
Instrumentos financieros de la política comunitaria de medio ambiente: realizaciones en España y Andalucía

Elías MELCHOR FERRER

Aunque el deterioro medioambiental es generalizado en todo el planeta, ha sido principalmente en los países desarrollados donde se ha dado la concienciación de amplias capas sociales, que han dejado así de considerar la defensa del medio ambiente como un patrimonio exclusivo de grupos radicales. En estos países, en la medida en que sus sociedades respectivas son plenamente conscientes de la relación entre crecimiento económico y medio ambiente, presionan a la clase política en sus diferentes niveles en favor de la implementación de políticas sostenibles desde un punto de vista medioambiental.

Por ello, en esta comunicación se pretende poner de manifiesto la importancia que dicha preocupación ha tenido en el desarrollo normativo de la Unión Europea, fundamentalmente a través del V Programa Comunitario de Medio Ambiente. Asimismo, una vez planteada la estructuración y coordinación de los distintos instrumentos financieros disponibles para cumplir los objetivos marcados en el V Programa, se analizan las actuaciones que el mismo ha supuesto tanto en España como en Andalucía.

1. Contribución de la política medioambiental al desarrollo sostenible

La opinión pública europea, consciente de los daños que las actividades económicas están infringiendo al medio ambiente, exige soluciones que, hoy por hoy, van en la línea de implementar una política ambiental eficaz y eficiente, puesto que la aplicada hasta ahora a nivel local, regional o internacional, no ha podido asegurar una senda de crecimiento económico viable y compatible con el mantenimiento de la calidad del entorno (Nijkamp 1991, p. 5). Sin embargo, dichas demandas no son nada nuevas, puesto que ya incluso en la Conferencia de Estocolmo de 1972 se recogía esa preocupación y se instaba a hacer uso de la planificación como instrumento básico para la conciliación de las diferencias que pudieran surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio.

Sin embargo, la adaptación de los agentes económicos y sociales a los nuevos requerimientos del desarrollo sostenible no es inmediata, sino lenta y en ocasiones difícil. Por ello, los cambios de políticas han

de llevarse a cabo de forma gradual y planificada con el objeto de reducir los costes de adaptación y maximizar los beneficios de dicha estrategia desde un punto de vista económico y medioambiental. Si bien a corto plazo y en algunas actividades, los esfuerzos orientados a la mejora del medio ambiente suponen un incremento del gasto, ello no puede considerarse como un perjuicio al crecimiento económico en la medida en que representan el precio que la sociedad está dispuesta a pagar para disfrutar de un entorno más sano (COM 94, 465 final, p. 7). En definitiva, se puede afirmar que a largo plazo el crecimiento económico y el desarrollo sostenible dentro de una perspectiva de protección al medio ambiente deben ir parejos; lejos de excluirse mutuamente, uno no es posible sin el otro.

Además, hay que tener en cuenta que si bien inicialmente (cuando se comenzó a regular el medio ambiente) los resultados fueron bastante buenos a un coste relativamente bajo, actualmente los costes podrían dispararse en aquellas áreas en las que ya se han producido avances, de ahí la importancia de seleccionar con sumo cuidado el instrumento a aplicar.

Aunque las estrategias de desarrollo sostenible ya fueron recogidas en el propio Tratado de Roma (aunque no de forma explícita), es a partir de la década de los setenta cuando el Consejo Europeo estableció en la Cumbre de París la necesidad de llevar a cabo una política medioambiental, articulada a través de programas de acción. Fue, por tanto, el punto de arranque de los Programas Comunitarios de Medio Ambiente, que desde 1973 hasta la actualidad con el V Programa coordinan todas las actuaciones en esa línea.

El Quinto Programa, presentado bajo el título "Hacia el Desarrollo Sostenible", tiene como principal objetivo cambiar las tendencias actuales rompiendo el vínculo existente entre crecimiento económico y degradación medioambiental. Así pues, se pretenden establecer unas políticas y estrategias de desarrollo económico y social continuado, sin detrimento del medio ambiente y los recursos naturales sobre cuya calidad dependen la actividad humana y el futuro desarrollo.

El planteamiento adoptado a la hora de elaborar el V Programa se diferencia al seguido en programas

anteriores en las siguientes cuestiones (COM 92, 23 final, p. 5):

- a) Centra su atención en los agentes y actividades que agotan los recursos naturales y causan otros daños al medio ambiente, en vez de esperar a que surjan los problemas.
- b) Se pretenden cambiar las actuales tendencias y prácticas nocivas para el medio ambiente, con objeto de proporcionar las mejores condiciones para garantizar el bienestar y crecimiento socioeconómicos de la generación actual y las futuras.
- c) Se plantea como objetivo la consecución de cambios en las pautas de conducta de la sociedad a través de la participación óptima de todos los sectores sociales en un espíritu de responsabilidad compartida.
- d) La responsabilidad deberá compartirse por medio de una gama más amplia de instrumentos que deberán aplicarse al mismo tiempo para resolver asuntos y problemas concretos de la más diversa índole medioambiental.

Con relación a este último punto, habría que remarcar la necesidad de adoptar un enfoque integrado de los distintos instrumentos al objeto de disponer de un marco normativo sólido en materia de medio ambiente. Por ello, seguidamente se hace referencia a la amplia gama de instrumentos que cabe aplicar para, posteriormente, centrarse en los mecanismos de asistencia financiera.

