

3) IMPACTO DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES SOBRE EL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Como se ha puesto de manifiesto en múltiples ocasiones a lo largo de este trabajo de investigación, y aunque su finalidad no sea, en principio, contribuir a la ordenación del territorio, las políticas comunitarias han demostrado su poder para provocar un importante impacto sobre el territorio de la Comunidad Europea, a través de su influencia sobre las estructuras territoriales, sociales y económicas de ésta, y en consecuencia, sobre las formas de utilización del suelo y sobre la evolución de los paisajes²⁵⁹.

3.1) IMPACTO DE LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE

La relación entre el medio ambiente y la ordenación del territorio, desde el punto de vista de las *ciencias no jurídicas* es evidente en tanto que, a partir de un enfoque ecológico, el territorio, junto con el agua y la atmósfera, integran el sistema ambiental, a la vez que configuran la sede de las acciones humanas que modifican, en relación de interdependencia, el propio medio. Sin embargo, desde una *perspectiva jurídica*, dicha relación ha ido surgiendo a medida que la importancia de las cuestiones ambientales iban siendo asimiladas por los ordenamientos para ordenar los diferentes aspectos de la vida social²⁶⁰.

El impacto que sobre el medio ambiente pudiera causar el *Plan Hidrológico Nacional* español, modificando los usos de los terrenos de algunos espacios protegidos, como el

²⁵⁹ MARINERO PERAL, A. M. *La Ordenación del territorio en la Unión Europea*. Noticias de la Unión Europea, nº 190. Año 2000. Pag. 105.

²⁶⁰ BASSOLS COMA, M. *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: aspectos jurídicos*. Revista de Administración Pública, nº 95. Mayo-agosto, 1981. Pag. 42.

del Parque Natural del Delta del Ebro²⁶¹, es un claro ejemplo de la relación entre el medio ambiente y la ordenación del territorio. Los impactos afectan, en este caso, a la cuenca cedente, a la receptora y a la conducción que las conecta²⁶²:

- En lo que a la *cuenca receptora* se refiere, las alteraciones del transvase inciden básicamente sobre el sistema territorial, en particular sobre el planeamiento urbanístico, los usos del suelo agrícola y el sistema económico, especialmente en lo que a las expectativas de actividad y composición estructural de los distintos sectores económicos y a la población activa ocupada en ellos se refiere.
- En relación con la *cuenca cedente*, las alteraciones recaen de forma opuesta sobre las expectativas de desarrollo económico, ya que la cesión de recursos hídricos supone para sus habitantes, una sensación psicológica, real o no, de disminución de la garantía de abastecimiento y una limitación en el desarrollo de nuevas transformaciones a regadío. Igual ocurre en relación con el desarrollo urbanístico y turístico, así como en lo que a la composición de la población activa se refiere.

En ambas cuencas se producen impactos relacionados con: a) la eliminación de la vegetación de los terrenos, de manera tanto permanente -ocupación de terrenos para el transvase, caminos de servicio, instalaciones auxiliares, vertederos, etc- como temporal -oficinas, caminos de acceso a la obra, etc-; b) el cambio en el trazado de los terrenos debido a los movimientos de tierras; c) drenajes, desvíos y canalizaciones de las aguas; d) las obras de reposición de infraestructuras de servicios; y e) creación de infraestructuras de transporte y de estructuras de almacenamiento de agua, como por ejemplo, presas.

- Finalmente, las *afecciones sobre el territorio atravesado* por las infraestructuras de transvase, tienen como principal elemento receptor del medio al sistema

²⁶¹ Para mayor información sobre este Parque Natural, vid. MANUEL, D. Y MARTÍ, N. *El Parque Natural del Delta del Ebro*. Incluido en AGUILAR, S. FONT, N y SUBIRATS, J. "Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible". Tirant lo Blach. Valencia, 1999.

²⁶² http://www.mma.es/rec_hid/plan_hidro/planhidro.htm#.



territorial, ya que la ocupación del suelo prevista para la instalación de las infraestructuras conlleva modificaciones en el planeamientos urbanístico.

Como la intervención del hombre sobre el territorio es consustancial al mismo y, desgraciadamente, necesaria para su progreso, se prevén herramientas que procuran minimizar su impacto²⁶³. En efecto, la ordenación el territorio, en tanto que disciplina que procura la organización física del espacio, según la noción de la *Carta Europea de Torremolinos de 1983*, tiene entre sus objetivos fundamentales, la utilización racional del territorio. Teniendo en cuenta que el Tratado de la Comunidad recoge, desde el Acta Única, entre los principios de la política de medio ambiente, la *utilización prudente y racional de los recursos naturales* (art. 174.1 TCCE), fácilmente se puede llegar a la conclusión de que el impacto que sobre el territorio pueda causar la política de medio ambiente, en la consecución de los objetivos que establece el Tratado, pretenderá ser de carácter *negativo* (en tanto que “negación” del impacto que produce un deterioro del ambiente) o *preventivo*.

Pero el territorio o suelo, no es cualquier recurso natural²⁶⁴. Se trata de un recurso natural no enteramente renovable, cuya regeneración puede llevar siglos, y aunque existen técnicas para su recuperación, tal y como señaló MARTÍN MATEO²⁶⁵, éstas

²⁶³ En el caso del Plan Hidrológico Nacional, con fecha 23 de mayo de 2002 la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea se dirigió al Ministerio de Medio Ambiente español solicitando aclaraciones sobre algunos aspectos concretos relacionados con dicho Plan Hidrológico y el impacto que éste pudiera causar sobre el Delta del Ebro. En este sentido, la Dirección Egeneral hizo alusión a la necesidad de la realización de una adecuada evaluación de las repercusiones del Plan sobre los espacios protegidos en virtud de la Directiva 92/43/CEE sobre Hábitats. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Observaciones formuladas por la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea. Respuestas y comentarios (23 de mayo de 2002)*. Madrid, julio 2002. El texto de estas observaciones se encuentra disponible en http://www.mma.es/rec_hid/plan_hidro/RespDGMA.pdf.

²⁶⁴ Tal y como señala la Carta Europea de los Suelos, de 1972, “*el suelo es una fuente limitada que se destruye fácilmente. (...) Es una delgada película que recubre una parte de la superficie de los continentes. Su uso está limitado por el clima y la topografía. Se forma lentamente en virtud de procesos físico-químicos; físicos y biológicos, pero su destrucción puede darse rápidamente como consecuencia de actuaciones desconsideradas (...)*”. Carta Europea de los Suelos. Adoptada por el Comité de Ministros reunido en Estrasburgo, el 30 de mayo de 1972, durante la celebración de la reunión nº 211.

²⁶⁵ MARTÍN MATEO, R. “Manual de Derecho Ambiental”. Trivium. Madrid, 1995. Pag. 290.

son tan caras que resultan inviables²⁶⁶. Por tanto, cobra especial relevancia la puesta en marcha de una *política de prevención* sobre el uso de los mismos, como presupuesto necesario para garantizar la continuación de la vida, y por supuesto, de toda actividad económica, sobre la tierra.

Así, en relación con el *principio de prevención*, la Comunidad Europea ha producido una legislación muy importante en campos relativos a la definición de normas de calidad mínima y de niveles máximos de emisiones, o sobre el propio uso del suelo.

Ejemplos de esto son: la Directiva 82/501/CE, de 24 de junio de 1982, sobre riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, modificada posteriormente por la Directiva 96/82/CE, de 9 de diciembre de 1996 (*Directivas Seveso*); la Directiva 85/337, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada posteriormente mediante Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo de 1997, aplicable a proyectos industriales importantes, que por su posible impacto sobre el medio ambiente deban someterse a evaluación sobre sus repercusiones, como las refinerías de petróleo, las centrales térmicas o nucleares, las redes transeuropeas, las minas, los aeropuertos, las carreteras, etc²⁶⁷; o la Directiva 96/61, de 24 de septiembre, sobre prevención y control integrados de la contaminación, que entrará en vigor en el año 2008 para las instalaciones ya existentes, y antes de esa fecha, para las de futura construcción.

Especial importancia tiene la *Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la Evaluación de los efectos de*

²⁶⁶ Por ejemplo, la reconstrucción de un centímetro de suelo forestal necesita entre 200 y 400 años para regenerarse. Por tanto, y teniendo en cuenta que el suelo es el “asiento” de la vida, no se entiende muy bien el abandono que tradicionalmente ha sufrido este recurso. CALVO CHARRO, M. *Régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad de Madrid*. Revista mensual de gestión ambiental. La Ley. Año 2. Número 20/21. Agosto/Septiembre 2000. Pag. 1.

²⁶⁷ Esta Directiva ha tenido gran influencia en la planificación administrativa de los Estados miembros y tanto en la Conferencia Intergubernamental que aprobó el Tratado de Maastricht como en la que adoptó el Tratado de Ámsterdam se aprobaron también sendas declaraciones en las que la Comunidad y los Estados miembros se comprometen a tener en cuenta el impacto ambiental y el desarrollo sostenible cuando formulen propuestas que puedan repercutir en su medio ambiente. URUEÑA ÁLVAREZ, M^a R. *Medio Ambiente*. CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitarias”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pags. 549 y 550.

