

2. PONENCIAS. PRIMERA PARTE

COMISIÓN EUROPEA

MODERADOR: CARLOS DOMÍNGUEZ COLLADO

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE



La mesa de la primera fase de Ponencias. De izquierda a derecha, Raul Zorita, Giulia del Brenna, Javier Ruiz Tomás, Luis Carazo, Joaquín Carlos Arroyos y Carlos Domínguez (moderador).

1. EL NUEVO REGLAMENTO DE DESARROLLO RURAL

D. JOAQUIN CARLOS ARROYOS (*)

DIRECCIÓN GENERAL VI

Agricultura



I. La reforma de la PAC y la integración del medio ambiente

En mi exposición voy a utilizar datos de tres documentos que me parecen importantes en lo que se refiere a la agricultura y al medio ambiente. El primero de ellos se refiere al estudio que realizamos en el año 1997 sobre la aplicación del Reglamento 2078/92, por todos conocido, en España y en todos los Estados miembros de la Unión.

El segundo documento es la evaluación que hemos realizado, en 1998, de la aplicación de las medidas agroambientales, donde se llega a unas conclusiones muy interesantes a nivel de todo el territorio de la Unión Europea. El tercer documento es sobre el análisis de orientaciones para un desarrollo sostenible; se trata de un documento que se ha hecho en colaboración entre la DG-VI y la DG-IX, con consultas a los servicios asociados, y que refleja cuál es la postura de la Comisión en las propuestas que se está realizando fundamentalmente en el nuevo reglamento de desarrollo rural que ahora se está debatiendo dentro del conjunto de la Agenda-2000.

Como señala el primer documento citado, informe de la Comisión de 1997 de diciembre al Consejo y al Parlamento Europeo, el tradicional paisaje europeo y su variada biodiversidad son el resultado de muchos siglos de producción agraria. De ahí que el campo debe seguir siendo un medio vivo y en evolución donde el sector agrario desempeñe un papel de protagonismo principal, tanto como actividad económica destacada de las zonas rurales como forma más importante de utilización de la tierra.

La actividad agraria beneficia directamente al medio ambiente, mantiene el espacio natural y preserva hábitats seminaturales valiosos y a menudo amenazados, conjunto de circunstancias que hace que se tenga un especial cuidado en la aplicación de las medidas de la política agrícola común y de los Fondos estructurales, concretamente las del FEAGA Orientación que es el Fondo que a mí me concierne.

Sin embargo, la evolución de los mercados agrarios conlleva en muchos casos que los agricultores respondan a las presiones económicas intensificando la producción, infrautilizando las tierras marginales o

adoptando técnicas de producción intensivas causantes de daños medio ambientales. Pocos agricultores pueden mantener o adoptar técnicas respetuosas con el medio ambiente cuando éstas dan como resultado una disminución de las rentas.

La nueva reforma de la PAC contenida en la Agenda 2000 recoge las consideraciones medio ambientales necesarias en los principales regímenes de mercado y diseña una política consistente de desarrollo rural que representa el segundo pilar de la reforma de la PAC. Para evitar que la necesaria reorientación de la PAC y de la agricultura europea no suponga una intensificación de la producción que sea perjudicial al medio ambiente, con un abandono de las tierras marginales, es necesario conseguir un desarrollo sostenible a través de acciones que garanticen la constitución de un modelo de agricultura europea respetuosa con el medio ambiente, económicamente viable y socialmente aceptable.

La idea general que subyace en estas consideraciones que acabo de hacer es que los agricultores deben asegurar un mínimo de actividades en favor del medio ambiente, como parte integrante de los regímenes de apoyo de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), y que toda prestación suplementaria que vaya más allá del nivel de base de buenas tácticas agrícolas y del respeto de la legislación en materia de protección del medio ambiente debe de ser remunerada por la sociedad en forma de programas medioambientales. Esta es la parte que corresponde al FEOGA Garantía.

La propuesta de Reglamento de desarrollo rural va unida a una serie de propuestas de modificación de los reglamentos de las OCM. Y hay un reglamento de carácter horizontal que establece disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa de la política agraria común.

Para conseguir una mejor integración de los aspectos medio ambientales se introducen las medidas medio ambientales que se consideren necesarias, en razón de la situación específica de las tierras agrarias utilizadas y de la producción de que se trate.

Estas medidas medio ambientales pueden ser de tres tipos: el primero son las exigencias medio ambientales generales, o mínimas obligaciones estándar comprendidas en las buenas prácticas agrícolas y definidas a nivel comunitario nacional o regional.

El segundo tipo recoge las exigencias medio ambientales específicas cuando la situación de una organización de mercados necesita esfuerzos medio ambientales suplementarios. El tercer tipo consiste en compromisos de carácter medio ambiental suscritos por los agricultores, en el marco de los programas de desarrollo rural, de manera voluntaria.

Los Estados Miembros son quienes determinan, en función de la subsidiariedad, las sanciones que considera apropiadas a la gravedad de las consecuencias ecológicas. La ecocondicionalidad establecida en el reglamento horizontal por el incumplimiento de las normas medio ambientales obligatorias, puede establecer la reducción, e incluso la supresión de los beneficios procedentes de los regímenes de ayuda, si no se cumplen las condiciones medio ambientales específicas. La ecocondicionalidad debe contribuir a la mejora del medio ambiente y al desarrollo sostenible de la agricultura.

La aplicación de las medidas agroambientales debe examinarse en función de dos factores: el primero de ellos es el mensaje principal de las propuestas de reforma de la PAC en el marco de la Agenda-2000: el crecimiento de la competitividad. No es intención de la Comisión disminuir la posición competitiva de los agricultores acumulando exigencias medio ambientales que vayan más allá de lo necesario.

La aplicación de estas medidas tendrá por efecto consolidar la situación de la gran mayoría de agricultores que en la práctica respetan ya las exigencias medio ambientales. Y no sería justo que sean recompensados los agricultores que obtienen una ventaja competitiva a través de una utilización excesiva y perjudicial de los recursos medio ambientales.

Ciertamente, los agricultores que realizan en favor del medio ambiente medidas que sobrepasan los límites de buenas prácticas agrícolas pueden ser beneficiarios de las ayudas contenidas en los programas agroambientales que he citado antes.

El segundo factor que define la aplicación de las medidas agroambientales es la necesidad de tener en cuenta las demandas de la sociedad que no desea que las actividades agrícolas degraden el medio ambiente, provoquen graves problemas de erosión o destruyan los paisajes naturales a los cuales es particularmente sensible la sociedad.

La aplicación de las medidas previstas en el Reglamento horizontal, de la legislación medio ambiental y de la ecocondicionalidad, constituye un elemento esencial para garantizar prácticas agrarias respetuosas con las exigencias medio ambientales mínimas, salvaguardando la competitividad. Los Estados Miembros son los que van a aplicar estas medidas, de manera que se garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se eviten las distorsiones de mercado y de la competencia.

Una serie de medidas agroambientales específicas ha sido contemplada en las OCM, cuya reforma se propone en el marco de la Agenda-2000. Así, la retirada de tierras de la producción en el sector de cultivos arables reduce la presión sobre el medio ambiente. Pero deben establecerse unas normas obligatorias y apropiadas en esta OCM, tales como es la gestión medio ambiental de los barbechos.

