

Aproximación a los diversos programas de actuación comunitaria en materia de medio ambiente

Pedro José RODRÍGUEZ IGLESIAS*

COMENTARIOS AL 1.º PROGRAMA DE ACCIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. ASPECTOS FINANCIEROS Y FISCALES

1. ANTECEDENTES

Los Estados firmantes del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea se fijaron como objetivos, reflejados en su preámbulo:

- La constante mejora de las condiciones de vida y trabajo de sus pueblos.
- Y el desarrollo armonioso de sus economías.

En el artículo 2 del Tratado asigna, entre las finalidades de la Comunidad:

- Un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad.
- La expansión continua y equilibrada.
- Una elevación acelerada del nivel de vida.
- Unas relaciones más estrechas entre los Estados miembros.

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:

* Proyecto CICYT AMB98-0827.

«La expansión económica, que no constituye un fin en sí misma, ha de permitir prioritariamente atenuar la disparidad de las condiciones de vida. Habrá de conducir a la mejora de la calidad del nivel de vida. 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».

La realización de la invitación formulada por la Cumbre de París es la que ha dado origen a los Programas de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente.

El presente comentario se va a referir al Primer Programa de Medio Ambiente que se aprobó mediante la «Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo el 22 de noviembre de 1973, relativa a un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente.

2. INTRODUCCIÓN

Cualquier programa de acción encaminado a la mejora medioambiental deberá ir acompañado de una serie de recursos financieros que posibilitarán la ejecución del mismo.

Aunque los hábitos sociales de personas pueden suponer en algunos casos una mejora en las condiciones de vida medioambiental, así cuando se va clasificando residuos, o no se evita tirar desperdicios en el campo, no representan coste alguno, sí, sin embargo, con estas formas de actuación social, cuando se refiere a las empresas industriales, o estatales o cualquier otra entidad dedicada a los sectores industriales de la producción o servicios a gran escala, cualquier programa de mejora del medio ambiente requiere por lo general unos costes económicos que se han de asumir para lograr dicha mejora.

Los programas de actuación comunitaria contienen una serie de medidas de carácter económico que pretendemos analizar o desarrollar. Estos medios económicos pueden ser variados, desde el otorgamiento de financiación para determinadas medidas, a la financiación de estudios o proyectos, o incluso subvenciones, con las limitaciones que impone el Tratado de la Unión Europea a estas últimas para su concesión.

Tradicionalmente para la ejecución de determinados programas de actuación se han utilizado los instrumentos económicos para costear las acciones de

ellos derivadas, y reforzándose estas actuaciones con medidas fiscales tendentes a premiar mediante deducciones o rebajas de impuestos a quienes cumplan, y gravando, mediante imposición de sanciones, a cánones de utilización a quien incumple.

Aquí vamos a reflexionar en torno a estas medidas de índole fiscal y económico recogidas en los Programas de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente.

3. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE EN EL PRIMER PROGRAMA

A los efectos que nos interesan, las medidas fiscales y económicas, conviene resaltar, que entre los objetivos del programa signado con el n.º 5 textualmente se recoge:

«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».

Así pues se significa como principio general que 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.

A este principio general, y durante períodos transitorios, se admiten excepciones si cumplen dos requisitos:

1. Que no se deriven de ellos distorsiones importantes en los intercambios.
2. Que no se deriven distorsiones importantes en las inversiones.

Es decir, que no produzcan alteraciones en el juego del mercado, en el sentido de ubicación de una industria o empresa en el Estado donde no se exige

costear la reparación de lo contaminado, ni que el mercado de capitales y más concretamente las inversiones no se dirijan donde puede haber beneficios marginales porque no haya costes medioambientales o porque se produzcan exenciones en el pago de los costes que ocasionan restaurar lo contaminado.

Por tanto la excepción a no costear la reparación de los daños causados por la contaminación deben cumplir los requisitos de, en primer lugar, ser un período transitorio, en segundo lugar, que no produzcan distorsiones importantes en los intercambios, ni en las inversiones internacionales.

Intenta a su vez una definición más precisa del principio «quien contamina paga» así como pormenoriza las modalidades de su aplicación, incluidas las excepciones.

Es decir, se hace una invitación a la regulación del principio, sus modalidades de aplicación y excepciones.

La concesión de excepciones al principio deberá tener en cuenta la necesidad de eliminar progresivamente los desequilibrios.

4. ACCIONES DE CARÁCTER GENERAL Y APROXIMACIÓN ECONÓMICA

En el Título III se descubren tres categorías de acciones a llevar a cabo:

- a) Acciones encaminadas a reducir y prevenir la contaminación y las perturbaciones.
- b) Las acciones destinadas a mejorar el medio ambiente y el marco de vida.
- c) Las acciones de la Comunidad, o en su caso, la acción común de los Estados miembros, en el seno de las organizaciones internacionales que se ocupan de las cuestiones de medio ambiente.

A los efectos de lo que nos interesa en este trabajo, que son los aspectos económicos y fiscales, en cuanto a las acciones encaminadas a reducir y prevenir la contaminación y las perturbaciones, se recoge, dentro de este primer programa de acción comunitaria, la *conveniencia de adoptar un método común de evaluación del coste de la lucha contra la contaminación*, aconsejando que para aquella primera etapa se intentará establecer, de acuerdo con 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.

Para la realización de estos trabajos habrán de completarse 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.

5. ACCIONES ESPECÍFICAS EN DETERMINADOS SECTORES DE LA INDUSTRIA

Dentro de las acciones específicas en determinados sectores industriales, encaminados a incidir en los procedimientos empleados en la fabricación para paliar o en su caso eliminar las sustancias contaminantes o las perturbaciones, cabe resaltar por su incidencia la recomendación de *armonización de las ayudas a los Estados* en aplicación del artículo 92 y siguientes del Tratado constitutivo.

Las ayudas reguladas en los artículos 92 y siguientes del Tratado Constitutivo tienen que reunir una serie de características para que se produzca compatibilidad con el Mercado Común.

Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, son incompatibles con el Mercado Común, en la medida en que afecte a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo determinadas empresas o producciones.

Así pues a «sensu contrario», serán compatibles con el Mercado Común, las otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma que *NO* falseen o amenacen la competencia, no favoreciendo por tanto a determinadas empresas o producciones.

6. ACCIONES RELATIVAS A LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA

A la hora de estudiar los procesos productivos de la energía se llega a la conclusión de que casi toda la producción energética entraña un cierto grado de contaminación y perturbaciones, entre los que cabe destacar:

- La contaminación atmosférica obedece fundamentalmente a combustibles utilizados en refinería, instalaciones fijas e instalaciones de calefacción y motores de combustión, etc.
- La contaminación de las aguas, por vertidos de agua de refrigeración y sustancias contaminantes.
- La contaminación térmica del agua y el aire causado por las centrales eléctricas.

Las medidas encaminadas a reducir a un nivel aceptable las formas de contaminación descritas llevan aparejadas un coste económico que habría que evaluar en función de los daños causados.

Toda esta evaluación de coste de las medidas a adoptar, relacionándolas con los daños causados, servirán de fundamento a las decisiones que habrá que adoptar en materia de política de combustible.

