



# Red de Autoridades Ambientales

**Jornada I: "Los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión y Medio Ambiente".**

**Santander, mayo de 1998**

# RED DE AUTORIDADES AMBIENTALES

## I JORNADA DE FORMACIÓN

### INTRODUCCIÓN

El presente documento recoge el contenido de las ponencias presentadas en la Jornada de Formación celebrada en Santander el 26 de mayo de 1998, a raíz de la 2ª reunión de la Red de Autoridades Ambientales española. Dicha Red fue formalmente constituida en diciembre de 1997, encomendándose su coordinación técnica al Ministerio de Medio Ambiente, como autoridad ambiental central.

La Red de Autoridades Ambientales nació fruto de la necesidad. Uno de los pilares básicos de la Unión Europea, como parte integrante de su propia constitución, son los Fondos Estructurales. A través de estos Fondos se lleva adelante la política de solidaridad y cohesión interna de la Unión. Al mismo tiempo, mediante los correspondientes Reglamentos y Marcos Comunitarios de Apoyo, los Fondos son un vehículo de la aplicación de la política medioambiental de la Unión Europea plasmada en el V Programa Comunitario de Medio Ambiente. En este Programa se establecen los principios de desarrollo sostenible que deben presidir las actuaciones de los Estados miembros, y la integración de las autoridades ambientales en la elaboración y realización de las acciones previstas en los Fondos Estructurales.

Para hacer efectiva la integración del medio ambiente en los Fondos fue creada la Red de Autoridades Ambientales española, constituida por los miembros designados por las Comunidades Autónomas (Consejerías de Medio Ambiente) y por los Ministerios que gestionan Fondos comunitarios: Ministerio de Economía y Hacienda (FEDER y Fondo de Cohesión), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Fondo Social Europeo) y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (FEOGA e IFOP). A través de su Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, el Ministerio de Medio Ambiente realiza las funciones de Secretariado y coordinación técnica de la Red.

Por otra parte, hay que señalar que a las reuniones de la Red de Autoridades Ambientales también asisten representantes de la Comisión europea, concretamente de las Direcciones Generales XI (Medio Ambiente), XVI (FEDER y Fondo de Cohesión), XIV (IFOP), V (FSE) y VI (FEOGA).

## **Objetivos de la Red**

El objetivo general de la Red de Autoridades Ambientales es, así, garantizar la integración del medio ambiente en la realización de las actuaciones financiadas con los Fondos comunitarios, participando de forma activa en tres niveles: Primero, efectuando la evaluación previa, seguimiento y posterior evaluación de las actuaciones medioambientales consideradas sectorialmente. En segundo lugar, realizando la evaluación previa, seguimiento y evaluación posterior de los criterios de integración del medio ambiente en otros sectores de desarrollo. Por último, haciendo el seguimiento de la aplicación y el cumplimiento de las Directivas y Reglamentos comunitarios relativos al medio ambiente en las actuaciones financiadas con Fondos comunitarios.

La Red de Autoridades Ambientales tiene un destacado papel en la elaboración de los Planes de Desarrollo Regional (PDR) que han de ser presentados a la Comisión Europea para la elaboración de la nueva programación de Fondos comunitarios durante el período 2000-2006, estableciendo la metodología básica común para la evaluación previa de la situación medioambiental de cada Comunidad Autónoma, así como la elaboración de una metodología que evalúe las repercusiones ambientales de dicho PDR.

## **Objetivo de la Jornada de Formación**

Gestores de Fondos comunitarios y autoridades ambientales, como partes integrantes de la Red, intercambian entre ellos la necesaria información gracias a Jornadas como la recogida en este documento. Los gestores describen a las autoridades ambientales la normativa que regula los diferentes Fondos comunitarios, y las autoridades ambientales exponen ante los gestores de Fondos la política medioambiental de la Unión Europea y de España. Este intercambio de información es básico para cumplir los objetivos de la Red y lograr la necesaria coordinación.

En este sentido, la primera parte de la Jornada estuvo destinada a informar a los asistentes sobre los diferentes Fondos comunitarios, su forma de gestión y posibilidades de aplicación en proyectos ambientales. Representantes de la Comisión Europea disertaron sobre el modelo de nueva Reglamentación que regulará los Fondos en el período 2000-2006, y las consecuencias de esta reglamentación en los Programas de tipo medioambiental.

Por último, y como aporte informativo a los gestores de los Fondos, responsables ambientales hablaron sobre políticas de medio ambiente desarrolladas por la Comisión y por el estado español. Estas políticas se centraron en residuos, pesca y desarrollo sostenible.

El documento resume y ordena las ponencias a partir de la transcripción literal de las mismas, en un lenguaje claro y

respetando al máximo cada intervención.

## I JORNADA DE FORMACIÓN

Santander, 26 de mayo de 1998

Palacio de la Magdalena  
Sala Riancho

### PROGRAMA

#### PRESENTACIÓN

**José Luis Gil Díaz**

Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio  
Diputación Regional de Cantabria

**Luis Peñalver Cámara**

Subdirector General de Normativa y Cooperación  
Institucional  
Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental  
Ministerio de Medio Ambiente

**Raúl Zorita Díaz**

Dirección General de Medio Ambiente Seguridad Nuclear y  
Protección Civil (DG XI)  
Comisión Europea

#### FONDOS ESTRUCTURALES Y FONDO DE COHESIÓN (1994-1999). TEXTOS REGLAMENTARIOS Y COMENTARIOS

**Fernando Hervás**

Dirección General de Política Regional y Cohesión (DG XVI)  
Comisión Europea

**Jorge García Reig**

Subdirección General de Fondos de Compensación y Cohesión  
Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria  
Ministerio de Economía y Hacienda

**René Marty**

Dirección General de Política Regional y Cohesión (DG XVI)  
Comisión Europea

**INTERVENCIONES DE INICIATIVA NACIONAL: PLANES DE DESARROLLO REGIONAL, MARCOS COMUNITARIOS DE APOYO, PROGRAMAS OPERATIVOS, SUBVENCIONES GLOBALES, GRANDES PROYECTOS, Y**

**EVALUACIONES INTERMEDIAS Y FINALES**

**Mercedes Gómez Laplaza**

Subdirección General de Administración del FEDER  
Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria  
Ministerio de Economía y Hacienda.

**MESA REDONDA: FEDER, FSE, FEOGA E IFOP**

Gestores de Fondos Estructurales: Ministerios de Economía y Hacienda, de Trabajo y Asuntos Sociales, y de Agricultura, Pesca y Alimentación

**Mercedes Gómez Laplaza**

Subdirección General de Administración del FEDER  
Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria  
Ministerio de Economía y Hacienda

**Rosario Marcotegui Jaso**

Subdirección General de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

**Julio Valtierra**

Subdirección General de Acciones de Desarrollo Rural  
Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural  
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

**Rosaura del Val Izquierdo**

Subdirección General de Gestión de Fondos Estructurales  
Dirección General de Estructuras y Mercados Pesqueros  
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

**AGENDA 2000: NUEVOS REGLAMENTOS DE FONDOS ESTRUCTURALES Y FONDO DE COHESIÓN (2000-2006)**

**Raúl Zorita Díaz**

Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil (DG XVI)  
Comisión Europea

**POLÍTICA COMUNITARIA DE PESCA E IFOP**

**Antonio Gutierrez González**

Dirección General de Pesca (DG XIV)  
Comisión Europea

**NORMATIVA Y POLÍTICA COMUNITARIA Y NACIONAL EN MATERIA DE RESIDUOS**

**Javier Arribas**

Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y  
Protección Civil (DG XI)  
Comisión Europea

**Juan Martínez Sánchez**

Subdirector General de Calidad Ambiental  
Dirección General de Calidad Ambiental  
Ministerio de Medio Ambiente

**INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA EL MEDIO AMBIENTE**

**Raúl Zorita Díaz**

Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y  
Protección Civil (DG XI)  
Comisión Europea

**INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN OTRAS POLÍTICAS**

**Salvador Rueda**

Miembro del Grupo de Expertos de Medio Ambiente Urbano  
Comisión Europea

**PRESENTACIÓN**

**José Luis Gil Díaz**

Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio  
Diputación Regional de Cantabria

Como Consejero de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria quiero agradecer vuestra presencia en Santander y desear que todo sea satisfactorio y agradable durante vuestra estancia.

Mi intervención va a ser muy breve porque es la que corresponde al papel que juega en esta Jornada la Diputación Regional, meramente de anfitriona y a partir de dentro de unos minutos como alumnos. Creo que la jornada técnica de hoy es sumamente interesante. Y lo digo bajo la doble condición de mi ocupación actual interina de Consejero, y la habitual como profesional del medio ambiente desde hace muchos años.

Santander está siendo últimamente sede de algunos foros ambientales. Hace poco celebrábamos aquí mismo la última Conferencia Sectorial de Consejeros. Este verano tendremos también algunos cursos interesantes y pretendemos que todo esto no sea una casualidad, o que no se deba exclusivamente a la excepcionalidad de esta ciudad, sino que guarde alguna relación con la importancia que el Gobierno de Cantabria está concediendo al tema ambiental.

Creemos que ambas cosas van relacionadas y esperamos que siga siendo así. Nada más, muchas gracias por vuestra presencia, aceptad mi ofrecimiento y el de mis colaboradores, aquí presentes, para cualquier cosa que necesitéis.

**Luis Peñalver Cámara**

Subdirector General de Normativa y Cooperación Institucional  
Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental  
Ministerio de Medio Ambiente

Me vais a permitir ser un poco optimista y felicitarnos en primer lugar al ver el elevado nivel de participación que tendremos hoy en esta jornada de formación. Pero, sobre todo, porque en el transcurso de estos cuatro meses, desde que en febrero pasado tuvimos la primera reunión, la Red se ha ido consolidando poco a poco y con un alto nivel de coordinación y de participación entre todos. Gracias a ello se ha constituido un grupo de trabajo que ha hecho buenas aportaciones. Sin embargo, creo que lo importante en estos cuatro meses es no sólo el nivel de participación o de coordinación existente, sino el que estemos trabajando ya en temas muy concretos.

En la reunión que tuvo lugar el pasado mes de febrero presentamos un documento sobre indicadores ambientales para el seguimiento y evaluación de los Fondos Estructurales, y desde aquí quiero expresar nuestro agradecimiento a los centros

gestores de Fondos, a las Comunidades Autónomas y a las Direcciones Generales de la Comisión europea por sus

aportaciones a este documento que entiendo sigue estando abierto para incorporar las experiencias de su aplicación práctica. En breve plazo vamos a publicarlo e incorporarlo en la página web del Ministerio. Invitaría a que se fuera utilizando ya para comprobar la bondad de los indicadores que hemos previsto.

Por otro lado, hemos elaborado una metodología que mañana se presentará en la reunión de la Red para su estudio, valoración y aprobación, si procede, sobre el diagnóstico de la situación ambiental en nuestro país. Situación que puede ser mejorada gracias a los Fondos Comunitarios.

No quisiera dejar de agradecer a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, al señor Consejero aquí presente, a D. Antonino Zabala y a D. Fernando Figueroa por la labor que han desarrollado en este tiempo para organizar en este marco incomparable del Palacio de la Magdalena esta jornada de formación.

También quisiera comentar la elaboración por parte del Ministerio de Medio Ambiente de una publicación que recoja las diferentes ponencias que se van a presentar en esta jornada. Al menos para que pudiéramos tener todos las aportaciones que hoy se van a realizar. Permitidme que dé la bienvenida a los ponentes que se van a sentar aquí y que nos van a facilitar a muchos, entre ellos a mí mismo, informarnos y poder realizar mejor nuestras funciones de cada día.

Por otro lado, debo decir que el pasado día 15 de mayo tuvo lugar en Bruselas una reunión de coordinadores ambientales y Fondos Estructurales. Estuvimos presentes informando de cómo se había constituido la Red y en qué estamos trabajando en este momento. Ciertamente fue una sorpresa positiva comprobar que estamos en un nivel adecuado y trabajando en una buena dirección. Tenemos todavía mucha labor por realizar y mañana plantearemos todos estos temas en la 2ª reunión de la Red.

Reiteramos nuestro agradecimiento al señor Consejero por su invitación y a ustedes por estas jornadas que vamos a celebrar y que no serían posibles si no tuviéramos un importante nivel de participación y coordinación entre todos nosotros.

**Raúl Zorita Díaz**

Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil (DG XI)  
Comisión Europea

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento al Gobierno de Cantabria. Y menciono al Gobierno cántabro porque creo que un evento de este tipo no se puede hacer solamente por el medio ambiente, sino por el sentido que el gobierno de una Comunidad Autónoma otorga al medio ambiente dentro de su política.

El hecho de que estemos aquí, el hecho de que en esta Jornada de Formación no solamente estén los miembros de la Red de



Autoridades Ambientales sino que se haya invitado a otras Consejerías de esta Comunidad Autónoma, significa que se podría hacer efectiva la integración del medio ambiente en otras políticas. Algo que creo que estamos buscando.

Por este motivo, deseo agradecer personalmente al Consejero la realidad de estas jornadas y hacer extensivo este agradecimiento al resto del Gobierno de Cantabria, muy sensible en los temas de medio ambiente. Indicaré que no me gusta decir "los temas de medio ambiente", y que prefiero referirme a los temas de "un tipo de desarrollo" en el que creemos todos y que, indudablemente, está reflejado en el Programa Operativo de esta Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, quería dar las gracias a todos por una sencilla razón. Porque Bruselas está en el norte, y nosotros estamos aquí, en el sur. Y sucede que de todos los países en los que se ha empezado a formar una Red de Autoridades Ambientales, gracias a vuestra colaboración y a vuestra aportación, España puede ser un país que esté estableciendo líneas de actuación dentro de la integración en el medio ambiente que pueden servir de guía para el resto de países. Sobre todo en temas específicos de seguimiento.

Esto se ha visto muy claro, como ha dicho el Subdirector General, en la reunión del día 15 en Bruselas. Allí estaban representantes de los 15 países miembros y aunque algunas Redes llevan teóricamente funcionando hace ya dos años y nosotros llevamos funcionando colectivamente 6 meses, nuestra actuación ha sorprendido a muchos de los países. Y la prueba es que algunos de ellos, incluso de los más adelantados teóricamente, han pedido asistir a esta jornada de formación. Esto se debe, no solamente a lo ya realizado, sino a vuestro esfuerzo y al de los grupos de trabajo que ha permitido elaborar importantes documentos en el tema de la integración.

Para mí, como funcionario comunitario de nacionalidad española, significa que conseguir este tipo de desarrollo, este tipo de integración en este país del sur, de cara a toda Europa, es una verdadera satisfacción.

**FONDO DE COHESIÓN****Fernando Hervás**Dirección General de Política Regional y Cohesión (DG XVI)  
Comisión Europea

Hablaremos un poco de lo que es el Fondo de Cohesión como instrumento financiero de la Unión Europea. La andadura del Fondo de Cohesión comenzó en el año 93 y su origen viene de las negociaciones del Tratado de Maastricht, en las que uno de los objetivos fundamentales que se trazaron fue el de la Unión Económica y Monetaria. Como contrapeso al esfuerzo que exigía alcanzar los criterios de convergencia para lograr esta Unión Económica y Monetaria, se vio la necesidad de crear un instrumento de ayuda financiera destinada a aquellos países que tendrían más dificultades, como son los cuatro países que estaban por debajo del 90% de la media comunitaria a nivel de renta per capita. Estos países son Irlanda, Grecia, España y Portugal.

La dotación que se dio a este Fondo para el período 93/99 fue de 15.500 millones de Ecus, de los que España puede llevarse cada año entre el 52 y el 58% del total. En la práctica se ha visto que el nivel de absorción de España ha sido del 55%.

El Fondo va destinado, por un lado, al transporte. Y tienen que ser proyectos que formen parte de las Redes Transeuropeas de Transporte o que estén conectados secundariamente a estas Redes. Por otro lado, el Fondo aporta financiación a proyectos de medio ambiente.

El Reglamento estableció en un principio, de una manera un tanto vaga, la condición de equilibrio entre estos dos sectores. En el año 1995, mediante una declaración de los Comisarios de Medio Ambiente, de Transporte y de Política Regional, se decidió que el criterio de reparto debía ser estrictamente de 50% a Medio Ambiente y 50% a Transporte.

Esto representa para España una dotación, en la totalidad del período, de unos 700.000 millones de pesetas para el sector de medio ambiente, de los cuales, 500.000 millones han sido ya comprometidos. Quedarían por comprometer, por tanto, hasta final de 1999 unos 200.000 millones.

El Fondo de Cohesión tiene un reglamento propio, aprobado en el año 1994, que le diferencia bastante de la experiencia que teníamos con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Una diferencia básica es que si el FEDER aporta financiación a programas, el Fondo de Cohesión lo hace a proyectos concretos.

Las tasas de cofinanciación están situadas entre el 80% y el

85%, y una novedad de este Fondo es que está ligado a lo que se ha venido a llamar condicionalidad macroeconómica, que tampoco existía en el caso del FEDER.

Una condición que tienen que cumplir los países beneficiarios, o que debían cumplir, era el tener un programa de convergencia ya que este Fondo, como he dicho anteriormente, está ligado al camino hacia la Unión Económica y Monetaria. En este programa de convergencia, cada Estado miembro tenía unos objetivos de déficit público anual y la Comisión examinaba que dichos países cumplieran con esos objetivos de déficit. En el caso de que un país no cumpliera el objetivo, estaba previsto bloquear el Fondo hasta en tanto el país no corrigiese esa situación de déficit excesivo. Afortunadamente, España ha ido cumpliendo cada año con este requisito y en ningún momento la Comisión se ha visto obligada a aplicar esta condicionalidad. Y lo mismo ha ocurrido para el resto de países beneficiados con el Fondo.

Otra peculiaridad que le diferencia del FEDER es que es un Fondo nacional. Es decir, es un Fondo que no está en origen regionalizado y, por lo tanto, su principal gestor está a nivel del Ministerio de Economía y Hacienda.

En concreto es la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, del Ministerio de Economía y Hacienda, quien nos tiene que someter la solicitudes de ayuda. Lo que ocurre es que después, a nivel interno, España ha decidido descentralizar la gestión, sobre todo en el ámbito del medio ambiente, visto que las competencias medio ambientales están generalmente en manos de las Comunidades Autónomas. Incluso los Ayuntamientos participan en las cofinanciaciones de este Fondo.

Continuando con lo que establece el Reglamento, las tasas de cofinanciación varían entre el 80% y el 85%. También está previsto que, en el caso de proyectos que generen ingresos sustanciales que están directamente ligados al proyecto, estas tasas de cofinanciación van a modularse; es decir, si en una inversión hay una parte que va a estar cubierta por los ingresos que genera el mismo proyecto, las tasas de cofinanciación van a aplicarse sólo a aquella parte de la inversión que no está cubierta por los ingresos.

El hecho de que nuestra financiación vaya directamente a proyectos concretos, da oportunidad a la Comisión de realizar un análisis de las solicitudes y de los proyectos mucho más específico y mucho más en profundidad que lo que puede hacerlo el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Los criterios que se observan, una vez recibidas las solicitudes, son, en primer lugar, que el proyecto esté insertado en las políticas comunitarias. Dentro del ámbito del medio ambiente, esta política comunitaria viene enmarcada en primer lugar por el Tratado mismo, en su artículo 130R y 130S. En segundo lugar, por el V Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y debe

respetar también las distintas Directivas sectoriales que existen a nivel comunitario, como son la Directiva respecto a la calidad del agua, la Directiva de saneamiento y depuración, la

Directiva de residuos, etc.

Otro punto fundamental que se observa en las solicitudes de ayuda, es el de la rentabilidad de estos proyectos. Por eso, cada proyecto tiene que venir acompañado de un análisis coste/beneficio.

En el caso del medio ambiente no hablamos de una rentabilidad estrictamente financiera sino de más bien de una rentabilidad a nivel socio-económico. Muchas veces nos hemos encontrado con el problema de cómo cuantificar los beneficios medio ambientales. La experiencia y la puesta en marcha del Fondo nos ha permitido ir afinando estos criterios de evaluación e incluso, en algunos casos, se han desarrollado análisis un poco más sofisticados, análisis multicriterio, sobre todo en el caso de los proyectos de forestación, en los que se hizo un análisis más en detalle. El Fondo sólo podía financiar aquellos proyectos que tenían un carácter medio ambiental y dejar de lado todos aquellos proyectos que tuvieran un carácter productivo.

Una vez analizada esta rentabilidad de la inversión, también se exige que los proyectos tengan viabilidad financiera. Esto quiere decir que una vez que los proyectos se han construido y se ponen en marcha, existan los mecanismos que permitan su funcionamiento normal. Es decir, que tengan previsto un sistema de tasas o de impuestos que permitan luego cubrir los gastos de explotación y mantenimiento de dichos proyectos.

La experiencia en el pasado había demostrado, en concreto en el caso del saneamiento y la depuración, que muchos ayuntamientos construían sus depuradoras, o les venían financiadas por la Administración Central o a nivel europeo, y luego eran incapaces de mantener la explotación de esas plantas. Con lo cual se ha insistido mucho desde la Comisión en exigir que existan siempre tasas por el saneamiento, por ejemplo, y que esos costes de explotación y mantenimiento se cubran por los usuarios.

Esto está ligado un poco al intento de desarrollar la aplicación del principio de "quien contamina paga". Un principio que está previsto en el Tratado mismo, en el artículo precisamente 130R que habla de la política medio ambiental. Y de lo que se trata es de empezar a concienciar a la gente de que las inversiones medio ambientales son muy necesarias, pero suponen un coste financiero enorme. Y que en el contexto de las restricciones presupuestarias a las que nos obliga todo el entorno, es necesario ir concienciando a la gente de que son ellos quienes tienen que empezar a pagar. Esto, además, les hará ser más conscientes y más respetuosos con el medio ambiente.

Es verdad que en España se está empezando a aplicar esta orientación. Y a nivel político no siempre es fácil el que un Ayuntamiento o una Comunidad Autónoma, o incluso la

Administración central, suba las tasas o aumente el precio del agua. Porque políticamente no es muy favorable. Pero es fundamental. De hecho, en el futuro Reglamento del Fondo de

Cohesión se va a seguir insistiendo en esta vía y se van a modular las tasas de cofinanciación en función de la aplicación de este criterio básico.

