

2. PONENCIAS

COMISIÓN EUROPEA

MODERADOR: CARLOS DOMÍNGUEZ COLLADO

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE



Mesa de las Ponencias de la Comisión Europea. De izquierda a derecha, Carlos Domínguez Collado (moderador), Raúl Zorita y María Alfayate.

1. POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES: MOVILIDAD SOSTENIBLE EN LA UNIÓN EUROPEA

D^a MARÍA ALFAYATE JIMENEZ

UNIDAD DE TRANSPORTES URBANOS LIMPIOS

Dirección General de Energía y Transportes

Comisión europea

El problema o gran parte de los problemas medio-ambientales ligados al transporte vienen dados por el enorme crecimiento que está sufriendo este sector: estamos presenciando un crecimiento del transporte que, en muchos casos, supera al propio crecimiento económico y quizá esto es más acentuado hoy por hoy o parece que las perspectivas para los próximos años son más acentuadas, con respecto a la parte de mercancías que lo que corresponde a la parte de pasajeros.

El problema principal que se deriva de este crecimiento es el incremento de la demanda de transportes, teniendo en cuenta que este aumento es más significativo en determinados modos, y normalmente, suelen ser los menos respetuosos o más dañinos para el medio ambiente; a modo de ejemplo, baste con ver un poco la diferencia existente en el desarrollo del transporte por carretera y el transporte por ferrocarril desde los años 70 hasta el 98: la carretera ha crecido casi un 30% en estos 30 años mientras que el ferrocarril ha pasado de un 21% a un 9%. A estos datos pueden añadir otras ideas u otros datos como es el crecimiento del tráfico aéreo en un 6 o en un 7% anual, sin entrar en detalles de por qué está creciendo tanto, cómo inci-

de en la liberalización del mercado u otra serie de políticas.

Podemos decir que los modos que desarrollamos o que presentan un mayor crecimiento son aquellos que parecen, al mismo tiempo, tener unas mayores externalidades negativas para el medio ambiente. A este respecto hay una serie de estrategias que, tanto la Comisión Europea junto a los Estados Miembros, como junto a otras instituciones internacionales, se están tratando de desarrollar para llegar a acuerdos que permitan, de alguna forma, atacar ese incremento de efectos negativos que se derivan del transporte y cito como ejemplo la Comunicación de la Comisión sobre transporte y CO₂ de 1998, en la cual se presentaba una estrategia para reducir a la mitad el incremento de las emisiones de CO₂ provenientes del transporte. Hay una serie de compromisos internacionales como es el acuerdo de Kioto, por el cual, tanto la Comisión Europea como los Estados Miembros, se comprometen a reducir las emisiones de gases con efecto invernadero en un 8% en el período 2008-2012 con referencia a los niveles de los años 90 y hay que tener en cuenta que, sin embargo, las previsiones de crecimiento de las emisiones de estos gases son contrarias a lograr el equilibrio

que pide Kioto; también cabe citar la existencia de otra serie de acuerdos voluntarios como fue el Auto-Oil para reducir en el 2008 el CO2 emitido por los coches nuevos a una cantidad de 140 gramos por kilómetro.

Por lo que se refiere a las nuevas iniciativas en las que está trabajando la Comisión Europea, de cara a los próximos años, en materia de transporte nos encontramos trabajando en estos momentos en la re-edición del Libro Blanco sobre la Política Común de Transportes, documento base de la política de este sector que data del año 1992; estamos analizando cómo la situación claramente ha cambiado, cómo el transporte ha crecido mucho más de lo que se esperaba en el año 1992, cómo este crecimiento conlleva una serie de efectos y cuáles son las vías por las que se pueden sentar las bases para los años venideros.

Al mismo tiempo, se están revisando las orientaciones de la Redes Europeas de Transporte y un tercer pilar es todo el debate que hemos iniciado con vistas a la presentación del que, probablemente, será el nuevo Libro Verde en materia de transporte urbano.

La idea que subyace tras la revisión del Libro Blanco es determinar cuáles son los problemas actuales, cuáles son las posibles soluciones o alternativas y los distintos agentes que están implicados en ellas; por último, hay que señalar la existencia de una serie de nuevas disposiciones en materia medioambiental a las cuales tiene que atender, lógicamente, la política de transportes y tratar de ver como realmente ponemos todo eso en común.

Dentro del contexto de la revisión realizada en el seno de la Dirección General de Transportes se están desarrollando una serie de discusiones con agentes externos tanto con representantes de Estados Miembros como con representantes del mundo privado y actores que tienen algo que decir en esta materia.