2. Instrumentos de actuación recogidos en el V Programa Comunitario de Medio Ambiente

Mientras que los programas de acción anteriores se habían basado casi exclusivamente en medidas legislativas, el Quinto Programa considera que si realmente se desea provocar cambios sustanciales en las actuales tendencias y prácticas, y hacer partícipes a todos los sectores de la sociedad compartiendo plenamente las responsabilidades, se requiere un abanico

co más amplio de instrumentos, como son los siguientes (COM 92, 23 final, pp. 68-76):

- a) Instrumentos legislativos; están diseñados para establecer los niveles fundamentales de protección de la salud pública y el medio ambiente (particularmente en los casos de alto riesgo), para promulgar compromisos internacionales más amplios, y para ofrecer a nivel comunitario las reglas y estándares necesarios con los que se conserve la integridad del mercado único.
- b) Instrumentos basados en el mercado; están diseñados para sensibilizar a productores y consumidores sobre el uso responsable de los recursos económicos, la reducción de la polución y el vertido de residuos mediante la internalización de los costes externos medioambientales (a través de la aplicación de incentivos y desincentivos económicos y fiscales, responsabilidad civil, etc.) y orientados hacia unos precios más adecuados, de forma que los bienes y servicios menos nocivos para el medio ambiente no estén en desventaja respecto a los competidores que polucionan y causan residuos.
- c) Instrumentos horizontales de apoyo; incluyen información básica y estadística, investigación científica y desarrollo tecnológico, mejoras de la planificación sectorial y espacial, educación e información al público y al consumidor, y formación profesional continua. Desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, este tipo de actuaciones se engloban en el Cuarto Programa Marco (1994-1998), que recoge todos los apoyos destinados a sustentar las políticas comunitarias y entre ellas la de medio ambiente. En ese contexto habría que entender la inclusión en este renglón de programas de tecnologías industriales, energía y transportes (véase COM 95, 135 final, p. 9), pues proporcionan no sólo la base científica necesaria para la correcta ejecución del V Programa, sino también una base sólida para el mantenimiento de la competitividad de la investigación comunitaria frente a la competencia mundial, en especial de Japón y los Estados Unidos de América.
- d) Mecanismos de apoyo financiero; bajo este epígrafe pueden agruparse las distintas aportaciones financieras europeas cuyo objetivo consiste en

"alcanzar un nivel de protección elevado según los principios de cautela y de acción preventiva y teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad" (art. 130R ap. 2 Tratado de la Unión Europea). Dichos mecanismos se integran en la definición y realización de las demás políticas, al objeto de influir positivamente en la consecución de los objetivos recogidos en el V Programa. Entre los mismos cabe incluir a las políticas estructurales, el instrumento financiero de la Comunidad para el medio ambiente (LIFE), la creación de un Fondo de Cohesión, y la financiación de proyectos por parte del Banco Europeo de Inversiones.

El hecho de que los instrumentos financieros vigentes en favor del medio ambiente, ya sea de forma explícita o implícita, estén plenamente integrados en las políticas de desarrollo, así como el aumento considerable de los medios destinados a iniciativas favorables al medio ambiente o que contribuyen a mejorar las condiciones ambientales, obliga a hacer una primera distinción entre aquéllos que tienen una finalidad específicamente ambiental de otros cuya finalidad principal aún siendo distinta de la ambiental, ejercen algún tipo de influencia en este sentido. En cualquier caso, dada la complejidad y variedad de éstos últimos, se ha optado por centrar la atención tan sólo en aquellos instrumentos que incorporen líneas o programas de clara vocación medioambiental.

3. Estructura y coordinación de los instrumentos financieros

La estructuración y coordinación de los instrumentos financieros surge como una necesidad ante la diversidad de éstos que funcionan en el ámbito del medio ambiente, y evitar así que, por ejemplo, una actuación determinada reciba financiación doble. Atendiendo a esta problemática, las autoridades comunitarias establecen diversos procedimientos y disposiciones para garantizar el correcto cumplimiento de esta obligación de coordinación. Sin embargo, a la hora de detallar aunque sea de forma sucinta dicho mecanismo, es preciso hacer referencia a la forma en que se estructuran actualmente los instrumentos financieros.

3.1. Fondos Estructurales Comunitarios

Este tipo de fondos constituyen la vía fundamental para la corrección de los desequilibrios interterritoriales económicos y sociales dentro del ámbito de la Unión Europea. Mediante esos fondos se pretende atender los Marcos Comunitarios de Apoyo, a los que acceden los Estados miembros mediante la elaboración de los Planes de Desarrollo Regional; es decir, se exige una planificación regional que avale la racionalidad en el uso de esos fondos: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), e Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Sin embargo, y aunque el planteamiento por programas no permite determinar el carácter medioambiental de cada proyecto, sí se detecta un importante crecimiento de los fondos destinados a esas cuestiones en los últimos programas. Concretamente en el programa vigente se pone énfasis en los efectos secundarios ambientales derivados de un crecimiento económico intenso y a corto plazo, de ahí que en los fondos FEDER se de más importancia a la evaluación de las repercusiones más amplias de los planes, proyectos y programas en lo referente al medio ambiente y el carácter sostenible del desarrollo, pues dichos fondos son los que más contribuyen al mismo.

