrá de un Plan Hidrológico Nacional que coordine y de unidad a los denominados Planes Hidrológicos de Cuenca?), el heterogéneo y no siempre bien conocido mundo de los residuos (principalmente, los calificados tóxicos y peligrosos; eso sí, sin olvidarnos de los «Planes de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos», de las Comunidades Autónomas, o del «Plan Nacional de Residuos Industriales», etcétera). Esta compleja maraña sería deseable —a nuestro entender— se resolviera ahora que existe en España el Ministerio de Medio Ambiente, sobre todo si se es capaz —aunando esfuerzos con las otras Administraciones— de coordinar las distintas políticas medioambientales, no sólo mediante Planes Temáticos, sino con Planes Sectoriales, cuya combinación permita elaborar un «Plan Estratégico Nacional de Medio Ambiente» —tal y como han apuntado diversos políticos de nuestro país—, que sea receptivo a las tendencias hoy vigentes, dentro y fuera de España, así como su coordinación con la política medioambiental de la Unión Europea.

Por otra parte, cambiando de tema, un aspecto interesante de resaltar es el relacionado con lo que en el quinto Programa y su incidencia en nuestro país, lo encontramos en el sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambientales. Parafraseando al profesor Luis M^a Bremond (1998), la introducción del sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental en España tuvo lugar con la aprobación del Reglamento (CEE) n.º 1.836/93 del Consejo, de 29 de junio de 1.993 (publicado en el D.O.C.E. - L, de 10 de julio), que entró en vigor el 13 de abril de 1.995. Con posterioridad, el Gobierno ha dictado el Real Decreto 85/1.996, de 26 de enero (publicado en el B.O.E. de 21 de febrero), que precisa determinados aspectos de la norma comunitaria.

Asimismo, guardan relación con el tema los Reales Decretos 697 y 2.200/1.995, de 28 de abril y 28 de diciembre (B.O.E. de 30 de mayo de

1.995 y 6 de febrero de 1.996, respectivamente), que aprueban los reglamentos del Registro de Establecimientos Industriales de ámbito estatal y de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, respectivamente.

El sistema de ecogestión y auditoría ambiental puede definirse como la conjunción de dos fases sucesivas e íntimamente relacionadas (aunque independientes) de un mismo instrumento comunitario de tutela ambiental empresarial. Al igual que el sistema de ecoetiquetado, esas dos fases poseen un carácter voluntario (aunque de los mismos considerandos del Reglamento se desprende que próximas reformas de los Programas de Medio Ambiente y las normas de la Unión los transformarían en obligatorios). De ese modo, la Unión Europea va introduciendo el principio del Quinto Programa de Medio Ambiente sobre responsabilidad compartida entre Estados —u otras Administraciones—, productores (en el sentido más amplio de la palabra) y consumidores-ciudadanos. Dicho principio ya está presente, entre otros, en los ámbitos de la agricultura ecológica, con los denominados códigos de buenas prácticas agrícolas, así como en la gestión de los envases y residuos de envases, a través del denominado sistema integrado de gestión, y en la conservación de los hábitats naturales y la flora y la fauna protegida de la «Red Europa 2.000», mediante la atribución de su gestión a los pobladores de dichos hábitats.

La voluntariedad se traduce en que la típica relación de sujeción de los ciudadanos empresarios a la Administración —basada frecuentemente en una limitación o prohibición y una amenaza de castigo por incumplimiento— da paso a un vínculo de mutuo acuerdo entre ambos agentes, en el que la única sanción consiste en la baja del sistema. Pero, paradójicamente, esa sanción puede acarrear unos efectos más perjudiciales al empresario que la propia multa administrativa pecuniaria y, a la larga, más gravosos: publicidad de la baja, merma de confianza de la compañía cara al exterior, control ambiental directo y continuado de la Administración y de los diferentes grupos de presión (asociaciones ecologistas, vecinales...) o la pérdida de mercado entre el gran público y, especialmente, entre los clientes intermediarios fuertes que adquieren los productos para su transformación y venta.