En el caso del régimen de la carne de bovino, los pagos se estructuran de manera que se concede una ayuda suplementaria a las explotaciones extensivas definidas en referencia a una densidad de animales de 1,4 UGM por hectárea. En la nueva OCM de frutas y hortalizas, ya aprobada, se cofinancian programas operativos que no atenten contra el medio ambiente, respeten la legislación relativa a los pesticidas y fomenten la agricultura biológica. Todos estos programas operativos van acompañados, para su aprobación, de un estudio de impacto medio ambiental a nivel de suelo, de agua, de aire y a nivel de reciclaje de productos o de eliminación de residuos.

En la actual OCM del vino, los programas de arranque van unidos al estudio de su incidencia sobre la protección del medio ambiente. Su sustitución con una cubierta apropiada a la defensa del suelo contra la erosión es posible a través del Reglamento medio ambiental o el de reforestación.

II. El nuevo Reglamento de Desarrollo Rural

En lo que se refiere al nuevo Reglamento de desarrollo rural, contenido dentro de la Agenda 2000, debo decir que la propuesta de Reglamento está en estudio en el Parlamento y en el Consejo, y que en él se establecen las bases para una nueva política de desarrollo rural en Europa.

Se basa en seis principios: la multifuncionalidad del agricultor, productor, pero también dedicado al mantenimiento del patrimonio histórico y del patrimonio natural; la simplificación de los antiguos reglamentos en uno solo; la subsidiariedad de los Estados Miembros con sus estructuras responsables; la descentralización; la evaluación, insistiendo en una evaluación ex-ante, con consulta a las autoridades medio ambientales; y el control de la aplicación correcta de las decisiones.

Para la Comisión Europea, el desarrollo rural no puede ser solamente un anejo a la PAC, sino que debe ser un instrumento fuerte, eficaz y coherente para acompañar y completar la política de mercados agrícolas.

La actividad agraria es un componente esencial de la economía rural. Pero ella sola no puede asegurar la viabilidad y el desarrollo equilibrado de numerosos espacios rurales y resulta indispensable fomentar actividades complementarias o alternativas para evitar el éxodo rural.

Si se toma como criterio de "rural" una densidad de menos de 100 habitantes por kilómetro cuadrado, solamente el 17,5% de la población de la Unión Europea es rural, pero ocupa un 80% del territorio. De ahí la importancia de la multifuncionalidad que antes he señalado.

Si se considera el Producto Interior Bruto, los espacios rurales generan solamente del 8% al 30% de la media nacional. Sin embargo, esta apreciación no puede generalizarse porque ya sabemos que hay zonas rurales mucho más dinámicas en cada país.

En términos de empleo, la agricultura no representa más que el 5,5% del total de la Unión. Es evidente que las posibilidades de empleo rural surgen pues de otras actividades económicas para el desarrollo de la zona rural, como son el turismo rural, las actividades deportivas, el cuidado del medio ambiente, la creación de pequeñas y medianas empresas o los servicios ligados a las tecnologías de información y de comunicación, etc. Sin embargo, el mantenimiento de las actividades agrarias es fundamental para no agravar la desertificación económica y social y permitir la conservación del paisaje y de la biodiversidad.

El desarrollo rural no puede contemplarse como un simple acompañamiento de la PAC, sino que

debe ser considerado como un pilar esencial para hacer frente a un reto, principalmente en términos de empleo y mejora del medio ambiente. Se trata de poner en práctica una política integrada de desarrollo rural, expresada en la Conferencia de Cork en 1996, y que permita asegurar una mayor coherencia entre el desarrollo rural y la política de mercados y poner de manifiesto todas las facetas del desarrollo rural, así como de las labores agrícolas, fomentando la participación de los agentes locales.

Los principales rasgos de esta política de desarrollo rural en el ámbito legislativo de la Agenda 2000, son la simplificación, la flexibilidad para tener en cuenta las demandas territoriales y las interacciones de las distintas medidas. De tal forma que se pueda priorizar dentro de los programas de desarrollo rural, una mayor descentralización que se concreta en la posibilidad de decidir a nivel nacional o regional ciertas disposiciones de aplicación. Como, por ejemplo, la delimitación de las zonas desfavorecidas, las condiciones mínimas de concesión de las ayudas, la cuantía de las inversiones dentro de los límites del Reglamento simplificado de desarrollo rural que ahora se ha propuesto a aprobación. Esto se deja, aplicando principios de subsidiariedad, a la responsabilidad de los Estados Miembros.

Entonces, el Reglamento proporciona las bases de aplicación de estas acciones. Pero la propuesta y la definición, el detalle de cada una de las acciones, es responsabilidad de los Estados Miembros y de las Regiones.

También se trata de obtener una profunda implicación de las colectividades locales en la selección de la programación y en la aplicación, a través del establecimiento de la coparticipación, en las decisiones.

Las propuestas de acciones de desarrollo rural constituyen el segundo pilar de la PAC reformada y comprende, en el conjunto de la Unión, los cuatro tipos de medidas siguientes a cofinanciar por el FEOGA Garantía:

La primera son las medidas agroambientales: métodos de producción menos intensivos, gestión de espacios y de recursos naturales, biodiversidad (antiguo reglamento 2078/92). La segunda son las ayudas a la prejubilación de los agricultores para dinamizar y modernizar la agricultura. La tercera son las medidas de reforestación y de promoción del

papel económico ecológico y social de las actividades forestales. Estas tres medidas constituyen lo que hasta ahora han sido las medidas de acompañamiento de la PAC. Ahora se añade a ellas una nueva y cuarta medida con una clara incidencia medio ambiental, como son las indemnizaciones compensatorias para los agricultores de zonas desfavorecidas.

Como saben, estas indemnizaciones compensatorias abarcan tres tipos de zonas: las zonas de montaña, las zonas de despoblamiento y las zonas de handicap naturales específicos. El artículo 19 de la propuesta de Reglamento de desarrollo rural dice que dentro de los handicaps específicos puede considerarse los condicionantes medio ambientales de alguna de las zonas.

Es de destacar que estas últimas zonas de handicaps específicos, teniendo en cuenta el artículo 19, pueden llegar a abarcar hasta el 10% de las SAU de cada Estado Miembro. Hasta ahora la limitación era un 4%, luego ahí hay un margen de maniobra de un 6% para poder incluir restricciones o zonas que tienen unas características especiales medio ambientales.

Para el resto de las medidas de desarrollo rural la cofinanciación es del FEOGA Orientación en regiones Objetivo 1. Pero no es una aplicación directa del medio ambiente, sino que es unir las medidas medio ambientales a acciones que se financian a través de regímenes de ayudas comunitarios, como son las inversiones en las explotaciones agrarias, la instalación de jóvenes agricultores, la formación, la transformación y la comercialización de productos agrícolas.

Sin embargo, en las zonas de objetivo 2 estas medidas pasan a ser cofinanciadas por el FEOGA Garantía, y también coordinadas, por supuesto, con las medidas cofinanciadas con los Fondos estructurales tal y como sucede en el caso de Objetivo 1.