*determinados planes y programas en el medio ambiente*²⁶⁸, para la integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas que puedan ocasionar repercusiones significativas sobre el medio ambiente en los Estados miembros, garantizando su consideración y valoración, durante la preparación y antes de su adopción definitiva, de esos planes y programas.

Esta Directiva 2001/42 tiene por objeto extender el sistema de evaluación medioambiental de la Directiva 85/337, a los planes y programas adoptados por las autoridades públicas en el marco de la ordenación del territorio²⁶⁹. De esta forma, podrá prevenirse la contaminación en origen, un mayor respeto por el principio de precaución, así como una consulta más amplia sobre tales repercusiones tanto del público como de las autoridades competentes.

Los planes y programas que, según esta norma, deben ser objeto de evaluación medioambiental son (art. 3.2):

- a) Los que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos

²⁶⁸ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. DOCE n° L 197 de 21/07/2001 Pags. 0030 a 0037. http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2001/l_197/l_19720010721es00300037.pdf.

²⁶⁹ La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), es una técnica originada en EEUU, que fue posteriormente introducida en la Comunidad Europea. Su objeto es detectar, con la suficiente antelación, los efectos nocivos que la actuación humana tiene sobre el medio y poder, de esta manera, aplicar sistemas preventivos, que permitan un desarrollo más compatible con la preservación de los recursos y el medio en el que vivimos, lo que a la larga se traduce en una mejora de la calidad de vida. Sin embargo, la EIA, en el caso de determinados proyectos, tiene lugar demasiado tarde en el proceso decisorio, impidiendo, por tanto, la adopción de nuevas alternativas a las ya propuestas. Por ello, se hace necesario un análisis ambiental en etapas previas, donde exista mayor flexibilidad en la elección de alternativas. De esta necesidad de ampliar la EIA a etapas más tempranas de la toma de decisiones, surge la idea de crear un sistema que complemente las Directivas 85/337/CE y 97/11/CE, que modifica la anterior, y que se ha denominado Evaluación Ambiental Estratégica (*Strategic Environmental Assessment o SEA*), y que ya se preveía en el Quinto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente. Así, en general, se puede decir que la SEA en una evaluación ambiental más general que la EIA, que incide directamente sobre la planificación. Se trata de un sistema que se realiza de manera más dilatada en el tiempo y ligada, como no podía ser de otra manera, al propio proceso de elaboración del Plan o Programa. CALVO HERRERO, R. *Evaluación Estratégica Ambiental de Planes y Programas*. Revista Mensual de Gestión Ambiental. La Ley Actualidad. Diciembre 2000. Pags. 7 y 8, y MARTÍN MATEO, R. *El Derecho Ambiental en la Unión Europea: El siglo XXI. Retos y prospectiva*. Noticias de la Unión Europea n° 190, noviembre 2000. Pags. 9-28.

hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo, y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CE, de evaluación de impacto ambiental;

- b) Los que deban someterse a evaluación según la Directiva 92/43/CE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres²⁷⁰.
- c) Además, los planes y programas de menor entidad no incluidos en los apartados anteriores, habrán de someterse a evaluación si los Estados miembros lo consideran necesario (art. 3.3).

El principio de prevención se completa además, con el *principio de corrección de los atentados al medio ambiente*, preferentemente en la fuente misma. En este sentido, la *Agencia Europea del Medio Ambiente*, organismo creado por el Consejo mediante Reglamento 1210/90, de 7 de mayo, juega un importante papel, en tanto que: 1) proporciona a la Comunidad, a los Estados miembros y a terceros países interesados, las informaciones objetivas necesarias para la elaboración y puesta en práctica de políticas ambientales eficaces; 2) facilita, en particular, las informaciones técnicas, científicas y económicas necesarias para el establecimiento, la preparación y la puesta en práctica de acciones y disposiciones jurídicas relacionadas con la protección del medio ambiente; 3) desarrolla las técnicas de previsión que permitan adoptar oportunamente medidas de prevención adecuadas; y 4) garantiza la incorporación de los datos ambientales europeos a los programas internacionales sobre medio ambiente, en particular los programas establecidos en el marco de las Naciones Unidas y su sistema de organismos²⁷¹.

²⁷⁰ DOCE nº L 206 de 22/07/1992, p. 0007 – 0050. <http://www.gencat.es/mediamb/lleis/ue/9243ce.htm>.

²⁷¹ http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_9_1_es.htm.

La *información* (o el acceso a la misma), por tanto, se configura como un elemento esencial para la protección de los recursos naturales (prevención), condicionando eventuales planes o acciones sobre determinados territorios.

Con esa intención se firmó el *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998²⁷², en vigor desde el 30 de octubre de 2001, mejorando la toma de decisiones y aplicándolas más eficazmente, contribuyendo a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, dándoles la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudando a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta.

En todo caso, la política comunitaria de medio ambiente, al mismo tiempo que pretende causar un *impacto negativo* o *preventivo* a través de la protección de los recursos naturales mediante las acciones de prevención de su deterioro o de su eliminación total, en tanto que objetivo marcado por el Tratado de la Comunidad, la política de medio ambiente especialmente, aunque también, junto con otras políticas, debe buscar el *desarrollo sostenible* del conjunto de las actividades económicas de la Comunidad, lo que implica la necesaria protección del equilibrio general y del valor de la reserva de capital natural en términos tales que se satisfagan las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer las de las futuras.

La relación de las diferentes políticas sectoriales en la búsqueda del desarrollo sostenible de la Comunidad, viene garantizada por el artículo 6 del TCCE, que prevé la *integración* de las exigencias ambientales en las políticas y acciones comunitarias, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible²⁷³. En este sentido, valga destacar, a modo

²⁷² http://www.princast.es/mediambi/siapa/Contenidos/14legislacion/IN_1998_aarhus_T.htm.

²⁷³ El principio de integración medioambiental en las políticas de la Unión constituye actualmente uno de los fundamentos de la actuación comunitaria en materia de medio ambiente. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el artículo 6 del Tratado CE prevé la integración de las exigencias ambientales en las políticas y acciones comunitarias, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible. No obstante, los requisitos medioambientales ya figuraban en determinadas políticas comunitarias. El Tribunal de Justicia había afirmado el carácter prioritario de la protección ambiental en el asunto relativo a la Asociación de defensa de quemadores de aceites usados de 7 de febrero de 1985. Como consecuencia de ello, y gracias al Acta Única Europea, los requisitos ambientales se han convertido en un componente de otras políticas

de ejemplo, la Decisión nº 1411/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001²⁷⁴, relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano, que establece un marco comunitario de cooperación destinado a fomentar la concepción, el intercambio y la aplicación de buenas prácticas en el sector del desarrollo urbano sostenible y de la Agenda 21. Los principales socios son la Comisión y las redes de ciudades organizadas a escala europea, las llamadas *Ciudades Europeas Sostenibles*, que es una alianza de 540 autoridades locales

comunitarias. El *principio de integración* del medio ambiente en las políticas comunitarias quedó confirmado en el contexto del apartado 2 del artículo 130 R del Tratado de la Unión Europea que dispone que: "las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad". Como consecuencia de una iniciativa del primer ministro sueco en el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, la Cumbre de Cardiff sentó las bases de una actuación coordinada a escala comunitaria en materia de integración de las exigencias medioambientales en las políticas de la Unión. En dicha Cumbre, el Consejo Europeo invitó a los Consejos de agricultura, transportes y energía a definir sus propias estrategias en la materia. El 14 de octubre de 1998 la Comisión presentó una Comunicación para consolidar la integración de la dimensión ambiental en la política energética; en marzo de 1998 la Comisión aprobó una Comunicación sobre la aplicación de una estrategia comunitaria para los Transportes y el CO₂; el 27 de enero de 1997, otra titulada Orientaciones para una agricultura sostenible, etc. El 26 de mayo de 1999 la Comisión presentó al Consejo Europeo de Colonia un informe sobre la integración de las exigencias medioambientales en todas las políticas de la Unión, como consecuencia de la invitación realizada por el Consejo Europeo de Viena [SEC(99) 777 final]. Por lo que respecta a los sectores del transporte, la energía y la agricultura, la Comisión señala que ha trabajado en la elaboración de indicadores de integración de las exigencias ambientales en dichos sectores, en cooperación con los Estados miembros y la Agencia Europea de Medio Ambiente. Estos indicadores contribuirán a la comunicación entre responsables políticos y operadores económicos, y servirán para elaborar informes sectoriales. La Comisión deberá presentar un informe coordinado sobre dichos indicadores en la Cumbre de Helsinki de diciembre de 1999, con la participación y el apoyo de los Estados miembros. En Cardiff los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron el principio según el cual las principales propuestas de la Comisión deberían incluir una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. En opinión de la Comisión, el sistema de marcado actual ("estrella verde") ha resultado ser insuficiente (alcance limitado, dificultades de atribución). Por consiguiente, la Comisión prevé su sustitución por nuevas estrategias de integración, que podrían consistir en una guía que incluya una lista de control y una serie de métodos de evaluación adecuados. Pero la Comisión desea ir más lejos y participar en el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). Este reglamento, una vez aprobado, brindará a las organizaciones la posibilidad de mejorar sus resultados ambientales mediante la puesta a punto de sistemas de gestión medioambiental y difusión de sus logros entre la población y otras partes interesadas. En la Cumbre de Colonia, el Consejo Europeo confirmó su intención de hacer un balance de los progresos alcanzados en materia de integración del medio ambiente en las políticas de la Unión, en el transcurso del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999. Por consiguiente, la Comisión deberá presentar en Helsinki una serie de informes sobre los indicadores de la integración del medio ambiente en las políticas, así como sobre los progresos alcanzados en la aplicación de esta estrategia, en los que se destacarán los resultados más importantes y se indicarán los puntos que deben mejorarse. El Consejo Europeo consideró necesario definir un marco adecuado para la tasación de la energía e invitó al Consejo de asuntos económicos y financieros a tomar decisiones al respecto. Asimismo invitó a los Consejos de asuntos generales, asuntos económicos y financieros y pesca a que le presentaran un informe sobre la integración de las exigencias medioambientales y el desarrollo sostenible en las políticas de sus competencias para el año 2000. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l28100.htm>.