Siguiendo con el análisis, en el Reglamento se examinan otra serie de aspectos en las solicitudes de ayuda respecto de la política comunitaria en materia de mercados públicos. Se exige que se respeten las directivas y se obliga a que todas las contrataciones se publiquen en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas cuando sobrepasan los límites exigidos. Se controla mucho el respeto de la normativa medio ambiental, en concreto lo referido a la directiva de evaluación de impacto ambiental y a la directiva de Habitats. También se exige certificado de que los proyectos no están incluidos en la red Natura 2000 o, si están incluidos, que se van a tomar las medidas necesarias para corregir el impacto, etc.

Para resumir, los sectores en los que hemos actuado básicamente han sido el de abastecimiento y calidad del agua. Se han financiado, por ejemplo, la red Saica de control de la calidad del agua, la red de Control de la Cantidad, se han financiado muchísimos proyectos de saneamiento y depuración con vistas a aplicar la directiva 91/271. Igualmente, proyectos de gestión de residuos sólidos urbanos. Un sector, éste último, en el que todavía España está empezando a desarrollarse. Y nuestro deseo sería que, para el futuro, los proyectos de gestión de residuos sólidos urbanos fuesen más importantes. Finalmente, se han analizado temas de control de la erosión.

En un futuro, aunque acerca de la propuesta de la Comisión se hablará en otra parte del programa, la intención es que el Fondo de Cohesión se prolongue para los Estados siguiendo los mismos criterios, con lo cual España seguiría siendo beneficiaria, y con una dotación total de 20.000 millones de Ecus para los 7 años del período futuro.

## **FONDO DE COHESIÓN**

**Jorge García Reig**

Subdirección General de Fondos de Compensación y Cohesión  
Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria  
Ministerio de Economía y Hacienda

La opinión que traigo del Fondo de Cohesión desde el Ministerio es una opinión muy técnica y muy de pesetas. Nosotros no hablamos nunca de medio ambiente sino de pesetas. En temas del medio ambiente, lógicamente, si habláramos nos equivocaríamos.

El anterior ponente ha resumido prácticamente el Fondo de Cohesión durante el período 94/99. El Fondo de Cohesión no tiene, ni muchísimo menos, la importancia que tienen los Fondos Estructurales. Pero justamente en el medio ambiente el Fondo de

Cohesión sí es muy relevante, y desde luego en el volumen de recursos que se inyectan en este sector tiene incidencia.

La senda de la inversión global dedicada a medio ambiente, desde 1993 hasta la actualidad, ha variado de una forma muy importante. Y si la comparamos con el volumen de recursos que inyecta el Fondo de Cohesión, tenemos la certeza de que ha sido el propio Fondo el que ha evolucionado, variando la intensidad de inversiones que son dedicadas a medio ambiente. Saliendo un poco de la temática de la Jornada, quisiera hablar del nuevo Reglamento del Fondo de Cohesión.

Quería aprovechar la ocasión para comentar algún aspecto de lo que están siendo las propuestas de los nuevos Reglamentos. Sobre todo del Reglamento del Fondo de Cohesión.

A diferencia de los Fondos estructurales, el Reglamento del Fondo de Cohesión prácticamente no ha variado. Ni va a variar la propuesta que hay en este momento de la Comisión. No varía con respecto a la formulación inicial para el período 93/99, si bien parece que en los Fondos Estructurales del FEDER sí que hay una pequeña revolución dentro de lo que es la nueva reglamentación. Muy al contrario, en el Fondo de Cohesión se mantiene una línea muy continuista, aunque lógicamente siempre hay algunos puntos diferentes que quisiera mencionar.

Uno de ellos es la llamada condicionalidad macroeconómica. Deberíamos plantearnos, antes de hablar de la condicionalidad macroeconómica, si España va a seguir siendo beneficiaria del Fondo de Cohesión. La Comisión propone que los países que están dentro del Euro sigan siendo beneficiarios del Fondo. Porque uno de los objetivos del Fondo era ayudar en el esfuerzo inversor para poder alcanzar los criterios que permitieran entrar en el Euro. Así ha sido. Y en el tema del medio ambiente la influencia del Fondo ha sido muy importante. Pero la verdad es que, si bien ésta es la propuesta de la Comisión, no está claro que todos los países miembros estén de acuerdo con esta opinión.

Será un tema del que habrá que hablar y es algo que está en negociación. Todavía hay países que no asienten plenamente con que los países con menores recursos que hemos entrado en la Unión Económica y Monetaria debamos de seguir siendo beneficiarios de los recursos del Fondo.

Ya saben que en las negociaciones hay que llegar a un punto medio. Tenemos la esperanza de que seguiremos siendo

beneficiarios porque entendemos que la condicionalidad macroeconómica va a exigir un esfuerzo tremendo a los países más pobres. Es verdad que hemos llegado a una convergencia nominal, que finalmente las cifras así lo proclaman y por eso hemos entrado en la Unión Económica y Monetaria. Pero todos sabemos que en realidad todavía nos queda mucho para alcanzar la convergencia "real".

Esta condicionalidad macroeconómica del nuevo Reglamento se

convierte en el cumplimiento del pacto de estabilidad que es mucho más estricto que la finalidad macroeconómica existente en la senda de convergencia. Además, el cumplimiento del pacto de estabilidad significa que nos van a poner una multa si no lo cumplimos y, además, nos quitarán el Fondo de Cohesión. Con lo cual vamos a sufrir una doble multa. Los países pobres que estén en la Unión Monetaria sufrirán doble multa: por un lado la del incumplimiento del déficit y por otro, la retirada de los recursos del Fondo de Cohesión. Esto debía quedar claro porque, además, es el único Fondo que tiene la condición macroeconómica.

Otro de los puntos que debe ser resaltado es el principio de "quien contamina paga". Los proyectos del Fondo de Cohesión son sometidos a un análisis muy importante. Lo cual lleva a hacer un análisis de cuáles son los ingresos que van a aparecer a lo largo de la explotación del sistema que estemos construyendo. Respecto a estos ingresos, con una lógica matemáticamente aplastante, la Comisión dice que si se va a recuperar parte de la inversión que se está haciendo a lo largo de la explotación, no será lógico que ellos la financien en parte. Si se hace un análisis según el cual el beneficiario del Fondo va a recuperar el 5%, el 15% o el 20% de la inversión que se acomete, esa parte no va a ser elegible en terminología de Fondos. No va a ser elegible y por lo tanto el Fondo le va a financiar la otra parte, según la tasa de cofinanciación prevista.

Ésto, que inicialmente estaba pensado claramente para las autopistas de peaje, es algo que introdujo Alemania. Y estaba clarísimo que la filosofía y el espíritu del legislador, era contemplar aquellos proyectos que claramente eran generadores de ingresos a lo largo de la vida del Reglamento del Fondo de Cohesión.

Hemos tenido muchos problemas en los proyectos forestales para intentar demostrar que la filosofía de esos proyectos no era obtener ingresos, aunque lógicamente, todo lo que se planta, crece y produce madera. Y la madera tiene un precio en el mercado y esos son unos ingresos evaluables.

Sin embargo, esta postura, que era la que existía al principio, en el nuevo sistema planteado en el Reglamento y referida al reiterado principio de quien contamina paga, va un poquito más allá. Porque ya no significa evaluar los ingresos que pueda tener un proyecto, como puede ser un canon de saneamiento que va a producir unos ingresos o cualquier otro sistema tarifario destinado a recuperar parte de la inversión. Lo novedoso es que

los proyectos serían sometidos "a priori" a un principio en el cual aparecerían ciertos costes que tienen que ser sufragados por los usuarios.

Nos da un poco de miedo que esto se esté utilizando, o se pueda utilizar, en un sector en el que es muy fácil poner tasas. Porque la contaminación está muy ligada al usuario. Imaginemos aplicar esto en carreteras, aunque fuera muy complicado, como resultado de aplicar el principio de "el que usa paga". Porque

en el resto de los sectores, la equivalencia de "el que contamina paga" sería "el que usa paga". Tendríamos que ser capaces de ver cuál es el nivel contaminante de los automóviles que pasan por una carretera, cuál es la contaminación que produce en las propias carreteras y obligar a los usuarios a que cumplieran el principio.

Sin embargo, la propuesta es aplicar el principio en el sector del medio ambiente. Pero el principio es más amplio y no debería circunscribirse al medio ambiente. Quizás nos podríamos cuestionar si no será demasiado sencillo el aplicarlo tan directamente. Y quede claro que todos estamos de acuerdo en que el principio de "quien contamina paga" es uno de los principios básicos que figuran en el Tratado y todos comulgamos con él. De lo que se habla es de su aplicación, y no del principio en sí, sobre el que no hay ninguna duda.

Si el Fondo de Cohesión exige un esfuerzo de los países ricos para dar dinero a los pobres, y esa es la respuesta para conseguir la cohesión, tiene que haber también una respuesta económica al principio de "quien contamina paga".

Lo preocupante es que seamos ahora muy rígidos en su aplicación. El Fondo de Cohesión es un volumen de recursos muy importante para los países pobres que se va a mantener. La Comisión plantea que debemos ser beneficiarios de unas altas tasas de cofinanciación para ayudarnos en el necesario esfuerzo inversor. Por tanto, la Comisión reconoce que todavía tenemos que seguir haciendo un esfuerzo importante. Y esa ayuda significa que tenemos que tener unas franjas de cofinanciación altas. El problema es que ahora van a bajar.

Lo que quería es lanzar el sencillo mensaje de que evaluemos el Principio con el que todos estamos de acuerdo. Pero hay que ser prudentes en su aplicación. Pensar que la aplicación del principio "quien contamina paga" puede ser muy importante para el Fondo de Cohesión y para nosotros. Estamos intentando lanzar un mensaje de prudencia a la Comisión con respecto a la aplicación matemática de este principio. Nosotros aseguramos que las inversiones van a explotarse a lo largo de la vida del proyecto porque van a generar unos recursos. Y podemos llegar a asegurar que vamos a sustituir la inversión en cuanto llegue la amortización completa de la misma. Y también que vamos a aplicar el principio. Pero ¿hasta qué nivel vamos a tener que rebajar las tasas de cofinanciación a causa de la aplicación del principio?



Hay más puntos en el Reglamento, pero quería resaltar éste porque creo que es de especial importancia. Sobre todo, hay que prepararse para poder cumplir con el objetivo. Es decir, que si realmente en el próximo período las tasas de cofinanciación se bajan porque se aplica el principio de "quien contamina paga", debemos de estar preparados para aumentar el volumen de inversión y así poder recuperar esos proyectos.

#### **FONDOS ESTRUCTURALES**

**René Marty**

Dirección General de Política Regional y Cohesión (DG XVI)  
Comisión Europea

Querría introducir dos puntos generales. En el primero daré una idea de la relación del medio ambiente en el contexto de los Fondos Estructurales. En el segundo hablaré de la forma en que se ha llevado a cabo la nueva programación.

En la primera parte, es decir, en la relación de los Fondos Estructurales con el medio ambiente, se puede decir que se prosigue también con las tres orientaciones de la Comisión en estos Fondos. La primera es que se mantenga la solidaridad de la cofinanciación al nivel de 1999, es decir, en 275 millones de Ecus para el período 2000-2006. En esta cifra incluyo los 210 millones destinados a los 15 Estados miembros actuales, y otros 65 millones para los Estados que van a venir: los países del Este.

La segunda orientación es que prosiguen los esfuerzos decididos en Edimburgo, con más concentración de los Fondos. Por fin, la tercera es que se reforma también el sistema de funcionamiento de los Fondos Estructurales con una mejor relación del coste-eficacia y clarificando los papeles de los actores. Señalaré que en las tres orientaciones se va a poner más acento en el tema del empleo y en la concentración de la intervención de los Fondos Estructurales. Algo que se pone de manifiesto en la adopción de un proceso más simple y descentralizado, garantizando la eficacia y el control.

Observando el FEDER se puede resumir los tipos de intervenciones que se persiguen en las inversiones productivas: primero sobre las infraestructuras, después sobre el desarrollo endógeno y, por último, las acciones de innovación en las medidas de asistencia técnica, con mayores accesos a las nuevas tecnologías de ingenierías y con los servicios de proximidad.

Estas son las normas básicas que motivan la intervención de los Fondos Estructurales ahora comprometidos con lo que se necesita en el sector del medio ambiente, de acuerdo con los principios del desarrollo de un medio ambiente sostenible y durable.

El principio del desarrollo del medio ambiente sostenible es su integración dentro de la protección del medio ambiente, tal y como se ha previsto ya en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, reforzado por el Tratado de Amsterdam. Es decir, el artículo 2 ha previsto la promoción armoniosa, equilibrada y sostenible de las actividades económicas. Por otro lado, el nuevo artículo 6 del Tratado de Amsterdam ha previsto, entre las exigencias de la protección del medio ambiente, que éste debe estar integrado en las políticas y actividades comunitarias, particularmente para promover el desarrollo sostenible.

Esta normativa arrastra dos consecuencias: la primera es que una política regional no podría tener una acción verdaderamente estructural si no hay una integración de todo en el medio ambiente.

La segunda es que la política de medio ambiente es una política sectorial, pero debe estar permanentemente integrada en todas las políticas. Es decir, que las medidas medioambientales inciden de forma importante en todo el sector productivo por su carácter de preventivas. Algo que supone una variación de las

tasas de las ayudas, relacionadas en importancia con las diferentes exigencias medioambientales. Como son, por ejemplo, la evaluación de impacto medioambiental.

Hay que apoyar esta política en el contexto del V Programa de Acción del Medio Ambiente, que es siempre la referencia para el desarrollo sostenible con las políticas que han integrado este principio.

El Parlamento Europeo ha acordado también, en sus presupuestos, una Línea 2000 especialmente dedicada a acciones de información, de sensibilización ciudadana y a intercambios de experiencias para integrar el principio de desarrollo sostenible en los programas de los Fondos Estructurales. Es decir, que en este contexto se pueden suscitar dos preguntas, como son, en qué proporción los Fondos Estructurales destinados a regiones objetivo 1 son susceptibles de llevar a nivel regional el desarrollo sostenible, particularmente en el medio ambiente. Y otra pregunta es en qué sector se necesita insistir para orientar nuestra acción sobre el desarrollo sostenible. Es decir, que el desarrollo sostenible es un nuevo modelo de desarrollo con objetivos que han de ser compatibles con los crecimientos actuales y con las necesidades de crecimiento de las sucesivas generaciones. Esto supone el mantenimiento de la cohesión social y el crecimiento pensando en las generaciones futuras.

Así son los objetivos de los Fondos Estructurales dentro del medio ambiente. Lo que implica directamente a la Red que hemos formado, ya que participa directamente en la programación de los Fondos Estructurales.

Intentaré resumir la Reglamentación que se ha introducido en la nueva programación. Siempre hay un Plan de Desarrollo Regional (PDR) que es presentado por el Estado miembro a la Comisión. Sobre esta base se establecen las necesidades en el objetivo 1 de acuerdo con el Estado miembro, lo que supone una cadena de consultas entre Comités Consultivos para el desarrollo de reconversiones en las regiones. Los Programas son también sometidos a otros comités que asisten a las Comisiones en este trabajo. Luego, la Comisión Europea fija su decisión de cómo participan los Fondos Estructurales de acuerdo con el Estado miembro. Y, a través del Marco de Apoyo, se aprueban los Programas Operativos en decisión única y en un plazo de seis meses.

Viene después un período de tres meses en el que la Comisión, juntamente con las autoridades gestoras de los Estados miembros fijan, de acuerdo con el Comité de Seguimiento, los elementos complementarios de programación que son transmitidos un mes más tarde a la Comisión.

En el contenido de la programación, y siempre dentro del Marco de Apoyo que cumple su función de coordinación de la ayuda estructural, se contempla una estrategia general definida en el

eje prioritario de acción conjunta, seguida por el objetivo específico, con cuantificación y posibilidades. Se han de tener en cuenta una evaluación de impacto esperado, la coherencia de esos objetivos con las políticas de empleo, los recursos humanos y la política regional de los Estados miembros. También debe contemplarse el contenido y el tiempo de aplicación. Naturalmente, se estudia un plan de cofinanciación indicativa por cada eje, año, la cuantificación financiera para cada Fondo e Instrumento, así como las contrapartidas financieras del Estado miembro, tanto de origen público como privado.

Se analiza en este momento el principio de adicionalidad. Existen también los documentos complementarios de programación en el FEOGA que contemplan las medidas de los ejes prioritarios y que proporcionan más precisión sobre la definición de las categorías de los beneficiarios finales de cada medida.

También se han previsto, además del Marco de Apoyo, las Iniciativas Comunitarias que quedan reducidas a tres sectores: el primero, el de la cooperación nacional que no es fronteriza e interregional. El segundo, el desarrollo rural. Y el tercero, el que contempla una confederación transnacional sobre el empleo y la lucha contra las discriminaciones en el sector del trabajo dentro de Europa.

Las Iniciativas tienen un proceso algo diferente en su desarrollo, ya que la Comisión tiene en cuenta las informaciones del Parlamento Europeo.

**INTERVENCIONES DE INICIATIVA NACIONAL: PLANES DE DESARROLLO REGIONAL, MARCOS COMUNITARIOS DE APOYO, PROGRAMAS OPERATIVOS, SUBVENCIONES GLOBALES, GRANDES PROYECTOS, Y EVALUACIONES INTERMEDIAS Y FINALES**

**Mercedes Gómez La Plaza**

Subdirección General de la Administración del FEDER  
Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria  
Ministerio de Economía y Hacienda

Es verdad que uno de los objetivos fundamentales de la CEE, ya en 1957, fue reducir las diferencias entre los países integrantes de la Comunidad. Pero de hecho, la primera referencia que existe de los fondos FEDER se hizo en la Conferencia de París de 1972 y, posteriormente, ya se da el mandato en 1975 para considerar los Fondos FEDER como el principal instrumento de la política financiera de la Comunidad.

La dotación inicial fue muy pequeña. 1.300 unidades de cuenta, que entonces todavía no se llamaban Ecus, aprobándose el primer Reglamento FEDER para el período 75,76 y 77. Ahora tengamos en cuenta que solamente el objetivo 1 tiene alrededor de 26.000 Millones de Ecus.

Después hay un período, del 79 al 84, que representó la primera reforma de los Fondos FEDER, y en el que apareció la sección "fuera de cuota" que, después, sería un poco el origen de lo que fueron las Iniciativas Comunitarias. Más tarde desaparece el sistema de cuotas y aparece el sistema de horquillas. Antiguamente se asignaba una cuota a cada país para fondos FEDER y a partir de este momento se hace lo que se ha dado en llamar el sistema de horquillas, desde un mínimo y un máximo de Fondo FEDER para cada país, apareciendo los primeros Programas Comunitarios.

Posteriormente, en el período 89/93, los Fondos FEDER constituyen una política comunitaria por derecho propio, y es entonces cuando se empiezan a elaborar los Programas Operativos y el FEDER pasa a ser constitucional de la Comunidad.

El FEDER se dirige a los problemas regionales, y otra novedad es que, antes, para determinar los objetivos, que luego veremos lo que son, se hacía en función de las zonas de cada país. A partir de este momento se considera la Comunidad Económica como un todo, obteniéndose los datos en relación a todas las zonas de la Comunidad.

Y, por último la etapa en la que estamos ahora, que es la del 94/99, en la que hay otra nueva reforma de los Reglamentos. Ahora ya tenemos anunciada otra etapa. E incluso ya tenemos un nuevo esbozo en el período en el que se crea el Fondo de Cohesión y se reserva el 9% de los créditos de compromiso para Iniciativas Comunitarias.

En función de todo esto, los Fondos Estructurales constituyen el instrumento financiero de las políticas estructurales de la Unión Europea. Estos Fondos europeos son el Fondo de Desarrollo Regional, FEDER, el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección FEOGA y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, IFOP.

Comenzando por el FEDER, el primer paso es clasificar las regiones europeas que pueden recibir ayudas. Unas ayudas que se

compartimentan en objetivos. Las Regiones de Objetivo 1 son ayudadas por el FEDER, el Fondo Social Europeo y el FEOGA, y sirve para fomentar las regiones menos desarrolladas. Es decir, aquellas cuyo PIB de los tres últimos años de referencia (en este caso se está esperando ahora a conocer el PIB de 1996 para poder precisar las Regiones que van a ser objetivo 1 dentro del próximo marco) es inferior al 75% de la media comunitaria.

El objetivo 2 serviría para reconvertir las regiones fronterizas o zonas de regiones gravemente afectadas por la crisis industrial, en función del índice de desempleo, del índice industrial, en fin de todas estas variables que todos conocemos.

El objetivo 3 es fundamentalmente para el Fondo Social. La lucha contra el desempleo de larga duración y la reinserción profesional de jóvenes. El objetivo 4 está orientado a facilitar la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales. El 5 para fomentar el desarrollo rural, que a su vez se subdivide en 5 a) y 5 b) y se dedica a acelerar la adaptación de las estructuras agrarias o para facilitar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales.

Una vez que están definidos los Objetivos, veremos lo que es el Marco Comunitario de Apoyo. Como su propio nombre indica, el Marco es un punto de referencia en el que, de acuerdo con los Planes de Desarrollo Regional que elabora cada país y las negociaciones con la Comisión, se llega a una serie de ejes. Definiríamos los ejes como las grandes materias que a su vez están divididos en medidas con las cuales se va desglosando esas materias. Y todas ellas tienen una dotación que se establece para un período. El primer plazo fue de cinco años, el actual es de seis años, y el próximo será de siete años.

Se adjudican unas cantidades de Mecus (millones de Ecus) a cada eje y subeje o medida y al conjunto del Marco Comunitario. Este Marco sirve de referencia para toda la programación posterior de los Programas Operativos y demás formas de intervención.

Ahora bien: el Marco se puede mover. Se reúnen dos comités al año en los cuales el Marco se puede modificar. Esto es así porque con una programación a tan largo plazo, las características del país, de la zona o de la Región pueden haber cambiado e interese modificar esos ejes de desarrollo que se negociaron en un primer momento entre el país miembro y la Comisión.