Las líneas de revisión de las orientaciones de la Red Transeuropea de Transporte están siendo revisadas actualmente. Los objetivos principales son, por un lado, tratar de eliminar los 'cuellos de botella' que existen y que son fácilmente identificables, apostando por la intermodalidad cuando sea posible, realizando obras de infraestructura y otra serie de medidas acompañantes.

Hay que tratar de facilitar la transferencia entre modos, por lo que debemos intentar apoyar el desarrollo de otros modos alternativos pero a un coste que, al mismo tiempo, sea razonable. En este sentido hay que tratar de facilitar la interoperabilidad de las líneas ferroviarias: de nada sirve hacer un paquete ferroviario que liberalice el acceso a las redes y que presente una serie de medidas de calificación por uso de infraestructuras si las redes no son interoperables entre distintos países, es decir, es imposible que un tren cruce una frontera si las corrientes y los requerimientos técnicos son diferentes.

Por otro lado, tenemos la situación de la ampliación europea hacia los países del Este, con lo cual hay que empezar a mirar cómo adecuamos o cómo les ayudamos a adecuar sus infraestructuras para que, llegado el momento, se pueda realizar la conexión con las redes transeuropeas; también se va a incidir en el uso o incremento del uso de las nuevas tecnologías para la mejora de la gestión de los distintos modos de transporte.

En los últimos años se ha venido invirtiendo, con cargo a los Fondos Comunitarios, en la red transeuropea alrededor de un 20%, pero se quiere ir más allá y, además, se está ampliando el horizonte de lo que entendemos por gestión del tráfico y, en este sentido, nos salimos un poco de lo que en principio podría pensarse de la gestión del modo carretera o del modo ferrocarril, existiendo una incidencia fundamental de las indicaciones de la Comisión y de la Dirección General acerca del concepto de la gestión de tráfico aéreo. Una de las iniciativas que ha lanzado la nueva Comisión es tratar de construir lo que se denomina 'cielo único': 15 Estados Miembros que comparten un mismo espacio; se está trabajando tanto en cómo construirlo, como en ver cuáles son los requerimientos técnicos y todas las medidas que puedan ayudar a la construcción de este espacio aéreo único a nivel del cielo europeo para tratar de incrementar o mejorar la gestión.

También contamos con el proyecto Galileo, sistema civil de navegación y posicionamiento por satélite, cuyo objetivo es redundar en una mejora de la gestión del tráfico y del uso de las infraestructuras, tanto para los individuos en un futuro como para todos aquellos operadores privados en el campo del transporte. Aunque ahora parezca irreal el objetivo final es que podamos disponer de todas estas redes por satélite que permitan la localización de cualquier

tipo de vehículo u objeto, de aquí a unos años. Otro aspecto importante es el paquete ferroviario: la revitalización de los ferrocarriles, el apoyo en el desarrollo de los corredores ferroviarios de mercancías, etc.; en cuanto a éstos últimos, hace tiempo se adoptó un acuerdo en el Consejo, en el que, por primera vez, determinados corredores se iban a liberalizar a nivel europeo para el transporte de mercancías por ferrocarril. Se acordó con el Parlamento Europeo que se invertiría un 55% de todos los fondos de las regiones europeas, como mínimo, en ferrocarriles.

Concentrándose ahora en las líneas generales en las que se está trabajando con vistas al debate que sobre el transporte en las ciudades se va a iniciar con los distintos agentes y las distintas autoridades a nivel local, regional, nacional y europeo, lo que parece estar claro es que uno de los grandes problemas del transporte, con consecuencias medioambientales negativas, son las ciudades. El 80% de los habitantes europeos viven en núcleos urbanos o en lo que pueden considerarse núcleos urbanos, con lo que una gran cantidad de tráfico y de los movimientos se concentran en estas áreas. Desde el punto de vista de la Comisión Europea hay que iniciar un debate serio sobre si hace falta limitar el acceso de vehículos a las ciudades de alguna forma y, si es necesario, cómo se debe hacer. Aunque ya se han realizado experiencias piloto, realmente, hay muy pocos casos en Europea donde exista un control claro de acceso al centro.