6. ACCIONES RELATIVAS A LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

El Primer Programa de Actuación en Materia de Medio Ambiente de la CEE contiene, en el apartado de las acciones relativas a los aspectos económicos en la lucha contra la contaminación tres finalidades:

1. El mandato a los poderes públicos para que *evalúen* de una forma precisa el coste de estos gastos, a fin de conocer con carácter previo las repercusiones económicas, financieras y sociales de las decisiones que se proyecte tomar y *adoptar, en consecuencia las modalidades de aplicación.*
Con este objetivo se pretende con carácter previo el coste de los gastos para conocer las repercusiones, es decir, los efectos que producirán determinados gastos en el orden económico, financiero y social para así atemperar las modalidades de su aplicación.
2. Si la idea de la Comunidad Económica Europea (ahora Unión Europea) es la de posibilitar un amplio mercado entre sus Estados miembros, la libertad de intercambios y el libre juego de la competencia son ingredientes necesarios para la conformación de ese gran mercado, por tanto la imputación de los gastos de la lucha contra la contaminación se deben realizar de tal forma que no afecte a esos dos principios básicos del mercados ya aludidos: la libertad de intercambio y el libre juego de la competencia.
3. Se debe descender al análisis de los instrumentos económicos utilizables en el marco de una política de medio ambiente, sus funciones, las ventajas e inconvenientes de su aplicación, su capacidad relativa de responder a los objetivos previstos y su compatibilidad con la asignación de costes.

7.1. EVALUACIÓN Y ELABORACIÓN DE COSTES EN LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

Resulta difícil la aplicación de una política común por la enormes diferencias que existen entre los distintos Estados miembros en lo relativo a la elaboración de los costes de la lucha contra la contaminación, y en particular cuando esta evaluación no se haga sobre medidas legales compatibles, ni sobre la definición homogénea del coste, además de las consecuencias que puede tener sobre las políticas nacionales.

Dicho de otra forma, la elaboración de los costes es muy difícil, si las normas de los Estados miembros son diferentes en cuanto a las medidas protecto-

ras contra la contaminación. Por ejemplo, si un Estado miembro sólo exige la depuración de los vertidos de las aguas residuales por filtros de arena, y otro Estado exige además un tratamiento químico para su depuración, los costes obviamente son diferentes en una misma acción descontaminante. A esta dificultad hay que añadir la disparidad entre método de evaluación de los costes. Por ejemplo, a la hora de las amortizaciones, si el ejemplo citado en un Estado admite la amortización libre, a 20 ó 30 años, la repercusión y evaluación es diferente.

Todos estos inconvenientes hacen difícil la aplicación de una política común, así como la previsión de las consecuencias sobre las políticas nacionales.

Para evitar o paliar los problemas citados es necesario elaborar unos métodos comunes de evaluación de costes en los que, a la fecha de aprobación del Primer Programa de acción Comunitaria, ya venían trabajando la mayor parte de los Estados miembros.

Pero el programa avanza un poco más, cuando analiza que «la disparidad entre los principios o las normas aplicables a la asignación de los costes y de la interpretación que los Estados miembros dan a la aplicación de éstas, ejercerán repercusiones evidentes en los precios, y en consecuencia, en los intercambios, las condiciones de competencia y la localización de las inversiones.

Es decir, al Estado que de forma más rigurosa interprete estos principios o normas de asignación de costes, hará elevar estos costes y por tanto repercutirán en subida de precios, que hará que los productos sean menos competitivos y por tanto desviarán la inversión hacia otros Estados donde la interpretación sea más amplia o lasa, donde se operará de forma inversa, los costes de la lucha contra la contaminación serán más bajos, por tanto los precios serán inferiores, lo que hará a los productos más competitivos y por tanto atraerán mayores inversiones.

7.2. ADOPCIÓN DEL PRINCIPIO «QUIEN CONTAMINA PAGA»

También, y dentro de este apartado, se incluye el que tanto los Estados miembros como la Comunidad se han nombrado partidarios de la adopción del principio «quien contamina paga», que ya se citó en el apartado 2 entre los principios de la política de medio ambiente. Además de lo ya dicho conviene resaltar:

1. Que se establece el principio de «quien contamina paga» como principio rector para la aplicación de los instrumentos económicos encaminados a la realización de la política de medio ambiente.

2. Que la aplicación de dicho principio no puede impedir que en lo sucesivo se eliminen de forma progresiva los desequilibrios regionales de la Comunidad.

En cuanto al ámbito y modalidades de aplicación y excepción valga lo dicho en el apartado 2.

7.3. FINALIDAD Y CONTENIDO

Dentro de este apartado se recogen las recomendaciones que incluye el Primer Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente en los aspectos económicos de la lucha contra la contaminación, a saber:

1. Se recoge la necesidad de adoptar normas comunes:
 - a) En la asignación de costes de la lucha contra la contaminación.
 - b) En la regulación de las excepciones.
 - c) En las modalidades de aplicación de las excepciones al principio de «quien contamina paga».
 - d) Sobre definición de la eficacia de los instrumentos económicos utilizables en la lucha contra la contaminación.
2. Deberá estudiarse para armonizarlas, los métodos de evaluación de los costes en la lucha contra la contaminación. En una primera etapa lo relativo a evaluación de costes en la lucha contra la contaminación del agua y del aire, y el coste de la contaminación de origen individual.
3. También deberán estudiarse «los métodos eventuales mediante los cuales se pueden evaluar los costes sometidos de la degradación del medio ambiente con el fin, en particular, de interpretarlos, de manera adecuada, en la contabilidad nacional y en el cálculo del P.N.B.».
4. También «convendría determinar el método común de clasificación y descripción de las medidas de lucha contra la contaminación, teniendo en cuenta debidamente los trabajos metodológicos, por ejemplo el Método Frascati».

Después de lo descrito la Comunidad se compromete a hacer una propuesta al Consejo en función de los dictámenes emitidos por un grupo de economistas especializados en medio ambiente y teniendo en cuenta los trabajos realizados por la OCDE.

8. OTRAS REFERENCIAS ECONÓMICAS EN EL PRIMER PROGRAMA

8.1. INFORMACIÓN

Se da una gran importancia a la información, y dentro del Capítulo II «Difusión de los conocimientos relativos a la protección del medio ambiente», da prioridad en una primera base a la información de los aspectos técnicos y *tecnológicos y sus implicaciones económicas y sociológicas*.

Es decir que la difusión de los avances técnicos y tecnológicos debe ir completada con las posibles implicaciones económicas que supone estos avances.

8.2. ASPECTOS ECONOMICOS DE LAS ACCIONES RELATIVAS A LA MEJORA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA SALVAGUARDIA DEL MEDIO NATURAL

Se persiguen dos tipos de acciones:

- a) Propuesta de directiva relativa a la agricultura de determinadas zonas desfavorecidas.

Esta propuesta fue objeto de una resolución en la que se prevé «a fin de lograr la preservación de la actividad agrícola y el mantenimiento de un nivel mínimo de población así como la conservación del espacio natural de determinadas zonas desfavorecidas, los Estados miembros están autorizados, de acuerdo con las normas comunitarias que se establecerán, a implantar un régimen especial de ayudas destinadas a favorecer las actividades agrícolas y a aumentar las rentas de los agricultores de esas zonas».