²⁷⁴ DOCE nº L 191, de 13/7/2001.

comprometidas en el desarrollo de políticas y actuaciones locales para la sostenibilidad, y que se analizará en profundidad en el Capítulo IV.

Trabajar, por tanto, para la consecución de un desarrollo sostenible significa afrontar el problema del medio ambiente desde un ángulo visual amplio, considerando el medio ambiente como uno de los factores que hay que tener en cuenta en la programación y en la ejecución de la actividad humana²⁷⁵.

De esta manera se puede concluir que el carácter horizontal o integrador del medio ambiente determina que éste comience a señalarse como una referencia para las acciones futuras o para la consideración de nuevas prioridades en la política de cohesión económica y social²⁷⁶, pero también como un condicionamiento para la planificación territorial, en la medida en que pudiera producirse una incidencia de los usos del territorio sobre los bienes ambientales protegidos²⁷⁷, entre los que se encuentra el propio suelo, en tanto que recurso natural²⁷⁸.

3.2) IMPACTO DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTES

Tal y como señala BASSOLS COMA, mientras en el orden geográfico y económico, la influencia del transporte y sus infraestructuras en la ordenación del territorio es

²⁷⁵ VILLARÍAS LORCA, M. *La puesta en práctica del principio de integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible*. Revista de Estudios Europeo, nº 4. Enero-abril de 2000. Pag. 91.

²⁷⁶ GÓMEZ BARAHONA, A. y PRIETO ÁLVAREZ, T. *Cohesión Económica y Social*. Incluido en CALONGE VELÁZQUEZ, A. "Políticas Comunitarias. Bases Jurídicas". Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 498.

²⁷⁷ ÁVILA ORIVE, J. L. "El suelo como elemento ambiental". Universidad de Deusto. Bilbao, 1998. Pag. 222.

²⁷⁸ "El medio ambiente, aunque tiene que ver con las políticas sectoriales, introduciendo la idea de límite y corrección para evitar o paliar efectos no deseables sobre la naturaleza, se refiere básicamente, lo que constituye su más alta y genuina manifestación, a la ordenación racional y global de las actividades humanas desde la perspectiva de su repercusión en la naturaleza, y por ende, también y sobre todo en y sobre el territorio". PAREJO ALFONSO, L. "Manual de Derecho Administrativo". Volumen 2. 5ª edición. Ariel. Barcelona, 1998. Pag. 296.

claramente perceptible, en el sistema jurídico-administrativo la conexión de estas posiciones constituye un hecho del que sólo recientemente se ha tomado conciencia por la legislación²⁷⁹.

El sistema de redes de infraestructuras de transportes, junto con el sistema de ciudades, es un elemento clave para la organización del territorio. La existencia de un sistema relacional, esto es, el configurado por las redes de transportes, bien desarrollado, constituye un requisito imprescindible para el cumplimiento de las funciones que les están asignadas a los distintos tipos de centros del sistema de ciudades respecto de su ámbito de influencia²⁸⁰.

El desarrollo de la política de transporte comunitaria tiene dos objetivos complementarios:

- 1) La mejora de la articulación interior del territorio de las regiones para reducir los desequilibrios entre éstas, procurando conseguir unos niveles equivalentes para cada zona, en función de su situación orográfica, su densidad de población y de la estructura de sus asentamientos;
- 2) La promoción de la integración de los sistemas urbano-relacionales con el exterior, estableciendo conexiones eficaces con las regiones limítrofes y con las más lejanas, tanto a nivel nacional como supranacional o comunitario²⁸¹.

No obstante, ambos objetivos persiguen una misma cosa: *la integración y armonización de los territorios de la Unión Europea*, generando una cooperación entre éstos con el fin de favorecer una evolución del territorio comunitario que no produzca demasiados

²⁷⁹ BASSOLS COMA, M. Transporte y Ordenación del Territorio. Revista de Derecho Urbanístico nº 115. Octubre-noviembre-diciembre de 1989. Pags. 13-44.

²⁸⁰ HILDENBRAND SCHEID, A. "Política de ordenación del territorio en Europa". Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996. Pag. 361.

²⁸¹ HILDENBRAND SCHEID, A. *op.cit.* Pags. 361 y ss.

contrastes y rupturas entre las diferentes zonas de Europa, y logrando, por tanto, el *desarrollo sostenible* de todas sus regiones²⁸².

En este sentido, en los últimos años, las barreras entre los diferentes países de la Unión Europea han ido desapareciendo, y sus economías son cada vez más interdependientes. Por eso, los ciudadanos de esta nueva Europa nos relacionamos cada vez más unos con otros, bien por razones de trabajo o de comercio, bien en las actividades de ocio. Esto significa que la Unión Europea necesita disponer cada vez más de un sistema integrado de transporte con conexiones fáciles y que satisfaga las necesidades de las empresas y de las personas.

El transporte, por lo tanto, constituye un factor esencial para mejorar la calidad de vida, los niveles de empleo y la competitividad de las empresas. Por ello, cualquier política de desarrollo económico sostenible, y por supuesto, de ordenación del territorio, debería incluir al transporte como consideración prioritaria.

Así, la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 14 de enero de 1999, sobre cohesión y transporte*²⁸³, plasma este interés de la política comunitaria de transportes por fortalecer la cohesión económica y social de la Unión Europea, además de por producir un efecto positivo para el empleo, en tanto que fomenta las inversiones en infraestructuras y favorece la movilidad de los trabajadores²⁸⁴. Además, tal y como señala la Comisión en esta Comunicación, los transportes son un elemento fundamental de la *Perspectiva Europea de Ordenación Territorial* (PEOT), que desarrolla un

²⁸² En este sentido, tal y como se señala en el documento Europa 2000 +, en relación con esta idea central, se formulan orientaciones políticas sobre la cooperación europea en los diferentes niveles, esto es, comunitario, nacional, y regional, tanto intracomunitario como con terceros países, a partir de factores relevantes para la organización del territorio europeo, entre los que se encuentra el referido a los impactos regionales de las redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía. PÉREZ ANDRÉS, A. A. "La ordenación del territorio en el Estados de las Autonomías". Marcial Pons. Madrid, 1998. Pag. 227.

²⁸³ COM (1998) 806 final.

²⁸⁴ Por múltiples razones, los transportes públicos locales y regionales contribuyen a la lucha contra la exclusión social. Por un lado, son necesarios para permitir el funcionamiento del mercado laboral y el desarrollo económico, al tiempo que reducen el aislamiento de los barrios residenciales periféricos y de las zonas rurales. Por otro lado, contribuyen a la mejora de la calidad de vida en materia de medio ambiente (reducción del ruido, calidad del aire). <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24207.htm>.

enfoque común e integrado de la ordenación territorial a escala europea, como se verá más adelante. En efecto, para garantizar la coherencia del desarrollo territorial de la Unión Europea, es imprescindible mejorar el acceso a la infraestructura, eliminando los obstáculos técnicos derivados de los sistemas nacionales de transporte y fomentando el desarrollo de las regiones menos favorecidas²⁸⁵.

