

Medio ambiente, políticas sectoriales e instrumentos financieros en la Unión Europea

Manuel GONZÁLEZ GÓMEZ

Profesor del Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Vigo

RESUMEN: En este artículo se analizan un conjunto de medidas medioambientales existentes en la UE que constituyen el principal marco de consideración de las cuestiones medioambientales en el proceso de integración europeo y también el ejemplo más desarrollado de política medioambiental supranacional. Se trata de instrumentos financieros incluidos en la política de desarrollo regional y la PAC (Política Agrícola Comunitaria) y en menor medida específicos de protección de la naturaleza. Simultáneamente a los elementos de financiación también se desarrolla legislación con objetivos de protección del territorio de forma conjunta para los países miembros y elementos de prevención que persiguen la protección del patrimonio natural europeo.

Descriptor: Medio ambiente, Políticas sectoriales, Gestión financiera, Unión Europea.

I. INTRODUCCIÓN

Con anterioridad a 1987 la protección de los recursos naturales en Europa aparecía de forma indirecta en los artículos 100 y 235 del tratado de constitución de la Comunidad. La finalidad era impedir que se utilizara la legislación medioambiental como un instrumento para limitar la competencia en la Comunidad. Con el Acta Única el medio ambiente deja de ser considerado como un aspecto de libre circulación de bienes y servicios para convertirse en un objetivo en si mismo

(artículo 130r-t) (1). Al mismo tiempo la introducción del Art. 100a le concede a los organismos de la UE un papel armonizador de la legislación entre los estados miembros.

Posteriormente, la política medioambiental siguió subordinada al objetivo principal de desarrollo del Mercado Común. Efectivamente, los temas tratados y las directrices y reglamentos aprobados lo ponen de manifiesto: características medioambientales de productos comercializados en la CEE, ruido generado por los automóviles, productos químicos o

[Recibido: 28.01.99] [Revisado: 16.12.99].

Agradezco aquí las sugerencias realizadas por un evaluador anónimo. Distintas versiones de este artículo fueron presentadas en el VI *Encontro Nacional da APDR* (Braga-Portugal, Julio, 1999) y la *Conferencia Científica Internacional Medio Ambiente Siglo XXI* (Santa Clara-Cuba, junio, 1999).

(1) Los objetivos y principios de la creada política medioambiental son la protección y mejora medioambiental, protección de la salud humana, uso racional y prudente de los recursos naturales, principio de previsión, principio del causante del daño, los daños deben ser combatidos en su origen y la integración de la protección medioambiental en las restantes políticas de la Comunidad (clausula transversal) (COMISIÓN 1997).

FIGURA 1. Principios de la legislación medioambiental europea

Art. 130r-t	Art. 100a
Medidas no relevantes para el mercado común	Medidas relevantes para el mercado común
Se aprueban por unanimidad a propuesta de la Comisión y tras consultar el parlamento.	Se aprueban a propuesta de la Comisión por mayoría y es necesario el procedimiento de decisiones conjuntas (Art. 149).
Todos los Instrumentos (Reglamentos y Directivas).	Solamente Directivas.
Los estados miembros pueden adoptar medidas de protección más exigentes.	La posibilidad de que los estados miembros amplíen las medidas está limitada aunque en la propia directiva se puede recoger la posibilidad de ampliación.
La reglamentación se refiere a objetivos y principios de la protección medioambiental, distribución de competencias, ejecución y financiación.	La reglamentación se refiere a estándares de Calidad

Fuente: Elaboración propia.

etiquetas medioambientales son algunos ejemplos. La mayor armonización afectó a los recursos aire y agua pero también a los residuos.

Paralelamente, aparecen otras actuaciones que desarrollan la capacidad de puesta en marcha de una política medioambiental de la UE centrada en aspectos relacionados con la utilización de la superficie. Se elaboran directrices y proyectos que recogen procedimientos de planificación, protección de la superficie e instrumentos financieros (ayudas para la creación y mantenimiento de la misma) así como la utilización extensiva de la superficie no protegida. La Comisión y el Consejo incluyen también objetivos medioambientales en la política de desarrollo regional europea.

En 1993, el Tratado de Maastricht refuerza las competencias de la UE en materia de política medioambiental y modifica los procedimientos de decisión, sometiendo más cuestiones a decisiones conjuntas de la comisión, Consejo de Ministros y Parlamento. Al mismo tiempo la unanimidad en el Consejo se limita a medidas fiscales, ordenación territorial, utilización del suelo, aprovechamiento del agua y energía (Art. 130).

En definitiva, la UE dispone de instrumentos propios (2) que le permiten

(2) Planificación de la superficie con objetivos medioambientales como espacios protegidos, integración de objetivos medioambientales en planificación la espacial de

tener un papel destacado en la intervención pública medioambiental relacionada con la utilización del territorio. El objetivo de este trabajo es averiguar si la dimensión de esta parte de la política medioambiental europea es correcta en cuanto al rumbo, intensidad y coherencia en el conjunto de las actuaciones globales de la UE. Con este fin en los próximos apartados se identifican y caracterizan estas actuaciones medioambientales y sus efectos en base a la información disponible. En el siguiente apartado se intentan aislar los objetivos derivados del quinto programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible relacionados con la utilización del territorio, para seguir con los elementos de intervención asociados a otras políticas (PAC, desarrollo regional) en el apartado 3 y los referidos directamente a aspectos medioambientales del uso del territorio. Por último, concluimos con los resultados del análisis.

2. LOS OBJETIVOS

En el tratado de la UE las referencias explícitas al medio ambiente aparecen en la forma de objetivos de las actuaciones medioambientales (130r párrafo 1) y procedimiento particular que deben seguir

otras políticas como por ejemplo agricultura multifuncional y consideración de los efectos medioambientales en el desarrollo de proyectos.

medidas medioambientales relacionadas con la ordenación del territorio y utilización de la superficie (3) (unanimidad).

La concreción de los objetivos se realiza mediante los programas medioambientales. El primero es de 1973 y posteriormente se fueron reemplazando aproximadamente cada cuatro años. El quinto y último está en vigor desde 1993 y tiene por objetivo alcanzar un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente (CONSEJO, 1993).

Este programa es un catálogo de objetivos, fruto de los procesos de decisión de la Comisión, el Parlamento y el Consejo (Art. 130s párrafo 3 y Art. 189b). El documento muestra que este proceso de fijación de objetivos no es coherente internamente al no establecer un sistema de metas con prioridades sino únicamente una formulación general de consenso entre las partes (KRÄMER, 1996:7-35??).

El objetivo principal es el desarrollo sostenible y la utilización de los recursos acorde a la capacidad de regeneración u absorción del medio ambiente. Con base en el programa es de destacar la atención prestada a la protección de la naturaleza. En diferentes momentos del programa se recogen objetivos que debería alcanzar la UE en el año 2000 entre ellos los referidos al sector agrícola y forestal y la protección de la naturaleza.

Dentro de la protección de la naturaleza se diferencia entre el uso de la superficie y la protección de especies. La utilización de la superficie se divide en dos componentes:

- a) medidas para el desarrollo sostenido y respetuoso con el medio ambiente (evaluación medioambiental para planes y programas; reforma de los fondos estructurales, reforma de la PAC y nueva política de turismo, transporte, energía, industria de materiales básicos y forestal).
- b) medidas para la protección de espacios naturales (Red europea de espacios protegidos basada en la directiva de hábitats; LIFE).

Específicamente para zonas costeras se considera necesario prestar mayor atención

(3) (Art. 130s párrafo 2).

a su elevada importancia medioambiental, coordinando las estrategias comunitarias y estableciendo un marco de apoyo para una planificación y aprovechamiento integrados.

En el caso del sector agrícola y forestal aparecen las siguientes metas:

- a) Aprovechamiento del medioambiente rural de forma que se minimicen los riesgos para la diversidad de especies y los hábitats naturales (15 % de la superficie con contratos y planes de aprovechamiento para todas las zonas con riesgos).
- b) Optimización del aprovechamiento de zonas arboladas para que el bosque pueda cumplir todas sus funciones (Sustitución de superficie con uso agrario por superficie arbolada).