Si decidimos controlar el acceso a los núcleos urbanos y vamos a poner en tela de juicio las necesidades del uso de los vehículos privados hay que ofrecer unas alternativas claras a los usuarios del transporte y potenciar el desarrollo de un transporte público, es decir, ofrecer unas alternativas de calidad que verdaderamente respondan a las necesidades que tiene el ciu-

dadano. Esto no se puede hacer de forma aislada ni por la Comisión Europea ni por las autoridades locales ni por nadie, pero siguiendo un poco la línea que se está desarrollando en otros campos se va a tratar de fomentar el trabajo en equipo.

Es un gran riesgo para los políticos implantar medidas tales como la limitación del acceso a las ciudades debido a la ignorancia de la reacción de los votantes, que pone en peligro su continuidad en el cargo. A nivel europeo se han realizado distintos proyectos que han estudiado desde los niveles de peaje que se podían imponer por entrar a las ciudades hasta su grado de aceptabilidad por los distintos grupos sociales. Sin embargo, por primera vez, tenemos un proyecto en el que se van a implantar, en estas ciudades, a escala global, a lo largo de los próximos cuatro años, un sistema de control de acceso de distinto tipo haciendo uso de las diversas tecnologías disponibles.

El posible pago de una tarifa por una nueva carretera debería ir asociado a una reinversión en el transporte alternativo, en el transporte local y regional. Esto serían los sistemas integrados de tarifas, es decir, una visión de las cosas no de forma aislada, sino que de alguna forma asegura que los ingresos que entran por un lado, como es el caso de su utilización, verdaderamente se reinviertan en proveer unas alternativas a los ciudadanos y no terminen en las arcas del estado.

En este sentido, puedo decir que nos encontramos trabajando de una forma cada vez más estrecha tratando de ver qué alternativas son las que resultan más aceptables desde un punto de vista de eficiencia energética, y quizá en las ciudades sea donde más claramente se puedan ver unos efectos positivos y unas sinergias de un trabajo conjunto.

2. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA. ESPECIAL ATENCIÓN A LA POLÍTICA DE TRANSPORTES

D. RAÚL ZORITA DÍAZ

DIRECCIÓN DE POLÍTICA DE INTEGRACIÓN E INSTRUMENTOS MEDIOAMBIENTALES

Dirección General de Medio Ambiente

Comisión Europea

Buenos días. Es ésta una ponencia que va dirigida, fundamentalmente, a aquellas personas que no han asistido a reuniones de la Red para tratar de explicar todo lo que implica el concepto de la integración del medio ambiente en las políticas sectoriales.

El concepto de medio ambiente ha cambiado bastante desde hace treinta años, desde el concepto más o menos idealista y bucólico de los ecologistas de los años 70.

Comencé a trabajar en la Comisión Europea en 1989. Por aquella época, a mi despacho venían a verme los ecologistas, después empezaron a verme las administraciones, más tarde, las empresas y desde hace un par de años vienen a verme los bancos. Esto, en mi opinión, es un signo de que el medio ambiente ha entrado en la actividad económica. Y ello es importante porque un concepto que parecía un 'juego de niños' resulta haberse convertido en un motor de la sociedad.

En el Tratado de Roma no hay ni un solo artículo que hable de medio ambiente, se puede decir que, más bien, no le interesaba a nadie. Es a partir del Tratado de la Unión Europea de Maastricht cuando se

comienza a hablar de medio ambiente desde un punto de vista estructurado.

Merece la pena resaltar el artículo 7 del Acta Única Europea de 1986, que dice, más o menos literalmente, que las exigencias de la protección del medio ambiente serán una componente de las demás políticas comunitarias. Su Título 7 introduce el principio de 'quien contamina paga', pero lo más innovador e importante que allí aparece es esa frase que me permito repetir por su validez: 'las exigencias de la protección del medio ambiente serán una componente de las demás políticas comunitarias'. Y quiero recordar que el Acta Única es la Constitución de la Unión Europea y el hecho de aparecer allí es significativo.

Conviene resaltar asimismo el Tratado de Maastricht, en cuyo Artículo 2 dice, entre otras cosas, que la Comunidad tiene como objetivo 'promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo así como conseguir un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en la Comunidad, así como un crecimiento sostenible no inflacionista' que respete el medio ambiente. Y esto es una declaración de principios, considerando además

significativamente importante el hecho de que este objetivo aparezca en el segundo artículo. Y más adelante, en el ya antiguo Artículo 130-R nos recuerda no que el medio ambiente será un componente más sino que determina las exigencias de la protección del mismo, exigencias que deben integrarse en la definición y realización de las otras políticas comunitarias. En la modificación del Tratado, en Amsterdam, el Artículo 130-R está desarrollado en el 174 y siguientes. Pero es en su Artículo 6 donde se establece que 'Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad establecidas en el Artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible'. El citado Artículo 3 establece todas las políticas de la Comunidad y cuando se recalca en el artículo 6 "definición y realización" quiere decir cuando se esté definiendo una política se tenga en cuenta el medio ambiente desde el principio como un factor más a tener en cuenta.