En este mismo sentido, el *Libro Blanco* de la Comisión sobre la política europea de transportes, de septiembre de 2001, tal y como se indicó más arriba, señala la necesidad de una *estrategia global* que rebase la política europea de transportes para lograr el reequilibrio del sector, a través de la adopción de medidas que deberán adoptarse a escala comunitaria y que se prevén en el propio Libro Blanco, dirigidas a la integración de los transportes en el desarrollo sostenible²⁸⁶, y otras que resulten coherentes con las anteriores, en el marco de políticas nacionales o locales, entre ellas, la política de urbanismo y de ordenación territorial, que debería evitar un aumento innecesario de la

²⁸⁵ La Comisión, en función de estos nuevos intereses, marca como prioridades de la Comunidad de los próximos años, el propósito de que deba sacarse pleno provecho de la contribución comunitaria para mejorar la competitividad y el empleo, para lo cual, los proyectos financiados por los Fondos Estructurales se seleccionarán en función de su impacto en el crecimiento, la competitividad, el medio ambiente y la creación de puestos de trabajo permanentes, además de fomentarse la inversión en el transporte ferroviario y marítimo, así como el transporte combinado y los transportes públicos, se fomentará la financiación privada y se reforzará la coordinación entre los instrumentos del Presupuestos comunitario. También se hará hincapié en el fomento de los servicios de transporte accesibles y poco perjudiciales para el medio ambiente, para lo que se hace preciso promocionar el transporte público y adoptar medidas favorables en este ámbito. LORA-TAMAYO, M. *Política de Transportes*. Incluido en LINDE PANIAGUA, E. "Políticas Comunitarias". Ed. Colex. Madrid, 2001. Pág. 228.

²⁸⁶ El enfoque propuesto por el Libro Blanco, incluye una serie de medidas que conjugan tarificación, revitalización de los modos de transporte alternativos a la carretera e inversiones puntuales en la red transeuropea. Este enfoque integrado permite volver a las cuotas modales de 1998 y alcanzar el reequilibrio para el año 2010. Se trata de un objetivo mucho más ambicioso de lo que parece, habida cuenta del desequilibrio histórico a favor del transporte por carretera de los últimos 50 años. Además, se trata del enfoque adoptado en la contribución de la Comisión presentada al Consejo Europeo de *Gotemburgo*, que aboga por un reequilibrio modal mediante una política de inversión en las infraestructuras destinadas al ferrocarril, a las vías navegables interiores, al transporte marítimo de corta distancia y a las operaciones intermodales (COM(2001) 264 final). Con la aplicación de las 60 medidas del Libro Blanco, se conseguiría antes del año 2010 una desconexión significativa entre el crecimiento de la movilidad y el crecimiento económico, sin que fuera necesario restringir la movilidad de las personas y de los bienes. Con una utilización más adecuada de los demás medios de transporte, se reduciría de forma significativa el crecimiento del transporte de mercancías por carretera (un 38% de aumento frente a un 50% entre 1998 y 2010). Esta disociación sería más importante aún para el transporte en coche de viajeros (21% e aumento de tráfico, frente a un incremento del PIB del 43%). COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro Blanco, La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad. Bruselas, 12/9/2001. COM (2001) 370. http://europa.eu.int/eurlex/es/com/wpr/2001/act370es02/com2001_0370es02-01.pdf.

necesidad de movilidad por una planificación desequilibrada de las distancias entre domicilio y lugar de trabajo²⁸⁷.

Con el accidente del *Prestige* se pone claramente en evidencia, sin embargo, la falta de eficacia de las medidas de la Comunidad en materia de transporte de sustancias peligrosas y contaminantes vía marítima. La estrategia global se hace cada día más necesaria, pues cada vez resultan más evidentes las repercusiones que sobre el territorio de la Comunidad tienen sus acciones y políticas o la falta de adopción de las mismas.

Este trágico accidente no sólo dañará los ecosistemas por los efectos directos del vertido, sino que, muy probablemente, provocará una presión añadida sobre los mismos como consecuencia de una reconversión sectorial de los agentes económicos hacia actividades de fuerte impacto sobre el medio ambiente, como la construcción y el turismo. Ello tendrá también importantes efectos sobre la distribución geográfica de la producción en un primer momento, y seguidamente de la población, elementos que sin duda condicionarán la ordenación del territorio de esa región²⁸⁸.

²⁸⁷ En relación con el desarrollo sostenible del transporte, resulta interesante destacar unas propuestas anteriores a estas fechas, como por ejemplo, la Comunicación de la Comisión de 1 de diciembre 1998, sobre la movilidad sostenible en el sector de los transportes (COM (1998) 716 final, en la que se propone como objetivo aplicar una política común de transportes segura, eficaz y competitiva, conjugando los intereses sociales con el respeto hacia el medio ambiente, presentando para ello una evaluación del Quinto Programa de acción sobre medio ambiente (1995-2000); o la Comunicación de la comisión de 10 de junio de 1998, del desarrollo de una red de ciudadanos (COM (1998) 431 final), en la que se propone, en virtud de lo establecido en el tratado de Ámsterdam que incluye el desarrollo sostenible como uno de los objetivos de la Unión Europea, lograr un sistema adaptado y sostenible de transporte local y regional europeo que tiene como finalidad la perentoria necesidad de superar la dependencia de los vehículos particulares con la creación de sistemas de transporte más sostenibles. LORA-TAMAYO, M. *La Política de Transportes*. LINDE PANIAGUA, E. "Políticas Comunitarias". Ed. Colex. Madrid, 2001. Pags. 228 y 229. Los proyectos de Transportes presentados por los Estados miembros y el Parlamento Europeo, cuya inclusión en la lista de proyectos específicos –Lista de Essen– está siendo estudiada por la Comisión son: 1) *Milán-Bolonia y Verona-Nápoles (Italia)*: Longitud, 830 Km. Tipo, Línea mixta de alta velocidad. Plazo fin de obras, 2003. Inversión pendiente en el año 2001, 13.994 M ecus; 2) *Montpellier-Nîmes (Francia)*: Longitud, 50 km. Tipo, Línea de mercancías de alta velocidad y mercancías. Fin plazo obras, 2012. Inversión pendiente en año 2001, 790 M ecus; y 3) *Vilshofen-Straubing (Alemania)*: Longitud, 70 km. Tipo, mejora de la navegabilidad del Danubio. Plazo fin obras, (no está previsto). Inversión pendiente en año 2001, 700 M euros. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad. Bruselas, 12/9/2001. COM (2001) 370 . Pag. 129.

²⁸⁸ El nivel total de daños depende de muchos factores. En primer lugar, depende de la cantidad y del tipo de hidrocarburos vertidos. A este respecto, puede compararse al accidente del Erika. De hecho, el *Prestige* llevaba más del doble de hidrocarburos que el Erika, pero no se sabe cuánto acabará en el océano. Es posible que la mayoría del combustible hundido junto con el buque quede en los tanques. Teniendo en cuenta la fuerte presión a 3.600 metros de profundidad y las bajas temperaturas, es posible que el combustible nunca aflore a la superficie. Por supuesto, mucho depende de adonde vaya el combustible ya

3.3) IMPACTO DE LAS REDES TRANSEUROPEAS

Las RTE de Transporte, Energía y Telecomunicaciones, responden a un doble objetivo: por un lado, mejorar la accesibilidad en el conjunto de la Unión Europea; y por otro, hacer uso óptimo de los equipamientos existentes, favoreciendo la integración de los diferentes modos de transporte y el acceso universal a las nuevas tecnologías de la información.

A través de la creación de RTE de *Trasporte*, se pretende facilitar el transporte de mercancías y personas mejorando las grandes infraestructuras de carreteras necesarias para el mercado interior y para el espacio sin fronteras, lo que supone, tal y como se indica en la Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, a que antes se hizo referencia: garantizar una movilidad de las personas y de los bienes; ofrecer a los usuarios infraestructuras de calidad; basarse en el conjunto de modos de transporte; posibilitar una utilización óptima de las capacidades existentes; interoperabilidad en todos sus elementos; cubrir el conjunto de la Comunidad; prever su ampliación hacia los Estados miembros de la AELC, los países de Europa central y oriental y los países mediterráneos, a través, principalmente de la construcción de las conexiones necesarias para facilitar el transporte; optimizar la eficacia de las infraestructuras existentes; la interoperabilidad de los elementos de la red; y la integración de la dimensión medioambiental en la red²⁸⁹.

vertido. La mancha de combustible tiene gran extensión y es probable por tanto que gran parte de la costa resulte afectada, pero antes de conocer las zonas afectadas y la clase de daños y pérdidas provocadas, no es posible dar ninguna cifra, ni siquiera una estimación aproximada de los costes totales. COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Energía y Transporte. *El accidente del Prestige*. Expediente de Prensa de 21 de noviembre de 2002. http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/prestige/press-package_es.pdf.