En relación a estos objetivos aparecen medidas legislativas y un flujo de recursos financieros de diferentes procedencias que analizamos en los próximos apartados tres y cuatro.

3. LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES

La Política Agrícola Común (PAC) junto con los Fondos Estructurales y el de Cohesión son las principales fuentes de financiación en materia medioambiental.

3.1. Los elementos medioambientales en la Política de estructuras agrarias

La PAC está considerada como una política generadora de daños medioambientales en las zonas rurales a causa de su sistema de incentivos al crecimiento de la producción y utilización intensiva de la superficie (BADER & MAY, 1992; EUROPEAN PARLIAMENT, 1998). Con la reforma de 1992 se desarrolla un elemento medioambiental que tiene por objetivo alcanzar un uso más extensivo de la agricultura y una planificación medioambiental de espacios protegidos. El núcleo de la reforma fue la reducción de los precios de apoyo a los cereales, aceite y

FIGURA 2. Recursos financieros de programas con implicaciones medioambientales

Programa financiación	Actividades Financiables	Periodo	Territorio	Total programa (millones ECUS)
Medidas apoyo reforma de la PAC	Medidas agroambientales en la agricultura	1992-99	Regiones objetivo 1 al 75% y resto al 50%	5.047
	Medidas reforestación	1993-97		1.267
Fondo Cohesión	Infraestructura y protección medioambiental	1993-99	Grecia, España, Irlanda y Portugal	15.150
Fondos Estructurales	Cohesión económica y social.	1994-99	Zonas objetivo	93.809
Iniciativas Comunitarias		1994-99	Todos los países miembros	14.379

Fuente: Elaboración propia.

ternera; una reducción coyuntural de superficie agraria para reducir la presión sobre los mercados (entre 15 y 20 %) así como pagos de compensaciones referidos a superficies. El elemento medioambiental de la reforma se encuentra en:

1. Las ayudas a la reforestación de tierras agrarias (Reglamento 2080/92).
2. Las ayudas a prácticas agrícolas beneficiosas con el medio ambiente (Reglamento 2078/92).
3. Los incentivos a la jubilación anticipada en al agricultura (Reglamento 2079/92).

El primer tipo de medidas (Reglamento 2080/92) recoge una serie de ayudas tendentes a arbolizar superficie agraria (PRADA, 1993:23-42):

1. Costes de forestación (entre 2400-4800 ECUS/ha para plantaciones y Frondosas, respectivamente).
2. Costes de mantenimiento durante los primeros cinco años (150-500 ECUS/ha).
3. Compensaciones por pérdida de rentas causadas por el cambio de actividad (150-600 ECUS/ha).

(4) España (238.000 ha.); Portugal Irlanda y Gran Bretaña más de 50.000 ha. cada uno; Italia (32.000 ha.); Francia (29.000 ha.); Alemania (18.000 ha.); Holanda, Grecia, Dinamarca y Austria menos de 6.000 ha.; Finlandia 177 ha. y Los restantes Luxemburgo, Bélgica y Suecia insignificante (COMISIÓN, 1997a).

4. Ayudas a inversiones para mejoras en bosques ya existentes (700-1200 ECUS/ha).

La participación de la UE es del 75 % en las regiones objetivo 1 y 50% en las restantes. Los estados miembros deben presentar programas nacionales y/o regionales. Los pagos realmente realizados deben orientarse a los costes en que incurren o pérdida de ingresos para los agricultores. Existen 43 programas de los 15 estados miembros para el período 1993/97 con pagos por valor de 1267 millones de ECUS (COMISIÓN, 1997a). Las diferencias de las ayudas entre países son importantes. Los países que más han recurrido a estas medidas son España, Gran Bretaña, Irlanda y Portugal (4).

Existe un efecto positivo para la PAC al reducirse la oferta agrícola pero como se trata mayoritariamente de tierras marginales poco productivas, la cuantía puede ser más bien escasa (5). Los efectos positivos pueden estar en el ámbito de las mejoras climáticas, protección acuíferos, lucha contra la erosión y diversidad de especies (6). Su existencia depende de las condiciones de los espacios reforestados y

(5) La reducción de la superficie agrícola (SAU) representa el 1,35% en Irlanda, 1,25% en Portugal y 0,5% en España (COMISIÓN, 1997a).

(6) La superficie arbolada únicamente crece más de un 2% en Irlanda (12%) y el Reino Unido (2%).

las especies elegidas para la reforestación (RSU, 1994). Las soluciones preferidas por los propietarios tenderán a ser las de especies que generan menores costes de oportunidad es decir las asociadas a turnos cortos y crecimiento rápido que por lo general generaran pocos efectos medioambientales positivos (7). Lejos de los efectos positivos los informes de la Comisión constatan la existencia de efectos negativos como la destrucción de Biotopos mediante la reforestación (COMISIÓN, 1997b). Los mayores descuidos medioambientales en la reforestación se le atribuyen a España, Portugal y Gran Bretaña (BADER & MAY, 1992; GONZÁLEZ, 1997; GONZÁLEZ, 1999).

Las medidas del reglamento 2078/92 incentivan la utilización de procesos productivos agrícolas beneficiosos para el medio ambiente. La base de medida de las

ayudas es la pérdida de rentas y adicionalmente es posible el pago de un incentivo (COMISIÓN, 1997b). La UE financia al 75 % los costes en regiones objetivo número 1 y al 50% en los restantes con cargo al FEOGA-sección garantía. La participación es voluntaria y debe mantener o paralizar la actividad durante cinco años. Para algunas actividades es necesario que se desarrolle un programa nacional (Procesos productivos extensivos en la agricultura que no utilice fertilizantes químico-sintéticos y plaguicidas; uso extensivo de prados y pastizales y transformación de superficie agrarias en prados o pastizales; sistemas de cultivo ecológico; medidas de protección de la naturaleza y uso recreativo –paralización de actividades agrícolas durante 20 años como mínimo–; conservación de flora y fauna amenazada).

FIGURA 3. Recursos financieros de la reforma de la PAC

	Reglamento 2078/92			Reglamento 2080/92	
	Presupuesto Previsto	Ejecución 1993-1997	% de lo previsto	Presupuesto previsto	Ejecución 1993-96
Alemania	1.050	918	87,0	91,7	53,5
Austria	525	806	154,0	23,2	5,8
Bélgica	25	3	12,0	8,65	—
Dinamarca	56	19	34,0	10,3	6,5
España	400	125	31,0	430,0	164,4
Finlandia	405	399	99,0	18,8	5,4
Francia	690	509	74,0	27,4	4,1
Gran Bretaña	192	43.298	51,0	61,6	39,2
Grecia	120	11	9,0	43,5	25,7
Holanda	71	25	35,0	10,2	5,9
Irlanda	210	163	78,0	145,0	94,2
Italia	650	432	66,0	300,0	35,7
Luxemburgo	7	4	60,0	0,3	—
Portugal	151	25	98,0	96,0	40,5
Suecia	495	126	25,0	0,6	—
Europa 15	5.047	3.787	75,0	1.267,2	480,9

Fuente: Elaboración propia a partir de (Comisión (1997a) y (1997c).

(7) Además de las consecuencias de las incertidumbres que aparecen con los mayores turnos y las necesidades de mayores conocimientos y cuidados que exigen estas especies,

los cálculos de rentabilidad privada son mayores en España para las especies de crecimiento rápido (GONZÁLEZ Y PRADA, 1997).

Estos programas pueden cubrir todo un estado o referirse a regiones. En un primer momento las solicitudes eran escasas y tardaban en llegar a Bruselas. El primer año se comprometieron 123 millones de ECUS. Entre 1992 y 1997 se presentaron 127 programas a la Comisión especialmente Francia, Alemania, Austria y Finlandia. De los algo más de 5 miles de millones de ECUS disponibles hasta finales de 1997 se habían comprometido casi 4 (COMISIÓN, 1997c). La cantidad comprometida para el último año asciende a algo más de 1500 millones que supone únicamente algo menos del 1,8 % del presupuesto del FEOGA- sección garantía. El número de acuerdos asciende a 1,35 millones y afectan a 2,33 millones de ha y al 17 % de las explotaciones agrícolas de la UE y el 17 % de la SAU (Superficie Agrícola Utilizada).