Por lo que se refiere al FSE, persigue potenciar actividades de formación y educativas en relación con actividades de medio ambiente que faciliten el desarrollo sostenible. A dicha labor, aunque en el plano agrícola, contribuye el FEOGA bien por medio de medidas de acompañamiento o a través del fomento del desarrollo rural sostenible, incluyendo el mantenimiento, acondicionamiento y rehabilitación del espacio natural y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Por último, el Fondo Estructural IFOP tiene por objetivo garantizar una explotación racional, responsable y sostenible de los recursos marinos.

La nueva reforma de los Fondos Estructurales (véanse los Reglamentos 2081/93 y 2082/93), plantea un mayor nivel de integración de la dimensión ambiental

en los propios procedimientos de los fondos y por supuesto una mejor coordinación entre los mismos. Por ello, se recomienda hacer uso de un enfoque integrado en donde la evaluación del impacto ambiental generado por cualquier actuación o regional (incluso en su fase de proyecto) juegue un papel primordial. Los principales problemas de coordinación que presentan los Fondos Estructurales se encuentran en relación con los Fondos de Cohesión, aunque el Reglamento de estos últimos detalla cuidadosamente los mecanismos desarrollados para evitar los problemas derivados de la doble financiación de algunos proyectos.

3.2. Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE) (DOCE C 139; y COM 95, 135 final)

Ante la necesidad a principios de los noventa de coordinar las acciones comunitarias en favor del medio ambiente, para así aumentar la eficacia de las mismas y reducir los costes de gestión, se creó un instrumento específico (LIFE) que agrupa todos los proyectos medioambientales de carácter preparatorio y de demostración (mientras que aquellos otros de carácter estructural se asignaron al Fondo de Cohesión). La aparición del LIFE vino a sustituir en forma y contenido a los Reglamentos ACE, MEDSPA, NORSPA y ACNAT, que hasta ese momento habían sido los encargados de llevar a la práctica (aunque de forma más bien dispar y a pequeña escala) las tareas actualmente encomendadas a LIFE.

Las principales áreas de actuación que tiene asignada su financiación el LIFE son las siguientes (DOCE C 139): 1) fomento del desarrollo sostenible y de la calidad del medio ambiente, a través de nuevas técnicas de medición, vigilancia y tratamiento de residuos; 2) protección de los hábitats y de la naturaleza, recibe especial atención la recuperación de biotopos que alberguen especies amenazadas o bien revistan un interés especial para la Comunidad; 3) con relación a las estructuras administrativas son prioritarias las acciones orientadas a fomentar una mayor cooperación entre las administraciones de los Estados miembros en lo relativo a la resolución de problemas transfronterizos y mundiales; y 4) acciones de educación, formación e información medioambiental.

De las anteriores líneas de actuación puede desprenderse la vocación de LIFE en el terreno de la "experimentación y validación de las técnicas, métodos y experiencias mejores y más eficaces, y de iniciación de la protección de espacios naturales prioritarios, que se traduce en una mayor protección del medio ambiente. La labor de los demás instrumentos financieros consiste en reproducir a mayor escala los resultados obtenidos" (COM 95, 135 final, p. 25). Por ello no es de extrañar que dichos instrumentos dispongan de medios más importantes que LIFE.

A pesar de la clara diferenciación de objetivos que presentan los proyectos del programa LIFE con relación a otros instrumentos financieros (en donde se plantean programas operativos en vez de proyectos individuales), las posibles duplicidades tratan de obviarse a través de una intensa coordinación entre los servicios de la Comisión responsables de la política de medio ambiente y el Comité de Gestión de LIFE, en el que además participa el servicio encargado del Fondo de Cohesión el cual examina exhaustivamente los proyectos presentados a LIFE. Este mecanismo de coordinación tan riguroso no ha detectado hasta la fecha proyecto alguno que se haya presentado a varios instrumentos.

En cualquier caso, y de cara al futuro se plantea la corrección de algunos de los problemas puestos de manifiesto con al funcionamiento de LIFE (COM 95, 135 final, p. 28): 1) la participación de dos comités (hábitats y LIFE) en el proceso decisorio; 2) la introducción de obstáculos a la presentación de proyectos poco interesantes desde la óptica comunitaria; y 3) la necesidad de efectuar un seguimiento eficaz de la ejecución de los proyectos financiados.

3.3. Fondo de Cohesión (COM 95, 1 final)

El hecho de que su creación se recoja en el artículo 130 D del Tratado de Maastricht le convierte en el instrumento financiero de más reciente aparición; la cual se inscribe en el contexto de la realización de la Unión Económica y Monetaria. A pesar de esa finalidad específica, su concepción es similar a la correspondiente a la política de solidaridad aplicada a través de los Fondos Estructurales, aunque con las siguien-

tes diferencias: 1) se centra en la cofinanciación de proyectos en materia medioambiental y de infraestructuras; 2) pretende beneficiar a los Estados que apliquen programas orientados a combatir el exceso de déficit público; y 3) son beneficiarios aquellos Estados (y no regiones) cuyo PNB per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria.

A pesar de esta última circunstancia, el papel otorgado a las autoridades regionales y locales en el seguimiento de los proyectos financiados por el Fondo es muy importante, puesto que se les reconoce la posibilidad de participar en los comités de seguimiento de los proyectos de su competencia, no sólo de aquéllos que ejecuten sino incluso de cualquier otro que les afecte.