El Consejo pondrá en vigor la presente resolución mediante una directiva que habrá que adoptar antes del 1 de octubre de 1973.

- b) Elaboración de una propuesta de directiva encaminada a estimular las acciones destinadas a mejorar estructuras agrícolas.

Es decir se establecen dos tipos de ayudas. Por una parte, una autorización genérica para que los Estados miembros puedan implantar un régimen especial de ayudas, de acuerdo con las normas comunitarias que se establezcan, destinadas a aumentar rentas de los agricultores y a favorecer las actividades agrícolas en aquellas zonas desfavorecidas para conservar los espacios naturales y mantener un nivel mínimo de población. Y por otra parte llevar a cabo una serie de medidas encaminadas a estimular acciones forestales destinadas a la mejora de las estructuras agrícolas, que se traduce en los siguientes fines:

- Fomento de las repoblaciones de superficies utilizadas hasta ahora como explotaciones agrícolas sin rendimiento suficiente.
- Transformación de superficies forestales improductivas en terrenos productivos.
- Creación de plantaciones de protección destinadas a proteger el suelo de la erosión.

Para obtener los fines indicados el régimen de ayuda irá dirigido a:

- Preparación del suelo.
- Suministro y colocación de plantas y simientes.
- Trabajos de conservación entre los que se pueden citar: plantaciones de protección, instalación de cierres, replantación de cortafuegos, etc.
- Creación y ordenación de caminos forestales y senderos para peatones, ciclistas y jinetes.

Las modalidades y cuantías de las ayudas son de dos tipos:

- a) Una ayuda anual por hectáreas repobladas, en las superficies liberadas por cese de la actividad agrícola.
- b) Puede representar una cifra superior a las dos terceras partes de los gastos de repoblación forestal sufragadas por el explotador agrícola.

COMENTARIOS AL SEGUNDO PROGRAMA DE ACCIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (AHORA UNIÓN EUROPEA) EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

1. ASPECTOS ECONÓMICOS

Dentro de apartado de «Medidas de carácter general relativos a la protección y a la mejora del medio ambiente», en su Capítulo segundo «Aspectos económicos», se analizarán las medidas u operaciones económicas que contiene el Programa. Estos van a ser objeto de nuestra atención en el presente trabajo.

2. CONDICIONES DE CARÁCTER GENERAL

Conviene hacer tres observaciones en relación con los aspectos económicos y el medio ambiente:

- 1.º) Que, tal y como se reconoce en la introducción «la protección y mejora del medio ambiente deben considerarse como datos indisociables de la organización y promoción del progreso humano».
- 2.º) Que una 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.
- 3.º) 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.

2.1. INFLUENCIA DE LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE

Puede influir en unas muy determinadas actividades económicas introduciendo modificaciones estructurales e imponiendo en algunos casos ciertas coacciones.

También 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.

2.2. EVALUACIÓN DE COSTES Y BENEFICIOS

Para la protección del medio ambiente se deberán adoptar necesariamente determinadas medidas para su protección y mejora. Dichas medidas implicarán unos costes y beneficios.

Las evaluaciones de costes y beneficios se deberán tomar en períodos de «plazo largo», y también introducir en dicha evaluación datos de carácter social a veces difícilmente evaluables.

3. EVALUACIÓN DE LOS COSTES DE LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN Y LOS BENEFICIOS RESULTANTES DE LA MEJORA DEL MEDIO AMBIENTE

Se hace una constatación explícita de que en el programa de acción de 1973 las medidas incluidas en dicho programa, tendentes a la lucha contra la

contaminación, la mejora del medio ambiente, por la toma en consideración de la calidad de vida en los mecanismos de decisión y en las estructuras de producción, acarrearán gastos importantes de muy diversa consideración.

Los poderes políticos deben evaluar con precisión estos costes para llegar a un conocimiento mucho más exhaustivo de las incidencias que ponderar así como aquellos otros de índole social y financiero, de las decisiones proyectadas, y lógicamente una vez conocidas dichas incidencias «adoptar en consecuencia las modalidades de la puesta en práctica de esas decisiones».

3.1. CLASES DE INCIDENCIAS

Cabe hacer una primera clasificación o ubicación de los costes de las medidas encaminadas a proteger y mejorar el medio ambiente. Podemos situar estos costes en los estudios macroeconómicos o por el contrario ubicarlos a nivel sectorial, para una industria, empresa, organismo público, colectividad o particular.

Se da un mandato a la Comisión para que considere en sus propuestas las incidencias en este plano macroeconómico de las medidas previstas, evaluando su coste, y en su caso las incidencias sobre los precios, los resultados logrados en la lucha contra la contaminación y la capacidad de soportar dichos gastos que tengan los ajustes económicos obligados; empresas, organismos públicos, colectividad y particulares.

Tienen mucha importancia las posibles incidencias que pudieran tener estas medidas en la competitividad internacional, el desarrollo y el empleo.

Acción esta que, aunque de forma indirecta, pudiera resultar muy importante para el desarrollo económico-social de los países, las empresas, en especial las multinacionales, y la evolución del empleo.

3.2. DIFICULTADES DE EVALUACIÓN EN TÉRMINOS MONETARIOS

Es obvio que muchas de las medidas puestas en funcionamiento no se pueden evaluar en términos de coste/beneficio de forma monetaria, y mucho menos relacionar coste/efecto, los costes empleados en la mejora del medio ambiente, con los beneficios directos o indirectos obtenidos.

A veces será conveniente medir entre estas ventajas en términos o procedimientos más rudimentarios, pero concretado los beneficios por ellos obtenidos.

Hay otro tipo de ventajas o beneficios de índole económica que podemos denominar tecnológico o indirecto, que es el desarrollo en investigación y tecnológico que alcanzan las industrias con la puesta en funcionamiento de técnicas de lucha contra la contaminación menos onerosas.

La obtención de estos datos de índole tecnológica se debe evaluar lógicamente en relación con la situación actual de la técnica muy a largo plazo, pues se produciría lógicamente en estos plazos una super-evaluación.

El programa de acción de 1973, introducía una metodología relativa a los costes de la lucha contra la contaminación y evaluación de los beneficios recibidos por la sociedad. En este programa se impulsa este camino iniciado y se invita a seguir por él, sobre todo en el estudio de los efectos microeconómicos y macroeconómicos.

La Comisión igualmente se compromete a investigar una metodología de evaluación que permite hacer compatibles los datos que aporten las industrias como aquellos que traigan las Administraciones Públicas.

La evaluación en términos monetarios de los efectos económicos de las políticas medioambientales, consistentes fundamentalmente en una mejora del medio ambiente, y en las disminuciones de los costes sociales de la contaminación, plantea problemas de una gran complejidad, muy difíciles de resolver por la cantidad de elementos subjetivos que entran en juego.

Se está avanzando en el establecimiento de un método de evaluación de costes y beneficios, evaluable materialmente, a la vez que integran el mayor número posible en elementos representativos del medio ambiente en una nueva estadística social dentro de las contabilidades nacionales.

También se estimulan desde este plan de acciones otros métodos de evaluación de la evolución, y en su caso mejora del medio ambiente, que miden determinadas características físicas, químicas o biológicas del medio ambiente, que pueden aportar informaciones que no necesariamente se han de evaluar en dinero y que permiten no obstante controlar los resultados.