La Comisión a la hora de valorar estas medidas diferencia cuatro categorías. Las tres primeras se refieren a aprovechamientos orientados al rendimiento de la superficie pero compatible con una utilización beneficiosa para el medio ambiente mediante medidas de extensificación: agricultura ecológica, agricultura no ecológica pero con mejora medioambiental y mantenimiento de sistemas de baja intensidad. La cuarta categoría corresponde a gestión de superficie sin producción o no orientada al rendimiento (paralización de actividad, cuidado de superficie no utilizada y cuidado paisajístico). Estas últimas de carácter extensivo suponen el 14 % de las medidas puestas en marcha.

3.2. Fondo de Cohesión

Surge en el tratado de Maastrich con la Unión monetaria y económica como precio de la aprobación española y en concepto de compensación por la carga económica consecuencia de la Unión monetaria. El nuevo fondo tiene por objetivo la cohesión dentro la comunidad incentivando proyectos medioambientales y redes transeuropeas de transporte (Reglamento 1164/94).

FIGURA 4. Reparto entre los Estados miembros para 1997

	% medio ambiente	Total (millones ECUS)
Grecia	42,7	493,5
España	56,3	1.514,6
Irlanda	54,6	245,5
Portugal	61,2	493,2
Total	54,6	2748,8

Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN (1998a).

Como estados receptores se limitan los que tengan un Producto Nacional Bruto (PNB) por habitante inferior al 90% del valor medio comunitario (España, Grecia, Irlanda y Portugal). La concesión de fondos depende de los proyectos individuales desarrollados en base a las prioridades nacionales y teniendo en cuenta los objetivos comunes. Los proyectos deben tener un coste mínimo de 10 mill. de ECUS y estar sometidos a un análisis coste-beneficio. La participación comunitaria alcanza el 80-85% del coste.

En el ámbito medioambiental son financiables todos los proyectos acordes con los objetivos medioambientales comunitarios de los artículos. 130r y 130s. Los gastos medioambientales se concentran en el ámbito de los recursos hidráulicos y residuos. En 1997 se destinó el 54,6 % de los fondos de cohesión a proyectos medioambientales, algunos a protección de la naturaleza. Su participación en 1993/94 fue únicamente del 38,7% (COMISIÓN, 1998a).

FIGURA 5. El Fondo de Cohesión

Año	% medio ambiente	Total (millones ECUS)
1993	38,7	1.564,8
1994	49,8	1.853,1
1995	48,4	2.151,7
1996	49,8	2.443,6
1997	54,6	2.748,7
Total 1993-99		15.150,0

Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN (1998a).

3.3. Fondos estructurales

Los fondos estructurales recogen diferentes fondos individuales que sobre la base de programas de gasto nacional plurianual tienen por objetivo un equilibrio social y regional:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- Fondo Social Europeo (FSE).
- Fondo Europeo para Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)-Sección Orientación.
- Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Hasta la reforma de 1987 los fondos se utilizaban paralelamente de acuerdo a las metas sectoriales (política regional, social y de estructuras agrarias). La reforma de los Fondos de 1987 (Paquete Delors I) implicó una estructura común a la que se someten los fondos:

- Objetivo 1: Incentivos al desarrollo y adaptación estructural de regiones menos desarrolladas.

- Objetivo 2: Reconversión de regiones afectadas por crisis industrial.
- Objetivo 3: Lucha contra desempleo de larga duración.
- Objetivo 4: Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.
- Objetivo 5a: Adaptación de las estructuras productivas, transformadoras y comercializadoras de la agricultura y forestal.
- Objetivo 5b: Incentivos al desarrollo de zonas rurales.
- Objetivo 6: Fomentar el desarrollo de regiones con baja densidad de población.

Los objetivos 1, 2 y 5b tienen carácter regional e incluyen financiación medioambiental. Las regiones receptoras se establecen con criterios como disponen de una renta menor del 75% del PIB per cápita medio de la UE para el objetivo 1. Según estos criterios todos los estados y el 52% de la población son susceptibles de financiación. Paralelamente a la definición de un sistema de objetivos común los fondos se doblan entre 1987 y 1993.

FIGURA 6. Medidas medioambientalmente relevantes de los Fondos Estructurales (millones ECUS)

	D	E	F	GR	I	P	UK	Total
Objetivo 1 total	13.640	26.300	2.189	13.980	14.860	13.980	2.360	93.809
Medio ambiente	1.101	30.314	323	624	1.867	1.056	146	8.327
Objetivo 2 (94-96) total	733	1.130	1.763	—	684	—	2.142	6.975
Medio ambiente	52	40	103	—	48	—	138	397
Objetivo 5b total	1.229	664	2.239	—	904	—	820	6.144
Medio ambiente	207	67	245	—	94	—	64	721
Total objetivos	15.602	28.094	6.191	13.980	16.448	13.980	5.322	106.928
Medio ambiente	1.365	3.141	671	624	2.009	1.056	348	9.445

Fuente: (COMISIÓN, 1995).

Los programas operativos surgen y se desarrollan en un proceso que consta de cuatro fases (8):

(8) En las regiones objetivo 1 con una cuantía de financiación europea que no supere sustancialmente el billón de Ecus y para los objetivo 2 y 3 la intervención tiene lugar

1. Elaboración de planes de desarrollo regional por parte de los estados miembros.

en la forma de DOCUP (Documentos Únicos de Programación) que incluye el plan de desarrollo y los programas.

2. Negociaciones y aprobación de los Marcos Comunitarios de Apoyo.
3. Desarrollo en el marco de programas operativos.
4. Seguimiento y evaluación (KLAPHAKE, 1998).

Al final de la fase del programa 1987-1992 los fondos estructurales volvieron a someterse a una nueva revisión y ampliación (Paquete Delors II). El actual programa en funcionamiento cuenta con 150 mil millones de ECUS. La evaluación de 1993 implicó que se destinasen fondos para incentivar objetivos medioambientales.

Desde su puesta en marcha los fondos estructurales han estado insertos en un debate acerca de su efectividad respecto al primer objetivo perseguido, es decir, corregir las disparidades entre las regiones europeas (9).

En el informe de 1995 sobre la ejecución de los fondos estructurales la Comisión realizó una primera estimación de las medidas de integración de los aspectos medioambientales en la planificación y ejecución de los fondos estructural (COMISIÓN, 1996). El análisis se realiza a dos niveles: primero en el sentido de la integración de aspectos medioambientales en medidas que sirven a otros objetivos y en segundo lugar subvenciones que directamente tienen efectos medioambientales.

La integración de los objetivos medioambientales en los programas de los fondos estructurales no se produce a un nivel de decisión de los proyectos individuales subvencionables (con la excepción de grandes proyectos de más de 10 mill. de ECUS) dado que las decisiones están en la mayoría de los casos en manos de los estados miembros, sino como un programa de evaluación de impacto medioambiental anterior a los planes de desarrollo regional. En el Reglamento 2081/93, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural que modifica el 2052/88, se establecen unos mínimos para la evaluación del impacto

medioambiental que debe contener la siguiente información (artículos 8, 9 y 11):

1. Descripción del estado medioambiental.
2. Valoración de los efectos medioambientales de las estrategias formuladas y las actividades planeadas.
3. Descripción de las precauciones adoptadas para respetar las disposiciones nacionales y europeas de protección medioambiental.

No se determina la forma de realizar la evaluación medioambiental de los puntos anteriores u otros requisitos de evaluación posteriores. Adicionalmente la Comisión en 1993 únicamente estableció medidas no vinculantes para la elaboración de perfiles medioambientales.