La baja puede motivar otras consecuencias todavía más onerosas en un futuro inmediato como, por ejemplo, el aumento de las primas de los seguros obligatorios de responsabilidad civil (cuyo futuro proyecto de Ley ya ha sido anunciado por la titular del Ministerio de Medio Ambiente), la exclusión de las ventajas fiscales (por ejemplo, la que existe a día de hoy en el Impuesto sobre Sociedades) o la dificultad para conseguir recurso al crédito y financiero por parte de las entidades financieras. En este último punto, baste recordar la vigencia en Estados Unidos de la responsabilidad subsidiaria de los bancos concedentes de préstamos respecto de las empresas insolventes que causen un daño ambiental. Ese tipo de medida, que nos puede parecer más o menos des-

proporcionada, ya fue objeto de un proyecto de directiva auspiciada desde el Parlamento de Estrasburgo en 1.991 que, finalmente, no salió adelante por la impresionante labor de *lobby* de los poderes económicos afectados. Pero nada asegura que la realidad norteamericana no sea transplantada al ordenamiento comunitario en algunos años, cuando la receptividad social sea la adecuada y los parlamentarios dispongan de mayor margen de decisión.

Finalmente, el alta o la baja en el sistema tiene efectos muy importantes en el ámbito de la contratación administrativa, al que están abonadas, para bien o para mal, la mayoría de las empresas grandes y medianas de nuestro país. Me estoy refiriendo a las bonificaciones que la Orden de 14 de octubre de 1.997, del Ministerio de Medio Ambiente (B.O.E. de 29 de octubre) ha previsto incluir a partir de enero de 1.998 en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y sus modelos tipo de ese Ministerio. En su virtud, el criterio de calidad ambiental del licitador o concursante será valorada a razón de un 20 % (contratos de suministro, servicios, consultoría y asistencia técnica) o un 10 % (contrato de obras) del total de los criterios del pliego. En el caso del contrato de obras y de los de servicios, consultoría y asistencia técnica, el primer indicador de esa calidad es, precisamente, la adhesión al sistema comunitario que trata este trabajo, mientras que en el contrato de suministro, aparece como cuarto indicador en importancia (BREMOND, L. M.^a, 1998).

Esa medida se generalizará muy pronto, sin duda, a otros Ministerios y a los ámbitos autonómico y local y, posiblemente, con un porcentaje de bonificación progresivamente mayor. Por tanto, en los próximos años, los empresarios deberán hacer, primero, un gran esfuerzo para participar en el sistema y, segundo, cuidar muy mucho la baja del mismo, porque de lo contrario corren el riesgo de perder competitividad y, por qué no decirlo, de desaparecer del mercado.

Antes de la publicación del Reglamento, 17 empresas de 6 estados miembros se acogieron voluntariamente al proyecto piloto. En base a esa experiencia, el Consejo decidió que los sujetos del sistema fueran los centros de trabajo que, inicialmente, desempeñaran actividades industriales, es decir, las incluidas en el catálogo europeo de actividades económicas (N.A.C.E.), en sus secciones C y D. Dicho catálogo es el objeto del Reglamento (CEE) n° 3037/90 del Consejo (D.O.C.E.-L 293, de 24 de octubre), incluidas las de producción de energía eléctrica, gas, vapor y agua caliente (división 40), comercio al por mayor e intermediarios del comercio excepto vehículos y motocicletas (división 51) y saneamiento, limpieza y actividades similares (división 90). Además, el Reglamento 1836/93 posibilita el acogimiento al sistema de las actividades de reciclado (división 37) y tratamiento, destrucción o eliminación de residuos sólidos o líquidos (actualmente sin designación de división) (BREMOND, L. M.^a, 1998).

Por lo tanto, su regulación no es aplicable a la empresa como globalidad sino a cada una de sus sucursales, factorías o fábricas. Tampoco es de aplicación a los productos o servicios que facture o preste el centro de trabajo (objeto del sistema comunitario de ecoetiquetado), sino exclusivamente a la promoción de dicho centro. Ahora bien, en lo que respecta al elenco de actividades subsumibles, no existe obstáculo a que las empresas de servicios, las Administraciones públicas u otros sectores sean incluidos poco a poco en el sistema, como ha ocurrido con los servicios saneamiento, limpieza y otros similares. El mismo artículo 14 del Reglamento confirma esa progresividad del ámbito subjetivo. En ese sentido es pionera Gran Bretaña y se sabe que su federación de Municipios está trabajando en un borrador para que en un futuro próximo se adhieran nada menos que 2.000 Ayuntamientos. También se apuesta por el fomento del sistema entre las PYMES, al menos en lo referido a la información, formación y asistencia técnica y estructural de su implantación.