La Comisión estudiará la viabilidad de establecer un sistema común de indicadores ya utilizados o en prueba de los Estados miembros para evaluar tanto los medios particulares como la calidad general del medio ambiente.

También se estudiará por la Comisión la oportunidad de un «programa comunitario permanente de estadísticas regulares sobre el medio ambiente». Dentro de dicho programa se podrá estudiar o posibilitar «la compatibilidad de los sistemas estadísticos sobre el medio ambiente», tanto entre ellos como con las de Naciones Unidas.

A partir de estos estudios se propondrían por la Comisión al Consejo las medidas adicionales.

La Comisión examinará «las consecuencias probables de las diferentes opciones posibles en lo referente a objetivos y los instrumentos relativos al medio ambiente» con la finalidad de apreciar el grado de cumplimiento o eficacia teniendo en cuenta los objetivos fijados en este programa y en el funcionamiento general del Mercado Común.

4. PRINCIPIO DE «QUIEN CONTAMINA PAGA»

La recomendación 74/436 Euraton, CECA, CEE, relativa a la imputación de los costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente, que establece reglas de aplicación práctica del principio «quien contamina paga», que se dicta en el marco del programa de acción de 1973, es la primera que ha servido de base para la puesta en práctica de dicho programa, no obstante determinados aspectos de la aplicación de dicho principio deberán todavía ser objeto de reflexiones y estudios que se llevarán a cabo con un grupo de expertos economistas y la Comisión.

Los aspectos sobre los que se debe reflexionar se recogen en el plan de acción y son:

- «La elaboración de las disposiciones de la Recomendación 75/436 Euraton, CECA, CEE por lo que respecta a la armonización de los instrumentos, en particular para el funcionamiento del sistema de cánones».
- También se tratará de los problemas de aplicación del principio a los niveles de los contaminadores que ejerzan actividades contaminantes que afecten a una zona territorial que se extiende a varios Estados».

5. FOMENTO DE LAS ACCIONES DE MEJORA DEL MEDIO AMBIENTE

El programa de acción de 1973 considera una serie de medidas encaminadas a mejorar la calidad del medio ambiente para los que el principio de «quien contamina paga» no se aplica, todo ello sin dejar de hacer hincapié «acerca de la reducción de contaminación y perturbaciones».

Habrà que examinar la oportunidad o no de adoptar criterios para la importancia de los costes, que implica las medidas para que el principio de «quien contamina paga» no se llegue a aplicar como tal.

COMENTARIOS AL 3º PLAN DE MEDIDAS. RECURSOS FINANCIEROS EN LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN COMUNITARIA

1. PRINCIPIOS ECONÓMICOS INSPIRADORES DEL PRIMER PROGRAMA

Aunque el tema que específicamente desarrollan son los recursos financieros del Programa y los instrumentos de actuación económico-fiscales, no que-

ríamos olvidar los principios de índole económica en que se inspira la Comisión a la hora de elaborar sus propuestas. Estos principios son:

1. Principio de evaluación coste/beneficio en las acciones programadas.
2. Tomar en consideración las distintas condiciones económicas que existen en la Comunidad.

2. PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Este procedimiento de asignación, tanto para la ejecución de la resolución que aprueba el programa como del programa propiamente dicho, se hace por los sistemas habituales.

3. CONTENIDO Y RELACIÓN DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS-FISCALES

Los instrumentos económicos fiscales contenidos en el Tercer Plan de Actuación del período 1982-1986 vienen fundamentalmente incluidos en su apartado 12 bajo el título «Una mejor asignación de los recursos». Estas medidas son las siguientes.

3.1. OBJETIVOS

Como ya dijimos, se impone a la Comisión la obligación de analizar la relación coste/beneficio antes de tomar nuevas medidas. A tal fin la Comisión toma desde el comienzo de la actividad todas las disposiciones necesarias a fin de reforzar esta práctica.

3.2. ESTUDIO DEL PRINCIPIO «QUIEN CONTAMINA PAGA»

Como antecedentes a la inclusión de este principio en los Programas de actuación comunitaria, cabe citar su inclusión en el Título II, punto 5 del Primer Programa de actuación comunitaria de medio ambiente, y la recomendación del Consejo de 3 de marzo de 1975, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente.

La formulación de este principio persigue los siguientes objetivos, según el propio programa, que clasificamos en objetivos medioambientales y de reforzamiento y orientación de la economía de mercado.

3.2.1. *Objetivos medioambientales*

- Reducir la contaminación causada por los contaminadores.
- Buscar productos o tecnologías menos contaminantes.

3.2.2. *Objetivos de reforzamiento y orientación en la economía de mercado*

- Se pretende, con la aplicación generalizada del principio de «quien contamina paga», que todos los que causen contaminación corran con el coste que supone regenerar. Con lo que se evita distorsión en la competencia al gravar con los mismos costes a quien contamina. Si no se hiciera cargo con los costes de la descontaminación a quien contamine sí se produciría distorsión en la competencia, en beneficio de las sociedades o agentes contaminantes, que no tendrían los costes de producción, comercialización, etc., que sus competidores no contaminantes, al tener que emplear recursos técnicos para no producir contaminación.
- Este principio también viene a ser medio privilegiado para orientar a las estructuras económicas en una economía de mercado.

3.3. OBLIGACIONES DERIVADAS DEL PRINCIPIO «QUIEN CONTAMINA PAGA»

Las repercusiones derivadas de la aplicación de este principio se materializan en que al contaminador se le impone la obligación recogida en la normativa y/o el pago de un canon.

Estas normas o regulaciones que introducirán los Estados miembros suponen cargas económicas para las empresas; cargas que, según los principios generales del tratado de la CEE, no pueden en principio ser subvencionados por los poderes públicos, ya que impide a éstos interferir financieramente en las inversiones necesarias para reducir la contaminación. No obstante y ante la dificultad que supondría para las empresas, por las cargas financieras que les acarrearía la Comisión, mediante dos decisiones que datan de 1974 y 1980 respectivamente, acepta que durante un período que expiró en 1987, y en determinadas condiciones, conceda ayudas dirigidas a facilitar la introducción de normas de regulación que pudieran suponer una protección adecuada al medio ambiente.

Ayudas que, sin embargo, sí son compatibles con el Mercado Común, cuando se trate de desastres naturales, tal y como se establece en el artículo 92.2 b del Tratado de Roma.

3.4. AYUDAS PÚBLICAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA Y EL PAISAJE

Antes de entrar en el campo concreto de las ayudas públicas para la conservación de la naturaleza y el paisaje, analizaremos si dichas ayudas son compatibles con la normativa en materia de ayudas de la Unión Europea.

El artículo 92.1 del Tratado de Roma textualmente 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».

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.

3.5. CÁNONES

Los cánones se refieren a una instrumentalización para la aplicación de la política de «quien contamina paga». Para la evaluación de la aplicación de estas políticas deben cumplirse dos objetivos:

- Que sirva para examen de si el sistema de cánones permite la realización más eficaz de los objetivos de la política de medio ambiente.
- Vigilar que a la hora de la aplicación práctica, dichos cánones no equivaldrían a licencias para contaminar.