Podríamos decir que el Marco es un convenio. Pero un convenio que firma sólo la Comisión, aunque se ha puesto previamente de acuerdo con cada Estado miembro. Normalmente los Marcos Comunitarios de Apoyo para el objetivo 2 abarcan tres años, puesto que es una cosa mucho más coyuntural. Y para el objetivo 1 abarca los seis años.

En el Marco están incluidos los ejes prioritarios. Hay 8 ejes en la actualidad: el eje 1 es integración y articulación

territorial (carreteras, puertos, etc...). Hay otro eje de pesca, otro eje de turismo, otro de agricultura, de asistencia técnica. Resumiendo, los ejes son las grandes materias que luego se van desglosando en medidas que, a su vez, se vuelven a desglosar en acciones. Las acciones se desglosan en subacciones, y las subacciones en proyectos. Es decir, que hasta llegar al proyecto se recorre una larga cadena.

Para la obtención de ayudas el primer paso es la elaboración de los Planes de Desarrollo Regional. La Red de Autoridades Ambientales tiene en esa elaboración un protagonismo muy importante, puesto que hasta ahora la parte de medio ambiente de los PDR se ha hecho un poco escorada en la mayor parte de los casos. Esto no ha sucedido en todas las Comunidades Autónomas.

Cada Comunidad Autónoma hace su PDR correspondiente, lo remite al Ministerio de Economía y Hacienda y allí se hace un PDR conjunto que es el que sirve de base para negociar el Marco Comunitario de Apoyo y también va a ser la base para negociar luego las formas de intervención concretas. El PDR recoge grandes líneas de actuación y, evidentemente, es un documento que no baja al detalle.

Una vez aprobado el Marco Comunitario de Apoyo y los PDR, se empieza a trabajar sobre las formas de intervención. Las formas de intervención, en el momento actual, han sido fundamentalmente tres: Programas Operativos, Subvenciones Globales y Grandes Proyectos.

Los Programas Operativos son un documento integrado en el cual se dice normalmente lo que se va a hacer en cada Región durante los seis años del período asignando unas cantidades. Hay un plan financiero designando los organismos que son responsables de cada medida, de cada proyecto. Se propone un calendario de actuaciones y luego, cuando está todo el programa hecho, se envía a la Comisión.

Las Subvenciones Globales serían una especie de Programa. Pero tienen una diferencia fundamental con el Programa Operativo, y es que, en éstos cada agente ejecutor forma parte de lo que luego será el Comité, una vez aprobado el Programa, y tiene derecho a voz y voto. En la Subvención Global se trata de un dinero que se da a un organismo intermediario que firma un convenio con la Comisión para gestionar esos fondos.

Ahora existen bastantes Subvenciones Globales: FEDER-ICO, la Subvención Global para Andalucía, para Murcia, para Castilla y León, FEDER CEDETI, FEDER Consejo Superior de Cámaras. En este último caso, y por indicar cómo funciona una Subvención Global, la Comisión manda el dinero a las Cámaras de Comercio y ellas atienden a los distintos proyectos.

Dentro de los Programas Operativos hay un tema que se está ensayando ahora y que puede incluirse en el próximo Marco Comunitario de Apoyo. Son los Programas Operativos de Planes por el Empleo. Ahora mismo hay cinco en estudio que no se han

aprobado todavía. Se trataría de un nuevo sistema de gestionar los Programas Operativos. En general, la gestión de los Programas Operativos se hacía por el Ministerio de Hacienda, a instancia de la propia Comunidad y siguiendo lo recogido en los PDR. Ahora, el sistema de este nuevo Programa Operativo, que de momento va a ser uno con cinco Comunidades Autónomas implicadas, se van a poner de acuerdo todas las fuerzas sociales, sindicatos, empresarios, Cámaras de Comercio,... para hacer un plan que piensan que puede revertir en el empleo. Y ese plan se envía como tal plan, no todavía como Programa, a la Comisión. La Comisión, de momento, ha dado el visto bueno a todos estos planes.

Planes que revierten al Ministerio de Economía y Hacienda para que con ellos hagamos un Programa Operativo conjunto, que en este caso abarca Ceuta, Melilla, Castilla y León, la Bahía de Cádiz y una parte de Asturias. Se trata de una experiencia de la Comisión.

Los Grandes Proyectos son proyectos cuyo coste es superior a 25 millones de Ecus, si son para intervenciones en infraestructuras, o de 15 millones de Ecus si son para intervenciones en inversiones productivas. En estos casos hay que presentar obligatoriamente un estudio coste-beneficio del proyecto y un estudio preceptivo de evaluación de impacto ambiental.

Para el período que nos ocupa, el 1994/1999, las regiones objetivo 1 son: Andalucía, Asturias, Comunidad Valenciana, Murcia, Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Cantabria, Canarias, Ceuta y Melilla. En el próximo Marco pudiera ser que alguna de estas regiones no estuviera en objetivo 1. En todo caso, los Reglamentos prevén un período transitorio, y podría suceder que la Comunidad Valenciana y Cantabria se salieran de este Objetivo.

La idea inicial, en cuanto a los Programas Operativos, era hacer tan solo uno por Región. Algo que no se ha conseguido del todo. De hecho, hay dos o tres en Andalucía, mientras que en algunas regiones sí que hay sólo uno. La Comisión insiste mucho en que sean programadas integrados. Suponemos también que el Fondo Social Europeo, el FEDER, y el FEOGA Orientación, serán más duros en el próximo Marco. En el que estamos ahora, de momento, en muchos Programas solamente interviene el FEDER.

Para el Ministerio de Economía y Hacienda resulta muy complejo el gestionar todos los Programas juntos. Porque hay Programas por sectores, Programas llamados horizontales, Programas Operativos que se refieren a una materia (por ejemplo, hay dos de infraestructura científica, hay uno de incentivos regionales, otro Programa Operativo Local, uno de Medio Ambiente Local), y las Subvenciones Globales.

El objetivo 2, para España, comprende en general las áreas industriales más importantes de las tres provincias catalanas,



las tres provincias vascas y la provincia de Zaragoza. Está incluida también la comarca de Raiguers, de Mallorca, parte del norte de La Rioja, parte de Navarra y varios municipios del sur de la Comunidad de Madrid.

El objetivo 2 es mucho menos importante en volumen de recursos, pero evidentemente también tiene importancia porque está acudiendo a Regiones donde la reconversión industrial y el nivel de desempleo es muy alto. En volumen de fondos, dentro del objetivo 1, el FEDER representa el 61% de todas las dotaciones. O sea que realmente el FEDER es el principal Fondo. Siguiendo con la lista de Objetivos, el 5 b) pretende facilitar el desarrollo de zonas rurales atrasadas y que no están situadas en objetivo 1. Evidentemente estos objetivos son exclusivos.

Y, por último, tenemos las Iniciativas Comunitarias. La Comisión se reserva una parte de los créditos de compromiso para promover las iniciativas que consideren que son convenientes para todos los países. Las Iniciativas las lanza o promueve la propia Comisión y cada país se acoge o no se acoge a esa Iniciativa. Normalmente España se suele acoger a casi todas.

Las Iniciativas son la verdadera base de la política comunitaria común. Hay quince Iniciativas a las que se haya acogido España. Están en funcionamiento para el sector textil, para la cooperación transfronteriza, para relaciones entre España y Marruecos, España y Francia,....

Parece ser que en el nuevo Marco se va a reducir el número de Iniciativas porque, muchas veces, están atendiendo al mismo sector que atiende los Programas Operativos. Y no tiene sentido, por ejemplo, que se tenga en un Programa Operativo de investigación al Instituto Astrofísico de Canarias, que a la vez está en el Programa Operativo REGIS y en otro de desarrollo de Canarias. Que una parte esté en un Programa y otra parte esté en otro. No parece que tenga mucho sentido que se hagan Iniciativas para cuestiones que puede atender el propio país.

Así pues, a partir de la elaboración de los Programas Operativos, se entra en lo que es la gestión pura y dura de dichos Programas y de los fondos que da la Comunidad.

#### **MESA REDONDA: FEDER, FSE, FEOGA E IFOP**

Gestores de Fondos Estructurales: Ministerios de Economía y Hacienda, de Trabajo y Asuntos Sociales, y de Agricultura, Pesca y Alimentación

#### **FEDER**

##### **Mercedes Gómez La Plaza**

Subdirección General de Administración del FEDER  
Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria  
Ministerio de Economía y Hacienda

Prosiguiendo con le proceso de gestión de los Fondos, una vez elaborado un Programa Operativo, se pide a cada Comunidad Autónoma o a cada órgano gestor en su defecto, que diga las

acciones que quiere emprender. A la vez, se pide a todos los órganos gestores de la Administración Central que digan las acciones que tiene previstas hacer en esa Comunidad Autónoma. Todos esos datos son enviados al Ministerio de Economía y Hacienda y con ellos se intenta hacer un Programa más o menos coherente para presentarlo ante la Comisión.

Se presenta el Programa a la Comisión y ésta suele hacer las observaciones que considera pertinentes a dicho Programa. El Ministerio contesta, llegan nuevas observaciones y, por fin, se consigue la aprobación del Programa en el plazo medio de un año. En esos doce meses se está dialogando continuamente con la Comisión mediante consultas escritas y habladas.

Ya está el Programa Operativo en funcionamiento teórico. Cuando se trata de un Programa Operativo de una Región, como la Región normalmente ya se lo conoce, suele empezar a invertir desde el momento en que está elaborado el Programa.

Luego está el aspecto de la elegibilidad. Concretamente en este Marco Comunitario de Apoyo casi todos los Programas fueron elegibles desde el 1 de enero del 94. Y normalmente, las Comunidades suelen empezar a ejecutar las obras desde ese mismo momento, aunque no esté aprobado el Programa Operativo. Puesto que se supone que la Comisión pedirá aclaraciones pero al final lo aprobará.

No ocurre así con los Programas que afectan, por ejemplo, a las Universidades. Éstas tienen que tener un respaldo de la Comisión para poder pedir los créditos. Este es un caso, concretamente el de las Universidades, que han esperado hasta que estuviera el Programa aprobado. Con lo cual llevan un año de retraso de ejecución.

Una vez que está ejecutado, una vez que está aprobado, se emite una decisión de la Comisión que, automáticamente, libera el 50% de los fondos si el Programa es por anualidades, que es lo habitual. Aunque también hay programas o proyectos, más bien proyectos, de un solo compromiso (un compromiso quiere decir que tiene un solo año de vigencia).

Se libera el 50% de la primera anualidad de oficio por la Comisión. Cuando llega ese dinero a España, el Tesoro avisa que ha llegado ese dinero y el Ministerio lo reparte entre los órganos gestores, en función ya de lo que han ejecutado cada uno de ellos. Quiere decirse que en el otro Marco, cuando llegaba el dinero, éste se repartía a partes proporcionales en función siempre del grado de ejecución entre todos los órganos gestores. Pero en ese Marco hubo muchos problemas para el cierre de los Programas. Porque una acción se puede "caer". Es decir, que a mitad del Programa esa acción no se ha podido ejecutar y, sin embargo, se le ha dado dinero. El proceso de devolver ese dinero es muy complicado. Entonces, lo decidido es que en este nuevo Marco se aplican los mismos criterios que aplica la Comisión a nivel de Programa para mandar el dinero. El Ministerio aplica los fondos a nivel de acción. La acción es la obra concreta, lo

que se va a hacer. Entonces, en función de esos criterios se envía el dinero a los centros gestores y ellos lo siguen gastando. Los gestores siempre protestan porque dicen que no son anticipos, aunque la Comisión dice que son anticipos porque a ellos siempre les llega después.

Ya con los gastos de todos los órganos gestores, se transforman en Ecus y se mandan a la Comisión en petición de más fondos. Aquí hay unos topes establecidos.

Para solicitar el 30%, son tres anticipos por año, el 50%, el 30% y el 20%. El primer 50% ya hemos dicho que se libera de oficio, y para solicitar el segundo anticipo del 30%, tiene que haber unos gastos del conjunto del Programa porque los Programas van siempre en conjunto. Si una acción se retrasa quiere decir que está de alguna manera cortando el flujo de fondos para el resto de las acciones que pueden ir bien. Y para esto hay que justificar el 25% de la ayuda FEDER de ese período, del año. Una vez justificado ese 25% en Ecus, se envía a la Comisión, se hace una declaración de gasto y normalmente la Comisión lo envía en un período de un mes. Y se vuelve al proceso de reparto.

Con este proceso siempre se está produciendo un remanente porque hay acciones que no se han ejecutado suficientemente y hay otras que van muy adelantadas. Entonces, ese dinero se queda ahí hasta que ejecuten lo que tienen que ejecutar.

Para pedir el 20% restante de ese año hay que hacer dos cosas: una, haber gastado el 100% de lo programado, no ya de la ayuda FEDER sino de lo programado en ese año del total. Y además hacer un informe de cierre de la anualidad. La recepción del anticipo de cierre de una anualidad suele ser bastante más lenta porque el informe del cierre circula por todos los servicios de la Comisión y se plantean observaciones, como con la instrucción del Programa. Pero siempre, antes de pedir el cierre de una anualidad se pide el primer anticipo de la siguiente. Porque para pedir el primer anticipo de la siguiente hay que justificar el 60% del coste total de la primera anualidad. Bueno, esto es un proceso acumulativo en el que cuando se llega al 60%, previamente se ha comprometido la anualidad.

Verdaderamente, cuando se ha llegado al 40%, se cumple con el compromiso. Lo que interesa saber es que el Programa es un Programa global, de forma que si una acción se retrasa en una anualidad, esa acción está de alguna manera haciendo daño a todo el Programa. Y si una acción va muy adelantada, está tirando del Programa. En determinados Programas hay acciones que incluso están terminadas antes de acabar el período y que son las que están consiguiendo que se puedan pedir anticipos a Bruselas, a costa de otras que no han empezado. Es decir, a costa de las acciones que realmente se están ejecutando.

Los Reglamentos señalan que dos veces al año, y siempre que se considere necesario, se reúne el Comité de Seguimiento de los Programas donde se da cuenta de cómo va el Programa y cada acción. Acude un representante de la Comisión y se sigue de

alguna manera el Programa. Se piden informes de evaluación, informes de medio ambiente, de las acciones en concreto que sean necesarias.

Como innovación en este Marco, hay que hacer a lo largo de la vida del Programa tres informes de evaluación: un informe de evaluación inicial, que se ha realizado normalmente cuando estaban ejecutándose los Programas; otro informe de evaluación intermedia; y luego un informe de evaluación final. Estos informes se hacen a través de consultoras o agentes externos, y se remiten a los gestores, al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Comisión. Son informes que se contratan y que dicen, desde su punto de vista, si se está gestionando bien o mal.

El seguimiento se hace, fundamentalmente, a través de los Comités y de las evaluaciones intermedias. Luego existen controles financieros que pueden ser de la Dirección General XVI, la responsable del FEDER. La DG XVI envía controles financieros muy exhaustivos. Hay también controles por parte de la Dirección General XX, que es la de control financiero de Bruselas. Además, está el control del Tribunal de Cuentas de Luxemburgo y el de la propia Comisión. El que un Programa esté cerrado no quiere decir que se haya terminado con los controles, porque hay que conservar todas las facturas originales de todas las obras, de todo lo que se ha justificado ante el Ministerio de Hacienda, durante cinco años. Y a su vez, todo lo justificado ante la Comisión, hay que guardarlo durante los cinco años posteriores al cierre del Programa. Y téngase en cuenta que, si bien los compromisos tienen que estar hechos en este caso el 31 de diciembre de 1999, en la mayoría de los casos se tiene dos años más para efectuar pagos. Con lo cual el cierre para los actuales Programas sería en el 2002.

A partir de ahí habrá que contar cinco años para seguir guardando las facturas por si hay cualquier tipo de control de cualquiera de estos cuatro organismos mencionados.

## **FSE**

### **Rosario Marcotegui Jaso**

Subdirección General de la Unidad Administradora del FSE  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

El Fondo Social Europeo es un poco la hermana pobre pero necesaria del FEDER. El FSE es más pobre pero también importante y ya en el Tratado de Roma se establece en el artículo 23 un Fondo para promover dentro de la Comunidad las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores. El Fondo Social se dedica fundamentalmente a la formación y al empleo.

Los objetivos pasan por varias etapas y, ya desde el Tratado de Maastricht, se crean dos grandes grupos que absorben el Fondo Social. Son la creación de empleo, el apoyo al empleo a través de la formación, y la formación adaptada para la libre

circulación de los trabajadores.

La creación y la historia de la financiación de los Fondos Estructurales van en paralelo y son similares. Entonces el FSE sigue teniendo los mismos principios que rigen la intervención de los Fondos: concentración, cooperación, programación y adicionalidad. La concentración se centra en los mismos objetivos comentados en el FEDER. Sigue teniendo en el objetivo 1 a las regiones más desfavorecidas; en el 2 el reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial; el 3 que es prácticamente todo de Fondo Social; así como el 4, centrado en combatir el paro de larga duración, facilitar la inserción profesional de los jóvenes y facilitar la adaptación de los trabajadores. Estos dos grandes grupos son los más insertados en el Fondo Social: uno para parados, el 3, que es para combatir el paro de larga duración, haciendo incidencia en mujeres y jóvenes, y el 4 para facilitar a los trabajadores y a las personas que ya están trabajando la posibilidad de adaptarse a las nuevas tecnologías y no perder el puesto de trabajo. Con respecto a los objetivos 5 a) y 5 b) sucede igual que en FEDER. La programación se rige también por las mismas normas que el FEDER.

En el objetivo 1 es donde más acciones tiene el FSE; el Objetivo que más dinero representa en España. Estamos inmersos en una serie de ejes, como son el desarrollo del tejido económico, el turismo, el desarrollo rural, la pesca, el reforzamiento de la educación técnico-profesional, el apoyo a las actividades de investigación y desarrollo, la formación continua de los trabajadores, la inserción de los desempleados, la inserción en el mercado de las personas con dificultades específicas, la asistencia técnica para la preparación y aplicación de todas estas acciones. Y en estos ejes también inciden los otros Fondos. Pero concretamente en formación y en las ayudas al empleo, o en cualquier desarrollo de proyectos que lleven algún tema de formación, está presente el FSE.

Los Programas Operativos dentro del FSE se dividen en dos grandes grupos. Unos que son pluriregionales, es decir que abarcan a organismos que tienen acciones en todas las provincias del territorio, como por ejemplo el INEM, o FORCEM en el caso de objetivo 4, el mismo Ministerio de Trabajo, con instituciones, como el Instituto de la Mujer, Instituciones Penitenciarias, Correos, entidades locales,.. Estos están organizados en distintos Programas que abarcan varios Ministerios cada uno de ellos. Y la gestión es exactamente igual a la del FEDER. Es decir, que como se reúnen distintos agentes que hacen la formación, unos tiran del carro y otros se dejan arrastrar. Estamos en el mismo tema en cuanto a liquidaciones y tenemos los mismos problemas en cuanto a los saldos. Porque el Fondo Social funciona exactamente igual que el FEDER en cuanto a los anticipos, a los saldos anuales que se presentan todos los años, etc. Normalmente, en las regiones no tenemos ese problema. Pero sí los hay en los Programas pluriregionales en los que se reúnen distintos organismos. Por ejemplo, si INEM va muy ágil en su

gestión y FORCEM, que no es el caso, va muy lento en su gestión, de alguna manera, como se salda el Programa entero, el que unos organismos vayan más retrasados que otros perjudica a los demás.

Los Programas regionales están divididos exactamente igual que los objetivos: son los mismos, porque son nacionales. El objetivo 1 está en las regiones mas desfavorecidas. Y los objetivos 2, 4 y 5 b) en las demás regiones.

Se podría comentar lo que el Fondo Social considera como gastos elegibles. Gastos elegibles son los gastos que se pueden justificar. Son todos los gastos de formación, los derivados de la formación y preparatorios de la formación, están todos los seguros de accidentes de los alumnos, por supuesto la preparación de los cursos docentes, la asistencia técnica tanto anterior como posterior. También son financiables los gastos de sensibilización, programas dirigidos a mujeres o a la igualdad de oportunidades. Hay regiones en las que está comprobado que es difícil atraer a las mujeres a ciertos tipos de cursos, a cierto tipo de formación. Entonces suelen necesitarse acciones anteriores de sensibilización. Se llaman de sensibilización, propaganda, información,... y todos estos son gastos elegibles. Son gastos elegibles cualquiera destinado a los equipamientos o necesidades de los cursos, cualquier sistema que no sea adquisición. Por ejemplo, se pueden alquilar ordenadores, o tractores o cualquier elemento necesario para la impartición de los cursos. Nunca se puede comprar.

Son elegibles los gastos de viaje e intercambios entre países o entre regiones, y son elegibles también todos los gastos generales, gastos de dirección, de luz, agua, teléfono, etc. etc., previa factura correspondiente. Porque luego, como en el caso de FEDER, también llegan los controles de la Dirección General XX o la DG V, de la que depende el Fondo Social Europeo en Bruselas. Por supuesto también se hacen las correspondientes inspecciones, controles, asesoramiento, y controlando todas las facturas.

La labor del Fondo Social es más bien horizontal en todos los proyectos. Se supone que todos los grandes proyectos realizados gracias al FEDER, están ejecutados por personas. Y las personas tienen que estar formadas. Por otro lado, y con algo menos de disponibilidades económicas, están las ayudas al empleo. Hay un cierto número de empleos, una serie de contratos, que son subvencionables. El FSE tiene el apoyo de la Comunidad para subvencionar todos estos contratos, siempre dentro de los subvencionables por la legislación española. Es un capítulo también importante porque ha servido para promocionar en bastantes zonas el empleo. Muchas empresas se animan ya a contratar estos empleos subvencionados y los unen a la formación que se da también dentro de la empresa, sirviendo como buen punto de selección de trabajadores.

Suelen ser bastante favorables los resultados en cuanto a empleos subvencionados y apoyados con formación que luego se convierten, en algunos casos, en empleos fijos. Gracias a ellos

se amplían las plantillas de algún tipo de empresas.

En todos los ejes: turismo, agricultura, desarrollo rural,... están contempladas las necesidades específicas de formación enfocadas hacia los temas medio ambientales. Es importante, y habría que animar desde el Fondo Social a todas las regiones que ahora están elaborando los PDR, incluir la formación dentro de cada uno de los ejes. Pero no la clásica. La formación ocupacional, a diferencia de la formación que imparte el Ministerio de Educación, es una formación muy cambiante que está a expensas de las necesidades de la empresa.