Fuera de objetivo, el conjunto de todas las medidas, sean las procedentes de FEOGA Orientación, más las cuatro que he señalado de FEOGA Garantía (las que antes eran las medidas de acompañamiento, más las indemnizaciones compensatorias), todas ellas van a ser cofinanciadas por el FEOGA Garantía, añadiéndose una serie de medidas que están recogidas en el artículo 31 de la propuesta de Reglamento. Estas son la mejora de tierras y la concentración, los servicios de reemplazamiento y sustitución, la comercialización de productos de calidad, la mejora

de las condiciones de vida (algunas con implicación ambiental clara), la renovación y desarrollo de pueblos, la gestión del agua, la mejora de estructuras, el fomento del turismo y el artesanado, la preservación del medio ambiente, la reconstitución del potencial dañado por catástrofes naturales, objeto de directivas específicas o de reglamentos específicos, y la Ingeniería Financiera.

En lo que se refiere al Medio Ambiente en el Reglamento de Desarrollo Rural no tenemos mucho tiempo para desarrollarlo, pero hay que decir que el medio ambiente es posterior a la PAC. Sin embargo, ha habido ya consideraciones agroambientales desde el paquete Mansholt de 1972, con la primera definición de zonas desfavorecidas y que las medidas de desarrollo rural que están contenidas dentro de este Reglamento se refieren a la integración de condicionantes medio ambientales en todas las medidas relativas a las inversiones a las explotaciones agrarias, a la comercialización y transformación de productos agrarios, a las ayudas a la servicultura y fundamentalmente a las indemnizaciones compensatorias en favor de las zonas desfavorecidas.

La definición y contenido de las medidas medio ambientales ha sido el centro de la estrategia medio ambiental en el marco de la PAC. La aplicación del Reglamento 2078/92 empezó muy despacio, con 127 programas hasta 1997, pero ha ido evolucionando y actualmente cubre 27 millones de hectáreas y un millón de explotaciones en la Unión Europea: es decir el 20% de las tierras cultivadas en la Unión Europea.

Los gastos han pasado de 100 Mecu en 1993 a 1.700 Mecu en 1998. Ahora debe estar del orden de 2.200 millones de euros. En la previsión financiera de la Agenda 2000 hay establecida una cifra de 2.800 millones de euros anuales para las tres medidas de acompañamiento.

La aplicación del Reglamento 2078 ha sido importante, primero para la agricultura con mejora medio ambiental, pues representa el 40% de los programas. Después para los sistemas de baja intensidad, con el 35% de los programas. Posteriormente la gestión de tierras sin producción, el 14% de los programas. La agricultura ecológica, el 8% de los programas. Y los proyectos de formación y demostración que han sido el 3% de los programas aprobados.

La cofinanciación prevista en el Reglamento de Desarrollo Rural es del 75%, como hasta ahora en zonas de Objetivo 1, y del 50% en otras zonas. Con la posibilidad de que la contribución comunitaria pueda incrementarse en el 10% para las medidas que presenten un interés particular desde el punto de vista medio ambiental.

En lo que se refiere a las primas, se han concentrado los 12 niveles actuales en 3: 600 euros por hectárea para los cultivos anuales, 900 para los cultivos perennes especializados y 450 para otros usos de la tierra. Aquí quisiera hacer una referencia a la ecocondicionalidad de que hemos hablado antes, del Reglamento horizontal, en el sentido de que estas primas que acabo de citar se pueden incrementar cuando conlleve las acciones medio ambientales una pérdida de renta superior a estos límites. Entonces, los Estados Miembros podrán establecer una ayuda debidamente justificada que cubra la diferencia con la pérdida de renta o con el incremento de costes que no esté compensada por las primas, con los importes previstos en el artículo 5 del Reglamento horizontal y que proceden de la ecocondicionalidad y de la modulación de las ayudas. Es decir, que en este sentido el Reglamento es más flexible y permite a los Estados Miembros establecer una modulación más amplia.

(*) Las opiniones del autor no reflejan necesariamente las de la Comisión Europea.

2. INTEGRACIÓN DE LA AGRICULTURA EN EL MEDIO AMBIENTE (1)

(1) Presentación basada en la propuesta de la Comisión para la reforma de la PAC.

D. LUIS CARAZO (*)

DIRECCIÓN GENERAL XI

Medio Ambiente, Seguridad Nuclear
y Protección Civil

Nuestra misión principal, como Sector Agricultura de la DG-XI, es colaborar con nuestros compañeros de la Dirección General-VI, responsables del desarrollo de la política agraria común, en la integración de los parámetros de preocupación medio ambiental dentro del diseño de los instrumentos de aplicación de la Política Agraria Común.

Somos, por lo tanto, una unidad o sector dentro de la Dirección General de Medio Ambiente que se dedica específicamente a hacer integración medio ambiental en la agricultura. Y creo que es un reflejo interesante de como la Comisión adapta sus estructuras, otorgando una prioridad primordial a todo lo que se refiere a integración medio ambiental.

Trataré de hacer una presentación basada en dos elementos. El primer elemento, que ha sido ya parcialmente comentado por el señor Arroyos en la Comunicación "Hacia una agricultura sostenible" que ha sido recientemente publicado por la Comisión. Posteriormente trataré de dar una panorámica muy breve, pero más concreta, de cuál ha sido la puesta en práctica de las medidas agroambientales en diferentes países de la Unión, en base a un documento de evaluación del programa 2078 que fue discutido

a finales del año pasado al Comité de Estructuras Agrícolas (el Comité Star).

El documento tiene dos partes: una de tendencias e interacciones, y una segunda parte de los aspectos políticos de la reforma de la PAC en el contexto de la Agenda 2000. La parte de tendencias e interacciones no trata de ser un documento científico en el que se expliquen todas y cada una de las interacciones entre medio ambiente y agricultura. Trata, sobre la base de una serie de ejemplos, de demostrar la percepción de la Comisión sobre una interacción doble: por un lado, la agricultura como un factor de degradación medio ambiental, al menos en algunos casos, y por otro la agricultura como un factor esencial de mantenimiento del medio ambiente en muchos otros casos.

El documento subraya la intensificación de la agricultura europea durante las últimas décadas. A nivel de Región existen datos muy relevantes. Cómo ciertos tipos de producciones, a pesar de no haber aumentado a nivel de la Unión, sí han aumentado en algunas regiones. De hecho, la Comisión publicó hace un año aproximadamente un informe referente a la carne de porcino, donde se demuestra el enorme grado de

concentración regional de este sector. Una especialización de las explotaciones que está llevando desde una policultura cada vez más en declive, hacia una especialización en la mayoría de las explotaciones.

Dentro de las interacciones que son definidas por el documento se indican cinco aspectos de interacción agricultura y agua: agotamiento de recursos, salinización (tanto por intrusión de aguas marinas como por utilización de aguas de riego con altos niveles de sales), problemas ligados a los nitratos y al fósforo, y los problemas de utilización de fitosanitarios. En referencia a la gestión del territorio se mencionan problemas ligados fundamentalmente a la erosión, a la compactación de suelos y pérdida de fertilidad y problemas de intensificación de rotaciones. En lo que respecta al cambio climático y la capa de ozono, se mencionan, entre otros problemas, las emisiones de amoníaco y de metano ligadas a las explotaciones ganaderas y también los posibles problemas o daños a la capa de ozono de algunos productos fitosanitarios como el bromuro de metilo.