²⁸⁹ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24094.htm>. Los proyectos de RTE de Transportes presentados por los Estados miembros y el Parlamento Europeo, cuya inclusión en la lista de proyectos específicos – Lista de Essen- está siendo estudiada por la Comisión son: 1) *Travesía de los Pirineos de gran capacidad*: Longitud, 180 km. Tipo, línea ferroviaria para mercancías. Fin obras, 2002. Inversión pendiente en el año 2001: 5.000 M euros; 2) *Sututtgart-Munich-Salzburg*: Longitud, 713 km. Tipo, Línea Mixta de alta velocidad y mercancías. Fin de obras, 2010. Inversión pendiente en año 2001, 9.501 M euros; 3) *Interoperabilidad de alta velocidad de la red Ibérica*: Longitud, 7800 km. Tipo, Líneas nuevas y adaptadas de alta velocidad. Fin obras, (no está previsto). Inversión pendiente en año 2001,

Una clara muestra de la importancia del desarrollo de las RT de Transporte es el *Tren de Alta Velocidad (AVE)*, que ha transformado la imagen del transporte ferroviario y catapultado a los grandes centros europeos en una nueva relación espacio-tiempo²⁹⁰. Además de incentivar la inversión en las zonas por las que circula, el Ave ofrece indiscutibles ventajas en el ámbito del medio ambiente, pues se trata de uno de los medios de transporte menos contaminantes²⁹¹. En cifras del año 2000, la Red de alta

29.600 M euros; y 4) *Fehmarn Belt*: Longitud, 50 km. Tipo, Puente/Túnel ferroviario y vial. Fin obras, 2013. Inversión pendiente en año 2001, 3650 M euros. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro Blanco. *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*. Bruselas, 12/9/2001. COM (2001) 370 . Pag. 129.

²⁹⁰ Los pioneros del Tren de Alta Velocidad fueron los japoneses. En 1964, los Juegos Olímpicos de Tokio entronizaron la gran velocidad ferroviaria con el Tokkaido, tren convencional de Tokio a Osaka a 210 km/h. Tres años más tarde, el Capitole París-Toulouse alcanzaba una velocidad comparable gracias a modificaciones técnicas en la línea. En 1970, Italia iniciaba la construcción de la línea Direttissima Roma-Florenia para trenes a 250 km/h. Pero sólo en 1981, tras un nuevo récord mundial a 380 km/h, vimos los primeros TGV ir de París a Lyon en 2h40 (hoy dos horas), comparado con las 3h 50 de antes. Desde entonces Francia ha ido desarrollando su red TGV y los resultados se han multiplicado. El 18 de mayo de 1990, el tren 325 del TGV Atlántico alcanzaba los 515,3 Km/h, pulverizando una vez más el récord mundial de velocidad en raíl. Hoy París está a 55 minutos de Mans, (TGV Atlántico), a 1h25 de Bruselas (TGV Norte), 2h55 de Marsella (TGV Mediterráneo). Otros países han entrado en liza. En Italia, la nueva generación de ETR 500, que puede transportar 590 pasajeros a 300 km/h, sucede al célebre Pendolino, tren pendular que alcanzaba 250 km/h en líneas especiales entre Roma y Nápoles, Bolonia y Florenia, Milán, Turín y Lyon. En Alemania, los trenes ICE 3 alcanzan 330 km/h en las líneas Hannover-Wurzburg, Hannover-Berlín, Mannheim-Stuttgart. El AVE español, inaugurado en 1992 con motivo de la Expo internacional de Sevilla, une Madrid a Sevilla con un material parecido al del TGV francés, que viene también de la fábrica de Alstom en la ciudad de Belfort pero para un ancho de vía diferente (1.668mm). El gran trabajo del futuro en Europa consiste en seguir adelante con la alta velocidad pero pensando en la conexión de las redes. Se están construyendo o proyectando más de 2.000 km de líneas, sobre todo entre Bruselas y Lieja, Colonia y Francfort, Madrid y Barcelona, Roma y Nápoles, Nyland y Umea (Suecia) o entre la salida del túnel de la Mancha y Londres. Un número cada vez mayor de nuevas posibilidades transfronterizas nos permite entrever la trama de un verdadero espacio ferroviario continental. COMISIÓN EUROPEA. Investigación Europea. Información. *Europa a alta velocidad* (1/10/2002). <http://europa.eu.int/comm/research/news-centre/es/tra/02-07-tra01a.html>

²⁹¹ El transporte de 1000 toneladas de mercancías a un kilómetro de distancia supone, hablando en términos de contaminación, un gasto de 3,8 euros en el ferrocarril, frente a 7,85 euros en el transporte por carretera. El consumo medio de un tren es de 8,9 gramos de fuel-oil por tonelada y por kilómetro, frente a los 31,3 gramos del transporte por carretera. Un tren de alta velocidad consume 2,51 litros de gasolina pro cada 100 viajeros, por kilómetro, frente a los 5,9 litros del automóvil. Para transportar 100 viajeros a 1 Km de distancia, un Ave emite 4,2 Kg. De CO₂, frente a los 14,1 del automóvil y los 17,1 del avión. Un tren de mercancías de 30 vagones permite evitar la circulación (y la contaminación) de 60 camiones. En 1000, el ferrocarril era responsable de la emisión de 7,7 millones de toneladas de CO₂ en la atmósfera, sin contar las emisiones debidas a la producción de electricidad, frente a los 743,3 millones de toneladas producidas por el transporte en carretera. COMISIÓN EUROPEA. Investigación Europea. Información. *Europa a alta velocidad* (1/10/2002). <http://europa.eu.int/comm/research/news-centre/es/tra/02-07-tra01a.html>

Velocidad suma 2.500 Km: Francia (1.147km); Alemania (510 km); España (377 Km)²⁹²; Italia (259 Km); y Bélgica (74 Km).

Asimismo, al favorecer la interconexión, la interoperabilidad y el desarrollo de las RTE de *Energía* y el acceso a las mismas, la Comunidad pretende contribuir a la puesta en práctica del mercado interior en general y del mercado interior de la energía en particular; a la cohesión económica y social; y a la seguridad de abastecimiento energético de la Comunidad, según establece la *Decisión 1254/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 1996, relativa a un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía*, modificada posteriormente mediante Decisión 1047/97/CE, del Parlamento Europeo, de 29 de mayo de 1997 y 1741/1999/CE, del Consejo, de 29 de julio de 1999, y posteriormente, con el fin de determinar las especificaciones de los proyectos de interés común en el sector de las redes transeuropeas de energía de la Decisión 1254/96/CE, la Decisión de la Comisión 761/2000/CE, de 16 de noviembre²⁹³.

Para ello, la Comunidad propone²⁹⁴:

—Para las RTE de *electricidad*: la conexión de las redes de electricidad aisladas a las redes interconectadas europeas; el desarrollo de las interconexiones entre los Estados miembros así como de las conexiones interiores indispensables para el

²⁹² El proyecto de AVE Sur se inició en 1991 con el fin de conectar la península ibérica con la red de francesa de trenes de alta velocidad y mejorar de este modo las relaciones comerciales entre España y el resto de Europa. El proyecto requiere la construcción de nuevas líneas y la adaptación de las antiguas a los trenes de alta velocidad. Se prevén 1 601 km de vías entre Irún, en el País Vasco, Valladolid, Madrid, Barcelona y Perpiñán. Esta obra de gran envergadura se divide en dos partes: la rama mediterránea y la rama atlántica. La primera permite enlazar con el tren de alta velocidad París-Lyon-Marsella y la segunda con el tren de alta velocidad atlántico París-Burdeos. Gracias a estas obras, Madrid sólo estará a tres horas de Barcelona, en lugar de las siete horas actuales. La nueva línea aumentará también un 400% la capacidad de transporte entre ambas ciudades. Las obras, que suponen en total una inversión de 10 072 millones de euros, concluirán en principio en 2004. LÓPEZ CORRAL, A. España. Los transportes conectan la periferia. Inforegio Panorama. Revista trimestral de los agentes de desarrollo regional. Enero, 2001. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/panorama2/pano2_es.htm

²⁹³ En el anexo de esta Decisión del año 2000 se hace una relación de los proyectos de interés común de RT de Energía, de electricidad y de gas, establecidos por la Decisión 1254/96/CE, quedando derogada la Decisión 97/548/CE. COMISIÓN EUROPEA. Decision n° 761/2000/EC of 16 November 2000, setting out the specifications for projects of common interest. COM (2000) 2683 final. <http://europa.eu.int/comm/energy/ten-e/en/projects.html>

²⁹⁴ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/127011.htm>.

funcionamiento de las interconexiones; y el desarrollo de las conexiones con terceros países (de Europa y de la cuenca mediterránea) que contribuyen a aumentar la fiabilidad y la seguridad de las redes eléctricas de la Comunidad o al suministro en electricidad de la Comunidad;

- Para las RTE de *gas natural*, introducción del gas natural en nuevas regiones; la conexión de las redes aisladas a las RTE (incluidos los perfeccionamientos que éstas requieran a tal fin), así como la conexión de las redes separadas; y el aumento de las capacidades de transporte, recepción y almacenamiento (necesarias para satisfacer la demanda) y diversificación de las fuentes y vías de recorrido del gas natural.

La infraestructura energética es, por tanto, un requisito importante para la actividad económica y la cohesión, tanto en el interior de la Unión Europea, como en relación con los países en proceso de adhesión. Como se señaló en la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la infraestructura energética europea, de 20 de diciembre de 2001*, los Fondos Regionales de la Comunidad han contribuido de forma importante al desarrollo de las infraestructuras energéticas, sobre todo en relación con la introducción del gas natural en nuevas regiones. El buen funcionamiento del sector de abastecimiento y distribución de energía será fundamental para el desarrollo económico y social de los países candidatos con miras a cumplir los criterios de adhesión. Es previsible que, durante los próximos veinte años, la demanda de gas y electricidad crezca en los países candidatos a un ritmo mucho mayor que en la Unión Europea y posiblemente se duplique en ambos casos. Por consiguiente, resulta evidente que los países candidatos necesitarán fuertes inversiones en infraestructuras²⁹⁵.