3.6. MEDIOS FINANCIEROS

El Programa incluye dos tipos de medidas. Por un lado se habla de medidas financieras en el presupuesto comunitario de 1982, y por otro los medios financieros los plantea como objetivos estratégicos para la política del medio ambiente.

Como instrumento para una política equilibrada entre el conjunto de la región de la CEE, el estímulo, refuerzo e interpretación de las políticas nacionales y la Comunitaria, este Programa de Acción Comunitaria que analizamos propone una estrategia en materia de medio ambiente que tenga por finalidad proveer de medios financieros para el servicio de esta política comunitaria, que tiene su primer y tímido reflejo en el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio de 1982 que la Comisión incluyó en el anteproyecto de presupuestos y que conviene hacer un seguimiento sobre su aplicación.

COMENTARIOS AL 4º PROGRAMA DE ACCIÓN COMUNITARIA

1. INTRODUCCIÓN

Del preámbulo de la resolución conviene resaltar:

1.1. CONVENIENCIA DE NO ADOPTAR POR LOS ESTADOS MEDIDAS DIVERGENTES

En el tema considerado de la resolución se recoge «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».

1.2. PRINCIPIO DE «QUIEN CONTAMINA PAGA»

En el segundo RECUERDA de la resolución, específicamente se dice: «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 y de ‘quien contamina paga’».

1.3. DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Se trae a colación en la resolución cuando: «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.

1.4. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

En la resolución se «RECONOCE que la protección del medio ambiente puede contribuir a mejorar el crecimiento económico y a facilitar la creación de puestos de trabajo».

1.5. PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN

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».

1.6. DESARROLLO DE INSTRUMENTOS APROPIADOS

Dentro de estas medidas, y en su preámbulo como objetivos, se propone el «Desarrollo de instrumentos económicos eficaces tales como tributos, cánones, ayudas estatales, autorizaciones de excepciones negociables, con vistas a la aplicación de principio de quien contamina paga, de conformidad con la recomendación 75/436/EURATOM, CECA, CEE, del Consejo, de 2 de marzo de 1975, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente (DO. n.º L175 de 5.7.1985) (principio de quien «contamina paga»).

2. MEDIDAS CONCRETAS

Las medidas concretas están recogidas en el apartado 2, «Orientación política general», y más concretamente en el 2.4. «Aspectos económicos y laborales».

2.1. MEDIDAS DE MEDIO AMBIENTE

Estas medidas son un elemento muy importante y decisivo de la actividad económica de la C.E.E., porque van encaminadas a la mejora de la calidad de vida y a la protección de los recursos naturales a través de un instrumento de modelo perfeccionado de crecimiento económico y empleo, que permite obtener beneficios de la actividad económica, y también sobre la competitividad de la industria.

A pesar de lo anterior se sigue teniendo la dificultad de elaborar un balance de los efectos positivos y negativos que puedan incidir sobre la economía.

2.2. MODIFICACIONES DEL TRATADO DE ROMA

Es de vital importancia que los acuerdos de los Gobiernos de introducción de modificaciones en el Tratado de Roma se dirijan a que todas las actuaciones relativas al medio ambiente tengan en consideración los beneficios y coste de las acciones u omisiones de esta naturaleza. A tal fin la Comisión propondrá métodos de evaluación que faciliten la consecución de dichos objetivos.

2.3. SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE COSTES

Se deberán tener en cuenta los efectos tanto a largo como a corto plazo.

Se hace por la Comisión un reconocimiento explícito de que los beneficios económicos derivados del cumplimiento de los requisitos de protección del medio ambiente no estarán libres de costes a corto plazo.

Se pueden plantear problemas a corto plazo relativos a la financiación y a la competitividad.

En otros casos la tasa de ganancias de inversión permitirá la obtención de beneficios económicos a largo plazo.

3. ACCIONES A LARGO Y CORTO PLAZO

3.1. BENEFICIOS A LARGO PLAZO

Sólo se pueden obtener beneficios económicos en materia de medio ambiente de las actuaciones que se realizan a largo plazo, pero existen otros recursos medioambientales y condiciones importantes para realizar las inversiones masivas.

La OCDE sostiene que «los beneficios que se derivan de las medidas de medio ambiente han sido en general superiores a los costes».

3.2. ACCIONES A CORTO PLAZO

Los costes ocasionados a corto plazo por la aplicación de nuevas normas de medio ambiente pueden, en algunos casos, tener efectos negativos sobre la competitividad de determinadas empresas que deben cumplir dichas normas.

La Comisión en el desarrollo de las medidas, que procurará gradualizarlas, propone garantizar los objetivos y los medios que estén al alcance de la industria, y que por parte de las empresas se disponga de un período razonable para su adaptación a las nuevas normas.

4. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

4.1. CLASES Y ELECCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

Para la mejora de la calidad del medio ambiente se pueden utilizar diferentes procedimientos y medidas, entre los que cabe citar:

- *Regulaciones*: Regulaciones legales de productos, procesos, emisiones y desechos.
- *Instrumentos económicos*: Impuestos, cargas, 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.

4.2. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE CONTROL

La CEE 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.

4.3. DISTRIBUCIÓN DE COSTES

La Recomendación 1975 (Do n.º L1994 25-7-75) prevé las siguientes medidas:

- a) Imposición de programas en determinadas circunstancias.

- b) Ayudas estatales para las medidas de control de la contaminación para aquellos casos en que se admitan excepciones al principio de «quien contamina paga».
- c) Los Estados miembros pueden, dentro del marco establecido por la Comisión, prestar asistencia financiera limitada para facilitar la introducción de normativas nuevas de control de la contaminación.

También la Comisión se propone continuar los trabajos en el ámbito de la distribución de costes para desarrollar la aplicación de los instrumentos económicos que informan la legislación comunitaria.

4.4. CONSIDERACIONES Y PROPOSICIONES DE LA COMISIÓN

4.4.1. Consideraciones

La Comisión está sopesando «otras disposiciones relativas a la ayuda en favor de las medidas de control de contaminación permitirán una propuesta de programa comunitario dentro del Marco del Fondo Regional para mejorar la infraestructura del medio ambiente y ayudar a la aplicación de las políticas comunitarias de medio ambiente en las zonas más desfavorecidas de la Comunidad».

«Muchos de estos programas financiados por el Fondo Regional son proyecto de infraestructura a escala relativamente grande «que pretenden la integración de los requisitos de protección del medio ambiente en la planificación y ejecución de las políticas y programa de desarrollo regional». Estos procedimientos (recogidos en la directiva 85/377/CEE publicada en D.O. n.º L175 de 6.7.1985 relativa a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente) deben garantizar forma satisfactoria la integración.

4.4.2. Propósitos

Se hacen dos tipos de propósitos por la Comisión:

- Una nueva definición del término «responsabilidad» en el ámbito del medio ambiente.
- Centrar la coordinación de los instrumentos en casos de efectos transfronterizos, en relación con las normas de productos o contaminación transfronteriza.
- Considerar el empleo de instrumentos económicos como posible medio de aplicación de la política comunitaria en los:

- Sectores de la contaminación atmosférica.
- Contaminación de las aguas.
- Protección contra el ruido.
- Protección natural.
- Gestión de desechos.