La anterior similitud comentada en relación con los Fondos Estructurales ha sido determinante a la hora de incluir en el Reglamento (CE) 1831/94 la obligación de coordinar la aplicación de ambos tipos de fondos, al objeto de que ninguna partida de gastos pueda beneficiarse a la vez de una ayuda del instrumento financiero de cohesión y de otra procedente de los Fondos Estructurales. Para ello se establece que los Marcos Comunitarios de Apoyo aprobados por la Comisión hagan referencia explícita a las intervenciones del Fondo de Cohesión, que en ningún caso adoptarán la forma de programas operativos (como así ocurre para los Fondos Estructurales), más bien se aplicarán a proyectos individuales o a fases de éstos. Para reforzar dicha coordinación, se ha establecido la consulta obligatoria a los gestores de los Fondos Estructurales antes de cualquier concesión por parte de la Comisión de ayudas con cargo a los Fondos de Cohesión.

3.4. Banco Europeo de Inversiones (BEI)

Se configura como el principal instrumento estructural comunitario en el ámbito financiero, y cuyas acciones están fuertemente condicionadas por la evolución de las distintas políticas comunitarias, al objeto de contribuir a la búsqueda de la cohesión económica y social de los Estados miembros (Lanzas 1994, pp. 5 y 6). Por ello, de entre sus objetivos prioritarios cabría remarcar la protección del medio ambiente y de la

calidad de vida (agua, eliminación de residuos sólidos, y el control de la contaminación del aire), así como de la preservación del patrimonio arquitectónico o natural.

Sin embargo, y en contra de lo que podría pensarse, las cuestiones medioambientales han sido tradicionalmente (a lo largo de los últimos veinte años) un importante criterio de selección y evaluación de proyectos, lo que ocurre es que la mayor concienciación social sobre el tema ha contribuido a aumentar el peso de los préstamos concedidos con dicha finalidad (hasta un 15% en 1989). Por esa razón el contenido ambiental de los préstamos varía en función de las demandas sociales de los respectivos países (COM 92, 23 final, p. 76).

El hecho de que el BEI intervenga con sumas elevadas en la financiación de proyectos presentados por los países beneficiarios de los Fondos de Cohesión: España, Portugal, Grecia e Irlanda (sobre todo los dos primeros), que a su vez están compuestos por regiones objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales, obliga a crear un mecanismo de coordinación en virtud del cual las ayudas solicitadas al BEI por los Estados miembros sean comunicadas a la Comisión, y viceversa, por medio de un sistema de información que permite rápidamente (COM 95, 1 final, p. 78): 1) comprobar que no se superan los topes de los préstamos; y 2) garantizar la compatibilidad en el caso de proyectos cofinanciados.

Finalmente, una vez definido el marco de apoyos financieros en materia medioambiental, tan sólo restaría mencionar el que la situación de atraso relativo presentada por España, y Andalucía más en concreto, en relación con los niveles medios comunitarios de bienestar económico y protección medioambiental, ha contribuido de forma decisiva a su configuración como uno de los países más beneficiados de los apoyos financieros recogidos en el V Programa.

4. Resultados de la colaboración comunitaria en España y Andalucía

La incorporación de España como miembro de pleno derecho a la Comunidad Europea el 1 de enero de

1986 nos hizo beneficiarios de todos los instrumentos financieros que ésta implementaba para paliar la problemática medioambiental. Aunque ese hecho fue de gran importancia (en la medida en que vino a cubrir un déficit existente en la legislación nacional), quizás lo más relevante es el papel que desde ese momento va a jugar España como importante receptor de Fondos Estructurales, e impulsor del Fondo de Cohesión, con lo que ello supuso en mayor atención a los problemas de erosión, desforestación, hidráulicos, etc.

En cualquier caso, la financiación comunitaria está condicionada a la presentación de proyectos específicos que se ajusten a los objetivos marcados por cada instrumento, de ahí la relevancia que para el correcto aprovechamiento de los mismos tiene la comunicación y colaboración entre administraciones públicas y privadas.

4.1. Fondos Estructurales Comunitarios

Por medio de los Reglamentos 2081/93 y 2082/93, en agosto de 1993 entraba en vigor la reforma de los Fondos Estructurales para el período 1994-1999, que reforzaba los principios sobre los que se basaba la reforma anterior (concentración, cooperación, programación y adicionalidad). En diciembre de 1992 se aprobó el volumen de recursos que podía ser comprometido para acciones estructurales del Marco Comunitario de Apoyo (141.471) del que aproximadamente un 70% se concentra en regiones del Objetivo nº 1 (véase el Cuadro 1). De dichos compromisos, los MCA de estas regiones incluyen ayudas en favor del medio ambiente que representan el 8,6% (al igual que en el período 1989-1993), lo cual viene a indicar el mantenimiento del peso que tienen los objetivos ambientales en el MCA (aunque cuantitativamente se haya duplicado el importe).

Las regiones Objetivo nº 1, entre las que se encuentra buena parte del territorio nacional, se van a ver especialmente favorecidas en los próximos años puesto que el aumento de los Fondos Estructurales más los correspondientes al Instrumento Financiero de Cohesión permitirán una duplicación en términos reales de su dotación presupuestaria. Ese aumento es claramente perceptible en el caso de las regiones españo-

Cuadro 1. Compromisos estructurales para el período 1994-1999 (mill. de Ecus)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
M.C.A.	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400	141.471
Obj. nº 1	13.220	14.300	15.330	16.396	17.820	19.280	96.346

Fuente: Solima (1993, p. 9).

las puesto que, además de disponer cuantitativamente del mayor importe tanto en términos absolutos (26.300 millones de Ecus) como relativos (28,04%), la tasa de incremento de los Ecus por habitante en los períodos 1989-1993 y 1994-1999 es también la mayor de toda la Comunidad (107,31%), aunque en asignación de Fondos Estructurales per cápita España ocupe el cuarto lugar.