En el capítulo de biodiversidad se hace una mención a las dos Directivas: Hábitats y Aves. Se mencionan la existencia muy clara de algunos tipos de especies que están ligadas a los hábitats agrarios y cuya persistencia depende de la continuación de un tipo de agricultura de baja intensidad. Se subrayan también los peligros medio ambientales del abandono. Y por último, se otorga una gran importancia a los elementos paisajísticos de la agricultura, mencionando los elementos tradicionales, las terrazas, y los problemas medio ambientales que eventualmente pueden ser ocasionados por su deterioro.

La segunda parte del documento realiza una visión medioambiental de los elementos de reforma de la Política Agraria Común propuestos dentro de la Agenda 2000. El contexto de la reforma es conocido por todos. Por un lado, las presiones internacionales que están teniendo lugar en la Organización Mundial de Comercio y en otros organismos internacionales sobre el libre mercado. Por otro lado, un comportamiento razonable de precios a nivel internacional, una presión creciente de la opinión pública respecto a las cuantías de la política agraria común y una mayor concienciación de la necesidad de integrar el medio ambiente dentro de la política misma.

Se consagran tres principios básicos dentro de esta reforma: la *subsidiariedad*, entendida tanto a nivel

de Estados Miembros como a nivel de Regiones; la *integración* de los diferentes instrumentos, con objeto de que se asegure una mayor eficacia a nivel de terreno, y finalmente la *simplificación*.

El objetivo es conseguir una agricultura más competitiva para aprovechar el buen comportamiento de los mercados internacionales de los productos agrícolas, pero que en ningún caso fuera una agricultura que degradará al medio ambiente. Una agricultura, en el peor de los casos, neutra desde el punto de vista medioambiental.

Por un lado, los agricultores estarán obligados, per-sé, a respetar las buenas prácticas agrarias. Y aquellos agricultores que vayan por encima de esas buenas prácticas agrarias tendrán derecho a ser reembolsados en base a los servicios medio ambientales que están prestando a la sociedad.

El Reglamento horizontal es un nuevo instrumento que puede tener una importancia básica en la integración del medio ambiente dentro de la Política Agraria Común, al consagrar la ecocondicionalidad para los pagos directos. La eco-condicionalidad se podrá aplicar de acuerdo con tres modalidades: medidas agroambientales, ligar los pagos de las OCM a la normativa medio ambiental, o bien ligarlos a normativas medio ambientales específicas de cada una de zonas concernidas. Principalmente, el objetivo del Reglamento horizontal es dotar a los Estados Miembros de un instrumento para minimizar y neutralizar los efectos negativos para el medio ambiente que pueden ser causados por la agricultura intensiva.

Existen asimismo posibilidades de integración, no sólo dentro de ese Reglamento horizontal que va a afectar a todas las OCM, sino independientemente en cada una de las OCM. Por ejemplo, se propone un incremento muy importante de la prima de extensificación de vacuno, y se propone dentro del sector de vacuno y del sector lácteo la posibilidad de modular los pagos compensatorios, que van a ser incrementados, con objeto de compensar por el decrecimiento de precios. Una parte de esos pagos compensatorios será igual para todos los productores de la Unión. Mientras que otra parte de los pagos compensatorios, con unos máximos establecidos dentro del Reglamento, podrán ser distribuidos o modulados por los Estados miembros en función de una serie de criterios. Algunos de los cuales pueden ser criterios medio ambientales.

Con respecto a las medidas de desarrollo rural, me gustaría indicar que en su primer artículo se hace mención una vez más al concepto de desarrollo sostenible. En Viena, el Consejo Europeo pidió a la Comisión que hiciera un esfuerzo de integración, sobre todo en tres sectores: transportes, energía y agrícola. De forma que las propuestas legislativas de la Comisión relativas a esos tres sectores deberán acompañar un estudio de evaluación ambiental.

Las medidas agroambientales son contratos ofrecidos a los agricultores. Contratos diseñados por las autoridades nacionales y que compensan a los agricultores en función de una serie de acciones que van por encima de lo que se puede considerar buena práctica agrícola.

Las primas de esas medidas agroambientales están calculadas en función de tres elementos: la pérdida de ingresos que puede originar las acciones emprendidas por el agricultor como base de ese contrato; los costes extras que puede implicar la aplicación de esas acciones; y un pequeño incentivo que está con un tope máximo del 20% de la ayuda.

En cuanto a las indemnizaciones compensatorias de zonas desfavorecidas. Los pagos, según la propuesta de la Comisión, pasan de pagos por cabeza a pagos por hectárea, con objeto de evitar que este tipo de instrumento conduzca a una intensificación de la carga ganadera y por lo tanto pueda conducir a problemas medio ambientales.

Dentro del capítulo forestal, fundamentalmente lo que hace es recoger las medidas existentes y se propone una nueva medida de protección. Una medida de protección para los bosques de escaso valor comercial y alto valor medio ambiental. Es una medida que, desde nuestro punto de vista, puede significar, si se aplica correctamente y de una forma lo suficientemente intensa por parte de los Estados Miembros, un gran avance en la protección del bosque mediante instrumentos de la Unión Europea.

Pasando a la segunda parte de mi exposición, haré una presentación rapidísima del informe de evaluación que presentó la Comisión a finales del año pasado al Comité Star, sobre la aplicación de las medidas medio ambientales. El nivel de cobertura, como ha sido indicado anteriormente, alcanza ya el 25% de la superficie agraria útil de la Unión Euro-

pea. Existen algunos casos, como Austria, que ha alcanzado ya el 80%, Finlandia el 75%, Alemania el 39%, Irlanda el 24% y Francia el 23%. Existen enfoques diferentes en cada uno de los Estados miembros: programas de naturaleza horizontal bastante amplios en Alemania, en Austria, en Irlanda y en Francia. Sin embargo, en otros países existen otros mucho más localizados. Y existen países en los que se ha seguido un enfoque mixto para ambos programas.

Con respecto al porcentaje de utilización de cada uno de los países y la evolución del gasto, desde el año 1993 hasta las estimaciones de 1998, vemos a Alemania con 285 millones de Ecus; a Francia 143 millones de Ecus; a Irlanda 113 millones de Ecus; a Italia 179 millones de Ecus.

En virtud del principio de la subsidiariedad, las medidas agroambientales han tenido una utilización muy diferente en cada uno de los países, dependiendo de cómo cada una de las administraciones ha otorgado una prioridad diferente a los distintos capítulos que podían ser cofinanciados dentro de las medidas agroambientales. En el caso de Holanda, por ejemplo, ha dedicado el 66% a proyectos de formación. Mientras que en Francia el 79% son sistemas de mantenimiento de sistemas agrícolas de baja intensidad.

Son algunos resultados, muy preliminares, en la evolución de los programas medio ambientales. Sin duda es un reto para los evaluadores, pero ya hay algunos datos de los informes parciales presentados por diferentes Estados Miembros. En Finlandia hay evidencias de una reducción, dependiendo del tipo, de fertilizantes de entre un 10 y un 30%. Este es un país que presenta la tasa más importante de aceptación del programa. Se observa una reducción del 7% en cultivos herbáceos y un 30% en la utilización de fitosanitarios en cultivos leñosos en Austria. En un programa en la región de Emilia Romagna, en Italia, se han verificado incrementos de hasta el 100% de algunas especies de aves protegidas, tras la creación y el mantenimiento de humedales ligados a la actividad agrícola.