COMENTARIOS AL 5.º PLAN DE ACTUACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE EN LA UNIÓN EUROPEA

1. ASPECTOS ECONÓMICOS Y FISCALES

Los apartados del plan que regulan estos aspectos son:

- 7.4. «El enfoque económico: fijar correctamente los precios». «El empleo de incentivos económicos».
- 7.7. Mecanismos de asistencia financiera.

2. FIJACIÓN DE LOS PRECIOS

La valoración de los bienes ambientales es realmente difícil de determinar, «en los casos de elementos particularmente importantes o raros, no debería asignarles nunca un precio».

A pesar de las dificultades, y para el mantenimiento de un desarrollo sostenible, los mecanismos de valoración, fijación de precios y contabilidad desempeñan una función crucial.

En los países de la Unión Europea, todos ellos con una economía de mercado, los precios deberán reflejar en su totalidad «el coste que la producción y el consumo suponen para la sociedad, incluyendo los costes ambientales».

2.1. MEDIDAS PARA DETERMINAR LOS COSTES AMBIENTALES

Cabe destacar las siguientes:

- 1.º) La evaluación, en términos económica, de los recursos naturales y ambientales de los Estados miembros.
- 2.º) La obtención, para los estados miembros (y en su caso, para las regiones), de unos indicadores de los recursos renovables que reflejen las tasas de utilización y renovación de dichos recursos, incluyendo la disponibilidad y el uso de los recursos hídricos, la formación y la

erosión del suelo, el crecimiento y la explotación de los bosques, las poblaciones regionales de peces y sus capturas, etc.

- 3.º) La ampliación-adaptación de las herramientas tradicionales de la estadística económica, basados en la investigación nacional y europea, incluyendo la modificación de los indicadores económicos clave, tales como el PNB, de forma que reflejen el valor de los recursos naturales y ambientales en cuanto a la generación de ingresos actuales y futuros y tengan en cuenta las pérdidas y los daños al medio ambiente mediante unos valores monetarios asignados.
- 4.º) El desarrollo de metodologías útiles de análisis de coste/beneficio, y directrices con respecto a las medidas y las acciones políticas que repercuten sobre el medio ambiente y la riqueza de recursos naturales.
- 5.º) La redefinición de los conceptos, normas, convenciones y metodologías, relacionados con la contabilidad, de tal modo que el consumo y usos de recursos ambientales intervenga como parte de los costes totales de producción y quede reflejado en los precios de mercado. Estas medidas deben comprender una supervisión y unos controles apropiados para garantizar la transparencia del mercado y una competencia equitativa.

También se hacen una serie de recomendaciones a las empresas para que tomen en consideración todos los gastos y riesgos ambientales, para contribuir a que «la contabilidad en materia de medio ambiente marque el curso de las actividades».

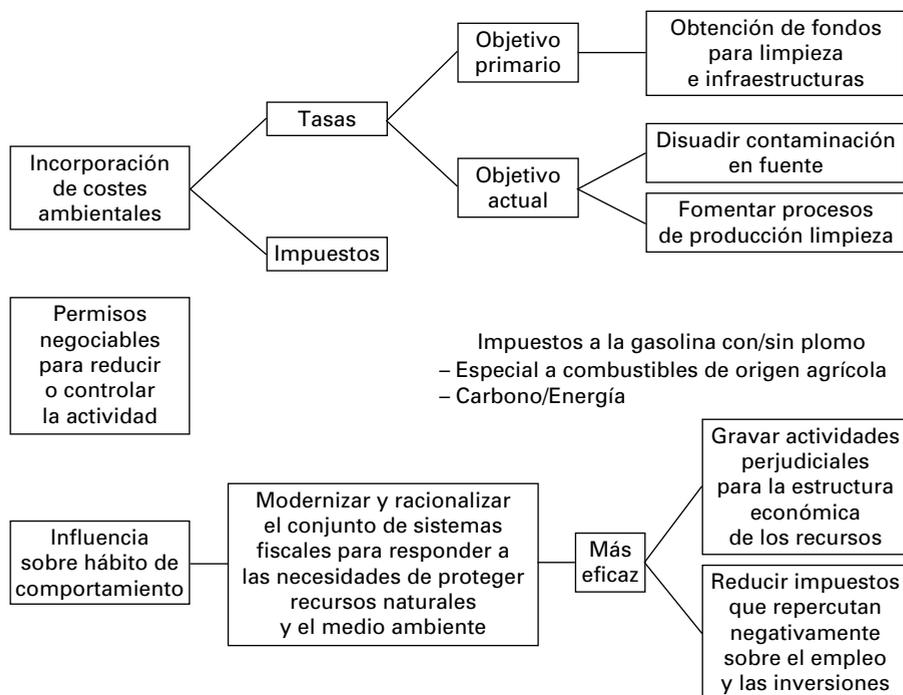
2.2. RECOMENDACIONES A LAS EMPRESAS

Estas recomendaciones van encaminadas al intento de evaluación de costes ambientales, y a tal efecto se formulan las siguientes:

- a) *Revelar* anualmente en informes «los pormenores de su política y sus actividades de medio ambiente, así como los efectos de ésta».
- b) *Revelar* «en unos sistemas de contabilidad los gastos en programas de medio ambiente (lo cual requiere una definición clara de dichos gastos)».
- c) Tener en cuenta «en su contabilidad, los riesgos ambientales y los futuros gastos relacionados con la protección al medio ambiente».

3. EMPLEO DE INCENTIVOS ECONÓMICOS Y FISCALES

Desarrollar el siguiente esquema.



3.1. OPCIONES EN EMPLEO DE INCENTIVOS ECONÓMICOS

Las dos opciones que se barajan están, la primera relacionada con la fijación de precios, y la segunda con la cantidad.

En la actualidad el mecanismo más empleado es el relativo a la fijación de precios, pero no está decantada la segunda, en el sentido de establecer un sistema de permisos negociables para controlar y reducir su cantidad.

Los objetivos de estos instrumentos económicos o fiscales son:

- Fijar concretamente los precios.
- Generar unos incentivos basados en el mercado.
- Obtener un comportamiento correcto con el medio ambiente.
- «Incorporación de todos los costes ambientales externos habidos durante la totalidad del ciclo de vida del producto, desde la fuente, pasando por la producción, la distribución y el uso hasta la eliminación final, de tal forma que los productos «ecológicos» no se encuentren en una situación competitiva de desventaja frente a los productos que contaminan y generan residuos».

También, siguiendo la orientación de este 5.º programa de actuación, «será cada vez más importante que el abanico de instrumentos se aplique de forma rentable, para así evitarle a la economía de la Comunidad unos costes de ajuste innecesarios, para minimizar las consecuencias negativas en la distribución y para obtener un beneficio ambiental óptimo».

También será importante considerar «no sólo sus positivos efectos sobre el medio ambiente local, sino también su eficacia económica y repercusión regional».

3.1.1. *Tasas e impuestos*

El objetivo primero de su creación era la obtención de fondos para financiar las operaciones de limpieza de los contaminadores de las aguas, y la creación de infraestructuras, tales como plantas de tratamiento de aguas, y seguirán teniendo su importancia en la consecución de estos fines por ejemplo en la eliminación de residuos.