No se dispone de una evaluación sistemática de la aplicación práctica de estas medidas. Existen una serie de ejemplos de proyectos concretos de riesgo como la construcción de carreteras o polígonos industriales que anuncian la insuficiente consideración en experiencias anteriores, pero no existen estudios que valoren la documentación respecto de la relevante. Los documentos no pasan de una descripción de los problemas sin que se produzca la participación de las autoridades (10). Al mismo tiempo existe un problema de calculo puesto que los fondos son cofinanciación de los nacionales y los efectos de los proyectos no son separables. La dimensión de los efectos está influido por la elección del proyecto, su dimensión, su localización y las medidas de precaución que son en la mayoría de los casos la suma de las de las administraciones regional, nacional y europea.

La Comisión ha realizado una desagregación de fondos estructurales para proyectos medioambientales en base a la documentación de la planificación por programas. La ayuda medioambiental en el objetivo 1 es la mayor (8,3 miles de millones de ECUS) y está dirigido al suministro de

(9) En primer lugar respecto a la plausibilidad de cadenas de efectos y su efectividad empírica. El segundo aspecto es la tendencia a una ampliación y aumento presupuestario.

(10) Según se desprende de un resumen del IEEP 1997 como informe para el Parlamento europeo.

agua y saneamiento. En el objetivo 2, el saneamiento y recogida de residuos están en primera línea. En el objetivo 5b el grupo de medidas «aprovechamiento del medio ambiente natural, protección del paisaje y diversidad de especies» con 400 millones de ECUS (COMISIÓN, 1996). En el objetivo 5b las ayudas directas son de 721 millones de ECUS. La diferencia se utiliza para el saneamiento medioambiental (216 millones de ECUS) y valorización de bosques (104 mill. de ECUS).

3.4. Iniciativas comunitarias

Como parte de los fondos estructurales y paralelamente a su programación la UE dispone de pequeños fondos individuales con los que la Comunidad reacciona a cuestiones específicas, entre ellos protección de la naturaleza y planificación medioambiental. En el período 1989-1993 (ENVIREG) sirvió para la protección de medidas medioambientales en las zonas costeras mediterráneas, entre ellas las incluidas en los objetivos 1, 2 y 5b. Dentro de la misma se pusieron en marcha medidas encaminadas al tratamiento de residuos sólidos y líquidos en las regiones costeras

que eran fuertemente dependientes del turismo. Al mismo tiempo también se incentivó la realización de planes de utilización del suelo con el objetivo de conservar sistemas ecológicos (COMISIÓN, 1996).

En el actual periodo de aplicación de los fondos estructurales de 1994-1999 existen 13 iniciativas que se utilizan para:

1. Colaboración de regiones fronterizas (Parte A); Redes energéticas transfronteriza (parte B) y colaboración en la Planificación (parte C). INTERREG II.
2. Desarrollo rural. LEADER II.
3. Ocupación y recursos humanos. ADAPT, EMPLEO.
4. Cambio industrial. RECHAR II, RESIDER II, RETEX, KONVER, PYME.
5. Regiones periféricas. REGIS II.
6. Sector pesquero. PESCA.
7. Reestructuración de ciudades. URBAN
8. Proceso de paz en Irlanda del Norte. PEACE.

La cantidad de recursos totales asciende a 14,6 miles de millones de ECUS que suponen el 9% del presupuesto comunitario.

FIGURA 7. Recursos financieros de las iniciativas comunitarias

Programa financiación	Actividades financiadas	Período	Territorio	Total programa (millones ECUS)
Iniciativas Comunitarias (TOTAL)		1994-99	Todos los países miembros	14.588
ENVIREG		1990-93	Litoral del sur de Europa	580
LEADER II	Protección medioambiental en regiones costeras, desarrollo rural, cooperación transfronteriza y cooperación en la planificación territorial	1994-99	Todos los países miembros	1.768
INTERREG II		1994-99	Regiones objetivo 1/6	3.601
INTERREG II C		1997-99	Regiones objetivo 1,2,6	514
REGIS II	Potenciar territorio periférico	1994-99	Azores, Canarias, Madeira y dptos. franceses de ultramar	640

Fuente: Elaboración propia a partir de COMISIÓN (1998b) y HARTJE (1998).

Las que mayor atención prestan a la planificación medioambiental y protección de la naturaleza son INTERREG y LEADER (SUNYER Y MANTEIGA, 1998). INTERREG apoya la cooperación entre países fronterizos de la UE o fronteras europeas con terceros países (11). INTERREG II consta de tres partes. La primera de ellas incluye la colaboración transfronteriza en prácticamente todas las políticas sectoriales de la UE: desarrollo económico, medio ambiente, sanidad, cultura etc. (2,6 miles de millones sobre todo en objetivos 1 y 6). La segunda se centra en la construcción de redes europeas de suministro de energía en los países del sur con 510 millones de ECUS. En 1995 aparece un tercer apartado como reacción de la Comisión y el Consejo de Ministros a la planificación espacial. A ellas pertenecen acciones de colaboración transnacional referidas a áreas geográficas extensas (áreas medioambientalmente sensibles, zonas costeras, zonas de montaña etc.) y está dotada con 122 millones de ECUS. Además cuenta con dos apartados de ordenación tendentes a evitar desbordamientos y lucha contra la sequía con una dotación de algo menos de 150 millones cada uno. Esta tercera parte de los recursos totales es la que tiene mayores posibilidades de protección de bienes medioambientales. Los estados miembros deben presentar un programa operativo.

La iniciativa LEADER II tiene por objetivo incentivar proyectos endógenos e innovadores que potencien el desarrollo de áreas rurales. Su dotación es de 1,7 miles de millones de ECUS para este período. Es necesario que existan iniciativas locales que busquen de una forma cooperativa y conjunta conceptos para un desarrollo autónomo. La mayoría de las iniciativas están destinadas a la agricultura, forestal y turismo verde. Bajo los incentivos a la infraestructura de turismo verde es posible el apoyo a zonas protegidas. A pesar de ser considerada esta iniciativa muy positiva al contribuir a una utilización medioambientalmente sostenible de los espacios rurales (RSU, 1996) sus implicaciones en la protección de la naturaleza parecen ser más bien escasas (COMISIÓN, 1996; SUNYER Y MANTEIGA, 1998).

(11) Mediante el programa PHARE Cross-Border Cooperation (CBC) la UE apoya también los países vecinos.

La Comisión negocia con cada estado miembro el contenido de sus programas.

REGIS II también recoge como medidas subvencionables el fomento del turismo alternativo respetando zonas vulnerables, el acondicionamiento de zonas de turismo para mantener su belleza natural y la formación en materia medioambiental. Los estados miembros pueden presentar propuestas de programas operativos con subvenciones globales.

4. LOS INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS

Además de la integración de perspectivas medioambientales en las políticas sectoriales anteriores existen otros instrumentos específicos que tienen por objetivo la protección de bienes medioambientales: las directivas de protección de la naturaleza (directiva de protección de aves silvestres 79/409 y directiva de hábitats 92/43), sus correspondientes instrumentos de financiación (LIFE) y las directivas de evaluación medioambiental (la primera 85/337 y su ampliación 97/11, así como el proyecto de la Comisión sobre evaluación medioambiental de planes y programas).

4.1. La directiva de aves silvestres

La directiva de aves 79/409 pretende proteger aves de diferentes países. Las medidas están orientadas a regular ciertas actividades como la caza pero la principal es la declaración de espacios protegidos (Special Protection Areas-SPAs) (12). En el anexo I se recogen las especies con riesgo de desaparición en los estados miembros. La declaración de espacios protegidos debe ser realizada por los estados miembros a partir del inventario realizado en base a la lista de «Important Bird Areas-IBA» elaborada conjuntamente por la Comisión Europea, el Consejo Internacional de protección de aves (IRV) y la oficina internacional de investigación de humedales y aves acuáticas (IWRB).

(12) Corresponde a la denominación española de Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA).