En Alemania se ha seguido un sistema de evaluación de las diferentes medidas, otorgando una serie de niveles de importancia en el impacto, en los recursos bióticos y abióticos y también las diferentes medidas que contemplan el programa.

Suecia es otro ejemplo de cómo la evaluación, siguiendo las indicaciones de la Comisión, está convirtiéndose en un elemento de mejora continua de los programas. Y de cómo las sucesivas mejoras y modificaciones de los programas medio ambientales están incorporando los resultados de la evaluación. Finalmente presentamos ejemplos de algunas medidas que han sido integradas dentro del programa agroambiental por diferentes Estados miembros.

En fertilizantes y pesticidas, existen medidas de abandono total de su utilización o de una utilización inferior a lo que marcaría la buena práctica agrícola: restricciones en el tipo de fertilizantes y pesticidas usados, en el método de aplicación, en la zona de aplicación y utilización de acuerdo con criterios biológicos.

En las explotaciones ganaderas existen medidas de limitación de densidades, prescripción de rutina de pastoreos, gestión de estiércoles y utilización de razas específicas. En praderas y pastos existe control específico de las especies invasoras, limpieza de la maleza, restricciones en la temporada de siega, limitación sobre el uso de maquinaria y la conversión de praderas anuales en praderas permanentes.

En cultivos anuales y perennes existen medidas para aumentar la separación de las líneas de siembra, limitaciones en la utilización de maquinaria, calendarios restrictivos de cultivo, restricciones sobre las rotaciones, utilización de abonos verdes, de cultivos intercalares, limitaciones de riego, mantenimiento de terrazas, utilización de bandas tampón, utilización, mantenimiento o instauración de setos y contravientos, ampliación de márgenes en las parcelas, mantenimiento de charcas y lagunas y la protección de árboles aislados dentro de las parcelas.

En el aspecto de diversidad genética existen programas de razas locales de peligro de extinción, programas específicos de mantenimiento de la flora local en peligro de extinción, de variedades locales silvestres pero con peligro de desaparición medio ambiental y ligadas a una práctica agrícola.

Y finalmente, en las parcelas retiradas de producción existen diferentes medidas de creación de biotopos, de mantenimiento de terrenos abandonados de la práctica agrícola forestal.

(*) Las opiniones del autor no reflejan necesariamente las de la Comisión Europea.

3. LOS ESPACIOS NATURALES Y LA AGRICULTURA. LOS ASPECTOS JURÍDICOS

D. JAVIER RUIZ TOMÁS (*)

DIRECCIÓN GENERAL XI

Medio Ambiente, Seguridad Nuclear
y Protección Civil



La agricultura, desde el punto de vista del derecho "coercitivo" comunitario, que impone obligaciones en el ámbito del medio ambiente, no es en sí misma uno de los sectores más regulados. En realidad, salvo algunas prohibiciones y limitaciones en el uso de determinadas sustancias, particularmente por su peligrosidad, que vienen existiendo desde hace tiempo, la única Directiva que se aplica específicamente en temas agrícolas desde el punto de vista medioambiental es la Directiva de protección contra la contaminación producida por los nitratos en la agricultura (91/676/CEE).

Hay algunos principios contenidos en el derecho originario, en el Tratado de Maastricht, que tienen bastante interés en este ámbito. Sobre todo un principio nuevo (en el Tratado) que ya estaba en el V Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente. Se trata del principio de desarrollo sostenible y la idea que conlleva este término: asegurar que en el futuro queden posibilidades de subsistencia para los que nos sucedan. Es decir, no acabar con los recursos a base de explotarlos con el único interés de maximizar una producción o maximizar un beneficio sin tener en cuenta a las siguientes generaciones.

Otros principios del Tratado que serían de interesante aplicación en el ámbito de la agricultura son los que contienen el artículo 130, que versan sobre la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Muchas veces, en las prácticas agrícolas, para intentar compensar una naturaleza del terreno no muy beneficiosa se intenta forzar la productividad por medio de una transformación física del medio, como pueden ser irrigaciones, con su consiguiente riesgo de sobre explotación y agotamiento de los acuíferos (con posibilidades de recarga limitadas), o con el uso abusivo de productos como los fertilizantes que contienen sustancias contaminantes que, a su vez, inciden, por ejemplo, en la calidad de las aguas subterráneas y consecuentemente en la calidad del agua para el consumo humano.

Todas estas implicaciones, casi todas negativas, se derivan de un concepto de la explotación agrícola que no es muy compatible con el principio del desarrollo sostenible. Puede llegarse a encontrar soluciones para estos problemas, adoptando ciertas medidas. Por ejemplo, identificando unas áreas que pueden sufrir más que otras a causa de la concentración de masas ganaderas que, por ejemplo en Holanda, pero también en partes de Cataluña, plan-

tean problemas graves de contaminación por nitratos. Se intenta, por tanto, aplicar programas que tienden a una reducción gradual de esos vertidos, la aplicación de códigos de buenas prácticas agrícolas, la identificación de las áreas más vulnerables para asegurar su más completa protección, así como a la racionalización de las dimensiones de las explotaciones en cuestión.

Hay un principio del Tratado, quizá el más importante, que no se aplica demasiado y que es "el que contamina paga". Un principio que también se podría interpretar a la inversa: el que contamina menos, o promete no contaminar, o se esfuerza en no contaminar, podrá disfrutar de ciertos beneficios. Unos beneficios que ya se plantean en el derecho comunitario, donde los Estados Miembros están autorizados por el Tratado para adoptar ellos mismos todo tipo de incentivos fiscales, como es sujetar a una menor presión fiscal a quien contamina menos, o bien gravar (incluso progresiva o geoméricamente) más a quien contamina más.

Los problemas que nos encontramos en la Comisión, provocados por ciertas prácticas agrícolas con incidencias sobre el medio ambiente, y muy en particular sobre los espacios naturales, son todos aquellos que están relacionados con las Directivas de Conservación de la Naturaleza (79/409/CEE sobre la conservación de las aves silvestres, y 92/43/CEE sobre la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres). También algunos relativos a la Directiva de Evaluación de la Incidencia de determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente (85/337/CEE modificada por la 97/11/CEE).

Las obligaciones que imponía la Directiva 79/409, en relación con las zonas de especial protección para las aves (ZEPAs), eran fundamentalmente las de evitar su contaminación y su deterioro, así como cualquier perturbación que afectara a las aves. Dichas perturbaciones podrían ser producidas, por ejemplo, por agricultores molestos con las aves protegidas que comían las semillas, estropeando los cultivos, así como por proyectos de infraestructura, carreteras, pantanos, embalses, grandes proyectos de irrigación, que deterioraran o redujeran el hábitat natural de esas especies protegidas.