En segundo lugar, el objetivo principal de su formulación es la mejora continua de la situación ambiental del centro, de modo que no sólo cumpla los requisitos mínimos exigidos por esa normativa sectorial. Se pretende que, además, incorpore de manera integrada el factor y la política ambiental propia al mismo nivel que los elementos más relevantes del funcionamiento empresarial (contabilidad, recursos humanos, calidad...) como objeto de control continuo, productor de beneficios y fuente de inversiones.

Valorando lo expuesto no sólo desde el ámbito empresarial, sino también desde el territorial, nos encontramos con la importancia adquirida por la denominada «planificación integral». Al tratar de la misma debemos de ser conscientes de que puesto que a escala estatal de momento su puesta en práctica es mínima, debemos indicar que es en el ámbito autonómico y sectorial donde podemos encontrar algunas aproximaciones a lo que se ha dado en denominar como Planificación Integral. Respecto de las Autonomías, cabe subrayar el esfuerzo realizado por la Junta de Andalucía en la que se ha buscado un modelo territorial en el que las «Comarcas Ambientales» (cuyo objetivo fundamental es delimitar un conjunto de espacios en los que exista un cierto grado de homogeneidad en las formas de vida...), sirven de base para el análisis e interpretación, tanto del «modelo de desarrollo» como de la «situación ambiental».

En la realidad cotidiana de nuestro país, dos son los instrumentos que, si bien no cubren todas las etapas que conformarían la práctica de la planificación, son consecuencia del binomio «planificación territorial-conservación del medio ambiente»: la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) (7). Los estudios de EIA conforman un apartado fundamental dentro de la planificación territorial, quizá

porque su realización se ve impuesta y respaldada por la existencia de normativa legal, amén de por la presión ejercida por los movimientos legales; de hecho, en España en la mayor parte de los casos se trata de meros instrumentos técnicos de escaso interés científico, aunque de mayor utilidad técnica (sobre todo si tenemos en cuenta que suelen aplicarse en los «proyectos»). Tanto es así, que en no pocos casos, las metodologías de EIA constituyen meros sistemas de registro y minimización de impactos (eso sí, siempre repletos de inventarios, listas, mapas temáticos,..., que no facilitan la comprensión de las relaciones causa-efecto). A esto añadir que la EIA suele realizarse cuando la decisión política ya suele estar tomada, limitándose la discusión a valorar las diferentes medidas correctoras.

Los PORN, por su parte, representan el corolario de un sistema normativo en el que se incluyen también los PRUG (Planes Rectores de Uso y Gestión), facilitando la articulación de un proceso de planificación que se limita a aquellos territorios que contienen valores naturales destacables (por su interés eco-geográfico...). Sin embargo, la usencia de un mayor desarrollo de esta figura, la inexistencia de medidas que doten de operatividad a sus previsiones socioeconómicas (excepción hecha de Andalucía, donde se está aplicando la referida «planificación», a través de los «Planes de Desarrollo Integral», los «Programas de Fomento»,...), no permiten que valoremos de forma muy positiva estos instrumentos (a pesar de presentar aspectos positivos que favorecen la ordenación de los recursos naturales en un marco territorial de tamaño medio).

De hecho, la falta de una «Planificación Integral» a escala nacional se ve soslayada a través de la puesta en práctica de diversas políticas sectoriales y estructurales (política forestal, planificación hidrológica...).

La puesta en práctica de la planificación supone en la actualidad, a pesar de la impronta tomada por el mercado, la posibilidad de que mediante la intervención de los «poderes públicos» en el territorio —a través de la gestión ambiental—, encontremos un espacio organizado de forma más equitativa. No podemos ni debemos olvidar que el agotamiento de las bases ideológicas vigentes implica buscar nuevas maneras y formas de intervenir en el territorio. Desde esta perspectiva, la puesta en práctica de la Planificación Integral supone introducir en la intervención sobre el referido territorio mediante la definición de una racionalidad global que haga coherentes las actuaciones sociales con las estructuras ecosistémicas en que se insertan. Además, en la Planificación Integral, Desarrollo y Medio Ambiente son dos aspectos del proceso armónico existente en las relaciones entre sociedades y naturaleza, al ser integrantes de un mismo sistema.