Por lo que se refiere a las Iniciativas Comunitarias, como es sabido constituyen actuaciones independientes de la Comisión que se incluyen en los respectivos MCA (Pajuelo 1994, p. 22), que representan el 9% del total de Fondos Estructurales para el período 1994-1999 (13.450 millones de Ecus), articuladas en torno a 13 iniciativas (véase DOCE C nº 180, de 1 de julio de 1994). Sin embargo, y dado que no se prevé ninguna iniciativa comunitaria específica para el medio ambiente se ha optado por obviar cualquier tipo de comentario.

En cuanto a los objetivos medioambientales recogidos en el MCA de España para las regiones objetivo nº 1, se puede apreciar el destino específico para la protección y mejora del medio ambiente de 1.730,53 millones de Ecus (correspondientes al 6,58% del total de financiación comunitaria). No obstante, para la consecución de los objetivos de dicho renglón en el MCA se cuenta también con financiación pública nacional (725,55 millones de Ecus), préstamos comunitarios y la aportación del Fondo de Cohesión (180 y 3.975 millones de Ecus, respectivamente), aunque no se computen estos dos últimos como fondos estructurales (Comisión de las Comunidades Europeas 1993, p. 237).

Por lo que se refiere al submarco regional de Andalucía, con un importe total de 2.421,17 millones de

Ecus, representa el 9,2% de total correspondiente al MCA. De dicho importe 166,66 millones de Ecus están específicamente destinados a la protección y mejora del medio ambiente (subjeje 6.3), habiendo aumentado claramente su importancia en relación al conjunto de fondos del submarco frente a la importancia de dicho subjeje en el período 1989-1993 (entonces 5.3), pues de suponer un 5,6% en éste, actualmente representa el 6,88% (pertenecientes en su integridad a los fondos FEDER), algo más que a nivel nacional.

Pues bien, una vez efectuada la asignación de recursos FEDER, el siguiente paso lo constituye la discusión y aprobación de la programación económica a ejecutar en el período 1994-1999 que, en cualquier caso, adoptará alguna de las siguientes formas (Pajuelo 1994, p. 19): 1) Programa Operativo de carácter regional (incluye actuaciones tanto de la Administración Central como de la Autonómica); 2) Subvención Global (aprobada por decisión de la Comisión), destinada a favorecer el desarrollo de las PYMES; y 3) Programa Operativo de Doñana, 2ª fase. En materia medioambiental tan sólo el primero y el último incluyen actuaciones en ese sentido.

El Programa Operativo de Andalucía; absorbe casi el 83% de los fondos FEDER del submarco, destacando la inclusión del Programa Operativo de Medio Ambiente Local 1994-1999 (Cobo 1994, p. 11). Este programa pretende apoyar a las autoridades locales en el desarrollo de actuaciones vinculadas al medio ambiente urbano, sobre todo en lo referido al saneamiento y depuración de aguas residuales, aunque también se incluye la gestión de residuos urbanos, y la recuperación ambiental de terrenos públicos degradados. Para ello, la asignación prevista del FEDER supone 130.000 millones de pesetas que se orientan preferentemente a municipios de más de 55.000 habitantes.

Con relación al Programa Operativo de Doñana (actualmente en su fase II), supone la continuación de una serie de actuaciones incluidas en el anterior MCA en 1993, teniendo previsto destinar una inversión total de 62.884 millones de ptas. hasta el año 2000, proviniendo dicho importe tanto de los fondos FEDER como del FSE y el FEOGA. Este programa se inscribe en la estrategia de desarrollo de zonas alejadas al Parque que preservan y refuerzan las características naturales del mismo, y se plantea los siguientes objetivos: 1) corregir los déficits en infraestructura de comunicación en la zona; 2) apoyar iniciativas económicas compatibles con el medio ambiente; 3) Diversificar la oferta turística, prestando especial atención a la conservación y refuerzo del patrimonio cultural; 4) gestionar de forma integrada los recursos hídricos; 5) proteger el medio ambiente y ordenar el turismo; 6) mejorar la gestión de los ecosistemas de la zona; y 7) integrar y sensibilizar a la población.

Independientemente de dichas actuaciones, en los restantes ejes pueden inscribirse subprogramas que, aún sin ser específicamente ambientales, contribuyan a la mejora del medio ambiente. Quizás el ejemplo más representativo se encuentra en el Subprograma de Protección y Conservación de los Recursos Naturales, o el de Diversificación de la Actividad Agraria (ambos pertenecientes al FEOGA-Orientación). Su existencia se explica en función de las nuevas demandas sociales de ocio, paisaje, freno a la erosión, regulación de ciclos hidrológicos, etc., que de hecho contribuyen a una revalorización del campo y las actividades agrarias por lo que desempeñan un papel fundamental en las estrategias de desarrollo rural del FEOGA.