Estas obligaciones quedan compensadas por las ayudas comunitarias destinadas al medio ambiente

(Fondo de Cohesión, en lo que se refiere a los grandes proyectos de infraestructura y medio ambiente; financiación de determinados proyectos por el Instrumento LIFE; los Fondos estructurales contienen medidas muy concretas de financiación de proyectos agrícolas, incluyendo - FEOGA- posibilidad de ayudas financieras para incorporar prácticas agrícolas respetuosas y compatibles con el medio ambiente, e incluso compensar las pérdidas que puede sufrir el agricultor por tolerar la presencia de especies protegidas).

Otra Directiva, la de conservación de hábitats naturales (92/43/CEE), reemplaza con su artículo 6.2, 6.3 y 6.4 lo que antes decía el artículo 4.4 de la 79/409/CEE en cuanto a las zonas protegidas bajo el derecho comunitario. La nueva Directiva es mucho más flexible que la anterior, puesto que cambia y limita la naturaleza de las obligaciones de protección y permite muchas más intervenciones de lo que sería tolerable bajo la Directiva Aves, ya que se permite mediante justificación de razones de interés público de primer orden y un examen de alternativas que demuestre la ausencia de otras posibilidades, la ejecución (mediante la oportuna y adecuada compensación) de muchos proyectos que antes no hubiera sido posible ejecutar en este tipo de zonas.

Quería referirme brevemente también a la Directiva de Impacto Ambiental (85/337/CEE), modificada por la Directiva 97/11/CEE, en vigor desde el 14 de marzo de 1999. La nueva Directiva precisa y amplía el contenido de la Directiva original, en el sentido de que incluye dentro del concepto de espacios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de decidir por el Estado Miembro si un proyecto debe o no ser sometido a la evaluación de impacto ambiental, los espacios protegidos, no ya bajo el derecho comunitario, sino también bajo el derecho nacional. Cosa que hasta ahora no ocurría.

Es decir, ahora, según los criterios contenidos en el anexo III de la nueva Directiva 97/11/CEE, además de las características y localización del proyecto, a la hora de determinar si debe ser sometido o no a evaluación de impacto, se incluye también la consideración de si el espacio está protegido o no bajo el derecho nacional como espacio natural. Esto no deja de ser lógico, puesto que ese espacio natural era de tan reconocida importancia a escala nacional o regional como para merecer ser calificado bajo una figura

de protección bajo ese derecho nacional o regional (autonómico en España), es coherente que se analicen más profundamente las posibles consecuencias sobre el mismo de cualquier proyecto de los enumerados en el anexo II de la Directiva (siendo la evaluación de los proyectos que figuran en el anexo I de cualquier modo obligatoria).

Dentro de los proyectos relacionados con la agricultura que deben ser sometidos a una evaluación de impacto ambiental según la Directiva 97/11/CEE, se encuentran por ejemplo todos aquellos proyectos de extracción de aguas subterráneas con una cierta detracción de caudal mayor de 100 millones de metros cúbicos; los transvases de recursos hídricos entre cuencas fluviales y susceptibles de utilización en irrigaciones agrícolas; las instalaciones para crías intensivas, sobre todo de aves de corral y de cerdos, que plantean problemas muy particulares de contaminación y que por primera vez aparece en el anexo I; las presas, que antes eran un proyecto del anexo II, a partir de 10 millones de metros cúbicos de capacidad de embalse pasan a ser proyectos donde la evaluación de impacto es obligatoria (Anexo I).

Tenemos un buen número de proyectos del anexo II que se refieren o que están en relación con la agricultura, como las de concentración parcelaria, la puesta en cultivo de terrenos incultos o seminaturales, proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura, incluyendo la irrigación y el allanamiento de terrenos que no sean los incluidos ya en el anexo II, la plantación inicial de masas forestales, las talas para el cambio del uso del suelo, las instalaciones para la cría intensiva de ganado no cubierto por aquellos que ya están reflejados en el anexo I, la cría intensiva de pesca o Acuicultura, la recuperación de tierras al mar. Y dentro de la categoría de "otros proyectos", que aparecen al final de este anexo II, se habla también de temas como urbanizaciones y presas.

Estos proyectos del anexo II pueden ser o no sometidos a evaluación de impacto. Es decir, hay una cierta discreción que se confiere al Estado miembro para juzgar si deben o no ser sometidos a evaluación. La Directiva impone una doble vía:

- Se puede hacer una apreciación caso por caso para determinar si el proyecto deberá o no ser sometido a evaluación según las características del mismo, sus dimensiones o su localización. Lógicamente debe tener en cuenta si se trata o no de una zona sensible o protegida bajo las Directivas de Naturaleza o bajo el derecho nacional o regional (ver anexo III).
- Se pueden establecer también unos criterios o umbrales a partir de la capacidad o la dimensión. Pero hay que tener cuidado en la adopción de criterios o umbrales, porque la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia no permite al Estado miembro suponer que por el mero hecho de haber establecido un umbral ya se puede quedar tranquilo, porque si el proyecto no llega al umbral no necesita en ningún caso proceder a una evaluación. Habrá que tener en cuenta los criterios del anexo 3 y hacer una apreciación caso por caso, que servirá para excluir la necesidad de la realización de un estudio de impacto ambiental, o para confirmar su conveniencia.

Quisiera insistir en que disponemos de toda una gama de instrumentos financieros, FEDER, FEOGA, FSE, para facilitar la puesta en práctica de todas estas políticas y buenas prácticas agrícolas, compatibles e incluso beneficiosas para el medio ambiente, sin olvidar las iniciativas que el Estado miembro pueda tomar para beneficiar y fomentar el uso de prácticas compatibles con el medio ambiente.

Por último cabe destacar que la agricultura, en muchísimos casos, ha contribuido a la conservación del medio ambiente y ha preservado los espacios naturales. Esta dinámica no tiene porqué cambiar. Debo decir que las transformaciones que ha sufrido el paisaje original por la práctica agrícola con el transcurrir del tiempo ha contribuido a la creación de nuevos hábitats naturales que muchas veces han tenido incluso más importancia que los originales y ha contribuido a preservar e incluso a aumentar la biodiversidad.

(*) Las opiniones del autor no reflejan necesariamente las de la Comisión Europea.

4. LA INTEGRACIÓN DE LA FORMACIÓN AMBIENTAL EN LOS FONDOS ESTRUCTURALES

GIULIA DEL BRENNA (*)

DIRECCIÓN GENERAL V

Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales



Para todo lo señalado anteriormente, por compañeros de las otras Direcciones Generales, hace falta formación. La integración de la Formación ambiental en los Fondos estructurales ya se hace desde la reforma de los Reglamentos del año 1993 en donde se contempló una mayor integración de las consideraciones ambientales en las políticas estructurales, y particularmente en la programación y la ejecución de los proyectos y actuaciones.

Era, en definitiva, poner en forma jurídica la idea del desarrollo sostenible. Porque los Fondos son el instrumento del desarrollo. Y si se cree, como vemos y me parece cierto, que el desarrollo tiene que ser respetuoso del medio ambiente, hace falta tener mucho en cuenta esas consideraciones. Sobre todo en el que es el segundo gran instrumento financiero de la Unión Europea.

Se hace formación ambiental en el marco del FSE aunque no tanto desde los comienzos. Hemos asistido a evoluciones más recientes que han desembocado en una mayor consideración del tema y, particularmente, gracias a la Comunicación de la Comisión sobre política de cohesión y medio ambiente (COM 95-509 del 22.11.95), y a la Comu-

nicación de la Comisión sobre medio ambiente y empleo (COM 97-592 de 18.11.97).