Como persona, estoy condicionado por mi educación, mis estudios, mi personalidad, etc. y por ello respecto de lo que aquí estoy opinando no puedo hablar jamás objetivamente, porque lo que yo entiendo al leer estas palabras es que en la definición y en la realización de una política, no importa en qué sector, tenemos que tener en cuenta los aspectos ambientales. Y, frente a la inercia que nos caracteriza a todos y cada uno de nosotros y que nos hace resolver los problemas desde nuestra propia perspectiva; yo, por ejemplo, soy agrónomo y cuando pienso en regadíos lo que pretendo hacer es darle agua a la tierra, o aquellos economistas que opinan que todo lo que no rinda no sirve; ante todo ello, yo defiendo los equipos pluridisciplinarios. Y creo en ellos porque para mí el medio ambiente forma parte de una totalidad, la visión lineal de las cosas es una visión parcial y la visión conjunta es la visión que se acerca más a la realidad del hombre. En el tema del medio ambiente, el considerar las cosas en todo su contexto es un paso decisivo e imprescindible.

Si se va a hacer una carretera o una industria, se ha de integrar y compaginar la variable ambiental. Por supuesto que cada uno de nosotros nos sentimos más seguros haciendo lo que estamos habituados a llevar a cabo: yo como agrónomo haciendo unos regadíos o un ingeniero de caminos haciendo una carretera, porque cuando éste hace la carretera la realiza como él quiere pero, respecto a todo lo que implica esa carretera, puede saber menos. Así, cuando

se decide que hay que hacer la carretera, se debe hacer, pero siendo capaces de dialogar entre nosotros, de crear grupos interdisciplinarios. Recordamos, además, que hay un artículo en la Constitución de la Unión Europea que expresa muy claramente que se ha de tener en cuenta el medio ambiente en todo tipo de políticas y acciones. Y frente a las personas interesadas que aducen que el medio ambiente 'sólo son los pájaros', me gustaría responderles que, en mi opinión, el medio ambiente no son sólo los pájaros: el medio ambiente es el aire, el agua, el suelo, la persona... eso es lo que es para mí el medio ambiente y ése es el concepto que nosotros debemos integrar como personas.

¿Cómo se hace la política de medio ambiente en Bruselas? En primer lugar, quería decir que en Bruselas se negocia todo. Cuando una Directiva aparece es porque previamente ha habido consenso. La legislación comunitaria es el consenso de los acuerdos entre los países y las Directivas las aprueba el Consejo. Cuando a un funcionario le encomiendan la realización de una Directiva, éste empieza a buscar gente que le asesore. De hecho, hay empresas privadas en Bruselas que asesoran de una forma completamente desinteresada a los funcionarios para darle información. La elaboración de una Directiva puede durar como mínimo de dos a cinco años, momento en el que hay que incidir en como va a ser esta Directiva, ya que este proceso funciona por grupos de presión igual que todo en la vida. Hemos de ser conscientes de que la información y la fase de elaboración es parte fundamental de lo que va a poner en esa Directiva. Y eso lo tienen que tener claro los Estados Miembros.

¿Y cómo se hace la política ambiental? Principalmente con tres instrumentos: los legislativos, que son las Directivas y los Reglamentos, los fiscales y los económicos. Si consideramos los aspectos legislativos, hay que aclarar que en la preparación de cualquier Directiva han participado todos los Estados Miembros y por ello no es algo que se les esté obligando a aceptar, pues ellos han participado activamente, o por lo menos eso deberían haber hecho, en su realización.

Los elementos fiscales son una de las asignaturas pendientes de la Unión Europea porque la fiscalidad es una forma de discriminación entre los países, cada uno quiere mantener sus ventajas para ser más competitivo, etc. No obstante, se están introduciendo en diversos países en mayor o menor grado, según sus intereses, pero lo cierto es que hay instrumentos fis-

cales, incluso obligatorios, en el contexto medioambiental.