4.2. Instrumento financiero para el Medio Ambiente (LIFE)

El Reglamento en virtud del cual se creaba LIFE, adoptado el 21 de mayo de 1992, dispuso de un presupuesto estimado de 400 millones de Ecus para el período 1991-1995. El hecho de que hasta mediados del año 1995 apenas hubiesen concluido unos pocos proyectos financiados por LIFE en el período 1992-1994 impide cualquier análisis basado en los resulta-

dos obtenidos. No obstante, atendiendo al examen de los proyectos presentados durante los dos primeros años de aplicación (1992-1993), se puede apreciar como LIFE contribuyó a la financiación de 225 proyectos cuyo importe total fue de 406 millones de Ecus, aportando LIFE el 33,3%.

A finales de 1994 la Comisión aprobó la cofinanciación de 223 proyectos de demostración y de asistencia técnica en los ámbitos cubiertos por LIFE correspondientes a la convocatoria de 1994 (96 millones de Ecus) para toda la Unión Europea. Para España se han seleccionado 26 proyectos (14,68 millones de Ecus de cofinanciación), destacando los 9 aprobados en el área de protección a la naturaleza. De dichos proyectos por su relevancia y repercusión en Andalucía cabría destacar los siguientes:

- a) Actuaciones para la conservación del águila imperial ibérica y el lince ibérico; se destinan, respectivamente, 944 y 142,7 millones de Ecus, siendo la participación de Andalucía de un 29 y 37,3% que junto con Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura y Madrid son responsables conjuntas del proyecto, aunque también participa el ICONA y la Estación Biológica de Doñana.
- b) Recuperación, conservación y manejo de las especies amenazadas de la flora silvestre andaluza; tiene por objetivo la protección de 18 especies de flora andaluza amenazadas, para ello se pretenden poner en marcha, o en su caso elaborar, los planes de recuperación definidos por la Consejería de Medio Ambiente.
- c) Red Mancomunal de Espacios Naturales (REMEN); en Andalucía se aplica a la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir, y tiene por objetivo la elaboración y desarrollo de un modelo de aplicación del marketing de servicios turísticos al caso de la ordenación y gestión del turismo sostenible en un medio agrícola y con alto valor ambiental.
- d) Higiene rural, y gestión de residuos agrícolas y agro-industriales; presentado por el Ayuntamiento de El Ejido (Almería) percibe 32 millones de pesetas de LIFE.

4.3. Instrumento Financiero de Cohesión

En la Cumbre europea de Edimburgo de diciembre de 1992 se decidió conceder 15.150 millones de Ecus a los cuatro Estados miembros beneficiarios de la cohesión para el período 1993-1999 (véase Cuadro 2), del que España se beneficiaría entre un 52 y un 58% (a título meramente indicativo). De dicho presupuesto se

establece también un porcentaje indicativo de reparto equilibrado (50%) entre el sector del transporte y las ayudas en favor del medio ambiente (exactamente 7.227 millones de Ecus). A pesar de ello, las realizaciones llevadas a cabo hasta ahora (años 1993 y 1994 parcialmente) otorgan mayor importancia al sector de transportes (61,9 y 51,7%), lo cual es buena muestra del déficit que al respecto presentan los países de la cohesión.

Cuadro 2. Presupuesto de Cohesión disponible para España (mill. de Ecus)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Eur-12	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600	15.150
Esp.52%	780	910	1.040	1.170	1.300	1.326	1.352	6.174
Esp.55%	825	962,5	1.100	1.237,5	1.375	1.402,5	1.430	8.332,5
Esp.58%	870	1015	1.160	1.305	1.450	1.479	1.508	8.787

Fuente: Adaptación a partir de COM (95) 1 final.

Esa referencia a las actuaciones del año 1994 como "parciales" se debe al cambio normativo que afectó al Instrumento Financiero de Cohesión (véase Reglamento nº 792/93) como consecuencia de la aprobación por el Consejo el 16 de mayo de dicho año del Reglamento por el que se creaba el Fondo de Cohesión que, al entrar en vigor el 26 de ese mismo mes, sentó las bases jurídicas para futuras intervenciones del Fondo. Por ello, aunque no hay cambios sustanciales en los objetivos, se hará referencia a las actuaciones llevadas a cabo en España y Andalucía antes y después de dicha reforma.

Durante dicha primera etapa, España presentó 65 proyectos para ser financiados por el Instrumento Financiero de Cohesión (30,7% de la ayuda total) y cuyo ámbito de actuación era muy amplio (como puede apreciarse en el Cuadro 3), a consecuencia de la vinculación de actuaciones a pequeña escala a efectos de concesión según tipo y localización geográfica; en cualquier caso, todos los proyectos responden a las prioridades establecidas en el V Programa Comunitario de Medio Ambiente.

En la medida en que algunas de esas actuaciones tienen carácter nacional, y por tanto difícilmente regionalizables, se ha optado por comentar éstas para las categorías más relevantes:

- a) Suministro de agua; las actuaciones en este campo se inscriben en las medidas urgentes que el Gobierno puso en marcha para paliar los efectos de la sequía, tanto en zonas costeras (Málaga y Sevilla) como del interior (Ciudad Real y Madrid).
- b) Control de la erosión y reforestación; se aprobaron dos conjuntos de proyectos, uno a cargo del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (55,88 millones de Ecus), y el otro corresponde al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (28,10 millones de Ecus). En ambos casos, las medidas de control y restauración hidrológico-forestal del dominio público hidráulico juegan un papel importante, de ahí la puesta en marcha del proyecto LINDE cuyo objetivo es la identificación de los peligros y las influencias negativas provocadas por las zonas urbanas, la explotación de las aguas en las regiones áridas,

etc., para determinar así la urgencia de su incorporación o no al dominio público hidráulico.