²⁹⁵ En este sentido, En el proceso de elaboración de la Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo, titulada *Infraestructura energética europea*, de 2001, los países candidatos han sido invitados a proporcionar información sobre los interconectores de gas y electricidad que está previsto construir entre la UE y los países candidatos, así como entre estos mismos. A continuación se enumeran estos proyectos, de acuerdo con la información recibida durante el proceso de consultas. 1) En relación con las RTE de electricidad: a) ampliación de la capacidad de transporte entre Eslovaquia y Hungría, Polonia, Austria y Ucrania; b) ampliación de la capacidad de transporte entre la República Checa y Polonia, Eslovaquia, Alemania y Austria; c) interconector eléctrico Lituania-Polonia (como parte del anillo báltico); d) reforzamiento de las interconexiones Polonia-Alemania; e) interconexión Eslovenia-Italia; f) interconexión Eslovenia-Hungría g) línea del Adriático (UCTE-Grecia); h) interconexión Grecia-Turquía; i) interconexión Turquía-Bulgaria; y j) interconexión Estonia-Finlandia. Además, se estudia sincronizar e interconectar la red de la UCTE con Bulgaria, Rumania, Turquía, Ucrania occidental y los países del

Finalmente, a través del desarrollo de la interconexión de las RTE de *Telecomunicaciones*, se facilita la transición hacia la sociedad de la información, se mejora la competitividad de la industria europea y se afianza el mercado interior, reforzando la cohesión económica y social de las regiones de la Comunidad.

Para ello, tal y como indica la *Decisión n° 1336/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1997, relativa a un conjunto de orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicación*, se propone la identificación de proyectos de interés común para el establecimiento de un programa de trabajo; la sensibilización de los ciudadanos, los agentes económicos y las administraciones públicas sobre los beneficios que podrán obtener de los nuevos servicios y aplicaciones avanzadas de telecomunicaciones transeuropeas; el fomento de las iniciativas conjuntas de usuarios y proveedores para poner en marcha proyectos en el ámbito de las redes transeuropeas de telecomunicación y, en particular, de las redes de banda ancha; el otorgamiento de ayudas, con los medios previstos en el Tratado, para las iniciativas de estudio y validación de la viabilidad y ulterior implantación de aplicaciones, en especial de interés colectivo, y el fomento de la colaboración entre el sector público y privado, en particular en forma de asociaciones; la promoción de la oferta y utilización de servicios y aplicaciones dirigidas a las PyME y a los usuarios profesionales; y la promoción de la interconectividad de las redes, de la interoperabilidad de los servicios y aplicaciones de

Magreb. 2) En relación con las RTE de gas: a) Noruega-Suecia/Dinamarca-Polonia (incluido el gasoducto del Báltico-Dinamarca-Polonia; b) Países bálticos-UE (posiblemente como parte del proyecto Norte-TransGas); c) Bulgaria: Reforzamiento del sistema de tránsito, ampliación de la capacidad de almacenamiento y modernización de los equipos compresores y medidores; d) interconector Lituania/Estados bálticos-Polonia; e) Austria: Conexión con la República Checa y Croacia y Bosnia vía Eslovenia; e) Polonia: Potencial de almacenamiento considerable; f) Letonia: ampliación del almacenamiento de Incukalns; g) Lituania-Letonia: Construcción de una estación medidora fronteriza; h) interconexión Rumania-Hungría; i) interconector Rumania-Moldavia; j) Rumania: Desarrollo del almacenamiento; k) Rumania: Modernización del gasoducto de tránsito para Bulgaria, Grecia y Turquía; l) Polonia-Eslovaquia: Yamal-interconexión norte/sur entre las líneas de tránsito de Polonia y Eslovaquia; m) Malta: Interconexión con Italia o derivación al gasoducto Libia-Sicilia (en fase de estudio); y n) Turquía: interconexiones con la UE para el gas procedente de las regiones del Mar Caspio y Oriente Próximo. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo. *Infraestructura energética europea*. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Decisión n° 1254/96/CE por la que se establece un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, la Consejo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, sobre la aplicación de las orientaciones para las RTE de Energía, durante el período 1996-2001. Bruselas, 20/12/2001. COM (2001) 775 final. Pags. 36 y 37.

banda ancha y de la infraestructura por ellos exigida, en particular en el contexto multimedia, y de la interoperabilidad entre los servicios y aplicaciones existentes y los de banda ancha²⁹⁶.

El programa comunitario *eTEN* pretende servir de apoyo al despliegue transeuropeo de servicios basados en las redes de telecomunicación (servicios electrónicos). Se centra fundamentalmente en los servicios públicos, especialmente en las áreas en las que Europa presenta una ventaja competitiva. El programa tiene por objetivo la aceleración de la adopción de servicios para apoyar un modelo de sociedad europea integrada y cohesionada. Sus objetivos no hacen sino ratificar la misión de *eEuropa* en favor de una "sociedad de la información para todos". Este programa trata de fomentar los servicios de interés público que permitan al ciudadano, las empresas y la administración beneficiarse al máximo de las ventajas de una sociedad electrónica suprimiendo las diferencias en el acceso a este medio que amenazan con dejar rezagada a una parte de la sociedad, con el fin de eliminar las barreras a la libre circulación de personas, bienes y servicios en el territorio europeo para la creación de un mercado común.

Se trata de un proyecto que se ha desarrollado a lo largo de más de 50 años y que sigue siendo altamente prioritario de cara a garantizar la prosperidad, estabilidad y seguridad de Europa frente a los desafíos que se registran a nivel mundial. La *sociedad de la información*, cuyos servicios en red son cada vez más fundamentales, ofrece muchas oportunidades, casi todas acompañadas de los riesgos correspondientes. Una tecnología sofisticada permite la oferta de unos servicios igualmente sofisticados, pero la falta de cualificación para acceder a dichos servicios y servirse de ellos puede traducirse en exclusión social.

La Unión Europea cuenta con una gran riqueza de nacionalidades, culturas y tradiciones. Sin embargo, a la hora de desarrollar los servicios electrónicos, existe el

²⁹⁶ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24145.htm>. El proyecto de RTE de Telecomunicaciones presentado por los Estados miembros y el Parlamento Europeo, cuya inclusión en la lista de proyectos específicos –Lista de Essen– está siendo estudiada por la Comisión es el denominado *GALILEO*, sistema europeo de navegación por satélite, cuya finalización se prevé para el año 2008, siendo la inversión pendiente, en el año 2001, de 3.250 M de euros. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad. Bruselas, 12/9/2001. COM (2001) 370. Pag. 129.

peligro de que surjan lagunas allí donde los grupos lingüísticos o las fronteras de las administraciones nacionales impidan el flujo de servicios. Este problema se ha tenido presente a la hora de desarrollar la RTE de Telecomunicaciones²⁹⁷.

Asimismo, la iniciativa de la Unión Europea y de la Agencia Europea del Espacio, GALILEO, está destinada al desarrollo, la implantación u la operación de un avanzado sistema de navegación por satélite, de titularidad civil y cobertura global²⁹⁸.

La navegación por satélite ofrece ventajas evidentes para el transporte en todas sus modalidades: 1) *transporte por carretera*: en los sistemas de gestión de tráfico basados en la navegación por satélite, el conductor recibe información actualizada sobre el tráfico y el estado de las carreteras; 2) *aviación civil*: la combinación de la navegación por satélite con sistemas de comunicaciones adecuados ofrece rutas más cortas, accesos más rápidos a los aeropuertos mediante procedimientos de control del tráfico simplificados, y en definitiva, un uso más eficiente de los medios aeronáuticos y aeroportuarios; 3) *sector marítimo*: se utiliza en todas las fases de un viaje, y para el control de flotasw pesqueras y el seguimiento de contenedores; 4) *ferrocarriles*: para la gestión de la flota y para el control de la señalización y de la propia red.

No obstante, su utilidad se extiende hacia otros sectores. En este sentido, GALILEO será útil para una amplia gama de profesiones del ámbito industrial, especialmente en ingeniería civil y planificación urbana, que tendrán en él una herramienta topográfica potente. Además, ofrecerá la posibilidad de mejorar la agricultura y la pesca, la minería y la extracción de petróleo y gas, y dará apoyo a los servicios de emergencia y de búsqueda de salvamento, así como en la prevención de incendios o de inundaciones. Estos nuevos servicios tendrán también importantes repercusiones en la comunidad

²⁹⁷ COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de la Sociedad de la Información. *Qué es eTen. Un programa comunitario de apoyo al lanzamiento de servicios electrónicos a través de Europa para una sociedad de la información global*. <http://www.ten-telecom.org/es/context.html>.