FIGURA 8. Comunicaciones realizadas por los estados miembros a la Comisión dentro de la directiva de hábitats y declaración de espacios protegidos dentro de la directiva de aves

	Directiva de hábitats			Directiva de aves				
	Nº espacios propuestos	Superficie total Km ²	% de la superficie	Nº de SPAs	Km ²	IBAs	% SPAs/IBAs	% superficie SPAs
Alemania	375	5.171	1,4	551	14.121	164	306	3,9
Austria	91	11019	13,1	58	11333	—	—	13,5
Bélgica	101	908	2,9	36	4313	41	88	14,1
Dinamarca	194	10259	25,0	111	9601	118	94	22,3
España	588	70250	13,9	170	33191	352	43	6,5
Finlandia	415	25599	7,5	15	967	—	—	0,3
Francia	543	10581	1,9	107	7600	271	39	1,4
Gran Bretaña	331	16877	6,9	180	7493	238	65	3,1
Grecia	230	25745	19,5	52	4965	113	46	3,8
Holanda	76	7330	17,5	28	3448	70	40	8,2
Irlanda	207	5530	7,8	109	2226	110	96	3,2
Italia	2480	46074	15,3	108	4530	140	77	1,5
Luxemburgo	0	0	0	6	14	3	200	0,1
Portugal	65	12150	13,2	275	22658	36	100	2,9
Suecia	1449	42517	9,4	225	22177	—	—	4,9
Europa 15	6077	284727	8,7	1842 (1494*)	129783	1656*	90,2	34,0

Fuente: COMISIÓN (1998), SÝSMANK & otros (1997) y LANGEVELD (1991).

(*: Europa 12); IBAs: Important Bird Areas.; SPAs: Special Protection Areas.

La declaración y protección real de los espacios se ha realizado lentamente. Los espacios declarados eran 309 en 1986, 667 en 1991 y más de 1800 en 1998. Muchos estados miembros no habían declarado en 1998 los espacios protegidos del inventario y la superficie declarada era menor que la considerada en el documento.

4.2. La directiva de hábitats

La de hábitats 92/43, modificada por la 97/62 tiene su origen en la de aves pero amplía el concepto de protección a todas las especies y hábitats naturales obligando a los estados miembros a incluir diferentes zonas (Special Areas of Conservation, SAC) y crear una red común a nivel europeo de espacios protegidos (Natura 2000) Art. 3 párrafo 1.

Los hábitats a proteger aparecen recogidos en los anexos I y II de los cuales

el Art. 1-párrafo d, diferencia los prioritarios o de mayor importancia en la UE. En el anexo IV se enumeran las especies que requieren una protección estricta. El procedimiento de declaración se realiza en diferentes etapas según el Art. 4. El primer paso consiste en identificar los espacios de los anexos por los estados miembros antes de Junio de 1995. En 1997 este apartado estaba sin finalizar con algunos países que no habían comunicado a la Comisión ningún espacio y otros un número reducido.

La segunda etapa consiste en elaborar una lista de espacios de interés comunitario por parte de la Comisión con la participación de los estados miembros. En la tercera etapa y en el plazo de seis años los estados miembros deben declarar los espacios con un pequeño margen de maniobra al exigirse que se garanticen unos objetivos mínimos de protección (Medidas de conservación que incluyen

FIGURA 9. Calendario de puesta en Marcha de la directiva de hábitats

Mayo 1992	Aprobación de la directiva por parte del Consejo
Hasta Junio 1994	Transformación en legislación nacional
Hasta Junio 1995	Envío de las listas nacionales con propuestas de espacios de interés comunitario (SCI-Sites of Community Importance)
Junio 1995 hasta Junio 1998	Selección das SCI por regiones biogeográficas
Junio 1998 hasta Junio 2004	Declaración de espacios de SCI por parte de los estados miembros
Junio 2004	Elaboración de la red NATURA 2000

Fuente: Elaboración propia.

planes de aprovechamiento-Art. 6 párrafo 1-, evaluación de planes y proyectos que puedan causar daños-Art. 6, párrafo 2-4-). Para la realización de las medidas de conservación del Art. 6-párrafo 1, la Comisión propondrá un plan de financiación con participación de fondos comunitarios.

Es demasiado pronto para valorar los efectos de esta directiva puesto que la lista de la comunidad aún no fue aprobada. Los distintos países miembros tienden a comunicar los parques nacionales, reservas de la biosfera, grandes espacios protegidos y los incluidos en la directiva de aves (SSYMANK, 1997).

La Comisión se encuentra con la limitación del 5% del territorio de cada estado (Art. 4-párrafo 2). A partir de este porcentaje los estados tienen derecho de veto según el Art. 5-párrafo 3 y a exigir que la UE participe en la financiación de los costes.

La puesta en marcha de las directivas comunitarias anteriores y su financiación es básicamente una tarea de los estados miembros. El principio del que contamina paga (Art. 130r-párrafo 2) implica que es necesario soportar el coste para la declaración de espacios protegidos. Al mismo tiempo se plantea la cuestión del deber de compensación por la limitación de usos de propietarios privados por motivos de protección. Desde una perspectiva económica la demanda social de protección de la naturaleza es la causa de la exigencia de compensación. Políticamente, la efectiva representación de intereses de los agricultores,

propietarios forestales u otros lobbys juega un papel destacado. El primer sistema de financiación para la protección de la naturaleza comenzó en 1984 con la acción medioambiental comunitaria ACE-desarrollada como demostración para el período 1984-1991 y que contó con 24 mill. de ECUS de los cuales una parte se utilizó para la conservación de Biotopos que poseían especies de aves amenazadas. Paralelamente a la elaboración de la directiva de hábitats, la Comisión pone en marcha el proyecto de reglamento 3907/91 sobre acciones comunitarias para la protección de la naturaleza (ACNAT). Este contaba con 50-60 mill. de ECUS para dos-tres años y su objetivo era poner en marcha la directiva de hábitats.

FIGURA 10. Financiación específica de protección de la naturaleza

Programa financiación	Actividades financiables	Periodo	Total programa (millones ECUS)
ACE	protección	1984-92	56,5
ACNAT	naturaleza		
LIFE		1992-95	400
		1996-99	450

Fuente: Elaboración propia.

LIFE (Reglamento 92/1973) es el único instrumento financiero destinado íntegramente al medio ambiente. En el período 1992-1995 contó con 400 mil. de ECUS pero estos fondos se utilizaban para una mayor gama de actuaciones

medioambientales. Paralelamente a la puesta en marcha y aplicación de la directiva de hábitats se encuentran incentivos para el desarrollo sostenible, estructuras de la administración y servicios para el medioambiente, formación e información (EPINEY, 1997).

La segunda fase cuentan con una dotación de 450 mill. de ECUS (Reglamento 1404/96). Para la financiación de proyectos de protección de la naturaleza (aves y hábitats) se reservan el 46 %.

Paralelamente se amplían los fondos a terceros países como el Mar Báltico o Mediterráneo. Según datos de la Comisión entre 1984 y 1997 se gastaron en protección de la naturaleza 260 millones de los cuales 90 millones fueron para España, Grecia y Portugal (EUROPEAN COMMISSION, 1993-1997).

La estimación de la efectividad para la planificación medioambiental se encuentra en una fase muy preliminar. Sin la dotación de financiación la aprobación de las directivas de protección de la naturaleza hubiese sido más problemática (13).

4.3. La directiva de evaluación de impacto medioambiental

Se trata de un instrumento que aporta información de efectos medioambientales en la toma de decisiones. La directiva regula las exigencias mínimas del procedimiento de consideración de efectos al establecer los proyectos para los que es obligatorio su realización y otros para los que la decisión final depende del país en cuestión.

El procedimiento según el Art. 5-10 consiste en que el realizador del proyecto debe:

1. Presentar datos especificando mínimos en el anexo III.
2. Considerar la posición de las autoridades medioambientales.
3. Incluir la opinión pública.
4. Tener en cuenta los datos obtenidos para analizar la concesión del permiso.

(13) En (SUNYER & MANTEIGA, 1998) se exponen algunos casos con resultados satisfactorios.