La columna vertebral de la Planificación Integral, por otra parte y en relación con las políticas medioambientales de la U.E., la hallamos en la compati-

bilización del desarrollo económico y social con el mantenimiento de los procesos ecológicos y la diversidad genética. Aspectos éstos que en nuestro país, la puesta en práctica se ven capidismuinidos, puesto que la Planificación Integral queda reducida a los «planes» y «programas» de algunas Comunidades Autónomas (v.gr.: Andalucía), intentándose soslayar su falta a escala nacional, con la ejecución de diversas políticas sectoriales y estructurales.

4. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1996). *Ecología y Desarrollo. Escalas y problemas de la dialéctica Desarrollo-Medio Ambiente*. Madrid, Edt. Complutense, 178 págs.
- AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (1998), *El Medio Ambiente en la Unión Europea 1995. Informe para la Revisión del Quinto Programa sobre Medio Ambiente*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (1998), *El Medio Ambiente en Europa*, Informe Dobris, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, (Publicado por el Ministerio de Medio Ambiente, Madrid).
- (1997), «Environmental Agreements: Environmental Effectiveness», *Environmental Issues* n.º 3, Copenhague.
- (1996), «*Environmental Taxes*», *Environmental Issues*, Series n.º 1, Copenhague.
- AGUILAR, S. (1997). *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Madrid, Alianza Universidad.
- AGUILAR, S. y SLOCOCK, B.(1997). «El reto medioambiental en la Europa Oriental: Las lecciones de Occidente», *Gestión y Administración Pública*, n. 6.
- ALLENDE, J. (1995). «Desarrollo sostenible. De lo global a lo local», *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, n. 104., pp.267-281.
- ARANGUENA, A. (1994). *Auditoría medioambiental en la empresa*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- BAUMOL, W., & OATES, W. (1975), *The Theory of Environmental Policy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, U.S.
- BOISIER, S. (1995). «La modernización del Estado: una mirada desde las regiones (revoluciones, reformas, objetivos nacionales y el papel del territorio)», *Estudios Regionales*, nº 41, pp.15-38.
- BOISIER, S. (1997). «En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político», *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXIX, 112, pp. 379-397.
- BRADEN, J. B., FOLMER, H., & ULEN, T. S., (1996), *Environmental Policy with Political and Economic Integration*, Edward Elgar Publishing Company, Brookfield, U.S.
- BREMOND, L. M. (1998). «El sistema comunitario de Ecogestión y Auditoría, hoy», en *Rev. Observatorio Medioambiental*, n. 1, pp.233/256.
- BROWN, L.R., FLAVIN, C., FRENCH, H. (1998), *La Situación del mundo*, Informe del Worldwatch Institute, tr. del inglés por Fabián Chueca, Juan Antonio Moyano, y Berna Wang, 1.ª ed. (marzo), Icaria Editorial, Barcelona.

- BRUNDTLAND, G. R. (1988): *Our Common Future. The Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford University Press.
- CABANÉS, L., LORCA, A. (1997), *Microeconomía*, Ed. Civitas, Madrid.
- D'ANGELO, S. «Eco-audit. Vittoria della ragione o ragione del piú forte?». *Rivista giuridica dell'ambiente*, n.º 4, 1991; pp. 44 y ss.
- COMISIÓN EUROPEA (1997). «Hacia un desarrollo sostenible». Luxemburgo, 205 págs.
- DELGADO MEDINA, M. L. «Instrumentos medioambientales a disposición de la industria: ecoproductos, ecogestión y ecoauditoría». *Economía Industrial*, julio-agosto 1992; pp. 43-49.
- FRANCO SALA, L., (1995), *Política Económica del Medio Ambiente: Análisis de la Degradación de los Recursos Naturales*, Cedecs Editorial S. L., Barcelona.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, A., y MATEOS, N. (1999), *Política económica y medio ambiente: una reconsideración*, en la obra colectiva «Fundamentos y papel actual de la Política económica», dirigida por Andrés Fernández Díaz, ed. Pirámide, Madrid.
- FERNÁNDEZ DE GATTA, D., y NEVADO, P. T. «Evaluación de los sistemas de ecogestión: la auditoría ambiental, análisis y régimen jurídico». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 155, 1997; pp. 167-210.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, BOLETÍN (1996), «Instrumentos de Política Macroeconómica para Reforzar la Protección del Medio Ambiente Mundial», págs. 263-266.
- FUENTES BODELON F. «Sistemas de ecogestión y auditorías ambientales». *Revista de Derecho Ambiental*, nº 14, 1.995; pp. 85-138
- GARCÍA ALVARADO, José María, (1997), «Propuesta teórico-metodológica para la valoración de localidad urbanoambiental». *Análisis de Geografía de la U.C.M.*, nº 17, pp. 11-25.
- GARCÍA DÍEZ, J. «La auditoría ambiental: Reglamento CEE nº 1836/93». *Noticias de la Unión Europea*, nº 120, 1.995; pp. 99 y ss.
- GÓMEZ OREA, D., y DE MIGUEL, C. «Auditoría Ambiental». Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid, 1994.
- HUNT, D.; JONHSON, C., (1996), *Sistemas de Gestión Medioambiental*, Serie McGraw-Hill de Management, Editorial McGraw-Hill, Madrid.
- INSTITUTO PARA LA POLÍTICA AMBIENTAL EUROPEA (1997), *Manual de Política Ambiental Europea: La UE y España*, Fundación Mapfre, Ed. Mapfre S.A., Madrid.
- JANÉ SOLA, J. (1974), «Por una Estructura Operativa de la Política Económica», *Revista Española de Economía*, Enero-Abril, Madrid.
- JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S. «Iniciación al Derecho ambiental». Ed. Dykinson, S.A. Madrid, 1996; pp. 98-104.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. (1996). *Desarrollo sostenible y economía ecológica*, Madrid., Edit. Síntesis., 365 págs.
- LÓPEZ, A. (1999), «El Derecho fundamental al medio ambiente», *Rev. Observatorio Medioambiental*, 2., pp. 13-19.
- MAGADÁN, M., RIVAS, J. (1998), *Economía Ambiental: Teoría y Políticas*, Editorial Dykinson, Madrid.
- OCDE (1997), «Environmental policies and employment». París.