²⁹⁸ AENA, ALCATEL, CASA, GMV, HISPASAT, INDRA y SENER. "Galileo. Hacia un nuevo sistema de navegación pro satélite". Grupo Seguimiento GSS. www.alcatel.es/espacio/pdf/galileodigital.pdf.

científica, mientras que el ciudadano medio podrá utilizar los numerosos servicios de localización²⁹⁹.

3.4) IMPACTO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

En tanto que actividad comercial, la agricultura se orienta fundamentalmente a la producción, por lo que depende de la existencia de recursos naturales, cuya explotación ejerce una gran presión sobre el medio ambiente.

Los avances técnicos y los intereses comerciales, que tratan de maximizar beneficios y minimizar costes, han conllevado una marcada intensificación de la agricultura en los últimos cuarenta años, especialmente a través del desarrollo de la Política Agrícola Común (PAC).

Los cambios medioambientales más relevantes que se han acelerado por la intensificación de la agricultura son principalmente:

1. *Modificación de los paisajes:*

La destrucción de setos vivos, cercas de piedra y zanjas, así como la desecación de terrenos pantanosos, han contribuido a la pérdida de hábitats valiosos para muchas aves,

²⁹⁹ La navegación por satélite ofrece ventajas evidentes para la gestión del transporte. Contribuye a aumentar la seguridad, agilizar las operaciones de tráfico, reducir la congestión y el deterioro del medio ambiente y facilitar el desarrollo multimodal. Las actuales constelaciones GPS (Estados Unidos) y GLONASS (Federación Rusa) no pueden garantizar la fiabilidad y disponibilidad indispensables para el transporte, sobre todo de viajeros. La puesta en marcha del sistema europeo puede solucionar esos inconvenientes. COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión de 10 de febrero de 1999: Galileo - La participación de Europa en una nueva generación de servicios de navegación por satélite* [COM(1999) 54 final]. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/124205.htm>

plantas y otras especies. En algunas zonas, la intensificación ha provocado un uso excesivo de los recursos hídricos y ha incrementado la erosión del suelo.

En los últimos quince años ha aumentado el reconocimiento de que la diversidad de paisajes y la consiguiente biodiversidad, forjadas por la agricultura a lo largo de siglos y que ha producido un entorno seminatural único con una rica variedad de especies dependientes de la continuación de la agricultura, puede resultar dañado por la intensificación de la agricultura. Un paisaje puede considerarse como un sistema que comprende una geología, uso del suelo, características naturales e integradas, fauna y flora, cursos de agua y clima específicos. A esto deben añadirse modelos de asentamiento y factores socioeconómicos³⁰⁰.

Es posible que la agricultura no sea el rasgo destacado de todos los paisajes, pero sigue siendo el principal uso de la tierra, con el 51 % del territorio de la Unión Europea. De esta forma, los agricultores han sido responsables, históricamente y en gran medida de manera inconsciente, del desarrollo y gestión del paisaje. Al tiempo que se dedicaban a la producción de alimentos, fibras o combustible para su subsistencia o con fines lucrativos, han proporcionado beneficios medioambientales, sociales y recreativos de forma desinteresada. La conservación y la mejora de la calidad del paisaje permite cumplir los deseos de quienes anhelan tener una verdadera experiencia en el campo, cerca de la naturaleza y lejos de las zonas muy pobladas. El paisaje es, por lo tanto, un componente esencial del potencial turístico de las zonas rurales.

Las características físicas del paisaje están vinculadas de forma inextricable con los métodos agrarios, que le han dado forma. Al igual que sucede con la biodiversidad, el paisaje puede verse amenazado por el abandono de la agricultura o por cambios en los

³⁰⁰ La biodiversidad, los hábitats y los paisajes plantean dificultades concretas, dado que, al margen de la reserva global de especies o hábitats naturales, la Comunidad está particularmente interesada en la diferenciación y diversidad. El apego de los europeos a las zonas rurales no sólo se debe al interés estético de los paisajes y a la riqueza de la flora y la fauna, sino también a su enorme diversidad y a la gran variedad de especies que las habitan. En consecuencia, el impacto global debe reflejar los efectos acumulados y diferenciados que se obtienen al agregar las circunstancias ambientales propias de cada lugar. En este sentido, el paisaje puede ser de gran utilidad para la clasificación de ecosistemas europeos diferenciados. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Indicadores para la integración de las consideraciones medioambientales en la Política Agrícola Común*. Bruselas, 26/1/2000. COM (2000) 20 final.

métodos. Cuando se creó el paisaje agrícola, la necesidad económica era la fuerza motriz y la respuesta de los agricultores fue la adopción de la mejor tecnología agrícola disponible. Así pues, eran necesarias las cercas de piedras para despejar los campos y controlar el ganado. Sin embargo, la tecnología ha evolucionado hasta el límite de que los métodos tradicionales no resultan rentables, y por tanto, son abandonados³⁰¹.

En zonas agrícolas marginales, la conservación del paisaje cultural se enfrenta con un doble desafío: la sociedad no sólo quiere que los agricultores adopten determinadas prácticas medioambientales, sino que deben permanecer en la tierra. El abandono total o parcial que se manifiesta en forma de infrautilización, descuido o concentración agraria, es una realidad en algunas partes de la Unión Europea y es evidente que cuando la agricultura decaiga se impondrán los matorrales y el monte, y el paisaje abierto acabará desapareciendo. En las zonas productivas, los agricultores serán presionados para obtener un máximo de producción y eliminar características del paisaje.

2. Deterioro del suelo:

La intensificación puede plantear problemas no sólo para el paisaje y la biodiversidad, sino también para el suelo, el agua y el aire. El abandono de los usos agrarios de la tierra, básicamente por razones económicas, también genera presiones sobre el paisaje y la biodiversidad. En Europa, el abandono de las actividades agrarias puede dañar la biodiversidad y en ningún caso llevaría a la recuperación de la situación natural original. De ahí que los problemas que plantean tanto la intensificación como el abandono de la

³⁰¹ Nadie que se dedique a la agricultura con fines comerciales pensaría en construir una cerca de piedras en lugar de una valla; ya no hay mercado para el salzmimbre. Al contrario, el explotador agrícola que opta por métodos agrícolas económicamente rentables en 1998 descubre que muchos rasgos tradicionales del paisaje tienen que ser sacrificados. De esta forma, las terrazas de piedras o de tierra pueden empezar a deteriorarse, lo que conduce a la erosión e incluso a la pérdida de potencial agrícola. Las cercas de piedra resultan costosas de restaurar y su función agropecuaria ha sido sustituida por la valla eléctrica. El paisaje vivo, como son los árboles desmochados o en bosquecillos, los terrenos pequeños e irregulares, los bosques y setos vivos del campo, un mosaico variado de usos de la tierra, y los modelos de rotación tradicionales, incluidos los pastos en alternancia y el barbecho, también están amenazados por la realidad comercial con que se enfrenta la agricultura. COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre las *orientaciones para una agricultura sostenible*. COM (1999) 22 final.

agricultura afecten a la relación entre agricultura y medio ambiente y a las futuras bases del modelo europeo de agricultura sostenible.

La nueva reforma de la PAC presentada en la Agenda 2000 tiene por objeto lograr los ajustes estructurales necesarios en los principales sistemas de mercado y una decidida política de desarrollo rural, asegurando las prácticas agrícolas necesarias para proteger el medio ambiente y para preservar el paisaje rural³⁰².

Las medidas agroambientales incluyen formas de utilización de la tierra compatibles con la protección y mejora del medio ambiente, el paisaje y sus características, los recursos naturales, el suelo y los recursos genéticos. Los principales objetivos de las medidas en las zonas desfavorecidas están dirigidos a garantizar la continuidad de la agricultura y el mantenimiento de una población rural viable, preservar el paisaje y promover la continuación de una agricultura sostenible.

La "agricultura sostenible" exige una gestión de los recursos naturales que garantice los efectos positivos también en el futuro. Esa definición de sostenibilidad traduce el propio interés de los agricultores, si bien una visión más global del término abarca características más generales, vinculadas a la tierra y los usos de la tierra -protección de paisajes, de hábitats y de la biodiversidad- y a objetivos generales como la calidad del agua potable y del aire. En consecuencia, con una perspectiva más amplia, el uso

³⁰² Como ya se ha estudiado anteriormente, la necesidad de integrar los problemas del medio ambiente en la agricultura se plasmó en el *Acta Única* de 1986. En la *Cumbre de Río* los Estados signatarios aprobaron varias declaraciones y acuerdos importantes para la agricultura. El *Quinto Programa* de acción en materia de medio ambiente, y su revisión en 1995, reforzaron la necesidad de integrar los aspectos medioambientales en la PAC. El *Tratado de Amsterdam* incorporó el desarrollo sostenible a los objetivos de la Unión Europea al mismo tiempo que mantuvo las actuales bases del Tratado para las políticas medioambiental y agrícola. El *Consejo Europeo de Cardiff*, en junio de 1998, registró los esfuerzos de la Comisión por integrar los aspectos medioambientales en todas las políticas comunitarias y la necesidad de evaluar con esta óptica cada decisión concreta. El *Consejo Europeo de Viena*, de diciembre de 1998, insistió en la necesidad de asegurar que las decisiones de la política agrícola aborden adecuadamente los problemas medioambientales, en el contexto de la *Agenda 2000*. La integración de los aspectos medioambientales en la PAC debe tener en cuenta las medidas generales de la política medioambiental destinadas a evitar la contaminación, minimizar las actividades agrarias perjudiciales para el medio ambiente y preservar el patrimonio natural. Entre la legislación comunitaria de mayor importancia para la agricultura figuran las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves silvestres, las disposiciones sobre protección del agua y la directiva sobre nitratos. COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre las *orientaciones para una agricultura sostenible*. COM (1999) 22 final.

adecuado de la tierra y los recursos naturales para la producción agrícola ha de guardar un equilibrio con los valores sociales relativos a la protección del patrimonio ecológico y cultural³⁰³.