Pero últimamente se les están asignando otros objetivos, tales como la disuasión de la contaminación en la fuente y el fomento de unos procesos de producción limpios.

«La responsabilidad de los impuestos y tasas por emisión de productos de fuentes estacionarias ha correspondido hasta ahora a las autoridades nacionales y municipales. Concretamente, estas tasas se han difundido más y tienen auténticas repercusiones sobre el medio ambiente; generan por tanto unos mayores ingresos financieros y podrá requerirse cierto grado de intervención a nivel comunitario para asegurar que los sistemas de tasación se diseñen de forma transparente y compatible, y para evitar distorsiones en la competencia dentro de la Comunidad (por ejemplo, en los casos de la contaminación del agua y del aire), sobre todo cuando se trata de emisión o vertidos procedentes de fuentes móviles.

3.1.2. *Incentivos fiscales*

Con estos incentivos se consigue tener una influencia considerable sobre hábitos de consumo y de comportamiento. Constituye una segunda categoría en la incidencia sobre dichos hábitos.

3.1.2.1. *Ejemplos*

- Impuestos diferenciados que se aplican a la gasolina con o sin plomo.

- La propuesta de Directiva del Consejo relativa al tiempo de impuesto especial sobre combustible de origen agrícola (COM (92) 36 final, de 28.2.1992).
- El impuesto carbono/energía previsto en la Comunicación de la Comisión «una estrategia comunitaria para limitar las emisiones de anhídrido carbónico y mejorar la eficacia energética. (SEC(91) 1.744 FINAL DE 14.10.1991).

Se pretende que durante el tiempo de desarrollo de este 5.º Programa de actuación «modernizar y racionalizar el conjunto de los sistemas fiscales para que puedan responder más adecuadamente a las necesidades de proteger la base de los recursos naturales y el medio ambiente».

Se considera hoy más eficaz desde el punto de vista económico la doble acción de:

- Gravar las actividades perjudiciales para la estructura económica de los recursos, incluido el medio ambiente.
- Reducir los impuestos que puedan repercutir negativamente sobre el empleo y las inversiones.

3.1.3. *Subvenciones directas o indirectas*

Se ha aprobado por la Comisión «un marco para la ayuda de Estado de tipo ambiental a fin de garantizar un sistema comunitario regulado, compatible con «quien contamina paga».

El marco deberá actualizarse para:

- «Que se tome en consideración la creciente implantación de los subsidios para determinados tipos de gasto ambientales».
- «Para velar por la integridad del mercado interior».

3.1.4. *Deducciones fiscales*

El desarrollo sostenible requiere que se preserve, en los Estados y Comunidades, el medio ambiente, tanto natural como el que crea el hombre que no perjudica al primero.

También se requiere actuar de tal forma que se regeneren por la acción natural los elementos naturales del medio que por su naturaleza se regeneran cíclicamente, forestal, fauna, flora, etc.

Para ese fin resultan de gran importancia las deducciones fiscales que van encaminadas a:

- Fomentar las inversiones en equipos «ecológicos».
- Fomentar las inversiones en procesos de producción limpios.

3.1.5. Auditoría ecológica

3.1.5.1. Finalidad

- «Señalar las zonas de riesgo».
- «Indicar el rendimiento en lo que respecta a la presencia de riesgos y la gestión».
- «Indicar los niveles de seguridad y salud en el lugar del trabajo».

3.1.5.2. La auditoría ecológica como herramienta de gestión

Este instrumento deberá considerarse, en primera instancia, como una *herramienta de gestión interna* que habría de dar indicación sobre la adecuación de la gestión de recursos, incluyendo el uso de materias primas, el consumo de energía, los niveles de productividad y los residuos».

3.1.5.3. Repercusiones sociales de la auditoría ecológica

3.1.5.3.1. A los accionistas, inversores, entidades financieras y aseguradoras

«Estas auditorías basadas en los recursos le proporcionan sus indicadores de rendimiento de la misma importancia que los informes contables tradicionales».

3.1.5.3.2. Para la Administración Pública y para el público en general

«Para la Administración Pública y el público en general, las auditorías ambientales proporcionan indicadores tanto de rendimiento como de cumplimiento, el cual daría un empuje a la confianza general de la población».

3.2. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL Y RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

La «responsabilidad ambiental» va hacia el concepto de «responsabilidad compartida», que tiene un carácter dual.

- «Por una parte, es importante compartir la responsabilidad de evitar seguir perjudicando al medio ambiente».
- «Por otra, está también la necesidad de proteger el interés común por el medio ambiente, asegurando que, si se produce un daño, éste se remediará debidamente mediante un mecanismo de compensación».

«La Responsabilidad será una importante herramienta en cuanto recurso último para castigar el expolio del medio ambiente.

«Además persiguiendo el objetivo de la prevención en la fuente, proporcionará un incentivo económico muy claro para la gestión y el control del riesgo, la contaminación y los residuos».

4. MECANISMOS DE ASISTENCIA FINANCIERA

El programa de acción sostiene que «no deberá suponer un coste adicional» en el «contexto del desarrollo sostenible».

- «La conservación de los recursos naturales».
- «La prevención de la contaminación y de los residuos».
- «La aplicación eficaz del principio *quien contamina paga*».
- «La acción y medidas política expuestas en este programa».

Y luego hace un propósito. Si se aplican las medidas «compensación, es de esperar que:

- Incrementen la eficacia industrial, económica y social.
- Incrementen la prosperidad, sin resultar más costosas que las prácticas actuales que entrañan mayores despilfarros.

El que suscribe no piensa igual que el voluntarismo de los redactores del Plan. Uno piensa que se pueden hacer compatibles las medidas de preservación del medio ambiente con un desarrollo adecuado, pero no siempre trae

aparejado costes adicionales, que, si bien es cierto que dichos costes han de ser asumidos por las sociedades y Estados, no es más cierto que se incrementan los precios de los productos elaborados bajo esas medidas, y por tanto disminuye la competitividad en relación con otros productos no elaborados con medidas o normas medioambientales.

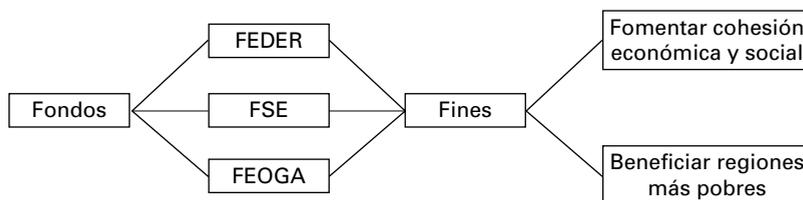
¿Qué solución podemos buscar? Pues, como siempre un pacto de prevención del medio ambiente, que los países de la Unión Europea podían —si no lo hicieron ya— convenir con los países industriales, sus competidores, USA, Japón, los dragones asiáticos, Canadá y los países suramericanos. Sé que se me puede tachar de ingenio, ya que ni siquiera llegaron a un acuerdo en la Conferencia de Río sobre la emisión de gases contaminantes, más difícil será sobre costes y procesos medioambientales.