5. Informar la opinión pública sobre la decisión, los motivos tenidos en cuenta y sobre los que se basa la decisión.

La forma concreta de cómo tratar el deber de información, participación y consideración la establecen los distintos estados miembros. La aplicación de la directiva a nivel nacional ha precisado de un período de tiempo muy amplio y los estados miembros han utilizado el amplio margen que les permitía. El punto de partida de los estados era muy distinto. En los países del sur, Irlanda y Bélgica la legislación existente únicamente contenía elementos limitados de evaluación medioambiental. En otros países ya existían instrumentos similares (Francia y Holanda).

Con la Directiva 97/11 se modifica la 85/337 y debía estar reflejada en la legislación nacional antes de marzo de 1999. Los principales objetivos contenidos en esta modificación son la consolidación de la evaluación de impacto medioambiental como instrumento importante de la política medioambiental tal y como recoge el Art. 130r del tratado y el quinto programa de política medioambiental de la UE, armonizar las principios básicos de evaluación de proyectos con efectos medioambientales entre los estados miembros así como completar la lista de proyectos que tienen efectos sobre el medio ambiente y deben ser sometidos a evaluación.

Persiste con la nueva directiva el problema de la fijación de valores umbrales y criterios por parte de los países miembros que le permite elegir los proyectos que deben someterse a una evaluación medioambiental y cuáles no.

4.4. Coordinación de la política de ordenación territorial

No existe una atribución de competencias para la política de ordenación territorial. Sin embargo, desde 1989 es una actividad de la UE, no solo porque se realiza implícitamente mediante políticas sectoriales sino también porque la Dirección General XVI y los Ministros responsables del desarrollo regional realizan actividades

de política territorial europea. Sin las atribuciones los ministros no constituyen un consejo sino un comité informal de desarrollo territorial.

Los resultados de estas actividades son la elaboración de un estado de la cuestión del desarrollo territorial, sus factores determinantes y planes nacionales de los estados miembros así como el intento de identificación de estructuras territoriales transnacionales similares dentro de la UE (COMISIÓN, 1991 y 1994). También se implantan las iniciativas INTERREG II y PHARE-CBC. Paralelamente la Comisión y los Ministros alcanzan el acuerdo de proyecto de perspectiva europea de ordenación territorial (PEOT) (MEETING OF MINISTERS 1997) con los siguientes objetivos:

1. Incentivos a la solidaridad en la UE mediante la reducción de las diferencias en el nivel de desarrollo de las regiones y la creación de una estructura territorial equilibrada.
2. Desarrollo sostenible referente a un desarrollo económico respetuoso con los recursos y territorialmente equilibrado. (BMBau 1995).

Se establecen las siguientes pautas a seguir:

1. Sistema policéntrico y equilibrado de regiones urbanas (impedir la concentración y marginación de regiones periféricas europeas).
2. Red de infraestructuras eficientes pero respetuosas con el Medio ambiente (potenciar la relación de zonas comunes).
3. Protección de sistemas de vida natural mediante un sistema europeo de espacios (espacios protegidos diferenciados por funciones). (BMBau, 1995).

Los tres temas aparecen como elementos centrales de los informes de la DG XVI (Europa 2000 y Europa 2000+) pero también en el proyecto perspectiva europea de ordenación territorial (PEOT). Mientras los informes se limitan a describir las tendencias en la UE y las causas, el PEOT combina lo anterior con objetivos de actuación.

La parte de protección medioambiental del PEOT contiene un apartado de protección de la naturaleza en el que se proponen varias orientaciones: aprovechamiento integrado de recursos hidráulicos, la multifuncionalidad de la agricultura, valorización del patrimonio natural y cultural o la protección de zonas costeras. No se entra en definir categorías territoriales o las gestiones necesarias ni tampoco los criterios de aplicación a regiones o zonas. Queda, por tanto, por discutir entre los implicados en la planificación territorial, los instrumentos, la elección de las unidades geográficas y la coordinación vertical y horizontal.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Del análisis concluimos que las medidas medioambientales relacionadas con el uso del territorio a nivel europeo tienen un doble origen: necesidad de conservar especies o espacios para los que no existen fronteras estatales sino naturales y medidas que pretenden asegurar que actuaciones sectoriales no disminuyan el stock de patrimonio natural o incluso generen flujos positivos, en respuesta a numerosas críticas de impacto negativo de actuaciones como la PAC o la política de desarrollo regional.

Precisamente en este segundo grupo podemos encuadrar la casi totalidad de los recursos financieros analizados que tienen su origen en la política agrícola y regional. La cantidad de medios financieros destinados a fines medioambientales han crecido en los últimos años. Sin embargo, el hecho de estar bajo el paraguas de otras políticas limita la consecución de objetivos medioambientales. Así, por ejemplo, las medidas de reforestación deben ir destinadas a tierras agrarias aunque la reforestación pudiera generar mayores efectos positivos en zonas no agrarias en la forma de disminuir los procesos de erosión, mejoras en el ciclo hídrico, recuperación paisajística etc. De los Fondos Estructurales, según datos de la Comisión, se destinan 9,445 miles de millones de ECUS, equivalente al 9%, a financiar medidas medioambientales. Paralelamente se destina el 50% de los recursos del Fondo

de Cohesión (COMISIÓN, 1996). Si consideramos las cantidades en términos anuales, es decir dividiendo los 9,445 mil millones entre los seis años de aplicación y así sucesivamente para los restantes orígenes (Fondo de Cohesión, FEOGA, LIFE) disponemos de información sobre el origen de los recursos para un período de tiempo. Sin considerar los fondos de la iniciativas comunitarias LEADER, INTERREG II y REGIS II por las dificultades de aislar los destinados al medio ambiente del resto, el 43 % del conjunto de la financiación corresponde a los Fondos Estructurales mientras el de Cohesión aporta casi el 30% y el FEOGA el 24,3%. El instrumento específico LIFE únicamente tiene una participación ligeramente por encima del 2%.

FIGURA 11. Procedencia de los recursos financieros (14) y participación española

	Millones ECUS/año	% de participación en total medio ambiente
Fondo de Cohesión	1.080	29,6
Fondos Estructurales	1.574	43,2
Reforma PAC	884	24,3
Fondos propios	106	2,3
Total	3.644	100

Fuente: Elaboración propia a partir EUROPEAN COMMISSION (1993-1997); COMISIÓN (1997e); (1997b) y (1997c).

Los recursos de los objetivos 1 y 2 de los Fondos Estructurales están en primer lugar destinados a financiar el abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, seguidos a distancia por la gestión de residuos sólidos urbanos (COFFEY ET AL., 1997) y los incentivos a inversiones empresariales de carácter medioambiental. Las medidas del objetivo 5b se destinan a la protección de la naturaleza. La prioridad de los recursos del Fondo de cohesión se centran en el suministro de agua potable, tratamiento de aguas residuales y residuos urbanos. Las medidas del FEOGA intentan incorporar efectos positivos generados por

la agricultura multifuncional de reducida intensidad o el arbolado.

La política regional (Fondos Estructurales y de Cohesión) que es la que más fondos aporta es también la que más críticas despierta junto con las medidas de reforestación al ponerse en cuestión los efectos medioambientales positivos que se persiguen (PARLAMENTO, 1995 y 1996; COMISIÓN, 1997b), no ser acorde con el principio del causante del daño recogido en el 5.º programa medioambiental y el 2º párrafo del artículo 130r (KLAPHAKE, 1998) y provocar cambios en los precios de recursos escasos, incentivando más su consumo que otras formas de financiación de los mismos como las tasas (LAKE, 1996).