En estas Comunicaciones se explicaba que no se había hecho todo lo posible y que se había ignorado el hecho de que ahora, en Europa, hay un uso excesivo de los recursos naturales y un uso no suficiente de los recursos laborales de mano de obra. Y también que tenemos problemas ambientales y problemas de paro. Por otro lado, que el sector medio ambiental representaba en Europa tres millones y medio de empleo, según datos de 1997, y es un sector con fuerte potencial de expansión. Esto ha sido un poco ignorado y se intentó poner mayor énfasis en que el desarrollo sostenible conlleva la idea del medio ambiente. Pero que también el medio ambiente puede ser un nuevo yacimiento de empleo.

Con la reprogramación del Objetivo 2, que no toca tanto al ámbito rural, en 1997 se dio mucho mayor énfasis al tema de la formación medio ambiental, particularmente en el eje prioritario 2 que es el de protección del medio ambiente. Nos preguntamos si podemos cambiar la situación. Toda esta evolución se concreta bastante bien en la pro-

puesta de la Comisión Europea de nuevos Reglamentos de los Fondos estructurales para el 2.000/2006.

Ya conocemos la simplificación y la racionalización que se hace de los objetivos prioritarios. Es decir, que quedan tres únicos Objetivos: el Objetivo 1, para regiones menos desarrolladas; el Objetivo 2, para zonas con deficiencias estructurales urbanas y rurales; y el Objetivo 3, para políticas de sistemas de educación, formación y empleo.

Aquí se añaden dos principios horizontales que se tienen que tener en cuenta en cualquiera de las acciones. El primero es justamente el de desarrollo sostenible. Y el segundo es el de la igualdad entre hombres y mujeres. Observando estos dos principios vemos un poco la evolución experimentada, tanto en el caso de la igualdad entre hombres y mujeres como para medio ambiente.

Lo que se quiere ahora es que se tomen en cuenta, en todas las acciones de los Fondos estructurales, estas dos consideraciones. Que el medio ambiente, la preocupación por el medio ambiente, esté en todo. Cuando se habla de desarrollo sostenible no se puede decir que se aplique el principio en un campo sí y en otro no porque no se usen recursos naturales. Lo mismo se puede decir respecto al principio: no hay temas en que no estén hombres y mujeres. Por eso me parece interesante la evolución paralela y teórica de los dos principios.

La idea en los nuevos Fondos es promover un enfoque integrado, o como ya se decía en el Reglamento de 1993, integrar las necesidades de protección del medio ambiente en la definición y aplicación de las medidas y en todos los sistemas: de evaluación, de preparación de los Marcos, de preparación de los ejes prioritarios, etc.

Es necesario reforzar la cooperación con las autoridades competentes, y me parece que la Red de Autoridades Ambientales es un buen ejemplo de lo que se puede hacer en este campo. El medio ambiente es un tema que puede ser bastante técnico y complejo y hace falta que en los Estados miembros y en la Comisión se refuerce la coordinación para usar de la mejor manera posible los recursos técnicos que existen en la materia. Es preciso potenciar la evaluación de la situa-

ción del medio ambiente, antes, durante y después de las actuaciones para ver, no sólo que se actúa en favor del medio ambiente, sino que el sistema funciona.

La forma de traducir todo esto en el tema de la formación podría simplificarse diciendo que hay dos objetivos. El primero es proteger y mejorar el medio ambiente a través de la formación. Porque para actuar en el medio ambiente, para hacer todo lo que dicen las Directivas y los programas, hacen falta cualificaciones a veces particularmente elevadas o técnicas nuevas que cambian continuamente. El segundo, dentro de la idea plasmada en la Comunicación de la Comisión de 1997, es potenciar el empleo del sector del medio ambiente.

¿Cuáles son los medios? Primero la formación específica, con un gran campo en agricultura. Por citar por ejemplo tenemos el programa pluri-regional del Objetivo 1 de agricultura y desarrollo rural, que hizo mucho a nivel de Comunidades Autónomas y a nivel más nacional para desarrollar formaciones específicas en el tema agrícola sobre lo que es el medio ambiente. Lo que se puede hacer, y me parece a medio plazo muy interesante, es la formación integrada. Significa que cuando se hace una formación para una profesión o para la reconversión de un cierto tipo de agricultura, hace falta poner muy claras las consideraciones ambientales, el impacto posible que puede tener esa formación, esta profesión, etc. en el ambiente natural y lo que se puede hacer para mejorar la situación y para evaluar el impacto. Se trataría de que cada persona en el medio rural actúe como un agente medio ambiental.

Hay temas para los que hace falta tener competencias muy claras, específicas y técnicas. Pero si cada persona formada en el tema agrícola lleva un nivel de base de competencias medio ambientales, avanzaremos mucho más y se irán creando unas exigencias nuevas que pueden dar origen a nuevas posiciones.

El Marco de los nuevos Reglamentos va a descentralizar mucho las actuaciones y, en consecuencia, va a ser cada vez más un tema nacional, regional, local. Será pues necesaria una voluntad muy fuerte para poner en prácticas estas Directivas. La Red puede servir obviamente para otra serie de competencias entre las autoridades nacionales, locales, etc.

Por último, quisiera recordar otra vez la Comunicación de 1997 sobre el medio ambiente y el empleo hacia una Europa sostenible. Las áreas que se destacaron como más importantes fueron Industria, Transportes, Energía, Consumo y Agricultura. Y dentro de la Agricultura se destacaron, como particularmente importantes, las áreas de protección de áreas naturales, pantanos, ríos, parques naturales, y áreas naturales. No todas las áreas están protegidas por una Ley, pero todas las áreas naturales agrícolas o rurales tienen que ser protegidas y mejoradas desde el punto de vista del medio ambiente.

Otras áreas son la explotación sostenible de los bosques, particularmente en lo que toca a mantener

la biodiversidad. Los cultivos no alimenticios para uso industrial. La biomasa, pensando en que hay un potencial muy fuerte en lo que es el desarrollo de energías alternativas, limpias y que pasan también por producciones agrícolas distintas de uso no alimentario. Y finalmente, la agricultura orgánica que es un tipo de agricultura de alto valor añadido respecto al medio ambiente y que se está desarrollando bastante ahora en Europa.

(*) N.B. Las opiniones del autor no reflejan necesariamente las de la Comisión Europea.

5. LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE EN LA UNIÓN EUROPEA

D. RAUL ZORITA (*)

DIRECCIÓN GENERAL XI

Medio Ambiente, Seguridad Nuclear
y Protección Civil



Haré un breve resumen histórico de la política de medio ambiente en la Unión Europea. En el Tratado de Roma, el medio ambiente no existía, no apareciendo hasta el Acta Única. En realidad, se aplicó política de medio ambiente en virtud del artículo 235, que recogía lo que no estaba contemplado en los Tratados.

En el Acta Única, el Título 7 dice: "las exigencias de la protección del medio ambiente será una componente de las demás políticas comunitarias". El tema es importante, y teniendo en cuenta que el Acta Única es como la Constitución de un Estado, las declaraciones constituyentes son importantes en tanto en cuanto se van a ir desarrollando.