- c) Control de la calidad del agua; para ello se está financiando el proyecto SAICA (Sistema Automático de Información de la Calidad de las Aguas) que, a través de la transmisión de información desde 14 estaciones vía satélite, pretende vigilar la calidad de agua de las principales cuencas fluviales españolas.
- d) Conservación de la naturaleza; en este apartado se incluye la financiación de actuaciones dirigidas a los Parques Nacionales en dos frentes: 1) res-

tauración de los recursos naturales degradados debido a la actividad humana, ya sea a consecuencia de los incendios, como por la introducción de especies extrañas a los ecosistemas; y 2) adaptación de los usos públicos de los Parques Nacionales a las necesidades de la conservación y de la biodiversidad y a la demanda actual de los visitantes.

- e) Control de la contaminación industrial; los proyectos españoles se han orientado a apoyar la introducción en la industria de nuevas tecnologías que reduzcan la producción de residuos y sustancias o líquidos contaminantes.

Cuadro 3. Proyectos españoles de medio ambiente aprobados (abril 93-mayo 94)

Categoría	Nº	Costes totales mill. ecus	Contribución del IFC mill. ecus	%
Suministro de agua	11	114,529	97,35	35,9
Control de la calidad del agua	9	37,843	32,167	11,9
Recogida y tratamiento de aguas residuales	7	11,214	9,532	3,5
Control de la erosión y reforestación	20	105,994	90,095	33,2
Conservación de la naturaleza	10	25,727	21,868	8,1
Control de la contaminación industrial	6	22,170	18,845	7
Otros	2	1,323	1,134	0,4
Total	65	318,801	270,99	100

Fuente: COM (95) 1 final.

La reciente entrada en vigor del nuevo Reglamento del Fondo de Cohesión no permite disponer de evaluaciones globales sobre las aplicaciones del mismo en España y Andalucía, aunque sí sobre la aprobación de la financiación para nuevos proyectos españoles. Al respecto cabe reseñar un proyecto relacionado con la ordenación de los ríos españoles, cuya contribución por parte del Fondo de Cohesión es de 10,8 millones de Ecus (85% del total), para de esta forma: 1) consolidar y reforzar las márgenes y riberas; 2) asegurar vías de acceso a las corrientes de agua; y 3) restaurar zonas degradadas y reparar obras hidráulicas.

De esta forma se revalorizarán las zonas fluviales y se reducirán los riesgos de inundaciones. En Andalucía se verán beneficiadas por este proyecto el río Guadalquivir y la Cuenca Hidrográfica del Sur.

Asimismo, y en consonancia con el espíritu del nuevo Reglamento, se incorpora la financiación de dos estudios consistentes en una asistencia técnica para la evaluación macroeconómica de los proyectos subvencionados, y para el análisis coste-beneficio de los mismos en materia medioambiental.

4.4. Banco Europeo de Inversiones (BEI)

Al integrarse España en la Comunidad pasó a formar parte del BEI con una participación del 7,031% del capital suscrito. La actividad de este banco en nuestro país se ha centrado en la financiación de infraestructuras y equipamientos insertos en programas de redes europeas (más del 80% en 1993), hecho este que explica el retroceso experimentado en los apoyos a otros sectores. Sin embargo, una vez efectuado ese esfuerzo los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión tomarán el relevo en la mejora de las infraestructuras con lo que el BEI podrá prestar más atención a los sectores productivos.

Por lo que se refiere a la financiación de objetivos medioambientales y de calidad de vida en España, durante el período 1988-1993 se consignaron 2.783,5 millones de Ecus que suponían el 11,27% del total financiado por el BEI. A pesar de ser este porcentaje similar al correspondiente al conjunto de la Unión Europea (excluidos los países ACP), se detecta un avance en los últimos años no sólo a través de los préstamos del BEI (13,1% en 1993) sino también por medio del mecanismo de Edimburgo para los años 1993 (17%) y 1994 (20%).

Las actuaciones del BEI en Andalucía en materia de medio ambiente se ciñen a préstamos individuales que, en términos generales, están orientados a la mejora de la conducción y abastecimiento de agua, recogida y tratamiento de aguas residuales. Por ello, han sido las empresas municipales de abastecimiento y saneamiento de las principales capitales andaluzas las más beneficiadas (Lanzas 1994, pp. 13 y 14): Córdoba (10,8 millones de Ecus en 1988), Granada (57,9 millones de Ecus en 1989), y Málaga (23,3 millones de Ecus en 1991); aunque en materia de tratamiento de aguas residuales y protección contra inundaciones la Junta de Andalucía también es receptora de los préstamos del BEI (106,3 y 29,4 millones de Ecus en 1992 y 1993, respectivamente). Reflejándose de esta forma la posición secundaria que la gestión de residuos sólidos y líquidos tiene en cuadro de prioridades regional con relación al medio ambiente.

Por otro lado, llama la atención el hecho de que ante el peso que están adquiriendo los objetivos medio-

ambientales en el Instrumento de Préstamo de Edimburgo no existan realizaciones hasta la fecha, situación que cabría explicar por su reciente creación (1992) así como por el importante desconocimiento que las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) tienen de este mecanismo financiero, de ahí que quepa deducir la insuficiente labor de divulgación que a este respecto deberían impulsar las diferentes administraciones, tanto nacional como autonómica.