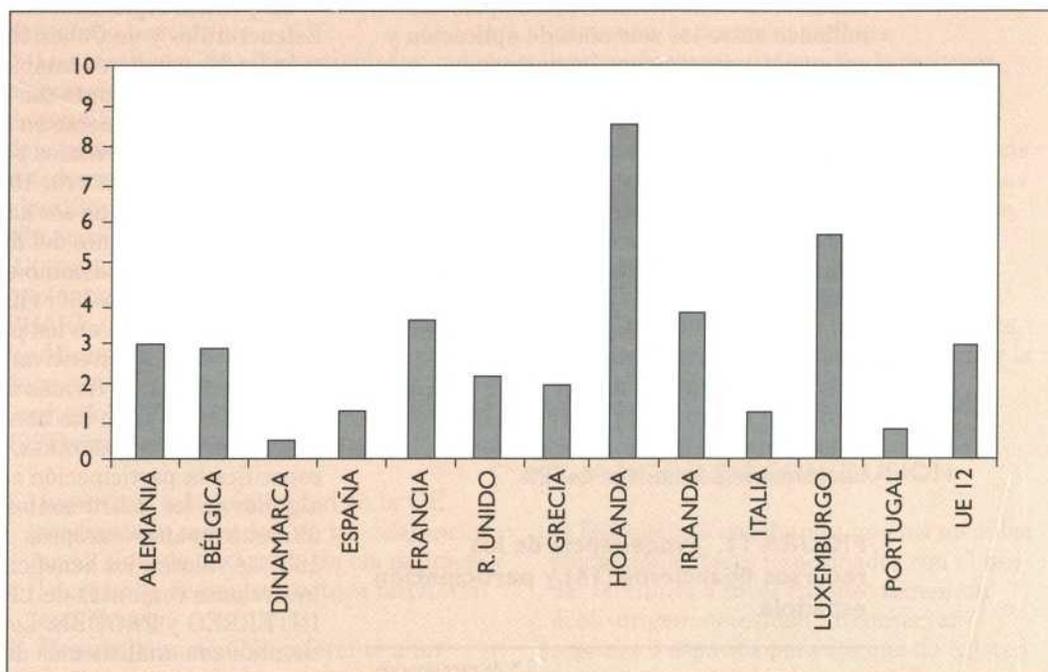
En SUNYER Y MANTEIGA, 1998 se especifica la participación conjunta de algunos de los instrumentos financieros en diferentes países europeos. En GONZÁLEZ, 1997 se valoran los beneficios derivados de inversiones conjuntas de LEADER, INTERREG y PRODER. Los fondos que cuentan con análisis más detallados para casos concretos y reciben menos críticas son las medidas agroambientales y el instrumento específico de protección de la naturaleza LIFE. En muchos de estos casos se incluye la valoración de beneficios sociales y un análisis coste beneficio (WILLIS Y GARROD, 1995); (MLURY, 1996) (HODGE & McNALLY, 1998:357-67) (BROWER Y SLANGEN, 1998) y (SANTOS, 1999). Precisamente en estos fondos con efectos medioambientales menos cuestionados España tiene una reducida participación relativa. Por unidad de superficie comunicada a la directivas de hábitats y declarada de aves (Figura 12) los fondos LIFE recibidos son muy inferiores a los de Holanda, Alemania, Reino Unido o Francia. También por unidad de SAU España se encuentra entre los países que recibe menos recursos de medidas agroambientales. (Figura 13).

Las medidas dirigidas a conservar el medio ambiente desde una óptica europea suponen una innovación en las relaciones entre países a nivel internacional al iniciar una política de protección de la naturaleza (directivas de hábitats y aves) que no se

(14) Además de estas ayudas directas el Banco Europeo de Inversiones (BEI) concede créditos a bajo tipo de interés para

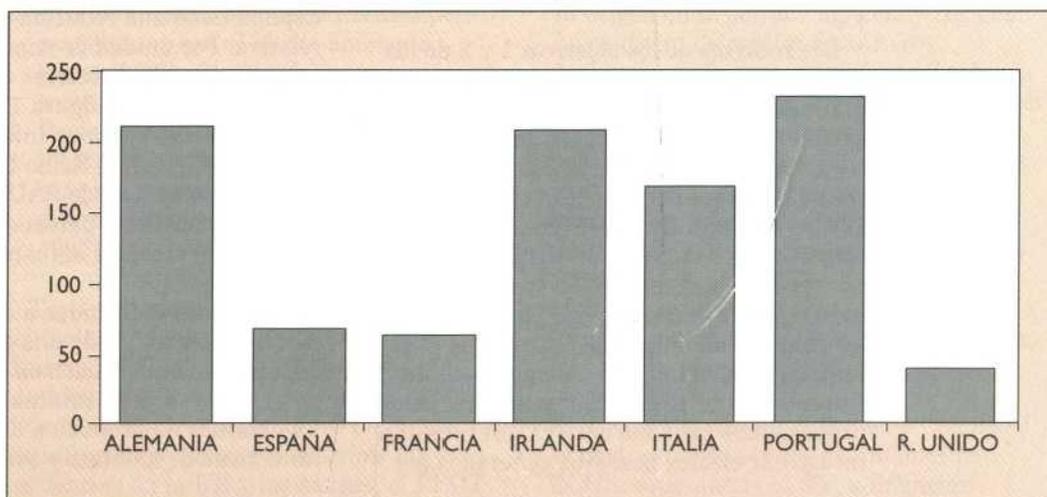
inversiones en medio ambiente que suponen el 25 % del total de créditos.

FIGURA 12. Ratio entre los fondos LIFE y la superficie de las directivas de hábitats y aves por países y media de la UE 12



Fuente: Elaboración propia a partir de la Figura 8 y EUROPEAN COMMISSION (1993-1997).

FIGURA 13. Comparación de la incidencia de las medidas agroambientales según ECUS/hab. de SAU. (Unión Europea 12=100)



Fuente: GONZÁLEZ Y PRADA (1999).

limita a las fronteras nacionales sino que tiene en cuenta las interrelaciones de la naturaleza. Nos encontramos con directivas que contienen disposiciones muy concretas de las actuaciones prácticas de los distintos estados miembros y la administración comunitaria. La puesta en práctica de estas medidas lleva un retraso importante pero muestra diferencias considerables entre países. Si bien a nivel Europeo se han comunicado casi 7.000 espacios desde la perspectiva de la Comisión la aplicación en el conjunto de países miembros es insatisfactoria

La introducción de la evaluación

medioambiental y los posteriores acuerdos de ampliación y proyecto de evaluación medioambiental en la fase de planes y programas supone una disposición a la cooperación entre las administraciones de los estados miembros. Sin embargo, la aplicación de las directivas es insatisfactoria para la mayoría de los países puesto que aplazaron al máximo su puesta en marcha y minimizaron su impacto. Respecto al proyecto de evaluación medioambiental de planes y programas una vez sea aprobada quedarán por definir los criterios concretos de aplicación de los objetivos y principios de la directiva.

BIBLIOGRAFÍA

- BACHTLER, J. & MICHIE, R. (1995): «A New Era in the EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds». *Regional Studies*, 29: 745-751.
- BADER, D. & MAY, H. (1992): *EG und Naturschutz, Institutionalisierung, Regelungslage und Verknüpfung mit anderen Politikbereichen*. Bonn. Economica Verlag.
- BAUER, S.; ABRESCH, J. P. & STEUERNAGEL, M. (1996): *Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung*. Stuttgart.
- BROWER, R. & SLANGEN, L. H. G. (1998): «Contingent Valuation of the public benefits of agricultural management: The case of Dutch peat meadow land». *European Review of Agricultural Economics*, 25, pp. 53-72.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU-BMBAU (1995): *Grundlagen einer europäischen Raumentwicklungspolitik*. Bonn.
- CLEMENT, K. & BACHTLER, J. (1997): «Regional Development and Environmental Gain: Strategic Assessment in the EU Structural Funds». *European Environment*, 7: 7-15.
- COFFEY, C.; FERGUSSON, M.; NEILD, C. & WILKINSON, D. (1997): «Structural Funds and the environment». *Final Report to the European Parliament*. Institute for European Environmental Policy.
- COMISIÓN (1993): *Propuesta de directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 85/337, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente*. COM (93) 575. Bol. 3-1994.
- (1993a): *Informe sobre la ejecución de la directiva 85/337, relativa a la evaluación de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente*.
- (1993b): *Segundo informe sobre la aplicación de la directiva 79/409, relativa a la conservación de aves silvestres*. COM(93) 572 final.
- (1994): *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 79/409, relativa a la conservación de las aves silvestres*. COM (94) 39. Do C 100.
- (1994a): *Europa 2000+. Cooperación europea en el desarrollo territorial*.
- (1995): *Propuesta de reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento 1973/92, por el que se crea un instrumento financiero para el medioambiente (LIFE)*. COM (95) 135.
- (1996): *Séptimo informe anual sobre los Fondos estructurales*. COM (96) 502.
- (1996a): *Instrumento financiero de Cohesión. Fondo de Cohesión. Informe conjunto 1993-94*. DGXI.
- (1997): *Hacia un desarrollo sostenible. Informe de aplicación y plan de actuación de la Comisión Europea sobre el quinto programa de política y actuación en materia de medioambiente y desarrollo sostenible*. Dirección General XI.