El Tratado de Maastricht dice ya, en su el Artículo 2, que la Comunidad hará un crecimiento sostenible no inflacionista, respetando al medio ambiente". De no existir el medio ambiente en el año 1957, pasamos al año 1992 donde ya se habla del medio ambiente en el artículo 2. El artículo 130 R) del mismo Tratado dice que no solamente las exigencias de la protección del medio ambiente han de ser una componente, sino que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición

y realización de las otras políticas comunitarias. Se emplea la palabra "deben" integrarse en las otras políticas comunitarias.

Finalmente, el Tratado de Amsterdam de 1997 dice en su Artículo 2: "La Comunidad tiene por misión promover un desarrollo armonioso sostenible y un nivel elevado de protección y mejora de calidad del medio ambiente". Después, en el Artículo 3, contempla la política del medio ambiente. Y en el Artículo 6 (subiendo desde el antiguo 130 R), se dice que "las exigencias de la protección del medio ambiente deben de estar integradas en la definición y la realización de las políticas de acciones de la Comunidad establecidas en el Artículo 3". Es decir, el medio ambiente forma parte de todas las políticas para promover un desarrollo sostenible o duradero.

El tema ya forma parte de las exigencias o de los objetivos de la Unión Europea. Está en los Tratados y recogido claramente, otorgando al medio ambiente un carácter horizontal. El medio ambiente ya no existe tan sólo como tal sino que forma parte de todas las políticas. Esto es importante y es una baza que hemos de jugar y desarrollar entre todos.

La política que se está llevando en la Dirección General-XI es la siguiente. Una parte concierne a tratados internacionales, como es el tema de Kioto, y otra parte se dirige a fomentar lo que llamamos las infraestructuras ambientales: residuos, tratamientos de aguas, etc. En el fondo no son temas que podríamos considerar ambientales como tales, sino que es la creación de unas infraestructuras necesarias por un tipo de desarrollo que nosotros hemos elegido. Porque no es concebible que después de haber creado unos residuos no los tratemos. Eso no es política ambiental, sino una necesidad de infraestructuras debidas y forzadas por un determinado tipo de desarrollo.

La verdadera política ambiental no es la que hacen los de medio ambiente, es que la hacemos todos. Es la que hacen en Agricultura, en Industria, en Turismo, Comercio y Energía. Porque es la integración del medio ambiente en el resto de las políticas. Estamos hablando de un modelo de desarrollo. Ese es el mensaje que hay detrás de toda la política que se está realizando en Bruselas, de adónde se pretende llegar y que se pretende transmitir a los países miembros.

Esto no quiere decir que Bruselas, igual que todo Estado que se precie, no tiene sus contradicciones. Nosotros también padecemos la linealidad de los conceptos y no estamos acostumbrados, hasta cierto punto, a trabajar de una forma coherente. Pero sí que lo pretendemos.

Esta Red de Autoridades Ambientales, que en España está encontrando una colaboración importante, puede dar modelos de desarrollo que no son modelos de desarrollo ambientales, sino modelos de desarrollo de futuro.

Para alcanzar un tipo de desarrollo, para hacer lo que llamamos la política de medio ambiente, disponemos de instrumentos legislativos y financieros. Los instrumentos legislativos, descritos por el Sr. Ruiz Tomás, creo que no deben ser coercitivos. Por ejemplo, la Directiva de evaluación ambiental se puede ver desde dos puntos de vista: como un trámite administrativo para que nos aprueben un proyecto, o bien como un elemento de planificación.

Debemos empezar a pensar que no porque un proyecto esté afectado por la Directiva tendremos que hacer una evaluación de impacto o no, sino por-

que lo consideramos un elemento de planificación respecto al medio donde se va a realizar y que nos puede servir para mejorar el proyecto. Es una manera de enfocar las cosas, simplemente es una idea que lanzo y nos consta que ya hay personas que lo hacen así. Si vieramos la evaluación ambiental como algo añadido, se hará el trámite administrativo, pero no servirá para el objetivo de planificar mejor.

La Directiva de Hábitats es otro tema a considerar ya que la gestión de los espacios naturales contribuye a su conservación. Otra Directiva importante es la IPPC, que afecta sobre todo a temas industriales para prevención de la contaminación y que se encuentra en fase de desarrollo. Todas ellas son Directivas que se integran en el resto de las políticas.

Encontramos a continuación los instrumentos financieros. Aquí se abre el gran debate: el medio ambiente necesita dinero o no necesita dinero. Hay quien dice que sí y hay quien dice que no. Pero si Vds dicen que van a seguir haciendo su política energética o industrial como la han hecho siempre, sin tener en cuenta el medio ambiente, y dicen que también tendremos que crear un fondo de medio ambiente para medidas correctoras de lo que hemos hecho siempre así, entonces estamos haciendo dos políticas: una política de desarrollo y una política de medio ambiente que va a necesitar mucho dinero para enmendar el proyecto de los demás. Es decir, para hacer ambiental un proyecto que no ha sido concebido ambientalmente.

Hay la otra teoría. La que dice que el medio ambiente no necesita dinero porque el dinero está ya desde el principio. Si a la hora de planificar tenemos en cuenta las consideraciones ambientales, entonces los gastos teóricamente ambientales forman parte del proyecto mismo. Es otro tipo de concepción por el que nosotros estamos apostando.

Es posible que, a lo mejor, los ambientalistas somos los que menos tenemos que decir en este asunto. Y que son los propios profesionales, más abiertos a otro tipo de implicaciones, los que deben empezar a idear otro tipo de desarrollo. Este es, en definitiva, el mensaje que quiero dar. No quiero hablar de medio ambiente, quiero hablar de desarrollo. Pero un desarrollo que estamos haciendo entre todos y sobre todo los profesionales que no son ambientalistas.

Se ha hablado aquí del tema agrícola, de medidas medio ambientales y de la agricultura biológica. Todo eso me parece estupendo, pero quiero decir que hay también que incidir donde se hacen las grandes inversiones en agricultura. Decir, a la hora de planificar, que vamos a tener en cuenta algo que, a lo mejor, nos va a favorecer a largo plazo.

El Conseller de Agricultura ha dicho algo muy interesante de cara a una agricultura, sobre la productividad y la competitividad dentro de la Organización Mundial de Comercio. Europa, tal vez, no tenga la fuerza para imponer un modelo de desarrollo de cara a lo que se está defendiendo en Estados Unidos. La especificidad propia del tipo de producción podría favorecer el tipo de agricultura en determinados países, especialmente en el nuestro. Son factores sobre los que hay que reflexionar.

Tenemos que hacer frente a la inercia administrativa y tenemos que pensar juntos en esta fase de programación 2.000-2.006. Tenemos que hacerlo por una necesidad y una imposición de la Unión Europea, como es la integración del medio ambiente. Ponernos a pensar juntos con las autoridades ambientales para presentar los PDR. Creo que tanto los medioambientalistas tienen mucho que aprender de otros sectores, como que otros sectores tienen mucho que aprender de los ambientales. Finalmente diré que en este momento, cuando se está ya programando para el próximo período, no programéis solos. El medio ambiente no es un coto de los medioambientalistas, es un tema de todos.

(*) Las opiniones del autor no reflejan necesariamente las de la Comisión Europea.