Respecto a los instrumentos financieros, cuando a mí me preguntan ¿cuánto dinero tienen para medio ambiente?, yo respondo: el que usted quiera. Teniendo en cuenta que el medio ambiente está integrado en todas las políticas, de hecho así lo indican los tratados, esto hay que ejercerlo. Por eso, el dinero de medio ambiente es 'todo'. En mi opinión puede ser tan ambiental una depuradora como una carretera, porque en ambos casos se han de tener en cuenta tanto las circunstancias que hacen que dicha actividad sea válida como las alternativas que permitan que ese tipo de infraestructura, que por supuesto, influirá en el medio ambiente, sea una estructura permanente y que destruya, por decirlo de alguna manera, lo menos posible. El dinero dedicado a la realización de la carretera es un dinero para medio ambiente porque 'medio ambiente' como sector no existe, porque el medio ambiente es todo, no es algo sectorial: el medio ambiente se ha de integrar en el sector industrial, en el sector de turismo, en el sector de infraestructuras... el medio ambiente es un concepto de desarrollo. El medio ambiente forma parte del territorio, de la persona; es la interrelación que hay entre un territorio y lo que lo sostiene.

En cada lugar el desarrollo sostenible debe ser distinto, no se puede hacer el mismo tipo de desarrollo sostenible en Copenhague que en Málaga porque no tiene nada que ver. Por ello, hay que tener cuidado con estos conceptos porque las soluciones deben estar adaptadas al territorio y en la Unión Europea la riqueza que supone su diversidad se puede emplear en otros sentidos.

Lo fundamental, por lo que existe esta Red, respecto a lo que yo pretendo y al objetivo de la integración, es que en este momento se está negociando la planificación de los Fondos Europeos en España del 2000 al 2006, lo que significan 42.000 millones de euros. Es mucho dinero y tanto yo como la Red, intentamos que se gaste bien y no sólo medioambientalmente, sino que también lo debe ser adaptándolo a la propia estructura de nuestro país, pues no tiene por qué existir el mismo desarrollo en Andalucía que en Aragón. De ahí la absoluta necesidad de dialogar y ése es el mensaje de la integración. La integración se lleva a cabo con diálogo y éste es el objetivo de las Jornadas Temáticas y de la reunión plenaria de mañana de la Red.

No pretendemos que esto sea una Red de Autoridades Ambientales, la prueba es que hemos hecho que en esta Red estén los representantes de los Fondos a nivel comunitario y a nivel de administración, los representantes del Ministerio de Hacienda que reciben el dinero de Bruselas, los funcionarios de la Dirección General de Política Regional que da las subvenciones de FEDER, los funcionarios de la Dirección General de Política Agraria que dan las subvenciones de FEOGA y los funcionarios del Fondo Social Europeo, los del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que son los que gestionan el Fondo Social y por último, el representante del Ministerio de Agricultura que ha asistido a todas las reuniones y que no ha podido venir hoy. Lo que buscamos dentro de esta Red es el diálogo y, verdaderamente, la integración. Deben saber que los que más saben de lo que se puede hacer en España y lo que puede ser un desarrollo sostenible en este país son ustedes y, desde luego, nosotros en Bruselas. Yo creo que si pudiéramos establecer un diálogo a nivel de Comunidades Autónomas, no entre transporte y medio ambiente, sino entre economía, transporte, medio ambiente y el resto, la visión global de lo que puede ser un desarrollo sostenible sería más que importante.

Quería hacer ahora una referencia a mi compañera Giulia Del Brenna del Fondo Social Europeo que tenía una intervención, pero como estamos en plena programación en Bruselas no ha podido venir. Lo que sí que quiero decir es que Giulia ha sido la persona que ha conseguido, junto con esta Red, la integración del medio ambiente en el Fondo Social Europeo. Esta Red ha elaborado un módulo de sensibilización ambiental que se va a impartir en todas las acciones del Fondo Social Europeo y en todos los sectores, es decir, que el sentido horizontal del medio ambiente está presente aquí. Porque, como he comentado anteriormente, el medio ambiente es una visión global y horizontal, y así, cuando una persona reciba un curso de informática que tenga, digamos, 100 horas lectivas, va a tener 3 horas donde le van a enseñar unos conceptos ambientales, ¿para qué? para que le sirva. Ese módulo ha sido elaborado por la Red y se va a impartir en todos los cursos de formación ocupacional que se van a hacer.

Y aprovecho también la ocasión para indicar que este módulo y cursos específicos de integración del medio ambiente también se pueden incluir en el contexto del transporte y seguramente podrán contar con financiación del Fondo Social, por lo que, en definitiva, ustedes tienen la palabra.