5. Reflexiones finales

Aunque actualmente la participación (tanto absoluta como relativa) de España como beneficiaria de apoyos financieros de la Unión Europea en materia regional (y por tanto de medio ambiente) es muy destacada, dicha importancia se debe en buena medida a los flujos del Fondo de Cohesión de los que España se beneficiará hasta 1999, sobre todo en infraestructura y medio ambiente. Sin embargo, la vinculación de dichos apoyos a la consecución de la convergencia española unido a la futura atención que la Unión prestará a los países del Este europeo, hace que no parezca probable la prolongación de los mismos más allá del final de la presente década. Esta circunstancia ha de transformarse en un serio toque de atención para hacer un uso eficaz y eficiente de los instrumentos financieros que la Unión pone a nuestra disposición, no sólo de las administraciones públicas (a todos sus niveles), sino también de las privadas. El desconocimiento de estas últimas acerca de la existencia de esos instrumentos impide una distribución más consecuente con las prioridades de las estructuras empresariales.

Tanto a nivel nacional como regional, la coincidencia temporal de la puesta en marcha de la mayoría de instrumentos financieros con una de las sequías más dramáticas que ha azotado a nuestro país (tanto en términos pluviométricos como políticos, en lo referente a la tardanza en la puesta en marcha del Plan Hidrológico Nacional), ha obligado a orientar buena parte de los proyectos presentados y aprobados hacia la consecución de objetivos en temas hídricos (abastecimiento, distribución, gestión, consumo y depuración), actuaciones que al tener un carácter más paliativo que preventivo no se han tra-

ducido en mejoras sensibles del medio ambiente. Por otro lado, se echa en falta una mayor implicación comunitaria en los problemas de deforestación, erosión y de incendios forestales (aunque sólo fuese en términos de investigación y desarrollo), todos ellos de especial gravedad en Andalucía. Aunque tan sólo sea a título ilustrativo, merece la pena comentar la no inclusión de actuaciones contra dichos problemas en la relación de prioridades reco-

gidas en el propio texto del Marco Comunitario de Apoyo para España 1994-99 (pág. 103).

En cualquier caso, de poco sirven las actuaciones comunitarias si no se acompañan de una concienciación social amplia que suponga su posterior traslación en la modificación de comportamientos institucionales e individuales más respetuosos con el medio ambiente.

Bibliografías y Normativas

Cobo, R. (1994): "La Nueva Etapa de Aplicación de los Fondos Estructurales en España: el Marco Comunitario de Apoyo de las regiones Objetivo nº 1 para el período 1994-1999". *Europa Junta, Revista de Información Comunitaria*, nº 29, julio, pp. 5-12.

Comisión de las Comunidades Europeas (1992): "Hacia un Desarrollo Sostenible. Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible", COM (92) 23 final de 20 de mayo, Bruselas.

Comisión de las Comunidades Europeas (1993): *Marco Comunitario de Apoyo 1994-99 para el Desarrollo y el Ajuste Estructural de las Regiones menos Desarrolladas (objetivo nº 1)*. España, Bruselas.

Comisión de las Comunidades Europeas (1994): "Comisión de la Comisión, de acuerdo con el Reglamento (CEE) nº 1973/92 del Consejo, de 21 de mayo de 1992, por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE), relativa a las acciones prioritarias que deben realizarse en 1995". *DOCE C 139*, de 21 de mayo, Bruselas.

Comisión de las Comunidades Europeas (1994): "Crecimiento Económico y Medio Ambiente: Implicaciones para la política económica", COM (94) 465 final de 3 de noviembre, Bruselas.

Comisión de las Comunidades Europeas (1995): "Informe Anual Instrumento Financiero de Cohesión", COM (95) 1 final de 17 de enero, Bruselas.

Comisión de las Comunidades Europeas (1995): "Informe sobre la Aplicación del Reglamento LIFE y la Evolución de las Acciones Comunitarias para el Medio Ambiente ACE, MEDSPA, NORSPA y ACNAT", COM (95) 135 final de 12 de abril, Bruselas.

Lanzas, J. R. (1994): "El Banco Europeo de Inversiones: líneas de actuación en España y Andalucía". *Europa Junta, Revista de Información Comunitaria*, nº 30, agosto-septiembre, pp. 5-15.

Nijkamp, P. (1991): "Regional Sciences and Environmental Sustainability", *IV World Congress of the Regional Science Association International*, Palma de Mallorca.

Pajuelo, A. (1994): "El Submarco Regional y las Iniciativas Comunitarias en Andalucía: 1994-99". *Europa Junta, Revista de Información Comunitaria*, nº 29, julio, pp. 13-23.

Solima, R. (1993): "Los Fondos Estructurales revisados y el Desarrollo Regional de Andalucía". *Europa Junta, Revista de Información Comunitaria*, nº 19, agosto-septiembre, pp. 5-12.

Reglamento (CEE) nº 1973/92 del Consejo, de 21 de mayo de 1992, por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE), Bruselas.

Reglamento (CEE) nº 792/93 del Consejo, de 30 de marzo de 1993, por el que se establece un instrumento financiero de cohesión, Bruselas.

Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2052/88, Bruselas.

Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 4253/88, Bruselas.

Reglamento (CE) nº 1831/94 del Consejo, de 26 de julio de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión, Bruselas.