También en el programa, y en lo referente a este Capítulo «las aportaciones financieras de la Comunidad o de fondos públicos no deben tener por efecto disminuir la responsabilidad fundamental de los correspondientes «ajustes» económicos, y no deben proporcionar una coartada cuando no se ha sido capaz de introducir la dimensión ambiental en los procesos de producción, en la opción del comportamiento individual y en las políticas y los programas pertinentes, económicos y sectoriales. Además, el hecho de que existan intervenciones financieras, no debe dar lugar al malentendido de que el desarrollo sostenible es más caro o menos rentable que el planteamiento de «laissez-faire».

No obstante determinados mecanismos financieros actuales y previstos tienen, y seguirán teniendo, una importante influencia sobre la consecución de objetivo de Programa.

4.1. LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES

La importancia de estos fondos es grande ya que «entre 1987 y 1993, el presupuesto se había duplicado en términos reales; en 1992, representaba aproximadamente el 27% del presupuesto comunitario.



4.1.1. Fondos FEDER

Son estos fondos los que más contribuyen al desarrollo económico, mediante su intervención directa en la financiación de las inversiones e infraestructuras productivas. Muchas de sus intervenciones repercuten sobre el medio ambiente. Dentro del FEDER, los fondos destinados a «proyectos ambientales» han experimentado un aumento considerable, pasando de unos 100 millones de ecus en 1985-1987 a alrededor de 700 millones en el programa anual (precios 1991), en parte como consecuencia de ENVIGIG y otras iniciativas comunitarias.

4.2. OTROS FONDOS

El Fondo Social Europeo (FSE) cuya finalidad es la formación y creación de empleo, y el Fondo Europeo Agrario de Orientación y Garantía (FEOGA) que está destinado al desarrollo natural y la agricultura ecológica, también contribuyen a la protección y mejora del medio ambiente.

4.3. LAS NORMAS DE APOYO COMUNITARIO

Son los contactos «entre los Estados miembros y la Comisión (como gestores de los fondos) deben ser conformes con la legislación de medio ambiente, y las actuaciones comprendidas deben someterse a una evaluación de sus efectos ambientales. Sin embargo, en los casos en que los modelos de desarrollo regional ponen un énfasis excesivo en el crecimiento económico a corto plazo, pueden aparecer efectos secundarios ambientales que están en contradicción con el objetivo de desarrollo sostenible. Concretamente se dará mayor importancia a la evaluación de las repercusiones más amplias de los planes, proyectos y programas en lo referente al medio ambiente y el carácter sostenible de desarrollo».

4.4. PRÓXIMA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES

4.4.1. Orientación de la reforma de los Fondos Estructurales

«Mediante la nueva reforma de los Fondos Estructurales, la Comunidad se propondrá fomentar un desarrollo sostenible, de conformidad con el artículo 2 del nuevo Tratado. En este contexto el desarrollo subvencionado mediante

fondos debería basarse en los puntos fuertes intrínsecos y en los recursos naturales de las regiones seleccionadas, y orientarse hacia procesos y productos de calidad elevada, lo cual supone un mayor nivel de integración de la dimensión ambiental en los propios procedimientos de los fondos (tratando el medio ambiente como una preocupación básica del proceso de desarrollo) y también una mejor coordinación y sinergia entre los diversos fondos. Una aproximación de este tipo será fundamental para la cohesión a largo plazo, económica y social de la Comunidad».

4.4.2. Orientación para los fondos FEDER

«En el caso del FEDER, el desarrollo asistido mediante fondos tendrá en cuenta la consecuencias ambientales. Se animará a los Estados miembros a que adopten un enfoque integrado, tomando plenamente en cuenta la evaluación del impacto ambiental en las primeras fases de la elaboración de planes y programas, y evitando una degradación ambiental que podría llegar a ser irreversible o requeriría medidas correctiva costosas en el futuro».

4.4.3. Papel del Fondo Social Europeo

«En lo que se refiere al FSE, este Programa subraya la importancia de los aspectos educativos y formativos, incluyendo indicaciones de los conocimientos técnicos profesionales que exigirá su aplicación efectiva. En el contexto del examen del Programa, y en colaboración con la Task Force de Recursos Humanos, Educación, Formación y Juventud, el FSE incrementará su apoyo a la creación de puestos de trabajo y a la formación en relación con actividades de medio ambiente que faciliten el desarrollo regional sostenible».

4.4.4. Oportunidades para promover una gestión responsable del suelo a través del FEOGA y el FSE

«Las oportunidades y los incentivos para promover una gestión responsable del suelo, los bosques y los ecosistemas a través del FOGA y el FSE aumentarán a medida que la Política Agraria Común se oriente hacia una gestión más equilibrada y dinámica de las zonas rurales de la Comunidad. Como principio general que se aplicará a la reestructuración de la PAC a largo plazo, para poder optar a las ayudas comunitarias se deberán cumplir progresiva-

mente condiciones relacionadas con la explotación de los recursos agrarios, y de otros recursos naturales, de un modo aceptable para el medio ambiente, y en última instancia de una manera que mejore la calidad del medio ambiente rural y del campo en general.

4.4.5. *El instrumento financiero de la Comunidad para el medio ambiente (LIFE)*

«Mientras los conceptos teóricos de responsabilidad ambiental y desarrollo sostenible gozan de una aceptación relativamente amplia, siguen, sin embargo, resultando bastante abstractos para la gran mayoría de los actores económicos. Los administradores, empresarios y consumidores no entienden de qué forma se espera de ellos que traduzcan los conceptos en su actividad cotidiana. En este contexto, las principales tareas de LIFE consistirán en:

- 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 la eficacia económica de los modelos y 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.

4.4.6. *Creación de un Fondo de Cohesión*

El artículo 130 D del Tratado de la Unión Europea establece que antes del 31 de diciembre de 1993 se creará un Fondo de Cohesión que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructura de transporte. Las potencias beneficiarias son: España, Grecia, Irlanda y Portugal.

Por su propia naturaleza, el Fondo presupone un nivel elevado de intervención comunitaria (85-90). El Fondo de Cohesión añadirá una nueva dimensión al esfuerzo de cohesión económica y social; será, para los Estados mencionados, el equivalente de lo que las políticas estructurales representan para las regiones.

Está previsto que la financiación a través del Fondo de Cohesión se ciña a las dos condiciones. Nos interesa resaltar la primera:

- Que los proyectos que se consideren deben tener su origen en la legislación comunitaria. En el caso de proyectos de medio ambiente esto significa que deberán ser el resultado de una decisión comunitaria que supone costes desproporcionados para las autoridades públicas del Estado miembro en cuestión.

4.4.7. *El Banco Europeo de Inversiones*

También cabe resaltar el papel del Banco Europeo de Inversión que en 1983 hizo una declaración oficial de intenciones en relación con la política de medio ambiente, la «Declaración de Políticas y Procedimientos Ambientales relacionados con el Desarrollo Económico», junto con el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regional, el PNUMA, el UNDP y la Comisión de las Comunidades Europeas, el BEI ha pasado a ser miembro del CDIE, el Comité de Medio Ambiente de las Instituciones Internacionales de Desarrollo».

En 1984, el equipo directivo sentó las bases de la política del Banco, permitiendo así que éste interviniera, en toda la Comunidad, en favor de proyectos relacionados con el medio ambiente.