Generalmente esta formación nace de la empresa o de las necesidades de lo que se llaman los observatorios ocupacionales. Según el mercado de trabajo vaya demandando un tipo de profesiones, se van actualizando los cursos de formación que, por supuesto, no tienen la rigidez de los programas cerrados del Ministerio de Educación que son, además, mucho más largos, muy concretos y con más titulaciones. Para llegar a esas titulaciones y a esas homologaciones de las titulaciones sí que se requieren estos condicionantes. Sin embargo, la formación ocupacional, que es uno de los ejes más importantes del Fondo Social, es una formación muy cambiante que debe de adaptarse a las necesidades del momento.

La proponen las empresas según sus necesidades en cada momento. La proponen las organizaciones sindicales o la proponen cualquier Ente basándose, sobre todo, en el observatorio ocupacional o en los mercados de trabajo. Eso proporciona agilidad y es perfectamente encajable en las programaciones regionales. Debería de estar presente la autoridad regional medio ambiental para que se contemple en cada uno de los casos este tipo de formación.

Aparte de los objetivos del Marco Comunitario de Apoyo, en el FSE hay Iniciativas Comunitarias. Cuatro Iniciativas que son casi como Programas de investigación para ser integrados en Programas más importantes y de mayor cuantía.

Los cuatro grupos de Iniciativas que contempla el Fondo Social Europeo son: NOW, HORIZON, INTEGRA y ADAPT. La Iniciativa NOW se dedica a temas de la mujer, tanto en formación como en creación o apoyo a empresas promovidas por mujeres. HORIZON se orienta fundamentalmente a minusválidos. INTEGRA a la integración de colectivos que tienen verdaderas dificultades para integrarse en el mercado de trabajo, y aquí incluimos temas de emigración, integración de presos, integración de colectivos de drogodependientes, etc. ADAPT es contemplado desde la Comisión Europea con especial interés al dirigirse a la potenciación y modernización de la pequeña y mediana empresa.

Por último, otros de los temas importantes que ya se está contemplando en el artículo 15, es la vinculación de las estrategias del Fondo Social con las exigencias medio ambientales y la evolución del mercado de trabajo y de la igualdad entre hombres y mujeres.

**FEOGA****Julio Valtierra**

Subdirección General de Acciones de Desarrollo Rural  
Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural  
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Tanto la sección del FEOGA Orientación como la sección Garantía, nacieron juntas en el año 1957 con el Tratado de Roma, aunque después se han ido separando. Una atendiendo a las actuaciones de carácter estructural, que sería la sección Orientación, y otra a la parte meramente de mercado, que sería FEOGA Garantía. No hay que olvidar que la captación de fondos del FEOGA Garantía, en este momento y para el Estado español, supone o ha supuesto en el año 1996 cerca de 800.000 millones de pesetas. El FEOGA orientación por contra solamente ha alcanzado la cifra de 112.000 millones de pesetas. Es importante tenerlo en cuenta para valorar en sí el peso de la agricultura en la captación de Fondos de la Unión Europea.

La Comisión Europea creó en principio un Fondo, que es el FEOGA Orientación. Luego constató que había distintos ritmos de ejecución en las actuaciones y entonces se pasó a Orientación y a Garantía. En principio porque FEOGA Orientación se iba a dedicar a las estructuras agrarias, pero en la nueva reforma de los Fondos se decide que un tipo de actuaciones, si está en zona desfavorecida del objetivo 1, lo va a financiar el FEOGA Orientación. Pero esas mismas actuaciones, si no están en región objetivo 1, ya no lo financia el FEOGA Orientación y ahora va a pasar a FEOGA Garantía.

Se ha hablado de Programas y de Marcos Comunitarios de Apoyo. Pero una cuestión se ha olvidado. Y son los DOCUP, Documentos Únicos de Programación cuyas actuaciones, generalmente, están en las Regiones del objetivo 5 b).

El FEOGA Orientación trabaja o actúa en tres de los objetivos prioritarios que la reforma iba a hacer en la actuación de los Fondos Estructurales. Estos son el objetivo 1, el 5 con subdivisión en 5 a) y en 5 b), y el objetivo 6 que se crea con la incorporación de los países nórdicos para hacer actuaciones en zonas con densidad de población muy baja.

Y además el FEOGA Orientación interviene en tres Iniciativas Comunitarias: la LEADER-II, la REGIS-II y el INTERREG-II. Recientemente se ha aprobado el INTERREG-IIc.

Para las regiones del Objetivo 1, el FEOGA Orientación actúa en tres ejes: en el eje 2, que es el desarrollo de tejido económico; en el eje 4, que es el de agricultura y desarrollo rural y en el eje 8, que es el de asistencia técnica. Actúa además en dos vertientes: unas veces a través de Programas Operativos regionales o regionalizados, y otras veces actúa a través de Programas plurirregionales. También actúa mezclando las dos modalidades y crea un Programa especial.



A la hora de hablar de los Programas, empezaremos por el eje 4, estructurado en 10 Programas regionales, uno por cada Región seleccionada en el Objetivo 1. Y cada uno de estos Programas regionales se desagrega en tres Subprogramas.

Un primer Subprograma sería el de mejora de las condiciones de la producción agraria. En él se contemplan actuaciones como podían ser caminos rurales, concentraciones parcelarias, electrificación rural.

Un segundo Subprograma sería el de protección y conservación de los recursos naturales. Aquí aparece medio ambiente de alguna manera, con actuaciones de mejoras forestales, de lucha contra la erosión, de conservación de la biodiversidad y de forestación en tierras no agrarias.

Y el tercer Subprograma es el de reconversión y mejora de la calidad y la diversificación, que está encaminado entre otras cosas a reorientaciones de producciones hacia sectores no excedentarios, a mejora de la calidad y de la sanidad tanto animal como vegetal, a la investigación y desarrollo en el ámbito agrario. Y en todo ello el sistema de gestión es similar al de los otros Fondos.

Aparte de estos Programas de carácter regional, existen dos Programas de carácter plurirregional de tipo horizontal. Uno que se encardina en el sub-eje 2.1 a), que es el de industrias agroalimentarias y medidas estructurales agrarias. Este es un Programa prolijo y complejo en su gestión porque en él se concentran actuaciones de cinco Reglamentos comunitarios, como el de mejora de las estructuras agrarias que es el que contempla actuaciones de inversiones en las explotaciones, el de inversiones para la incorporación de jóvenes, ceses, etc., el de potenciar las agrupaciones de productores y el de apoyo a la comercialización y transformación de industrias agrarias.

Es prolijo por su carácter de ser horizontal en el Objetivo 1. Lo que quiere decir que no hay un Fondo preestablecido para cada Comunidad Autónoma sino sólo un montante indicativo. La forma de gestión es que la Unión Europea cofinancia gasto público total.

Un segundo Subprograma sería el de ayudas a las agrupaciones de productores y que tiene como misión el potenciar estas agrupaciones. Funciona igual que los anteriores. Es decir, la cofinanciación de la Unión Europea viene como participación del gasto público. Hay un tercer Subprograma que es el de la industria agraria, y que es completamente distinto a los dos anteriores.

En todos, la participación comunitaria está en un porcentaje de hasta el 40% del coste total de los proyectos, con la participación de hasta un 7% de las Administraciones nacionales. Eso unido en un solo Programa mezclado y agitado, crea siempre unos problemas de gestión y de interpretación.

Hay otro Programa de carácter plurinacional llamado PRODER, Programa de Desarrollo Rural. Este Programa capta fondos del eje 4 y del eje 2, es decir capta fondos del eje de agricultura y desarrollo rural, y además capta fondos del desarrollo local y de ayudas a los servicios y empresas. Pero con la peculiaridad de que los Fondos del eje 4 están regionalizados. Además, en él aparecen fondos procedentes del FEDER, complicando extraordinariamente la gestión. No obstante, están solventados todos los problemas que tenía este Programa, esperando que a partir de 1998 lleve una buena marcha.

También existe una participación del FEOGA en una Subvención Global de ayudas a las PYMES, que es una Subvención Global para el SODICAMAN (sólo para Castilla-La Mancha), pendiente de aprobar. En la Subvención Global FEDER, FEOGA, ICO, también participa el FEOGA, además de en algún apoyo a la gestión catastral y en algunas otras actuaciones que se está cofinanciando con los productos de la indexación.

En las regiones del objetivo 1 hay un Programa de carácter plurirregional de asistencia técnica, del eje 8, acompañamiento e información. En ese Programa se pueden recoger todas las actuaciones de apoyo al desarrollo del Marco Comunitario de Apoyo.

Hemos hablado de la selección de las zonas más desfavorecidas de España, que eran aquellas que tenían el PIB inferior al 75% de la media del producto interior bruto medio comunitario. Pero en el objetivo 5 b) había unas cuantas regiones pobres, que serían las que podríamos denominar las zonas rurales del objetivo 5 b). Para estos casos, el FEOGA Orientación decidió crear un Programa de una única región, pero plurifondo, y mediante DOCUP que tenía la vertiente de Marco comunitario/Programa Operativo.

En un principio, estos nuevos Programas tendrán cinco ejes y tres subprogramas. Se hacen coincidir los ejes con unos ejes de desarrollo y los subprogramas con la participación de cada Fondo. Eso parece ser que es la nueva idea de la Comisión Europea para la nueva etapa de programación.

Los mencionados Programas del objetivo 5 b) serían siete, uno por cada una de las zonas de las Comunidades Autónomas que no han sido seleccionadas en el objetivo 1. Entonces, la selección no se hace a nivel de toda la Comunidad Autónoma, sino que se efectúa a nivel de unas determinadas comarcas. Esas determinadas comarcas, en la selección de España y en el caso de Madrid sería, por ejemplo, la Sierra Norte. Se presentaron los DOCUP y se aprobaron al mismo tiempo los Programas.

Este tema de los Programas plurirregionales, como nueva idea de la Comisión, puede ser bastante complicado de gestionar. Porque ya no sólo hay que esperar a la distinta velocidad de actuación de cada uno de los Fondos, sino que para pedir las ayudas comunitarias y las modificaciones, hay que hacerlas en conjunto para los tres Fondos. Esto puede significar que se retrasen

El FEOGA participa en tres Iniciativas Comunitarias. Una es LEADER, con una gran acogida en la fase primera, el LEADER-I, que en aquel momento actuó como Subvención Global siendo el Ministerio de Agricultura el organismo intermediario. Ahora se han confeccionado 17 Programas regionales de carácter plurifondo cuyos intermediarios serían tanto la Administración Autonómica como la Administración Central.

En cuanto a los INTERREG, el FEOGA participa en los dos INTERREG de España-Francia y el de España-Portugal. También en el de Canarias, que es una Iniciativa de carácter plurifondo que solamente atañe a la Comunidad Autónoma de Canarias.

### **IFOP**

#### **Rosaura del Val Izquierdo**

Subdirección General de Gestión de los Fondos Estructurales  
Dirección General de Estructuras y Mercados Pesqueros  
Ministerio de Agricultura, pesca y Alimentación

El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) es el más reciente de los Fondos Estructurales. Es un Fondo específico para la pesca, y es preciso transmitir la conciencia que se tiene desde la Secretaría General de Pesca Marítima de que, puesto que sus Programas son plurirregionales y horizontales, la gestión de la mayoría de las ayudas de los ámbitos de intervención dentro del Programa es llevada a cabo por las autoridades de las Comunidades Autónomas, por las autoridades regionales.

Por tanto son las autoridades regionales quienes deben de ocuparse, en primer lugar, de la integración de la política del medio ambiente en la política de la pesca.

En este sentido, desde que las directrices de la Comisión se hicieron patentes en junio del año 1997, en la reunión mantenida en la Sede de la Unión Europea en Madrid, en el sentido de que había que integrar inmediatamente a representantes de Medio Ambiente a los Comités de Seguimiento del IFOP, el Fondo se apresuró a abrir la puerta al Ministerio de Medio Ambiente. Este Ministerio se incorporó inmediatamente, ya en julio del año 97, en el Comité de Seguimiento con un representante. Desde entonces el Ministerio de Medio Ambiente ha estado sentado en la Mesa de Comité de Seguimiento del IFOP.

Por supuesto que a los representantes de pesca con quienes tratamos, los de acuicultura y de industrias pesqueras, que son con quienes trabajamos, les hicimos traslado de la necesidad de que hablasen con los responsables de Medio Ambiente en sus Comunidades Autónomas para que se integraran también en los Comités.

Esto quiere decir que son ustedes quienes deben estar al tanto y

quienes deben de incidir e insistir en integrar la política medioambiental en cada una de las acciones que voy a tratar de explicar.

En algunas Consejerías o Direcciones Generales de las Comunidades Autónomas, las funciones están duplicadas, con lo cual el representante de pesca es a la vez representante de medio ambiente. En cualquier caso, hemos tratado desde el principio del Programa de introducir, en la forma en que nos ha sido posible, el aspecto medioambiental. Es muy importante señalar también que, como gestores de fondos comunitarios, lo que tratamos es de mantener el respeto a las políticas comunitarias en materia sanitaria, en materia de medio ambiente, en otro tipo de materias. Y en este punto hay que destacar la gran labor de las Comunidades Autónomas en algunos temas específicos, como por ejemplo el ámbito de acuicultura, en el que se hacen estudios de impacto ambiental para cada una de las instalaciones. En este sentido es importante que los representantes medioambientales de las Comunidades Autónomas sepan que tienen una labor muy importante respecto de esas políticas, pero sin retrasar, sin interferir lo que es la gestión de los Programas. Tiene que haber una coordinación y cooperación muy intensas entre ambas autoridades responsables. No es fácil. En este sentido, la elaboración de los Programas ha costado una concertación larga con las Comunidades Autónomas.

Los temas pesqueros son complicados como cualquier otra de las políticas. En este sentido, se debe decir que antes de llegar al IFOP la pesca ha estado siempre en varios Fondos.

Los antecedentes de los que partió la pesca para llegar al IFOP fueron dos reglamentos comunitarios que gestionaban la pesca en dos partes. Estaba el Reglamento que se ocupaba de la pesca respecto a la flota, la acuicultura y el equipamiento de los puertos pesqueros. Pero se quedaba fuera un tema importantísimo como eran las industrias pesqueras, la comercialización.

Esto era atendido por un Reglamento distinto, compartido con el FEOGA Orientación que, a su vez, era el Fondo que financiaba. Es decir, había dos Fondos distintos, dos Programas distintos que atendían a la pesca.

En el año 1993 se crea un instrumento comunitario para financiar únicamente la pesca, que es el IFOP. Fue una gran revolución, no solamente en la forma de gestionar, sino también en la integración de la que estaba a todas luces necesitada el sector.

Se estableció el IFOP, la Comisión hizo un Reglamento, y la Administración española muy dirigida desde el principio por la Comisión, facilitó los documentos y el plan para desarrollar el Programa Operativo. Se iniciaron las conversaciones con las Comunidades Autónomas para amoldar este Programa y se hizo el Plan General pesquero.

Fue una etapa complicada porque las Comunidades Autónomas, de hecho, tienen la competencia de gestión de un porcentaje elevado

en esos Programas. Hubo una concertación larga y con muchas dificultades. Sobre todo en algunas Comunidades Autónomas y en algunos Programas. Finalmente, durante el año 1993 y parte de 1994, se llegó a un acuerdo político y técnico entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado, de forma que en la primera Conferencia Sectorial de Pesca, el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación y los Consejeros de las Comunidades Autónomas se reunieron para ponerse de acuerdo en una serie de puntos importantes.

La elaboración del Real Decreto que desarrollaba la pesca, el primer y único Real Decreto para la pesca y los porcentajes de participación indicativos, fueron fruto de un largo proceso de discusión. También fue complejo lograr el porcentaje indicativo en cada uno de los ámbitos, en cada una de las acciones que incorporaban el Programa, y la importancia de cada actuación dentro del conjunto del Programa.

A partir de ese momento se publicó un Real Decreto en el que claramente se concedía a las Comunidades Autónomas la gestión de los Programas, la aprobación y el pago. Haciendo excepción de unas pocas medidas que seguían siendo de gestión pura en la Administración central, y del hecho de precisar de un informe previo vinculante de Madrid para que las Comunidades Autónomas pudieran trabajar.

En el reparto de los fondos, el IFOP apenas llega a un 3% del total. La dotación es de 995 Mecus para Objetivo 1, y de 120 Mecus para el resto de regiones. Y hay más complicaciones que en los otros Fondos. En regiones de Objetivo 1, el IFOP está integrado dentro del PDR y del Marco Comunitario de Apoyo, que es el dinero que llega de Bruselas. Existe un Programa Operativo específico para las regiones de Objetivo 1 en la pesca. Por tanto, el Fondo está incluido en todo el sistema general del Plan de Desarrollo Regional.

Las regiones que no están en el Objetivo 1 se financian con el Fondo del Objetivo 5 a). Estas regiones tienen un DOCUP, o Documento Único de Programación, que no es un Programa. Esto requiere una aclaración: un Marco Comunitario de Apoyo es un documento financiero y además es un Plan de Desarrollo. Pero si no está todo junto en el mismo documento, se trata de una forma diferente de gestión simplemente.

En el IFOP se tiene siempre la gestión separada, porque la dotación es distinta para las regiones de Objetivo 1 y para las del resto. Por tanto, la forma de gestionar mediante Comités de Seguimiento, de seguir el desarrollo de esos Programas, de introducir cualquier tipo de corrección en objetivos, de proponer reprogramaciones a la Comisión Europea, de trasladar al Marco Comunitario de Apoyo y al Comité de Seguimiento los problemas o el avance de los Programas, se hace mediante dos Comités de Seguimiento separados: el de regiones de Objetivo 1 y el del resto de regiones.

Se han celebrado hasta el momento 8 sesiones de cada uno de los dos Comités, la mayoría en Madrid. Pero ya últimamente las reuniones del IFOP se están celebrando fuera de Madrid atendiendo las invitaciones de las Comunidades Autónomas. En Santander por ejemplo tuvo lugar un Comité de Seguimiento. Como suele ser habitual, en los Comités tienen una participación las Comunidades Autónomas. Algo fundamental porque son quienes gestionan la mayoría de las acciones mediante sus representantes de pesca, acuicultura, y últimamente su representante de medio ambiente. Por otra parte, la Comisión siempre forma parte con su presencia en los Comités, con participación activa. Así como la Administración central. Dentro de ésta última participa el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con cada una de las subdirecciones, direcciones y unidades que coordinan cada una de las líneas de actuación. Y hay cinco unidades diferentes.

También participan en los Comités el FEDER, el Fondo Social Europeo, y el Banco Europeo de Inversiones. Estos organismos están presentes en los Comités de Seguimiento porque los Comités, además de seguir y coordinar la actuación de los Programas, atienden también una Iniciativa Comunitaria, que es otra forma de recibir dinero de la Comisión. Es la Iniciativa Comunitaria Pesca, que en su desarrollo está teniendo ciertas dificultades por su propia complejidad, ya que recibe aportación no solamente del IFOP, sino también del FEDER y del Fondo Social Europeo.

La complejidad de los planes financieros, de todo el mecanismo de justificación y recepción de fondos de esta Iniciativa es mucho más complicada incluso que el IFOP, y por tanto es un Instrumento que no ha tenido tanto desarrollo. Estas son un poco las líneas generales en las que se mueve el IFOP.

En el IFOP hay 9 ámbitos de intervención. En un principio eran 8, pero se aprobó el plan sectorial y se introdujeron medidas socio-económicas en el año 95. A principios del 96 ya se

incorporaron de hecho a instancias de un Reglamento nuevo adoptado en la Comisión.

El primer ámbito de intervención, con un informe vinculante de la Administración Central del Estado, es el ajuste de esfuerzo pesquero; es decir la reducción de la flota, el ajuste de la capacidad de la flota a las necesidades que plantea la Comisión mediante programas de orientación plurianual de la flota. Se pactan una serie de programas cada tres años que obligan a tener una reducción determinada de la flota.

Para hacer esa reducción se puede llegar a una paralización de los barcos. La forma en que esta intervención puede influir en el medio ambiente es en la forma de paralizar, de reducir la flota. Porque no solamente se efectúa desguazando barcos, sino también hundiendo buques de madera para que luego puedan servir de regeneración de recursos y crear una zona o biotopo para alimentar la diversidad de los recursos.

Otra posibilidad de reajustar flota es creando sociedades mixtas o asociaciones temporales de empresas con terceros países. En este caso los barcos van a pescar fuera de la zona comunitaria, para abastecimiento de la Unión Europea, pero bajo bandera de otro país tercero. En algunos casos, dependiendo de si se trata o no de una sociedad mixta, la Administración central emite un informe vinculante pues es prerrogativa suya antes de hacer una acción.

Además de reducir la flota pesquera, se puede modernizar. La renovación e informatización de la flota es otro de los puntos importantes de los Programas. Y estos dos primeros ámbitos relativos a la flota tienen mucho peso en el Programa comunitario y Operativo nacional.

Modernizando la flota se afecta un poco al medio ambiente. Porque el hecho de tener técnicas mejores de selección para intentar pescar de la mejor manera posible, intentando dañar lo menos y seleccionando aquellas especies o aquellas zonas que realmente nos interesan, tiene incidencia en el medio ambiente.

También en este caso la Administración Central emite un informe vinculante, con lo cual las Comunidades Autónomas están condicionadas. Otros ámbitos de actuación del IFOP, como el 3, dedicado a la acuicultura, tienen gran influencia en el medio ambiente. En las Comunidades Autónomas son muy conscientes de ello y la gestión es absolutamente dependiente de ellas.

Dentro de las líneas que se incluyen en acuicultura está la modernización de instalaciones. Hay una línea específica de protección del medio ambiente para controlar el impacto de las instalaciones de acuicultura. Por ejemplo, con la introducción de nuevas especies o nuevas técnicas que permitan el aprovechamiento mayor de los recursos; el desarrollo de determinadas zonas específicas mediante la acuicultura; la reconversión de zonas pesqueras que necesitan un desarrollo

industrial que sea compatible con el medio ambiente. En este punto hay mucha colaboración con las autoridades de medio ambiente.