- (1997a): *Informe de la Comisión al Consejo y Parlamento sobre el balance de aplicación del reglamento 2080/92, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura*. COM(97) 630 final.
- (1997b): *Octavo informe anual sobre los fondos estructurales*. COM(97) 526 final.
- (1997c): *Informe de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo sobre la aplicación del reglamento 2078/92 del Consejo sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural*. COM(97) 620 final.
- (1997d): *Agenda 2000. Una Europa más fuerte y más amplia*. COM(97) 2000 final.
- (1997e): *Los Fondos Estructurales en 1995*. Séptimo Informe Anual. DG XVI.
- (1998): *Natura 2000. Natura Barometer* (14/10/98) Dirección General XI.
- (1998a): *Inforegio*. Dirección General de Política Regional y Cohesión (DG XVI).
- (1998a): *Décimo Informe anual de los fondos estructurales*. DG XVI.
www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/officei/document/rapportstructure198/es/
- CONSEJO (1993): DO C 138 de 17.5.1993.
Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre un Programa Comunitario de política y actuación en materia de medioambiente y desarrollo sostenible.
- DIRECTIVA 92/43. DO L de 22.7.1992, *Directiva del Consejo relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y Fauna silvestres*.
- 94/24. DO L 164 de 30.6.1994, *Directiva del Consejo, por la que se modifica la 79/409 relativa a la conservación de aves silvestres*.
- EPINEY, A. (1997): *Umweltrecht in der EU. Primärrechtlichen Grundlagen. Gemeinschaftliches Sekundärrecht*. Köln.
- EUROPEAN COMMISSION (1993-1997): *Life Nature* 92, 93, 94, 95, 96 97. DG XI.
- EUROPEAN PARLIAMENT (1998): *Draft Report on the Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Regulation EEC No. 2080/92 Instituting a Community aid scheme for forestry measures in agriculture*. COM(97) 0630-C4-0076(98).
- FÜRST, D. (1997): «Towards a European-wide Spatial Planning and the Role of the Regions in Germany». En *EUREG*, 5-11.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, M. (1997): *Valoración Económica del uso recreativo-paisajístico de los montes. Aplicación al parque natural del Monte Aloia en Galicia*. Tesis Doctoral. Universidade de Vigo. Microficha, 76.
- (1999): «Herausforderungen für eine Plantagen Forstwirtschaft. Beispiel Galicien». *Allgemeine Forstzeitschrift* (en prensa).
- (1999): «La política medioambiental en sociedades desarrolladas. Una perspectiva económica». *Revista de Economía y Sociología*, 67 (en prensa).
- GONZÁLEZ GÓMEZ, M. & PRADA BLANCO (1997): Capítulo del sector forestal. *Economía Galega. Informe Anual 1995/96 (II)*. Fundación Caixa Galicia-Universidade de Santiago de Compostela.
- (1999): «Silvicultura e espacios naturais». *Economía Galega. Informe Anual 1997/98 (13)*. Centro de Investigación Económica y Financiera de la Fundación Caixa Galicia-Universidade de Santiago de Compostela.
- HARTJE, V. (1998): «Ansätze zu einer Umweltplanung in der EU». En HARTJE, V. & KLAPHAKE, A. (editores): *Die Rolle de EU in der Umweltplanung*. Metropolis Verlag.
- HODGE, I. & McNALLY, S. (1998): «Evaluating the Environmentally Sensitive Areas: the Value of Rural Environments and Policy Relevance». *Journal of rural Studies*, 14, 3.
- IIEP (1997): *Structural Funds and the Environment*. Working Document. European Parliament. Directorate General for Research, Environment. Public Health and Consumer Protection Series. W 22. Luxemburg.
- KLAPHAKE, A. (1998): «Die Integration von Umweltaspekten in die Kohäsionspolitik der Europäischen Union». En HARTJE, V. & KLAPHAKE, A. (eds.): *Die Rolle de EU in der Umweltplanung*. Metropolis Verlag.
- KRÄMER, L. (1996): «Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen». En LÜBE-WOLFF, G. (ed.): *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*. Berlin.

- LAKE, R. (1996): «Recommendations for the Integration of biodiversity conservation into Structural Funds». En W. W. F. (editor): *EU Structural Funds- More value for Money. Conference Proceedings*.
- LANGEVELD, M. (1991): *Important Bird Areas in the European Community. A Shadow List of Special Protection Areas*. IBA Report, 4.
- MEETING OF MINISTERS RESPONSABLE FOR SPATIAL PLANNING OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION (1997): *European Spatial Development Perspective*. First Official Draft. Noordwijk 9th-10th June.
- MELLA, J. M. (coordinador) (1998): *Economía y política regional ante la Europa del Siglo XXI*.
- MLURI (1996): *Valuation of the Conservation Benefits of Environmentally Sensitive Areas. A Report for Scottish Office Agriculture, Environment & Fisheries Department*. Macaulay Land Use Research Institute. University of Stirling.
- PARLAMENTO EUROPEO (1995): *Report form de Committee on Budgets on the Draft General Budget of the European Communities for the Financial year 1996, A4-0235/95/ Part D*.
- (1996): *Bericht über die Mitteilung der Kommission über Kophäsionspolitik und Umwelt, Ausschuss für regionalpolitik, A4-0360/96 de 6.11.1996*.
- PRADA BLANCO & GONZÁLEZ GÓMEZ, M. (1993): «Espacios, Especies y política forestal». *Revista de Estudios agrosociales*, 164.
- REGLAMENTO 1973/92. DO L 206 de 22.7.1992. *Reglamento del Consejo por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE)*.
- 2078/92. de 30.6. 1992. *Reglamento del Consejo sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación del espacio*.
- 2079/92. de 30.6.1992. *Reglamento del Consejo que establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura*.
- 2080/92. de 30.6.1992. *Reglamento del Consejo que establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura*.
- ROBERTS, P. & HART, T. (1997): «The design and Implementation of European Programmes for Regional Development in the UK: A comparative Review». En BACHTLER, J. & TUROK, I. (editores): *The Coherence of European Regional Policy*: 193-215, London.
- SUNYER, C. & MANTEIGA, L. (1998): *Financial Instruments for the NATURA 2000 Network*. Madrid.
- RAT DER SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN-SRU (1994): *Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung*. Stuttgart.
- (1996): *Umweltgutachte 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung*. Stuttgart.
- SSYSMANK, A.; HAUKE, U.; SCHRÖEDER, E. & MESSER, C. D. (1997): *Das europäische Schutzgebietssystem NATURA 2000.- Deutsches Handbuch zur Umsetzung de Fauna-Flora_habitat-Richtlinie (92/43/EWG) und der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG)*. Schriftreihe für Landschaftspflege und Naturschutz. Heft 53. Bad-Godesberg Bonn.
- WHITBY, M. (ed.) (1996): *The European Environment and CAP Reform. Policies and Prospects for Conservation*. CAB International.
- WILLIS, K. G. & GARROD, G. D. (1994): «The ultimate test, measuring the benefits of ESAs». En WHITBY, M. (editor): *Incentives for Countryside Management. The Case of Environmental Sensitive Areas*. CAB International.