- PAMPILLÓN OLMEDO, R., (1981), «Aspectos Instrumentales y Legales de la Actuación Municipal en Materia de Medio Ambiente», Revista Economía Industrial, Febrero, N.º 206, págs. 26-34.
- PAREJO, J. A., CALVO, A. y PAUL, J. (1995). *La Política de Reformas Estructurales*. Ramón Areces Ceura, Madrid.
- RAMOS, A. (ed.) (1987), *Diccionario de la naturaleza. Hombre, ecología y paisaje*. Madrid. Espasa-Calpe.
- RAMOS, A. (coord.) (1990), «Medio Ambiente y crecimiento económicos. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2.
- RODRÍGUEZ SAIZ, L. (1988), «Política Económica y Medio Ambiente», Revista Comunidad Educativa, ICCE, N.º 158, Educación Ambiental, Madrid, págs.14.
- DE SEMIR, V. (coord.) (1998), *Crónica del Medio Ambiente 1997*, Editorial Novartis Hispania S.A., Barcelona.
- (1998), «Cronología del Medio Ambiente 1997», *Crónica del Medio Ambiente 1997*, Editorial Novartis Hispania S.A., Barcelona.
- SOTELO NAVALPOTRO, J., (1995), *Economía Española: Los Marcos Sectorial y Social*, Editorial Mapfre, Fundación Mapfre Estudios, Instituto de Ciencias del Seguro, Colección Universitaria, Madrid.
- SOTELO, J. y ALGARRA, A (1999). «Política Económica y Medio Ambiente: un enfoque integrador», *Observatorio Medioambiental.*, n.º 2., pp. 311-330.
- SOTELO, J. A. (1999). *Modelos de Organización y Desarrollo Regional.*, Madrid., Oxford U.P., UCM (UCA).
- THEDIECK, R. (1963), «Vers Une Politique Industrielle», *L'Observateur de l'O.C.D.E.*, N.º 5, Agosto, París.
- VERCHER, A. (1998), «Derechos Humanos y Medio Ambiente», *Claves de Razón Práctica*, N.º 84, Julio-Agosto, Madrid.
- VILLAMIL, A.: «Los Programas de Medio Ambiente en la Comunidad Europea y la Política Económica. Especial consideración al V Programa». En *Desarrollo Económico y Medio Ambiente*. IV Congreso Nacional de Economía. Consejo General de Colegios de Economistas de España. Sevilla; diciembre, 1992, en la pág. 100.
- VILLAMIL SERRANO, A., MATÍES GARCÍA, J. (1998), *Política Económica del Medio Ambiente, Aplicaciones Empresariales*, Colección Ceura, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- YÁBAR, A. (1998), «Ética, Fiscalidad y Medio Ambiente», *Observatorio Medioambiental.*, 1, pp.171-200.