Otro ámbito muy importante de actuación son las zonas marinas costeras protegidas de nuestro litoral. Están catalogadas y tienden a aumentar cada vez más como parte de la protección de los recursos. En estos casos, se pueden regenerar áreas que están sobreexplotadas, procediendo al hundimiento de cascos de madera.

Existe un ámbito que es el equipamiento de los puertos pesqueros. El FEDER hace puertos e IFOP los equipa dotándoles de instalaciones al servicio de los buques, almacenes o revestimientos antideslizantes de los muelles. Hay otras medidas en este campo, como son el dotar de agua y de luz hasta conseguir los puertos pesqueros sean perfectamente útiles al servicio del sector pesquero. También se dota de hielo a los puertos que carecen de este elemento, así como de cualquier otra

El ámbito 6 es el de la transformación, que antiguamente era gestionado y recibía los fondos del FEOGA Orientación. La transformación es muy importante porque la industria pesquera española ha venido decayendo. Ahora se tiende a intentar valorar los recursos de forma que lo poco o lo mucho que se pesca, sea capaz de llegar a los mercados de la mejor manera posible. Con la máxima calidad y con la máxima diversificación posible de productos. En este sentido las industrias pesqueras también están sometidas a cualquier tipo de control desde el punto de vista medio ambiental. Están incluidas aquí las Lonjas y los establecimientos de acuicultura, en la parte que les corresponde de transformación de sus productos.

El ámbito 7 es el de la promoción de los productos pesqueros. Dentro de la promoción de productos pesqueros, se abordan la participación en las ferias, estudios de consumo, encuestas, etc. Son de destacar las campañas específicas para valorar recursos que no están bien utilizados o para proteger especies inmaduras. El último de los ámbitos son otras medidas que, como en el resto de los Programas, son un complemento del resto de medidas. Como la asistencia técnica de los Programas, los estudios, los proyectos piloto, y cualquier otro tema que no cabe ninguna de las medidas anteriores.

Por último, las medidas socio-económicas tratan de que cuando un barco, o una flota, cesa en su actividad, toda la población pesquera que estaba embarcada y encuentra dificultades económicas tenga posibilidad o bien de tener una jubilación anticipada o de conseguir unos ingresos, llamados primas individuales globales, que les permita mantener su vida normal.

La participación del medio ambiente en los temas de pesca está en manos de las Comunidades Autónomas y del Ministerio de Medio Ambiente. Los gestores del IFOP son conscientes de la

importancia que tiene el medio ambiente y de que puede dificultar la gestión de los fondos. En consecuencia es deseable que haya coordinación máxima entre ambas autoridades.



**AGENDA 2000: NUEVOS REGLAMENTOS DE FONDOS ESTRUCTURALES Y FONDO DE COHESIÓN (2000-2006)**

**Raúl Zorita Díaz**

Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil (DG XI)  
Comisión Europea

La Jornada de Formación ha venido celebrándose con la descripción de los Marcos Comunitarios de Apoyo, de los Programas Operativos y de los diferentes Fondos comunitarios. Es importante y positivo que estos datos se ofrezcan a responsables de medio ambiente porque puede significar que, por primera vez, las personas de medio ambiente empiezan a entrar en un lenguaje que hasta ahora era privativo de otro tipo de ámbitos.

El hecho de la intercomunicación entre las personas gestoras de Fondos con las personas que se ocupan de medio ambiente, puede significar que el lenguaje críptico de cada uno deja de ser incomprensible para empezar a ser el lenguaje del entendimiento. Desde el punto de vista ambiental es algo fundamental. Y desde el punto de vista de desarrollo también.

Probablemente no esté el asunto todo lo claro que debería de estar porque son muchos datos en un momento para personas que pocas veces han estado ligadas a gestión de Fondos y a temas

económicos. Lo cierto es que este diálogo se está produciendo.

Por otra parte está la interlocución con los otros sectores, lo que implica que los gestores también pueden entender el lenguaje de los medioambientalistas. Y después hay una cosa que se ha dicho repetidamente: bienvenido el medio ambiente, pero que no interfiera, que no retrase.

Queremos medio ambiente y eso significa que no tiene que llegar a mitad de camino, sino que en la fase de programación, al principio, cuando se da el primer paso. No se puede decir al medio ambiente que se sube a medio camino y después interfiere. Si queremos que medio ambiente no interfiera, desde la primera fase de programación, el primer paso se da conjuntamente con el medio ambiente al lado. Primero hay que aprender a hacer las cosas. Después no servirá decir que medio ambiente está interfiriendo cuando se desea que firme la evaluación de impacto ambiental o surjan los problemas que va a producir algo planificado sin contar con las personas de medio ambiente.

La Agenda 2000, desde mi punto de vista, significa una esperanza y un fracaso. La esperanza es la renovación de la política estructural de la Unión Europea. El fracaso es político, porque la primera parte de la Agenda 2000 es el tema político. Y ésto ha sido un poco la medio victoria o el medio fracaso del Tratado de Amsterdam, que ha denotado una falta de madurez política para poner en marcha unas instituciones que debían estar ya en funcionamiento: a nivel de Parlamento, a nivel de funciones del Consejo, a nivel de funciones de la Comisión. Esto es debido a que se han primado, desde mi punto de vista, temas puramente

económicos y que la Comisión ha sido débil. Tal vez porque los tiempos van así. No ha primado una idea política.

La Agenda 2000 pretende recuperar el tema de las reformas institucionales para crear una Europa políticamente fuerte. No sabemos si en este momento, en el que hay una crisis fuerte de ideas y unas prioridades que no están del todo definidas y, sobre todo, en el que hay una falta de participación de la ciudadanía europea en la construcción de Europa, se podrá crear esa Europa. Y después está el tema que yo considero más fácil, que es el tema que interesa y que es el tema de los objetivos económicos.

Este es un tema de intereses, de relación de fuerzas. No ideológico. Los temas ideológicos son fuertes porque se habla de soberanía. Y cuando hay otros tipos de desarrollo en otras regiones del mundo, con otros objetivos, y se pretende competir con ellos manteniendo los mismos valores y pudiendo tener unos valores diferentes, que son los valores europeos, creo que si nos medimos en valores generales económicos volveremos a equivocarnos. Estas son opiniones personales.

Los medios para conseguir esto son los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. En los Fondos Estructurales va a haber una nueva programación del año 2000 al 2006, con una serie de

Reglamentos que prácticamente le dan la vuelta a muchas cosas de los actuales.

Los nuevos Reglamentos han sido elaborados por la Comisión, y la Comisión los ha trasladado al Parlamento Europeo. Están en discusión y se aprobarán en su día en el Consejo. Es decir, que los textos que tenemos, que se han repartido o se van a repartir, no son los textos definitivos, aunque todos están más o menos consensuados.

Es importante decir que se pueden verter opiniones aquí o en otros foros y si uno está convencido de algo, debe defenderlo. Y en Europa eso se puede hacer. España forma parte de la Unión Europea, y en el Consejo tiene peso. Si no se está de acuerdo con unos Reglamentos, España tiene unos parlamentarios que los discuten. En este momento, los Reglamentos de los Fondos son más o menos como van a ser. Pero están sin aprobar y estos Reglamentos son los que pueden determinar, con alguna reforma o con alguna modificación, el futuro del 2000 al 2006.

Las medidas que contienen estos Reglamentos son para los Fondos Comunitarios, incluido el Fondo de Cohesión. Equivalen a 280.000 millones de Ecus, de los cuales 210.000 millones aproximadamente van a Fondos Estructurales: FEDER, Fondo Social Europeo y parte de FEOGA Orientación. Unos 23.000 millones de Ecus irán a Fondo de Cohesión, teniendo en cuenta la indexación. Aproximadamente 7.000 millones van a los países para la pre-adhesión. Y después, a partir del año 2003 ó 2004, 48.000 millones irán a los países que ya hayan superado la fase de adhesión.

Por otra parte está la PAC (Política Agrícola Común), con 800.000 millones de pesetas del FEOGA Garantía y 120.000 millones del FEOGA Orientación. Como se puede comprobar, el FEOGA Garantía es el que tiene el dinero, el fuerte. Pero tal vez no sea el que construya el futuro, porque el FEOGA Garantía conserva y subvenciona, pero no modifica. Aunque en la nueva programación se van a complicar más cosas porque el FEOGA Garantía va a intervenir también en temas de infraestructuras.

No obstante es importante saber que los 280.000 millones de Fondos comunitarios, en comparación con lo que se va a gastar en política agraria no son una cantidad excesiva. Se van a gastar 370.000 millones en política agraria, tomando el FEOGA Garantía y el FEOGA Orientación juntos. Este hecho es importante, porque a veces el tema de FEOGA Garantía está beneficiando a unos países para mantener unas estructuras que tal vez no sean las necesarias.

Las líneas generales de los nuevos Reglamentos de los Fondos se basan en dos principios: el principio de la subsidiariedad y el principio de lo que se llama en francés "partenariat" o partenariado.

El principio de la subsidiariedad significa que hay que acercar al máximo los instrumentos y las decisiones al ciudadano. La

responsabilidad hay que acercarla al ciudadano. Si un ente local es capaz de hacer una cosa porque conoce mejor su problema, que lo haga el ente local y que no venga Bruselas a hacerlo. Igualmente si es la provincia o la comarca. Esto es la subsidiariedad como yo la entiendo, como me la han explicado. Y además creo en ella.

En temas de Reglamentos, y emito una opinión personal, la subsidiariedad se está empleando por debilidad política de la Comisión. Creo que, en este momento, es un dejar hacer. Y esto sucede porque la idea europea está perdiendo peso. Y la idea europea nos es la de Bruselas, cuidado. La idea Europea es la de los países que forman la Unión Europea. Sobre este principio, como nos hemos basado en una ideología económica para crear esta Europa actual, los intereses son meramente económicos. Lo que hace que los países vayan al dinero. Y todos intentan conseguir más dinero. Eso va contra la idea de Europa. Son ideas muy personales, pero en este momento yo lo estoy sintiendo aquí y no lo puedo decir de otra manera.

Dentro de los Reglamentos, el sentido de la subsidiariedad en el medio ambiente, para cualquier Estado, tiene una gran fuerza. En este momento, con los Reglamentos que tenemos y que analizaremos un poco, se pueden hacer propuestas según el tipo de desarrollo que queremos. Porque la intervención de la Comisión es mínima. Puede haber una discusión al respecto, pero los textos reglamentarios actuales, en comparación con los textos reglamentarios anteriores, dan la posibilidad a los países miembros de programar más o menos según la política que quieren hacer. Si los Estados miembros optan por un tipo de desarrollo

sostenible, habrá posibilidad de hacer ese tipo de desarrollo. Si los Estados miembros optan por un desarrollo clásico, habrá posibilidad de hacer ese desarrollo clásico. Porque cada vez la intervención de la Comisión es menor. Incluso en los planes, prácticamente no interviene. Después hay un período de revisión, pero es el Estado miembro el que puede optar. Puede haber discusión, pero esto es un tema que funciona de esa manera.

De ahí la importancia de que, en este momento, un país tenga claro qué tipo de planificación o qué tipo de desarrollo quiere hacer. Desde mi punto de vista el tipo de desarrollo puede ser el adecuado a sus características. La palabra es muy socorrida, pero es lo que se llama el "desarrollo autóctono". Existe la posibilidad.

Hasta ahora había seis objetivos y ahora va a haber tres. El objetivo 1, con dos tercios del presupuesto y con una financiación del orden del 75%. El objetivo 2, que va a dar la vuelta al antiguo objetivo 2. Porque en el objetivo 2, que antes sólo era para acciones de declive industrial y para algunas regiones fronterizas, ahora considera objetivo 2 tanto a regiones con declive industrial, como medio ambiente urbano degradado, empleo precario y medio rural. El 5 b) podrá integrarse en objetivo 2. Desde un punto de vista teórico, podría significar que todo tipo de desarrollo debe ser integral, aunque

a nivel de gestión y teniendo en cuenta la estructura de las Administraciones, es difícil el mezclar los objetivos. Sin embargo, el objetivo 2 que antes era muy sesgado, ahora podría tener la posibilidad de actuar en un desarrollo, por ejemplo, comarcal. Por decirlo de alguna forma, si tomamos el aspecto industrial, el aspecto urbano y el aspecto rural, estamos verdaderamente tocando el tejido de una Región o de una comarca que tal vez sea la unidad de desarrollo ambiental. Tal vez.

Existirán, teóricamente, tres Iniciativas Comunitarias que representarán el 5% del presupuesto: una para temas rurales, agrícolas o desarrollo del territorio, parecidas a los temas LEADER de hoy. Después, un tema de cooperación transfronteriza, del tipo de INTERREG. Y después una lucha contra la discriminación que va a ser la iniciativa del Fondo Social Europeo.

En resumen, se van a concentrar los Fondos. Va a haber otra asignación de un 0'7%, lo que representa mucho dinero sobre los 280.000 millones de ecus, y que estará destinada a acciones innovadoras.

Teniendo en cuenta que las acciones innovadoras, sobre todo en temas ambientales, pueden significar algo, tal vez deberíamos estar preparados para presentar algún tipo de acción innovadora. Tal vez una acción innovadora no sea mejorar un tratamiento de residuos sino el pensar en un tipo de desarrollo integral de una zona. Habrá un 0'3% en Asistencia Técnica. Y hay algo muy discutido por los Estados Miembros, que tienen sus razones y que yo las entiendo, y es el 10% de la reserva de excedencia. Es decir que el Programa, el Reglamento de Coordinación, dice que el 10% de todo este dinero, que es mucho dinero, se va a reservar. Y, a medio plazo, aquellas acciones que hayan sido consideradas ejemplares o excelentes se van a fomentar independientemente del tema de los Estados. Si el asunto saliera bien, esto lo veo como cosa positiva. Sobre todo si hay buena valoración de las acciones que pueden tener un sentido de desarrollo. Echando agua a nuestro molino del desarrollo sostenible, un 10% de los fondos para este tipo de acciones puede ser un cosa importante. Pero si las valoraciones se hacen mal, esta reserva puede ser una mala medida.

Este es un tema importante que, todavía y hasta que salgan los Reglamentos, está en el aire. Sobre todo a nivel ambiental habría que tomarse en serio ese 10% de reserva de los Fondos Estructurales para hacer con ese dinero cosas que puedan tener un sentido.

Hay otro asunto importante que es el tema de la modulación. La modulación quiere decir que, según el tipo de acción, se podrá modular la participación comunitaria. Las acciones que tengan una incidencia ambiental tendrá más porcentaje. Esto es importante para el medio ambiente. Por ejemplo: en Objetivo 2, el porcentaje de financiación era el 50%. Si una acción tiene un complemento, una incidencia ambiental importante, se puede subir esa financiación al 65 o el 75%. El tema modulación es un tema

importante en este artículo.

Veamos el Reglamento de Coordinación un poco en su conjunto. Es importante decir lo siguiente: en el Artículo 1 ya se dice que ha de haber un desarrollo armonioso de protección del medio ambiente. El Artículo 11 habla de protección y mejora del medio ambiente. También el Artículo 28 habla específicamente de medio ambiente. Y, finalmente, el Artículo 40 es el caballo de batalla. Y me voy a permitir leerlo entero porque creo que es fundamental, al ser el que da la fuerza a quienes no ocupamos de Medio Ambiente.

"Será necesario presentar, con todos los planes de Programas, una evaluación exacta de la situación medioambiental de la región, de las disposiciones tendentes a integrar la dimensión medioambiental en las intervenciones, asegurar el respeto de las reglas comunitarias en materia de medio ambiente, la evaluación según comporta la descripción cuantificada de la situación medioambiental actual, los indicadores de los objetivos a corto y medio término, teniendo en cuenta los planes de gestión de medio ambiente que están establecidos a nivel nacional, regional o local, los recursos financieros movilizadas y los principales resultados del período de programación precedente, la evaluación del impacto esperado de la estrategia y de las intervenciones de la situación ambiental"

Si un Programa llega a Bruselas sin todo esto, y yo creo que para todas las acciones ha de hacerse por las autoridades ambientales, el Programa no cumple el Reglamento y puede ser

rechazado. El Artículo 40 es básico.

Por otra parte, este Artículo hace referencia al Artículo 16 que habla del Marco Comunitario de Apoyo. El Artículo 17 que habla de Programas Operativos, se remite al Artículo 40. Con lo cual, este Artículo, junto a los otros, da una cierta posibilidad de colaboración en todo el tema de la programación.

Con respecto a temas agrícolas, hay tres Reglamentos fundamentales. Uno habla de las disposiciones para los regímenes de ayudas directas de la política del área común, que es la integración del medio ambiente en la política de mercado. Y habla de medidas medioambientales en tierras y producciones agrarias que serán pagadas por el FEOGA Garantía. En el Artículo 3 del Reglamento se dice: "Los Estados adoptarán medidas medioambientales y condiciones para pagos directos. También adoptarán sanciones por incumplimiento de normas medioambientales".

Otro Reglamento muy importante es el denominado de Desarrollo Rural que será financiado por FEOGA Garantía y por FEOGA Orientación. Habla de formación, de mejora del medio ambiente, de mejora de las estructuras agrarias, producción con bajos consumos, conservación de la naturaleza, agricultura sostenible, diversificación. También de zonas desfavorecidas, que son las de montaña y de baja productividad. Algo que creo que en nuestro país tiene importancia. También con una modulación de las

ayudas, igual que en el Reglamento de los Fondos, en el tema del uso de tierras, sistemas agrícolas sostenibles, etc. También vendrán medidas agroambientales en este Reglamento, como la selvicultura.

El hecho de tener los textos del Reglamento, el empezar en cada región a pensar en ellos, y el hecho de entrar en el primer momento en el tema de la planificación, es algo importantísimo. Dentro éstas medidas, y dentro del programa, hay 2.500 millones de ecus al año para temas específicos del medio rural, es decir, temas medioambientales. Este es un tema a explotar.

Finalmente, queda el tema del Fondo Social Europeo, en el que las iniciativas locales de empleo van a tener un peso importante. Y como el medio ambiente está muy unido al territorio, el hecho de entrar en todo el tema local puede ser importante para la participación de las autoridades ambientales.

Tocaremos un poco el tema del Fondo de Cohesión que no ha cambiado excesivamente. Pero sí hay una cosa en la que yo puedo estar completamente de acuerdo con él, y es en la perversidad del uso del principio de que "quien contamina paga". Un principio que teóricamente está hecho para evitar la contaminación. Pero si se aplica solamente a temas ambientales, nos está perjudicando. Pongo el ejemplo de la depuración de aguas, que es un tema teóricamente ambiental, aunque es de infraestructura ambiental y no de integración ambiental. Si en la depuración de aguas aplicamos el principio que "quien contamina paga", habría que reducir la subvención a las depuradoras porque tienen que pagarlas los que contaminan.

Ahora bien, ha salido el tema de las autopistas y las carreteras. Y decimos que ese principio no se aplica y resulta que las autopistas son verdaderamente contaminantes a nivel de contaminación atmosférica o como destructoras y desintegradoras del territorio. Pero a esas sí que las van a subvencionar. Y en este caso no se aplica el principio porque es difícil de aplicar. Habría que seguir luchando. No para que no se aplique el principio, sino para que se aplique bien.

**POLÍTICA COMUNITARIA DE PESCA E IFOP****Antonio Gutiérrez González**

Dirección General de pesca (DG XIV)

Comisión Europea

La política pesquera, junto con la agrícola, son las dos únicas políticas comunes de la Unión Europea. Eso significa que la actuación de la Comisión va directamente a todo ciudadano de la Unión Europea. Nuestros Reglamentos son de aplicación directa en todo el territorio de la Unión Europea. Y nuestra política común pesquera contribuye a la realización de los Artículos 39 y 130 del Tratado.

El sector pesquero y su relación con el medio ambiente tiene dos aspectos que podemos diferenciar de la siguiente manera. Por una parte es un sujeto activo y dinámico. Es decir, la actuación del sector pesquero sobre un medio marino, en general frágil, sensible a la actuación humana y con connotaciones económicas, puede alterar los equilibrios medioambientales o el ecosistema de ciertas zonas del globo. Y el otro aspecto del sector pesquero es que, a su vez, es un sujeto pasivo de la contaminación marina. Esto quiere decir que tenemos que padecer la contaminación marina en sí misma y una gran parte de la contaminación terrestre que, de una u otra manera, acaba en el mar afectando al nivel de los recursos marinos.

Hay que recordar que la mayor parte de las especies marinas se reproducen muy cerca de la costa y, particularmente, en zonas muy frágiles, como son los deltas de los ríos o zonas húmedas que, a su vez, en su largo recorrido, aportan una buena cantidad de contaminación procedente de la actividad industrial o agraria que tiene lugar en el curso superior de estos ríos. Es decir, que el sector pesquero, por una parte, es un agente polucionante



y, por otra parte un sujeto pasivo que sufre, precisamente, de la polución en un medio donde desarrolla su actividad, como es el medio marino.

Analizaremos qué hemos hecho, qué deberíamos haber hecho y qué vamos a hacer en el futuro. En su día, cuando se adoptó la colaboración actual durante el período 1994 a 1999, las autoridades medioambientales estaban, en general, ausentes de todo ese proceso. Ha habido algunas llamadas y alguna insistencia de la Comisión en el sentido de pedir que se aplicaran las políticas medioambientales. Pero hay que decir que no participaron activamente en esta fase de programación, por lo menos en lo que nos toca al sector pesquero.

Sin embargo, esta sensibilización del sector pesquero hacia los temas medioambientales, por la cuenta que le trae, ha sido recogida, adoptando una serie de medidas en las que hemos insertado el aspecto medioambiental en diferentes formas. Hemos tenido actuaciones en lo que llamamos el sector efectivo, como es la flota, en la que hemos tenido un cuidado especial sobre ciertas medidas. Puede ser, por ejemplo, el hundimiento de

barcos, limitado exclusivamente a aquellos barcos de madera de los que, previamente, se había eliminado todas las piezas metálicas, maquinillas, grasas, pinturas, etc. Además, por seguridad, las autoridades marítimas hacían, y hacen, que el barco permanezca como mínimo un año amarrado a los muelles antes de autorizar su fondeo en una zona determinada. Es decir, están tomando toda una serie de precauciones para que la incidencia en algunos aspectos positivos del hundimiento de un barco en el medio marino, permitiendo con ello la creación de un biotopo que genere la reproducción de especies, tuviera así mismo poca incidencia o la mínima incidencia posible sobre el biotopo natural donde se había efectuado el hundimiento.

Por otro lado, y por culpa de la carencia de la programación previa en haber previsto este tipo de unidades, nos hemos visto confrontados a algunas actuaciones para las que hemos tenido que recurrir a la asistencia técnica, ya que no había forma de financiarlas. Y en esto puedo citar un ejemplo. La flota que operaba en Marruecos se vio, de un día para otro, confrontada con la necesidad de cambiar sus redes: cambiar las redes de monofilamento por otro tipo de redes adaptadas a la licencia marroquí. Con este motivo se arbitraron una serie de medidas para financiar este cambio. Pero, a su vez, nos dimos cuenta de que estas redes habían quedado obsoletas y no tenían ninguna utilidad, ¿qué iba a pasar con ellas?.

Por una parte, tenían que ser destruidas, puesto que se exigía precisamente que en el proceso del recambio de unas redes por otras, fueran destruidas las redes que no eran válidas. Sin embargo, esa destrucción presentaba dos problemas: uno, que si se hundían en el mar, como son de un material plástico prácticamente indestructible, quedaban en el fondo y podían atrapar peces creando un problema medioambiental donde se efectuaran estos hundimientos. Por otro lado, el medio

tradicional de destruir este tipo de artes, como es quemarlos, desprendía dioxina, con los peligros que todos podemos imaginar.

Por tanto, no hubo más remedio que arbitrar una medida o una acción financiada con asistencia técnica para recoger todas estas redes, destruirlas con los medios adecuados y bajo la supervisión de las autoridades de medio ambiente de la Junta de Andalucía.

Esta ha sido una actuación puntual que, desgraciadamente, no ha tenido una continuidad, por lo menos no nos consta. No sabemos si en otras Comunidades Autónomas existe sensibilidad para que todos los pescadores, todos los patronos que tienen que sustituir sus artes de pesca, las depositen en algún sitio de forma que puedan ser controladas, recogidas y, en su caso, destruidas, si es necesario. Para ello, evidentemente, hace falta desarrollar una legislación que, según creo, no existe por ahora en España. Estos son dos ejemplos de lo que se puede, se debe hacer y lo que en su día no hemos hecho.

Otro aspecto de actuación en el sector pesquero y su relación

con el medio ambiente cae dentro de lo que conocemos como medidas de ordenación del territorio de la franja litoral marítima. Este acondicionamiento de la franja litoral es importante para nosotros, puesto que es donde se realizan una serie de inversiones, fundamentalmente de acuicultura. Acuicultura marina intensiva y extensiva. A su vez, creamos una serie de zonas marinas protegidas. Hemos previsto en nuestra programación un total de 15, de las cuales se han realizado 10. Estas zonas marinas protegidas excluyen la mayor parte de las actividades de pesca y respetan el biotopo marino. Para que sean financiadas por la Comunidad se exige un seguimiento científico durante un mínimo de 5 años de todas las actuaciones que se hacen en este biotopo. A su vez, se realizan acciones de divulgación, se realizan seguimientos, se crea un biotopo natural que es, también, un punto de regeneración de los recursos acuícolas.

Desgraciadamente, según creo, los gestores de medio ambiente de ninguna Comunidad Autónoma han integrado a su personal en el seguimiento científico de estos biotopos. Es interesante que algo que se hace para conservar el medio marino, el medio ambiente marino, tenga no sólo el seguimiento científico y biológico de los sectores de pesca sino que, a su vez, tenga un seguimiento medioambiental de la creación de este biotopo.

A su vez, las instalaciones de acuicultura necesitan varias cosas. Necesitan de una calidad de las aguas para poder funcionar convenientemente. Pero, a su vez, necesitan un tratamiento muy intensivo de los residuos que generan. Hay que pensar que en un espacio reducido hay una gran masa de peces que son tratados con antibióticos y con piensos para su alimentación. También hay que contar con las heces que desprenden estos mismos peces. Y todo esto necesita de un tratamiento antes de que sea vertido al mar.

Todas estas actuaciones y acciones de instalación de granjas acuícolas, precisan de una ficha de impacto medioambiental. Esto es muy loable. Pero nos gustaría que esto respondiera no sólo a actuaciones individuales. Sería importante que se hiciera una ficha para todos y cada uno de los proyectos, y que sea una actuación planificada que ponga a disposición de quienes quieren hacer una inversión, una cantidad de suelo disponible donde puedan ejercer su actividad en las distintas zonas.

Cuento como anécdota que se han mandado toda una serie de actuaciones a unos empresarios para montar unas instalaciones acuícolas en algún punto de nuestra geografía. Y simultáneamente, o casi al mismo tiempo, se concedieron autorizaciones para, en su proximidad, o sea, al lado concretamente, se instalara un vertedero. Esto refleja la descoordinación existente entre las distintas autoridades competentes para este asunto.

Por otra parte, y siguiendo con un repaso en grandes líneas de nuestras actuaciones, hemos previsto el traslado de una buena

parte de nuestra industria conservera, nuestra pequeña industria conservera artesanal. Actividad que, generalmente, está ubicada en recintos portuarios que se han quedado integrados en una ciudad y que debía ser trasladada a unos polígonos industriales o semindustriales situados en las proximidades, con el fin de que los tratamientos medioambientales de los residuos de estas industrias conserveras pudieran ser controlados de una forma más eficiente. Esto lo hemos financiado, como buen ejemplo, aquí en Santander. En Santoña existe un polígono que agrupa un buen número de industrias artesanales de la conserva de anchoa y de atún. Se trata de un ejemplo que se puede enseñar a todos y que ha sido presentado como ejemplo de acciones estructurales en folletos que publica la Comisión por toda la Unión Europea.

Entre otro tipo de medidas hemos procurado incidir, sobre todo, en las pautas de comportamiento de los profesionales del mar y hemos integrado en los temas de enseñanza náutico-pesquera todos los temas, informando para que estos profesionales del mar adopten unas pautas. Como son el que no viertan al mar toda una serie de residuos, sean gasóleos, aceites o residuos de consumo humano. En lugar de esto que, a su vez, se habiliten en los puertos una serie de instalaciones que recojan esos residuos. Todo esto se ha financiado satisfactoriamente, pero con medios insuficientes y de una forma desigual en el conjunto de las autonomías. Hay algunas que van más adelante y otras se quedan atrás. Porque este tipo de instalaciones existen en los puertos comerciales grandes. Pero es difícil su extensión a los pequeños puertos pesqueros repartidos por todo el litoral español. Es un problema de tiempo y un problema de sensibilización. Este es el tipo de formación que se da a estos profesionales del sector pesquero y de las industrias pesqueras, y es una buena medida.

Para el próximo período de programación hay que profundizar en el tema formativo y exigir unas mejores pautas de formación en

el tema medioambiental. Hay que seguir mucho más exigentes en los parámetros de calidad medioambiental asociados a la actividad pesquera. Hay que identificar los indicadores medioambientales, porque a nosotros los de calidad de las aguas no nos sirven. Vamos a ser serios; un indicador genérico, como puede ser la calidad del agua utilizada, no se puede traducir para todo el ámbito de la Comunidad Europea puesto que la composición del agua marina es muy diferente en el mar Báltico que en el Mediterráneo y hay especies que se desarrollan muy bien incluso en ambientes con bastante contaminación y otras que no. Es decir, que necesitamos profundizar un poco más e identificar este tipo de indicadores para integrarlos en nuestro próximo Programa.

Es un trabajo que deben hacer ustedes. Esto es un aporte claro de la gente de medio ambiente al sector pesquero. Nosotros, desgraciadamente, no estamos en la medida de poder llegar a esto solos, y necesitamos de su trabajo y su contribución para que esto pueda traducirse en algo concreto.

Nos queda un aspecto que se podría hacer todavía en el período

actual, fundamental y urgente de cara al medio ambiente y la pesca. Y es financiar con cargo a la asistencia técnica una serie de estudios de impacto medioambiental de las actuaciones que ya hemos hecho y que no hemos medido de ninguna forma. Tenemos vagas ideas de lo que ha pasado y porqué ha funcionado mal, pero no sabemos cuál es la mejor solución. Ponemos un ejemplo.

En Galicia se han creado, con muy buena idea, una serie de parques de bateas de mejillones. Antes estaban diseminados por las rías y ahora se han agrupado en una serie de polígonos. En su momento, se identificaron una serie de zonas privilegiadas donde se podían instalar. Se concentraban todas estas bateas en un sitio donde las corrientes marinas y las mareas contribuyeran a difuminar este tipo de contaminación que, como es sabido, producen las bateas en grandes cantidades. El resultado ha sido que en unos espacios muy delimitados de estos polígonos, la concentración de bateas ha sido tan importante que han destruido el fondo marino. Y peor aún, con las corrientes y con las mareas deseadas, se ha extendido esta contaminación a otra buena parte de la ría que antes estaba a salvo de ella.

La idea de ordenar todo esto es nueva. Y la solución no creemos que haya sido la mejor. Pero no tenemos elementos para decir si hay otra mejor. Entonces, ahí necesitamos que alguien trabaje y mucho para poder ilustrarnos sobre la mejor forma de atajar este problema. Es una responsabilidad que recae sobre las autoridades medioambientales, conjuntamente con las de pesca.

Para terminar esta intervención relativa al IFOP tenemos que decir que, de cara a la nueva programación, las autoridades españolas de pesca han emprendido una amplia consulta a todo el sector pesquero para conocer su sensibilización de cara a los problemas futuros. Para saber cuáles son sus necesidades, dónde

hay que dirigir los Fondos, cuáles son las prioridades, etc. Este trabajo, que no se pudo hacer en el presente ejercicio por razones que no vienen al caso, sobre todo de tiempo, se está desarrollado ahora con suficiente antelación. Y si no nos equivocamos, dentro de los programas previstos hay una serie de 12 conferencias entre el 1 de Junio y finales de Octubre, con algunas dedicadas al medio ambiente. Para intervenir en ellas se suele recurrir a personas de la Universidad. Lo que también está muy bien, pero también hay que sondear al sector, a la administración de Medio Ambiente de las Comunidades Autónomas y de Madrid. Por tanto, invitaría a que se produzca un contacto con las autoridades de Madrid para ver de qué forma se pueden trasladar, en este momento que se está consultando a todo el sector, unas inquietudes medioambientales que se vean plasmadas dentro de la programación futura. Ahora es el momento para actuar sobre todo ese tipo de cosas, y no después, cuando hay documentos escritos sobre la mesa.

Haremos ahora dos o tres puntualizaciones genéricas sobre los Fondos Estructurales. Sobre todo en el período pasado y los Programas Operativos

Empezaremos con el Marco Comunitario de Apoyo. El Marco es un contrato: un contrato marco, como su nombre indica. Tiene una estrategia, unos objetivos cuantificados y una asignación de fondos. Reúne todo lo que tiene que tener un contrato cuyo desarrollo se plasma después en los Programas Operativos.

El Marco Comunitario español, en su día, no gustó a la Comisión. Estuvo bloqueado más de un mes antes de aprobarlo cuando estaban ya todos los textos terminados al detectar que faltaba, sobre todo y entre otras cosas, una ausencia de integración de las medidas. Es decir, cada uno tenía sus actuaciones, pero no había una sinergia de las diversas actuaciones y de los diversos Fondos para acercarse a un problema determinado.

Finalmente el Marco español se aprobó y desarrolló mediante los Programas Operativos. Los Programas Operativos son el desarrollo natural de las actuaciones en cada eje de intervención recogido en el Marco. Hemos de decir que los Programas Operativos son presentados por los Estados miembros y no se aprueba ningún Programa Operativo sin el acuerdo expreso del Estado miembro. Entonces no podemos decir ahora que lo que se ha aprobado por la Comisión es un disparate o un dislate. Es un parto conjunto de unas exigencias, por una parte de la Comisión, y por otra parte tienen su traducción literal en las necesidades reales. Es la plasmación de una política nacional.

Algunos Programas son muy complicados de gestionar. Entre ellos el de pesca, que es un Programa difícil porque está muy compartimentado, es poco flexible y necesita un esfuerzo ímprobo de las autoridades españolas. Las autoridades españolas de pesca han desarrollado un esfuerzo tremendo. Están gestionando su programa de carácter sectorial nacional, y aunque está gestionado por las Comunidades Autónomas, las justificaciones de los proyectos (en estos momentos superan los

6.000) se hacen por Internet, mediante transmisión de correo electrónico. Realmente no ha habido forma de gestionar esta masa de proyectos, esta masa de Fondos, sin la ayuda de unos instrumentos muy ágiles.

Hay que insistir en que si no hay medidas de medio ambiente en un Programa es porque los responsables de medio ambiente no han conseguido incorporarlas en todas las propuestas que se elaboran, sea a nivel de la Comunidad Autónoma, sea a nivel del Estado español.

En segundo lugar, en la Comisión lucharemos para que todas las Directivas Comunitarias y toda la política de Medio Ambiente se inserte de la mejor forma en nuestros Programas Operativos. De hecho, si se ha hecho alguna cosa en el sector pesquero es porque padecemos los problemas de la contaminación de medio ambiente marino. Estamos sensibilizados. Esto hay que hacerlo de una forma más ordenada y más planificada. Como quedó señalado en el tema de las redes, es un problema que se presenta en todas las Comunidades Autónomas. Pero la información no circula, nadie ha pedido dinero a la Comisión para hacer actuaciones similares

en otras regiones o en otras Comunidades Autónomas que tienen el mismo problema.

## **NORMATIVA Y POLÍTICA COMUNITARIA Y NACIONAL EN MATERIA DE RESIDUOS**

### **NORMATIVA Y POLÍTICA COMUNITARIA EN MATERIA DE RESIDUOS**

**Javier Arribas**

Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil (DG XI)  
Comisión Europea

La política de gestión de residuos de la Comisión empezó sin una base jurídica determinada. Es sabido que no había ninguna política medioambiental en el Tratado de Roma y que se ha ido introduciendo poco a poco. En los años 70, bajo una base jurídica un tanto artificiosa para el tema y gracias al Artículo 175, se empezaron a hacer las primeras Directivas y Programas en materia de medio ambiente. De hecho, la primera Directiva de medio ambiente es justamente de residuos. Es la Directiva de aceites usados.

Los residuos fueron, desde el principio de la política comunitaria en materia de medio ambiente, una de las políticas principales. Y la sigue siendo. En el V Programa de Acción los residuos son uno de los temas estratégicos considerados y que requieren especial atención.

Esta política se encuadra dentro de la Dirección General XI, donde cinco Direcciones: A, B, C, D y E. La E es Industria de Medio Ambiente. La razón de que se incluyan los residuos en Industria de Medio Ambiente no está muy clara puesto que también toca aspectos muy distintos y diversos a los puramente industriales, como Consumo.

Desde la Directiva de Aceites Usados, en año 1975, la política ha ido desarrollándose poco a poco hasta completar una docena de Directivas y un Reglamento en esta materia. El problema que se plantea con los residuos es enorme. Tengamos en cuenta que se cifran, más o menos, puesto que no hay datos comparables ni fiables a nivel comunitario, en unos 2.000 millones de toneladas de residuos de todo tipo. Son muchos kilos y mucho volumen. Porque el residuo es un problema por sus kilos, por su volumen y

por su peligrosidad. De esos 2.000 millones de toneladas de residuos, unos 30 o 40 millones de toneladas son residuos peligrosos, que plantean especiales problemas de gestión y de contaminación al medio ambiente si no se hace lo adecuado.

Es decir, que un 1'5% o un 2% de los residuos producidos en Europa son peligrosos. Clasificados en la lista europea de residuos peligrosos.

Es un problema muy grave que requiere soluciones muy variadas. No hay soluciones únicas y no hay pociones mágicas. Se requiere, sobre todo, es una voluntad política muy grande de solucionar el problema. Esta voluntad política se está haciendo cada vez más en la arena política de todas las administraciones. Pero se requiere, además de esta voluntad política, una planificación

estratégica. Este es un tema clave. Se requiere una combinación de instrumentos de todo tipo, no solamente legislativos, sino también de tipo financiero, de sensibilización al consumidor, a la industria, etc. También es importante la elección de métodos de gestión adecuados, y nunca es fácil saber cual es el mejor, si la incineración, el vertedero o el reciclado. Todos tienen sus pros y sus contras, porque cada circunstancia requiere un tipo de tratamiento particular. No es lo mismo tener un vertedero, por ejemplo, en Holanda, que tenerlo en España. Ni plantea los mismos problemas, puesto que, nada más que por espacio físico, en Holanda un vertedero es mucho más problemático que en España. El nivel de los acuíferos en Holanda es mucho más problemático que en España. En Holanda dirán que es mejor incinerar que hacer vertederos. Y en España, somos setenta y tantos habitantes por kilómetro cuadrado.

Mientras el vertedero esté controlado, puede ser una solución más o menos aceptable. No defendemos aquí ni vertedero ni incineración. Simplemente ponemos esa problemática sobre la mesa. Saber cual es la mejor solución, que nunca está claro.

Se necesita voluntad política, planificación y asignación de recursos. Para conseguir los recursos adecuados están, entre otros, los Fondos Comunitarios. En cuanto a la política de gestión de residuos de la Comisión, o de la Unión Europea, es una política legislativa. Es decir, nuestra aportación a la política de gestión de residuos es, desde nuestro punto de vista, unidad de gestión de residuos. Nuestro aporte es legislativo. Por supuesto, hay una parte muy importante de financiación. La Unidad E-3, que es la Unidad que se ocupa de la gestión de residuos, no tiene dinero. O por lo menos dinero público para entregar a proyectos de gestión en sí. Lo que hace es legislar o proponer legislación. Como la Comisión es el órgano que propone la legislación que deber ser después negociada en el Parlamento y en el Consejo, a la Unidad le corresponde hacer propuestas. Hay, hasta ahora, unas 12 o 14 Directivas en materia de gestión de residuos.

La planificación estratégica es importante. La Comisión se ha aplicado ella misma esta lección y lo que hizo en el año 1989



fue una comunicación al Consejo y al Parlamento que se llamó justamente Estrategia Comunitaria de Gestión de Residuos. En ella se planteaban cuáles iban a ser las directrices que iba a seguir la Comisión en materia de gestión de residuos. Se las exponían al Parlamento y al Consejo para informarles de lo que se preparaba. No solamente para informar a las instituciones comunitarias sino también a las otras administraciones nacionales, regionales, etc. Y, por supuesto, a todos los operadores económicos, consumidores, etc.

Esta estrategia ha sido revisada en el año 1996 y es un instrumento político que fija más o menos lo que se debiera hacer ahora o lo que se va a hacer en un futuro. Por supuesto, no es un instrumento legislativo vinculante. Por tanto, el valor que tiene esta estrategia es meramente declarativo. Pero sin

embargo, tiene el valor de ser un poco planificadora y previsor de lo que se va a hacer en el futuro.

La estrategia plantea como directrices la famosa jerarquía de gestión de residuos que concede prioridad a la prevención, a la gestión de residuos en cantidad y en peligrosidad. Por supuesto, estos dos aspectos son fundamentales: primero la prevención. Después la promoción de la valorización. Valorización considerada en sus tres vertientes: reutilización, reciclaje material u organización material y valorización energética. Justamente, en la revisión del año 1996 se introduce por primera vez por parte de la Comisión una preferencia a la valorización material, es decir, al reciclaje.

Con respecto a la energía, a la valorización energética, es una preferencia que ha tenido discusiones en la negociación misma dentro de la Comisión. Había servicios que no veían muy clara la preferencia del reciclaje con respecto a la incineración con recuperación energética. Finalmente se adoptó así. Y hoy por hoy, en principio, la Comisión pone en un lugar preferente el reciclaje, dentro de lo que es la valorización.

Por último, dentro de esta jerarquía, están la minimización y la eliminación final de los residuos. Significa el vertido de residuos y su recuperación energética. Hoy también se puede recuperar energía de los vertederos y seguramente se ha oído hablar de la recuperación del gas de vertederos, es decir, el metano que producen los vertederos en cierta cantidad y que se puede aprovechar. Ahí están, por ejemplo en España, unos cinco vertederos en los que se recuperan gas metano que se utiliza para producir energía, para calentar, etc.

En cuanto a la incineración, si de recuperación energética se trata, también existe. Aunque, hoy por hoy, es una barbaridad y no lo hace nadie. Es decir, no se construyen incineradoras para simplemente quemar y eliminar residuos, sino que de lo que se trata es de recuperar la energía que tienen los residuos. Son muchas kilocalorías que se pueden convertir en energía.

Estas son, aproximadamente, las directrices que se han fijado y

que se deberían seguir. Se establece, igualmente, el principio de regulación y control de los traslados de residuos. Algo que es fundamental, sobre todo en el marco del mercado interior. Puesto que los residuos, hoy por hoy, son objetos de múltiples transacciones económicas y, por tanto, las reglas del mercado interior se deben aplicar también a los residuos. A pesar de todo, un operador económico que quiera trasladar residuos de un país a otro, para valorización, en principio lo podría hacer o lo debe hacer libremente, a pesar de todos los problemas que plantee el traslado de residuos.

Sin embargo, también nos podemos plantear el problema del traslado. De lo que se trata es de trasladar lo menos posible y provocar los menos accidentes posibles, por ejemplo, con residuos peligrosos. Esto es un poco la problemática principal, el

nudo gordiano de la protección del medio ambiente en su relación con las reglas del mercado interior.

En referencia al Principio de responsabilidad del productor, estamos ante un principio nuevo, introducido en esta estrategia por primera vez en el año 1996. Un principio que ya estaba en muchas de las legislaciones de ciertos estados nórdicos y que la Comisión ha considerado oportuno introducir.

Es un principio bastante filosófico de momento y que requerirá su puesta en práctica en cada propuesta de Directiva. En muchos casos, lo que se debía pretender es poner dicha responsabilidad a aquel productor que, finalmente, es el que tiene la posibilidad de hacer que su producto sea lo más ambientalmente posible. Es decir, que sea diseñado de tal forma que luego pueda reciclarse, de forma que contenga las menos sustancias peligrosas posibles para que luego tenga menos problemas el reciclaje de estos productos.

La puesta en marcha de este principio está sin definir. En cada Directiva se estudiará caso por caso y se verá de qué forma se va a aplicar. En ciertos países se aplica, por ejemplo, con instrumentos económicos, poniendo, tasas o impuestos sobre determinados productos que plantean ciertos problemas al medio ambiente. Otra posibilidad sería la obligación de recogida y de retorno de algunos productos por parte del productor. Esta es una posibilidad que se está considerando en la revisión de la Directiva para las pilas y acumuladores. Igualmente, para la Directiva en estudio sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, es decir, ordenadores, televisiones, frigoríficos, etc.

La política comunitaria de gestión de residuos tiene como fundamentos legislativos principales tres pilares esenciales: la primera es la Directiva 91/156, que ha modificado a la 75/442, y que es la Directiva Marco de Residuos objeto de reciente transposición por el Gobierno español.

Esta Directiva define qué es un residuo. Una definición que es esencial a efectos de mercado interior y de armonización de

políticas. Porque no es lo mismo considerar como residuo una cosa en un país y luego en otro país que no la consideren residuo sino materia prima secundaria o el nombre que se le quiera dar. Se trata de armonizar conceptos a nivel europeo, puesto que luego en la legislación posterior o en la legislación vigente, necesitamos saber que todos hablamos de peras cuando estamos hablando de peras, y de manzanas cuando se trata de manzanas.

Esta definición ha sido desarrollada posteriormente con el famoso catálogo europeo de residuos, que constituye el segundo pilar básico. Paralelamente a la lista europea de residuos peligrosos, está la Directiva de residuos peligrosos: la 91/689, o tercer pilar. Una Directiva que fija requisitos más estrictos para el control de este tipo de residuos. La Directiva Marco

sobre residuos plantea, por ejemplo, el principio de proximidad. Es decir, que los residuos han de eliminarse en el lugar más cercano posible. Y dice bien eliminarse, que no dice gestionarse. Puesto que la gestión de residuos abarcaría eliminación y valoración. En definitiva, el principio de proximidad se aplica a los residuos que se van a eliminar sin recuperación energética. Puesto que los residuos que se van a valorizar, están sujetos a las reglas del mercado interior y se les aplica la libre circulación de mercancías.

Dicha Directiva, igualmente, obliga a los Estados Miembros a planificar. Según el Artículo 7 de la Directiva, los Estados miembros deberán hacer los convenientes planes de gestión de residuos y transmitirlos a la Comisión que, a su vez, podrá retransmitirlos a los Estados Miembros para su información.

Este es un elemento clave e importante. Los Estados miembros deben hacer planes de gestión de residuos. La Directiva plantea igualmente un sistema de autorización y de control de actividades de gestión de residuos. Y, más o menos, es todo. He hablado un poco de la Directiva de residuos peligrosos, del reglamento de traslados de residuos.

Estos tres son los pilares legislativos de nuestra política comunitaria. Además, la Comisión y las instituciones comunitarias han adoptado igualmente Directivas en materia de eliminación de residuos, ya sean incineración, ya sean vertederos. Por ejemplo, existen dos directivas del año 89 sobre incineración de residuos municipales que se están actualmente modificando. Existe una Directiva sobre incineración de residuos peligrosos del año 94. Y, por supuesto, insistir en la propuesta de vertederos que está actualmente en tramitación en el Consejo. Esta nueva propuesta incluye elementos a destacar, sobre todo, la reducción de residuos orgánicos en el vertido, con un calendario bien prefijado en los años 2002, 2008 y 2010. Con objetivos cuantificados que ahora mismo ya son diferentes de aquellos que había propuesto la Comisión, puesto que hay una imposición común de la parte del Consejo.

Lo que se establece ahora es que para el 2005 haya una reducción

de hasta el 75% de los residuos orgánicos que van a vertido, para que luego en el 2010 sea el 50% y en el 2015 el 35%. Es decir, que en el 2015 haya, como mucho, el 35% de los residuos orgánicos que se vayan a vertedero. Teniendo en cuenta que los datos a los que se refiere son los datos de vertido de residuos del año 95.

Lo que se pretende es valorizar en lugar de llevar a cabo actividades de vertido de residuos. Valorizar esos residuos orgánicos con actividades de compostaje. En España podría tener cierto éxito el que se haga más compostaje y se use el compost en los campos que, por lo general, son más pobres y más secos que en el resto de Europa.

Elementos nuevos también de esta propuesta son la eliminación de

la coeliminación: vertidos de residuos peligrosos con residuos no peligrosos. Una práctica llevada a cabo, sobre todo en Inglaterra. La eliminación, igualmente, de vertido de residuos de neumáticos usados para el año 2002, que se prevé, el poder ser vertidos en vertederos. También el aumento de los costes de vertido. Es decir, que el operador del vertedero deberá asegurar que el precio del vertido de residuo cubre no solamente los costes de instalación del vertedero y de explotación sino que además deberá cubrir los costes de control posterior así como la reaceptación y clausura del vertedero, incluso hasta 50 años después de su clausura. A partir de ahora, el vertido de residuos deberá ser más caro para que otros tipos de gestión de residuos, de valorización, sean promovidos. Puesto que, hoy por hoy, la diferencia entre coste de vertido y coste de incineración es de 1 a 5.

Hay otros elementos nuevos en esta propuesta. Existen otras Directivas más específicas sobre determinados flujos de residuos que son los de envases. La Directiva ya ha sido transpuesta en España por la Ley de Envases que se aprobó el año pasado en Marzo, y que está a punto de empezar a funcionar con el Reglamento adoptado.

Hay igualmente una Directiva sobre aceites usados, sobre pilas y acumuladores que se está revisando, sobre eliminación de PVC y PTT, de residuos de depuradoras igualmente en revisión. Se trabaja sobre propuestas en materia de vehículos para desguace. Hay una propuesta del año pasado que se adoptó en Julio. También sobre pilas y acumuladores. Sobre residuos eléctricos y electrónicos.

Hay residuos domésticos peligrosos que todos tenemos en casa y que ponemos en la basura con todos los demás: pegamentos, pinturas, aerosoles, etc. Estamos trabajando sobre vertederos y en la revisión de las Directivas de incineración. Otros proyectos son trabajar en una futura Directiva sobre compostaje. Y sobre una Comunicación Directiva acerca del PVC. Finalmente, estamos trabajando sobre la revisión de la Directiva de aceites usados y de lodos de depuradora.

En la Comisión estamos viendo que España está trabajando bastante bien en estos dos últimos dos años en cuanto a transposición de Directivas, teniendo en cuenta el retraso anterior. Pero hemos visto que en dos años se han transpuesto la Directiva de envases y la Directiva de residuos. Se está planificando y animamos a que estos esfuerzos prosigan y den resultados.

El papel de la Administración central es coordinar los esfuerzos autonómicos. Pero hay que indicar que los servicios de la Comisión están considerando la posibilidad de que, si no se cumplen estas directivas y este aspecto específico de la planificación de gestión de residuos, podría haber problemas de aceptación en los Fondos para proyectos españoles.

**NORMATIVA Y POLÍTICA NACIONAL EN MATERIA DE RESIDUOS****Juan Martínez Sánchez**

Subdirector General de Calidad Ambiental  
Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental  
Ministerio de Medio Ambiente

Como hemos comprobado, hay una obligación legal de transponer Directivas comunitarias. Ya de por sí, esta es una poderosísima razón para que actúe el Ministerio de Medio Ambiente. Y aunque no existiera esta razón, la magnitud del problema de los residuos justificaría nuestro trabajo.

Es necesario que en España hablemos de residuos. En primer lugar, todos los datos que conocemos demuestran que España es, por unidad de producción, uno de los países de la Unión Europea que más residuos genera. Estamos generando más residuos de los que deberíamos de generar porque no hemos optimizado los procesos de producción de manera que minimice la generación de residuos por unidad de producción, por tonelada de acero, por litro de leche pasteurizada o por kilo de detergente. Todos los indicadores nos dicen que estamos generando demasiados residuos y esa es una buena razón para estudiar el problema.

Segunda razón, España es uno de los países europeos que menos infraestructuras tiene para gestionar los residuos que tanto genera. Es uno de los países europeos peor preparados en cuanto a infraestructura específicamente diseñada para gestionar residuos. Vertederos, Plantas físico-químicas, Estaciones de transferencia, etc.

Tercera razón. Hay una oposición social poco fundamentada ante cualquier iniciativa tendente a dotar al país de instalaciones adecuadas para gestionar el problema. Y no hay que olvidar que los residuos no son un problema exclusivo de las autoridades a cualquier nivel: son de todo el país. Los residuos los generamos todos cuando compramos un televisor, una chaqueta, cuando nos hacemos una ensalada en casa, etc. En este momento, cada uno de nosotros en el día de hoy, por término medio, hemos generado 1'15 kilos de residuos orgánicos. Y así cada día.

Es un problema del que, aunque no nos presionaran de fuera, el país debe ocuparse. Sobre todo, teniendo en cuenta que cuando se analizan los problemas ambientales, Como los de la calidad de aguas, de la biodiversidad, casi siempre encontramos que el origen último del problema es un residuo mal gestionado. Un residuo debería haber sido tratado en una planta específica y que, por el contrario, se ha tirado a un barranco o a un río. El

residuo lleva el problema asociado de la baja calidad del agua, etc.

Algunos pensamos que el día que estén bien gestionados todos los residuos en España, tendremos más mariposas, tendremos bosques más sanos, tendremos más biodiversidad y los ríos bajarán con agua más clara y más limpia. No solamente se habrá resuelto el problema de los residuos.

Por todos estos motivos, sería muy sano, en términos sociales y en términos ecológicos, que se abriera un gran debate nacional sobre los residuos. Algunos esperábamos que el debate en el Congreso de la Ley de Residuos, aprobada recientemente y publicada hace poco más de un mes, hubiera servido para eso. Porque, verdaderamente, los residuos son una asignatura pendiente que está, sin lugar a dudas, entre los dos o tres más graves medioambientales que tiene España. Y en opinión de algunos, es el más grave porque está oculto en otros muchos problemas que, aparentemente, no tienen nada que ver con ellos.

Por todos estos motivos hay que hacer un esfuerzo entre todos, sin cinismos y sin posturas apriorísticas y viscerales. Es un problema que otros países tienen, o lo han tenido igual que nosotros, y han resuelto con frialdad científica, con la serenidad con que el científico y el técnico deber abordar estos problemas. Pero, desde luego, mal lo vamos a solucionar si no somos capaces de poner sobre la mesa los datos científicos y estadísticos.

En realidad todos sabemos de las dificultades que hay para abordar cualquier problema de residuos en España. Desgraciadamente, hay muchos ejemplos donde elegir y cuando se quiere hacer algo para gestionar residuos surgen inmediatamente problemas que, en buena medida, se deben a que no se ha producido ese debate nacional necesario, poniendo la verdad científica sobre la mesa en materia de residuos.

Hecha esta introducción, expondremos cómo está se abordando el problema en el Ministerio de Medio Ambiente, con la ayuda de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos.

En el último año se han producido novedades cualitativas y legislativas en España importantísimas. No es una simple evolución legislativa, sino que se ha producido una ruptura en términos de contenidos legislativos. En particular, subrayaríamos dos leyes. La Ley 10/93, la Ley 11/97, la Ley de Envases y Residuos de Envases que, entre otras cosas, transponía la Directiva Europea de Envases y Residuos de Envases. El Reglamento que la desarrolla se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 1 de mayo.

Es un Reglamento bastante complicado. España no solamente ha transpuesto la Directiva sino que en la Ley española se introducen algunas novedades que no están en la Directiva y que, por lo tanto, no tenían porqué estar en la Ley.

Por ejemplo, la Ley española, en aplicación del principio de prevención y en su Artículo 5-C, dice que España se compromete a reducir en un 10% la cantidad de residuos de envases que va a producir o a originar antes del año 2000. Eso no está en la Directiva.

La otra Ley es la 10/98, publicada en el Boletín del día 22 de Abril. Entre otras muchas cosas, dicha Ley transpone al derecho

interno español la Directiva 156: Y no sólo transpone esa Directiva, sino que introduce muchas novedades y dos en concreto de dramática actualidad. En esa Ley se incluyen los residuos mineros que, hasta ahora, nunca han estado legislados en España. La otra novedad son los suelos contaminados de los que cabe decir exactamente lo mismo.

Hay otros muchos añadidos, pero esa Ley de Residuos introduce una serie de novedades cualitativas, una serie de principios básicos de gestión de residuos y nos detendremos en alguno de ellos.

En primer lugar, está el principio de prevención. Estamos generando demasiados residuos y España puede producir lo mismo que produce en términos industriales y económicos, y generando muchos menos residuos. Aquí encontramos un primer esfuerzo a realizar. Tecnológicamente es posible producir lo mismo que producimos, vivir con el mismo estándar de vida con que vivimos y generar menos residuos. Con ello se ahorran materias primas y se disminuye la cantidad de residuos a gestionar con posterioridad. Por esta razón se ha colocado el principio de prevención en el Artículo 1.1, con prioridad absoluta dentro de la Ley.

Existe el principio de jerarquía que traduce en que, a la hora de gestionar un residuo, hay varias opciones tecnológicas posibles y se pueden hacer distintas cosas correctas desde el punto de vista ambiental. Pero unas son más correctas que otras. Ciertamente, no todas son igualmente satisfactorias y hay unas mejores que otras. El principio dice que hay que optar por aquella que es más avanzada en términos ecológicos y menor costo ecológico lleva asociada. Una escala ideal estaría encabezada por la prevención. Luego seguiría la reutilización, o volver a utilizar con el mismo fin un determinado residuo.

En este caso, una botella de cristal se puede reutilizar 20 o 30 veces. En tercer lugar figuraría el reciclado en todas sus variantes. Hay muchas formas de reciclar materia, entendiendo por reciclado utilizar la materia que hay contenida en el residuo. En cuarto lugar estaría, como menos satisfactoria que el reciclado, el volver a utilizar la materia: la valorización energética que, en definitiva, es el aprovechamiento de la energía contenida en la materia. Así pues, sería el reciclado de la energía o valorización energética. Y finalmente, como última opción, la menos satisfactoria en términos ecológicos, sería la eliminación: mediante el vertido en vertedero o con la incineración sin recuperación energética. Quemar pura y



simplemente sin aprovechar la energía que hay contenida en esa materia. Este principio de la jerarquización también ha sido incorporado a la normativa española, sobre todo a través de la Ley 10/98 de Residuos.

Otro principio importantísimo que no ha estado nunca presente en España en ninguna Ley y que tiene una enorme transcendencia práctica, es el principio "quien contamina paga". Es necesario

hacer algunas precisiones respecto de este principio. Que nadie interprete que pagando se puede contaminar. Es primordial aplicar el principio de prevención y contaminar lo menos posible. Y es por esa mínima contaminación por lo que hay que pagar. Se contamina porque no se puede dejar de contaminar. Esa es la interpretación correcta de el principio. No se piense, como alguna ha aparecido reflejado incluso en artículos de revistas especializadas, que al pagar un canon de vertido se tiene derecho a tirar al río lo que quiera. Eso no es el principio quien contamina paga.

Muy ligado a él está el principio de responsabilidad del productor. Quien genera un residuo es quien tiene la obligación de fondo, casi filosófica, de asumir, de preocuparse de su correcta gestión medioambiental. No necesariamente de gestionarlo él, algo normalmente imposible porque en una fábrica se generan residuos que el fabricante no está preparado para gestionar al carecer de las instalaciones adecuadas. Pero sí tiene que asegurarse de que alguien lo gestione adecuadamente tomando las medidas pertinentes.

En España tenemos ya en vigor un ejemplo de este principio en la Ley de Envases y Residuos de Envases. La Ley viene a decir que el envasador de un producto que se pone en el mercado es quien se beneficia de él y quien, en el fondo, ha generado el residuo. Porque ese envase, al cabo de un cierto tiempo que se convierte en residuo de envase. De manera que quien pone ese envase en el mercado, en el fondo, está poniendo un residuo en el mercado y está generando un residuo. Es él, por tanto, quien tiene esa obligación fundamental de tomar medidas para que ese residuo de envase se gestione adecuadamente. Y en la Ley de Envases y, sobre todo, en el Reglamento que se ha publicado el día 1 de Mayo, se dan todo tipo de detalles al respecto, recogiendo todos los casos: quién se considera generador de residuos, qué es lo que tiene que hacer, qué opciones se le abren, etc. Se le dan varias opciones para que asuma y cumpla sus obligaciones.

El principio de proximidad hay que tomarlo con cierta cautela ya que, como el resto de todos estos principios, es como un mandamiento nuevo que hay que llevar a la práctica con sentido común. Porque, indudablemente, no funcionan como la ley de la gravedad y siempre existen excepciones. Decimos que es mejor reutilizar que reciclar porque, normalmente, tiene menos impacto medioambiental reutilizar que reciclar. Pero cuando se hacen análisis de ciclos de vida completos el asunto puede cambiar. Por ejemplo, si se envía a Helsinki una botella y se vende allí el agua o el vino que contiene, en algunos casos puede ser mayor

el impacto ambiental de volver a traer la botella vacía desde Helsinki, lavarla aquí, volverla a llenar y enviarla otra vez a Helsinki. El impacto ambiental de este trasiego puede ser igual o incluso superior a reciclar la botella directamente en Helsinki. Pero eso hay que demostrarlo mediante estudios de ciclos de vida para ver en qué casos puede invertirse el orden normal.

Lo mismo ocurre con el principio de proximidad. El principio de proximidad viene a decir que hay que verter los residuos, o incinerarlos si es que se emplea este sistema, lo más cerca posible del punto en que se generan, procurando una minimización en su transporte. A veces aparecen noticias en la Prensa sobre la aparición de unos bidones conteniendo una extraña pasta negra y pestilente en un descampado. Cuanto más se transportan los residuos, estadísticamente se demuestra que ese tipo de abandono descontrolado aumenta. De manera que, aunque sólo fuera por reducir estos casos, sería aconsejable minimizar el transporte de los residuos.

Esto también hay que tomarlo con cierta flexibilidad. En España hay algunos tipos de residuos para los que no hay una planta de tratamiento. Por ese motivo, es imposible aplicar el principio de proximidad pues se impone transportar ese residuo hasta la única Planta existente, que puede estar en Francia o en Japón. Hay que aplicar estos principios con sentido común y con sentido práctico, pero respetando la idea general que late con fuerza en su interior.

Merece la pena comentar el tema de los instrumentos de mercado. Incluso en sociedades de organización liberal como las que vivimos, y a las que se tiende en el marco de la Unión Europea, es lícito introducir en el mercado elementos de carácter económico-financiero o fiscal que dirijan las tendencias naturales del mercado en dirección a actividades que respeten más el medio ambiente. Por otros motivos quizá no sea lícito esto en una sociedad liberal. Pero por razones ecológicas sí y siempre según en qué casos, habiendo una proporción y estando demostrado que ese tipo de medidas pueden tener un determinado efecto beneficioso en términos ecológicos.

El principio tan liberal de no intervención puede tener una excepción por motivos ecológicos. En España, con la Ley de Envases y Residuos de Envases, tenemos un ejemplo de la introducción de uno de estos instrumentos de mercado, como son los llamados sistemas integrados de gestión. Un ejemplo de esto es decir a quien que pone el envase en el mercado, es que tiene que pagar para asegurar que alguien va a recoger selectivamente luego esos envases y los va a reciclar. Si él mismo los puede recoger, excelente. Pero si no puede, tiene que pagar. Es un instrumento de mercado y se está pagando para asegurar que alguien, una entidad o unos sistemas integrados de gestión, recogen esos envases selectivamente, los separa por materiales y envía cada uno a la planta correspondiente para su correcto reciclado.

Estos son los principios básicos que se han introducido en el último año en el corpus legislativo español y que están en las Leyes. Sin duda, son Leyes Marco básicas, como no puede ser de otra manera. El Estado no puede legislar nada que no sea básico y enumera una lista de principios que hay que tratar de respetar en el futuro en la gestión de los residuos.

El desarrollo se realizará, probablemente, a través del Artículo 1.2 de esa misma Ley. El Artículo dice que se podrán dar normas específicas para aplicar los principios básicos de la Ley a cada tipo de residuos, por grupos o por tipos de residuos. El catálogo europeo de residuos tiene casi 700 entradas o tipos de residuos. Es evidente que una Ley como ésta tiene que ser válida para todo: para una aspirina caducada y para la chatarra de un barco que va al desguace. También resulta evidente que no puede entrar mucho en detalles.

El camino a recorrer será redactar normas específicas para residuos específicos en las que se apliquen los principios básicos de la Ley con sentido común y procurando no confundir sueños con realidades. En este momento se trabaja en una decena de textos que son, en definitiva, la concreción en la práctica de estos principios y de esta Ley hacia ciertos tipos de residuos. En algunos casos, como en los residuos electrónicos y en los automóviles, dado que ya hay propuestas de Directivas, desarrollamos la Ley con el propósito añadido de transponer la Directiva europea.

En el caso de otros residuos hay vacíos jurídicos verdaderamente sorprendentes en España. Por ejemplo, no existe ninguna norma en España para regular los residuos sanitarios y hospitalarios, si bien algunas Comunidades Autónomas tienen regulados aspectos muy parciales del tema. Estos son residuos importantes sobre los que estamos trabajando. También lo estamos haciendo en un caso de gran impacto público como son los neumáticos usados y su difícil reciclado.

Existen otros casos que la propia Ley menciona, como es el de los residuos ganaderos, los purines de ganadería. La Ley dice que, en el plazo de nueve meses y en colaboración con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Ministerio de Medio Ambiente hará una propuesta concreta para regular ese tipo de residuos. Trabajamos, en una primera fase, con los departamentos de medio ambiente de las Comunidades Autónomas para ponernos previamente de acuerdo antes de negociar con Agricultura.

En otro caso, el de aceites industriales usados, la Ley da un plazo de un año para proponer una Ley concreta que regule dichos aceites industriales. Se trabaja activamente en el caso de los residuos procedentes de escombros de demolición y de suelos contaminados. A este respecto, la Ley dice en los Artículos 27 y 28 que se darán unas directrices para clasificar y caracterizar suelos contaminados.

Con toda probabilidad, el desarrollo de la Ley se hará mediante Reales Decretos y leyes específicas, según qué casos. Mediante leyes cuando se aplique el principio "quien contamina paga" o de responsabilidad del productor y en el caso en que haya algún instrumento financiero.

Se dice, que en el próximo período de aplicación del Fondo de Cohesión se va a dar prioridad a las inversiones en materia de gestión de residuos en España. De igual manera que antes se dio una cierta prioridad a todo lo relacionado con el agua, el saneamiento y las depuradoras. Ante esta tendencia haría unas reflexiones, en el sentido de que las inversiones en gestión de residuos son muy diferentes que las destinadas a depuradoras de aguas o a carreteras. Un vertedero descontrolado, de los muchos miles de vertederos incontrolados que hay en España que constituyen un grave problema ecológico y de sanidad pública, se puede sellar con 10 o 12 o 15 millones de pesetas. Exigir que una actuación debe tener un presupuesto mínimo de 1.600 millones de pesetas para que tenga derecho a obtener financiación, significa lisa y llanamente, no querer invertir en sellar vertederos.

Comprendemos las limitaciones de carácter administrativo y burocrático. Pero entre todos tenemos que ser capaces de buscar un "modus operandi", un sistema, para que se pueda hacer estas inversiones que el país necesita. Y buscarlo urgentemente, de manera que por una burocracia mal pensada o mal organizada, no lleguen a solucionarse problemas que podemos, debemos y queremos solucionar.

Habrá que buscar en el nuevo Reglamento que se está discutiendo y gestando unos sistemas más flexibles. Pensamos que una vía razonable sería enmarcar este tipo de proyectos pequeños en planes más generales ya aprobados. Pero, si se mantiene el sistema actual de financiación, la situación conduce al pesimismo porque no se podrán solucionar los problemas que tiene el país en materia de gestión de residuos y, en particular, de residuos sólidos urbanos o domésticos, si no se flexibilizan los Reglamentos. Sería necesario considerar que las inversiones en materia de gestión de residuos son mucho más numerosas que las inversiones en otros campos y de menor cuantía. La burocracia, no lo olvidemos, es un medio para alcanzar un fin. Y el fin es sellar los vertederos.

**INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA EL MEDIO AMBIENTE****Raúl Zorita Díaz**

Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y  
Protección Civil (DG XI)  
Comisión Europea

Desde un punto de vista conceptual, los instrumentos financieros para medio ambiente no existen. Al menos en lo que refiere a los instrumentos financieros más usuales: el FEDER, el FEOGA, el Fondo Social Europeo, el IFOP. Un instrumento algo más específico es LIFE, donde el 50% se destina a Naturaleza y el 50% es para otro tipo de acciones. Después, como tema específico medioambiental y debido a un tipo de desarrollo, está el Fondo de Cohesión en el que el 50% de su dotación se destina a temas de medio ambiente, considerando como infraestructuras ambientales, el tema de residuos, el tema de depuración de aguas o la reforestación .

Dentro de los diversos programas del FEDER hay, sin duda, ejes medioambientales. Sobre todo en temas de depuración de aguas y de residuos, en temas de mejora y de ayudas para industrias. En el FEOGA está, sobre todo, el eje de desarrollo rural con el que se pueden hacer actuaciones medioambientales. Y hay un tema pendiente que es la Directiva Hábitat y su forma de financiarse. La Directiva Hábitat, en este momento, tiene como único instrumento a LIFE. Y dentro de las medidas agroambientales existentes en el Programa de Desarrollo Rural pueden extraerse diversas subvenciones para financiar temas medioambientales. La cosa está ahí y no quisiera extenderme más. Se podría hablar del POL, que es el Programa Operativo Local, o del POMAL, que es el Programa Operativo de Medio Ambiente Local. Pero esos Programas están en fase de finalización y el año que viene se van a cerrar. Excepto LIFE que va a continuar.

Entramos en una nueva programación y hay que dejar claro que en ella, tanto en FEDER, como en FEOGA y, probablemente, en el Fondo de Cohesión, la Red de Autoridades Ambientales tendrá un papel a jugar. De ahí que debamos buscar, en función del estudio de los nuevos Reglamentos, la financiación posible para lo que consideramos como infraestructura de medio ambiente o de integración.

## **INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN OTRAS POLÍTICAS**

### **Salvador Rueda**

Miembro del Grupo de Expertos de Medio Ambiente Urbano  
Comisión Europea

Se están produciendo procesos de reflexión no solamente aquí sino en otros muchos lugares. La Red de Autoridades Ambientales tiene un nivel de responsabilidad muy grande porque el proceso de desarrollo de nuestro país, en términos económicos o tecnológicos, es muy potente y está reconocido en todo el mundo.

Pero también es cierto que todo el mundo reconoce que el proceso que llevamos no es sostenible. Y eso es un problema, no solamente en nuestro país, sino en la mayoría o en todos los países occidentales. Estamos en un proceso de crecimiento puro y duro en todos sus términos, aunque luego le pongamos paños calientes e intentemos reducir o maquillar en muchas ocasiones la gravedad de los problemas o las tendencias hacia las que nos dirigimos.

El esfuerzo que va a tener que hacer la Red de Autoridades Ambientales, como responsables de medio ambiente, será grande. Serán los que tengan que ponerle la guinda y, por tanto, la calificación al tipo de desarrollo que se va a generar en España. Por tanto, la idea de la sostenibilidad en parte se mantiene también en ustedes, quieran o no quieran. La responsabilidad está ahí. Por tanto, estos procesos de reflexión pueden dar mucho de sí, o no. Lo que sí es cierto es que programas comunitarios como los que hay delante para el período del 2000 al 2006, con miles de millones de ecus, dependiendo de cómo se manejen pueden hacer infinidad de cosas. Y, sobre todo, se pueden dejar de hacer aquellas que no se vean claras. Porque los procesos de diversibilidad preocupan más que las acciones que, en principio, pueden luego reducir su nivel de impacto.

Piensen en la costas de nuestro país. Si las tuviéramos que hacer de nuevo, seguramente las haríamos de una manera bastante distinta. La construcción o la destrucción de ese área tan preciada, de ese capital que, en muchos casos, está en proceso de marginalización y de degradación. Lo mismo pasa con nuestras ciudades y con nuestro campo. En muchos casos, si hubiéramos evitado hacer ciertas cosas no nos encontraríamos con las situaciones con las que nos encontramos.

Pensemos en el ciclo del agua dulce, tan necesaria. Se dice que el agua que llega al mar desde los ríos es agua perdida. Eso es una gran mentira. El agua que llega al mar es agua bendita para los ecosistemas del litoral que es donde crece la pesca. Los pescadores lo saben muy bien. Cuando la sardina da grasa, dicen

en mi país, es que "moja el pan". Quiere decir que cuando la sardina está gruesa, está con grasa, que está lustrosa, quiere decir que ha llovido. En definitiva quiere decir que se le han aportado los elementos minerales, los elementos básicos para el

desarrollo de la cadena trófica de la zona marítima. Con lo cual ya no vale decir que es agua perdida. Pero agua que dicen perdida, ¿para quién se pierde? ¿para nosotros?, ¿sólo para nosotros?.

Estoy introduciendo aquí, en ese esquema de sistema entorno, como elemento de análisis metodológico, que a partir de ahora y bajo la idea de la sostenibilidad, nos vemos obligados a preguntarnos cuál es el funcionamiento de los ecosistemas. Nosotros no lo tenemos en cuenta. Si lo tenemos en cuenta es, acaso, con ciertos estudios de impacto pero siempre limitados. Si usted hace, como en la mayoría de Comunidades Autónomas, un plan de carreteras que lo que pretende es homogeneizar al territorio, cuadriculándolo con perímetros de 4, 5 o 6 kilómetros de lado, miren ustedes a Madrid. Si ustedes hacen eso, si ustedes urbanizan de ese modo, si lo que quieren ustedes es homogeneizar así el territorio, sepan que la consecuencia es que de los sistemas naturales de eso no entienden, no son transparentes a esa idea y se insularizan, se desgajan y se simplifica el nivel de complejidad del sistema.

Por otra parte, normalmente ocupamos las zonas más llanas, que son las zonas más fértiles. Además, junto con el desarrollo de las grandes infraestructuras de movilidad viene aparejado un consumo de suelo por una urbanización posterior. Porque son la punta de lanza del proceso de desarrollo económico. Otra de las consecuencias que tiene esa ocupación del suelo, precisamente, es su impermeabilización .

En consecuencia, lo que estoy diciendo va bastante más allá de la idea del estudio de impacto de cualquier infraestructura, sea del tipo que sea. Estamos hablando de un modelo. Y el modelo que hemos adoptado en nuestro país, el mismo que en la mayoría de los países de Europa, es el modelo anglosajón. Un modelo que hace una apuesta a nivel económico por una estrategia de carácter cuantitativo. Es decir, vamos a soportar el desarrollo económico, sobre todo en el consumo de recursos, y vamos a poner el negocio todo lo más rápidamente posible. Y, de hecho, lo que hacemos es gastar mucho dinero para ponerlo en solfa y lo más rápidamente posible. Si no, reflexionen un momento. De lo que se trata es de urbanizar al máximo ¿Cómo?. Pues el modelo escogido, fundamentalmente, es el funcionalista. Aquí voy a poner un polígono industrial, allí voy a poner un campus universitario, más allá voy a poner una zona de oficinas, en otro lugar del territorio la zona de compra en las grandes superficies. Y desparramadas de aquí para allá y acullá, coloco las diferentes urbanizaciones residenciales, que estarán también segregadas en el espacio socialmente, según la renta. Unos podrán acceder a este espacio, otros a aquel y otros a aquel de más allá, dependiendo de su capacidad económica.

Al final, aparte de los problemas ambientales, estamos a la vez creando problemas de descohesión social. Es un modelo que hemos escogido y que va en contra del modelo que siempre hemos tenido, que es el de ciudad compacta y diversa. Ese modelo por el que se

pirra ahora mismo la mayoría de gente americana y europea estudiosa del tema de la urbanización. Están intentando reinventar lo que ya está inventado, lo que nosotros tenemos, pero que intentamos, de algún modo, copiar y trasladar a nuestro país.

El modelo anglosajón, al final lo que hace es ocupar mucho suelo. En la mayoría de las regiones de nuestro país, en la mayoría de las grandes ciudades de nuestro país, se ha ocupado más suelo en 20 años que en los 2000 años anteriores. Piensen ustedes en su ciudad a ver si no es así. Se consume más energía que nunca porque la curva de consumo energético es prácticamente exponencial. Evidentemente que viene motivado por el hecho de que hemos separado las cosas y que para movernos necesitamos un vehículo de aquí para allá, para cualquier actividad cotidiana. Y fíjense en la potencia instalada de una persona para ir a hacer cualquier cosa cotidiana, como es ir a la compra o al trabajo o al estudio. Si lo hace a pie, quiere decir que consume alrededor de 100 vatios, entre 100 y 150 vatios. Es decir, una bombilla. Un coche tiene una potencia instalada de 73.000 vatios. Es decir, más de 600 veces más. La llevamos pegada al trasero, para arriba y para abajo, cuando vamos en coche. Multipliquen ustedes y se darán cuenta inmediatamente cuál es el esquema de multiplicación de esa realidad.

En cuanto a materiales fungibles y de construcción sucede lo mismo. Hagan ustedes el mantenimiento de una casa unifamiliar o hágala de un bloque de pisos con medianera incluida. No tiene nada que ver. No hablamos ya de las infraestructuras para movernos y para llegar cualquier tipo de servicios en esas zonas. Para mantener eso se necesita mucho dinero y eso se hace a costa de la explotación de otros ecosistemas, más o menos cercanos, o más o menos lejanos. De hecho, podemos ir a buscar los materiales al otro lado del mundo porque la energía es barata. Y, por tanto, lo que estamos haciendo precisamente es introducir elementos de descompensación y de explotación en otros espacios.

En cualquier caso, como resumen, diré que el modelo de ordenación del territorio prácticamente incluye la mayoría de las políticas ambientales en todos sus términos. Ese modelo deberíamos pensarlo mejor porque somos los que estamos mejor capacitados para darle la vuelta al asunto. Somos los que estamos en mejores condiciones. En el sur, nuestras ciudades "mediterráneas" están en unas condiciones increíblemente buenas para dar un salto distinto. ¿Sobre qué se habría de basar entonces la competitividad dentro de las regiones? Pues entre los sistemas urbanos en nuestro país, desde mi punto de vista. Creo que la gran posibilidad que tenemos es en aplicarnos, en ofrecer medidas, en soportar nuestra acción sobre la información y no tanto en el consumo de recursos. Ahí es donde, desde mi



punto de vista, está la clave del asunto.

Esta sería, digamos, una apuesta de intentar analizar esa idea de estrategia de competitividad, de poder o de influencia que

uno puede tener, o que un espacio puede tener en relación a otros. Y lo que planteo es, precisamente, que en este campo el poder estaría en relación a dos grandes factores: la energía y la información. Pero la información organizada, estructurada en el espacio.

Fíjense ustedes que si analizan cómo se han gastado los Fondos Estructurales y de Cohesión en este período que ahora está en proceso de acabar se darán ustedes cuenta que la relación entre el consumo en infraestructuras, en esa estrategia de consumo de recursos de todo tipo, de tipo material, fundamentalmente, en el territorio y en nuestro país, es de 9. Mientras que las acciones iniciadas y desarrolladas en innovación, en nuevas tecnologías, en conocimiento, en investigación, en lo que sería el equivalente al de la información, son de 1. La relación es de 9 a 1. Y éste es el modelo escogido en estos momentos.

También les digo a ustedes que esta propuesta de desarrollo es una propuesta que los otros países ya han realizado. Y nosotros queremos acercarnos a esos ratios de metros cuadrados por habitante o por cada mil habitantes de autopista. La pregunta es, ¿dónde quiere vivir la gente del norte? ¿En el norte? ¿O quieren vivir aquí?. Y nos tenemos que preguntar el porqué. La mayoría de la gente quiere ir al sur. La calidad de vida es mucho mayor, los espacios libres son mucho mayores, la relación con la naturaleza es realmente distinta. Nosotros tenemos esas oportunidades. La pregunta es, ¿podemos tener oportunidades de competitividad sin tener que pasar por ese trámite?. Esa es la apuesta en la que yo creo que debemos pensar.

Ahora mismo los países del norte ¿sobre qué están invirtiendo? Pues están invirtiendo en conocimiento. Están invirtiendo en información y están invirtiendo en poder. Porque la información se multiplica y la energía sólo se suma. Por tanto, nos vendrán con toda la tecnología del mundo. La que ustedes compren para hacer infraestructura, díganme si no para hacer qué. Ustedes van a ver una depuradora en Alemania y es de acero inoxidable. Pues yo quiero una como ésa, porque dura mucho y esto es así.

Por tanto, creo que es bueno que recapacitemos, le demos la vuelta al asunto y hagamos una apuesta por estrategias de competición distintas. Pero estrategias de competición que nos pueden permitir además ser capaces de aumentar la información estructurada. Quiere decirse que, al final, la información no es compacta. Y nosotros queremos, sin embargo, la información toda ahí dentro. Piensen ustedes como era cualquiera de sus ciudades ahora o antes de que empezaran los coches a funcionar. Ahora es más compleja, hay más de todo en cantidad y en calidad. Pero se ha hecho a costa de un consumo de recursos tan brutal que es insostenible. Si todo el mundo quisiera aplicar este mismo esquema de trabajo, se dice que no sería capaz la tierra de

soportarlo. O al menos, la situación de conflicto llegaría a una situación tal que nos haría pensar en el proceso inicial. En consecuencia, la cuestión desde mi punto de vista, es que en nuestros sistemas son los que más impactan en el conjunto de

sistemas de la tierra.

Por tanto, si somos capaces de, en lugar de mirar hacia fuera, de mirar hacia dentro, de concentrar la información en su interior, la información estructurada en su interior, tendremos más de todo y diverso. Quiere decirse que tendremos concentrados los elementos que nos permitan hacer cualquier actividad de la vida cotidiana, cualquier intercambio, sea económico o sea de información, sea educativo, sea del tipo que sea. Por otra parte, reduciremos drásticamente el consumo de recursos en todos los sentidos. No solamente de suelo, de energía, de materiales, etc.

Por tanto, y por varios motivos, creo que tenemos que ser capaces de repensar nuestras ciudades. De repensarlas como uno de los ejes básicos medioambientales. Porque entendemos que la ciudad, los sistemas urbanos mejor dicho, son los sistemas que más impactan en el conjunto de sistemas de la tierra. También los locales y los regionales.

Esta idea sí que nos acerca a la idea de sostenibilidad, al proceso de sostenibilidad. Es algo más que la idea de medio ambiente. El medio ambiente sobre todo está ligado a las disfunciones del sistema, a la contaminación atmosférica, a los residuos, a las aguas residuales, y cosas de este tipo. Y yo creo que hemos de ir, precisamente, a reivindicar el funcionamiento del sistema, los modelos de funcionamiento del sistema como única salida, desde mi punto de vista, si tenemos en cuenta las incertidumbres que ahora mismo hay en todo el mundo, en todos los sentidos, tanto de recursos limitados como de entropía que hemos inyectado en el propio ambiente. Venimos obligados a repensar conjuntamente, a integrar las políticas medioambientales en sentido amplio, en el conjunto de las políticas.

¿Cuál sería el modelo ideal de sostenibilidad en nuestro país?, Pues es muy fácil. Sólo es cuestión de mirar como era nuestro sistema y lo que descubrimos es que era un mosaico de zonas de cultivo, de pastos, de zonas forestales, de bosques de ribera, de setos, de vallas, de elementos que generaban mucha biodiversidad. Y también núcleos, nodos densos urbanos del tamaño que se quiera pero que permitían, de algún modo, distinguir los distintos elementos componentes del sistema general y a la vez nos permitían preservar las leyes de su funcionamiento.

Eso ha funcionado durante centenares de años en Europa. Se ha demostrado que es sostenible. No vamos a inventar la sopa de ajo. Está demostrado. Hemos de ser capaces, desde mi punto de vista, de introducir la idea de eficiencia en el desarrollo de nuestras organizaciones. Algo que hemos perdido. Lo realmente

preocupante es que estamos compitiendo y derrochando los recursos sin tener en cuenta el consumo de recursos. Basamos nuestra lógica económica en consumir más, y mucho más y de todo, sin importar qué. Sin importarnos incluso la eficiencia en ese

consumo.

Esa forma de actuar, en los sistemas naturales está prohibido. El que entra por esa vía tiene los días contados. No hay sistema, ni individual, ni ecosistema, que sea capaz de mantenerse en el tiempo sin ese proceso de eficiencia. Hay una ley en la naturaleza que dice que se debe maximizar la entropía en términos de información. En otras palabras, se debe de ser más eficiente cada vez en el proceso de consumir recursos y que estos se conviertan en ese momento en materia organizada.

Les voy a poner un ejemplo para que entienda, digamos, lo que quiero decir. Nosotros hoy hemos comido patatas y calamares. Hemos tenido que desorganizar esos organismos para organizarnos nosotros. La cantidad de energía que hemos tenido que destruir, de materia que hemos tenido que degradar, es de un cierto nivel. Pero lo hemos hecho con una cierta eficiencia, bastante eficiencia. Piensen ustedes ahora en nuestras organizaciones a nivel general. Eso es un despilfarro en todos los sentidos.

Por tanto, la idea de sostenibilidad está ligada también a esta función y a esta tendencia. El consumo de recursos en el tiempo tiene que ser menor y tiene que aumentar, en cualquier caso, la complejidad o la información organizada. Y es "en el tiempo" porque la idea de sostenibilidad es una idea de proceso. Es en el tiempo y tiene que ir disminuyendo paulatinamente. Si no lo hace estamos perdidos. Piensen ustedes en esas urbanizaciones en donde de complejidad no hay nada. Hay gente homogénea y nada más. No hay actividades, no hay elementos, no hay portadores de información que contacten entre ellos. Todo es homogéneo. La gente que contacta son gente de igual a igual. En los campos universitarios los estudiantes contactan con los estudiantes y poco con los profesores.

En todos los lugares estamos homogeneizando el territorio. Cuando nuestras ciudades, precisamente, lo que hacen es aumentar la complejidad, la diversidad de lo que hay dentro. Esto ahora lo estamos aumentando a nivel de escala general porque en nuestras grandes ciudades hay de todo y mucho. Pero cuando lo analizamos por partes es mínimo. Es horrorosamente mínimo, homogéneo, pobre en información. Y por eso necesitamos una energía increíble para hacerla funcionar.

Cambieemos los términos. ¿Cómo podemos hacer?, ¿Cómo podemos aplicar esos miles de millones de ecus en este tipo de políticas?. Esto significa entrar en un proceso estratégico de mejora del país, no lo duden, de mejora del país y de aumento del nivel en todos los sentidos. Yo prefiero no apostar tanto en una empresa obsoleta que me está siempre acogotando. Y hacerlo en cambio en empresas que puedan permitir dar trabajo a un número de trabajadores determinado pero que introduzcan

elementos de información y del valor añadido que nos da el conocimiento, la investigación y la información.

No sé si conocen los tomates de Montserrat. Hay una idea que

debemos empezar a plantearnos en todas las acciones que hagamos, aparte de aportarlas, metodológicamente, con esa unidad sistema-entorno. Tan importante es el sistema como el entorno. Pues bien, una persona puede plantar una hectárea de tomates y obtener un beneficio. Pero esa misma persona puede plantar un cuarto de ese espacio con tomates de Montserrat, que son tomates que tienen valor añadido. Ha plantado menos pero ha obtenido el mismo beneficio.

En consecuencia, tenemos que introducir información en cada uno de los elementos. Ahora, a lo mejor, es un problema. Pero si le añadimos información no deja de ser un recurso. Los purines que nos venden los holandeses en Andalucía, en Almería, son purines que para ellos es el veneno número 1. Porque tienen 14 millones de cerdos y no saben qué hacer con los purines. Pues hacen un tratamiento y los venden mejorados. Los venden como abonos con material orgánico que mejora la biofertilidad del suelo. Esa es la apuesta, como resumen, de lo que quería comentar.