Por lo que respecta a la infrautilización del suelo agrícola, el abandono puede tener consecuencias desastrosas en el entorno natural. En las zonas montañosas, otras zonas desfavorecidas como las tierras áridas y las zonas septentrionales, el cese de la agricultura deja paso rápidamente al crecimiento de matorrales y posteriormente de bosque, con una pérdida de los niveles superiores de biodiversidad, vinculados al medio ambiente agrario. Sin embargo, la persistencia de la agricultura puede no bastar para la conservación de la biodiversidad si faltan los métodos adecuados. Así, cuando el pastoreo controlado ha sido sustituido por sistemas de explotación ganadera a gran escala, el entorno seminatural puede deteriorarse.

³⁰³ La creciente concienciación acerca de la necesidad de integrar los problemas medioambientales en las políticas comunitarias se recogió en el *Acta Única* de 1986, lo que supone integrar en las demás políticas los requisitos de protección del medio ambiente. En 1987 la Comisión abordó este tema en un documento titulado "*Agricultura y medio ambiente*". El debate sobre la integración de las políticas medioambientales no ha quedado confinado a Europa; en la *Cumbre de Río de 1992*, los Estados signatarios aprobaron varias declaraciones y acuerdos importantes para la agricultura y la silvicultura; en concreto se llegó a un acuerdo sobre el concepto de desarrollo sostenible y se aprobaron convenios legalmente vinculantes sobre cambio climático, diversidad biológica y desertificación. La reforma de la PAC en 1992 introdujo instrumentos específicos para fomentar una producción menos intensiva, para reducir los excedentes del mercado y disminuir la presión sobre el medio ambiente. Esta reforma vino acompañada de los programas agroambientales y de forestación, centrados específicamente en la protección del medio ambiente. Desde 1992 las medidas agroambientales han sido el eje del planteamiento medioambiental de la agricultura dentro de la PAC. El *Quinto Programa* de acción en materia de medio ambiente, entre cuyos objetivos se encuentran la protección del agua, del suelo y de los recursos genéticos, señalaba la agricultura como uno de los cinco sectores prioritarios. La revisión del programa reforzó la necesidad de integrar los aspectos medioambientales y subrayó la necesidad de mejorar la integración del medio ambiente en los regímenes de mercado común, entre otras cosas mediante un inventario de los efectos medioambientales, el desarrollo de criterios medioambientales y mejores prácticas y la evaluación de las políticas fundamentales. El *Tratado de Amsterdam* define el desarrollo sostenible como un objetivo de la Unión Europea, al mismo tiempo que mantiene las actuales bases del Tratado para las políticas medioambiental y agraria. La agricultura sigue siendo una política comunitaria, en la que todos los instrumentos de la PAC son decididos por el Consejo de Ministros, lo que permite que los aspectos relativos al medio ambiente sean debatidos, decididos y aplicados en toda la Unión Europea de forma eficiente y con un efecto directo. La nueva reforma de PAC propuesta como parte de la *Agenda 2000* está diseñada para lograr los necesarios ajustes estructurales en algunos de los principales regímenes de mercado y el establecimiento de una importante política de desarrollo rural. Los aspectos medioambientales, elemento básico del Tratado de Amsterdam, constituyen un importante elemento en las propuestas de la Comisión, tanto para integrarlos en las normas de la PAC como para asegurar las prácticas agrarias necesarias para salvaguardar el medio ambiente y preservar el mundo rural. COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre las *orientaciones para una agricultura sostenible*. COM (1999) 22 final.

Las ayudas de la PAC desempeñan un papel primordial en el mantenimiento de sistemas agrícolas amenazados, sobre todo a través de las medidas para las zonas desfavorecidas, en especial en zonas marginales en las que sin esas ayudas, cesaría la actividad agrícola. Además, las medidas agroambientales constituyen una parte esencial de los esfuerzos destinados a conservar en dichas zonas la biodiversidad que depende de la agricultura. Son, por lo tanto, un factor fundamental, vivo y práctico, del enfoque comunitario en materia de protección de la biodiversidad³⁰⁴.

Tal y como señala la Comisión, una de las tareas básicas en los próximos años consistirá en perfeccionar, aplicar y supervisar la Estrategia de Integración Sectorial del Consejo de Agricultura, que valora el alcance de los objetivos de la agricultura sostenible según los siguientes términos³⁰⁵:

³⁰⁴ Para mejorar la transparencia y fiabilidad y garantizar la validez de los procesos de seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad de la agricultura, es importante contar con *indicadores agroambientales* adecuados, los cuales harán posible que las actuaciones que se lleven a cabo sean considerablemente más eficaces y contribuirán a los procesos de evaluación global. Ahora bien, para ser significativos, dichos indicadores deben ofrecer una visión suficientemente exacta de los procesos y relaciones subyacentes que vinculan la actividad humana con el medio ambiente. Esto se aplica en especial a la agricultura porque se trata de un ámbito en el cual esa relación es sumamente compleja y la actividad en sí entraña una serie de procesos biofísicos diferenciados en función del lugar en el que se ejerce. Por consiguiente, los indicadores aplicables a la política agrícola deben reflejar las características específicas del sector. Por ahora es posible establecer una serie parcial de indicadores que permiten supervisar la integración de las consideraciones medioambientales en la PAC. Esta serie irá evolucionando a medida que se perfeccionen y completen los indicadores. Éstos se basan fundamentalmente en los trabajos que ha realizado en este ámbito la OCDE y que vienen respaldados por los estudios de *EUROSTAT* (para proporcionar la información estadística básica que le solicita la Comisión); *la Agencia Europea de Medio Ambiente* (cuyos temas prioritarios son las emisiones, residuos, protección de la naturaleza, calidad del aire, recursos hídricos, zonas costeras y marinas, suelos, cubierta vegetal, productos químicos, ruido, y repercusiones para la salud); *el Centro Común de Investigación y el proyecto de investigación ELISA* (uno de cuyos ámbitos de estudio es el paisaje). En principio, muchos de estos indicadores podrían ser operativos a corto o medio plazo, dependiendo de que puedan obtenerse los oportunos datos a nivel subnacional. Sin embargo, en relación con algunos conceptos, tales como la gestión de las explotaciones, el hábitat, el paisaje y la biodiversidad, la definición de indicadores operativos sigue siendo un serio desafío. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Indicadores para la integración de las consideraciones medioambientales en la Política Agrícola Común*. Bruselas, 26/1/2000. COM (2000) 20 final. Pags. 2 y ss.

³⁰⁵ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Indicadores para la integración de las consideraciones medioambientales en la Política Agrícola Común*. Bruselas, 26/1/2000. COM (2000) 20 final. Pag. 24.

Marco de supervisión de la estrategia de integración del Consejo de Agricultura

| Tema | Objetivos específicos de la estrategia | ¿Qué medidas están tomando los poderes públicos para mejorar la situación? | ¿Qué mejoras se están introduciendo en las prácticas agrarias? | ¿En qué medida se han incrementado los procesos beneficiosos y han disminuido los nocivos? | ¿Qué efecto tiene ello sobre la situación del medio ambiente? | ¿En qué medida se han alcanzado los objetivos específicos? |
|-------------------------|---|--|--|---|--|--|
| Agua | <ul style="list-style-type: none"> Reducción de la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales Reducción del consumo Reducción de agua para riego Reducción de la lixiviación de nitratos y fosfatos | <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: auto;"> <p>Seguimiento de los programas de desarrollo rural, las organizaciones de mercados y las políticas ambientales</p> </div> | | <ul style="list-style-type: none"> Mejora del balance de nitrógeno en la superficie del suelo Reducción de la extracción de aguas subterráneas Reducción del déficit hídrico | <ul style="list-style-type: none"> Reducción de nitratos y pesticidas en el agua Mejora del nivel de la capa freática | <ul style="list-style-type: none"> Aumento de la eficiencia ambiental del consumo agrícola de agua Aumento de la contribución de la agricultura a la calidad del agua. |
| Productos agroquímicos | <ul style="list-style-type: none"> Reducción de los riesgos ambientales del uso de pesticidas | | | <ul style="list-style-type: none"> Reducción de la contaminación del suelo por pesticidas | <ul style="list-style-type: none"> Reducción de pesticidas en el agua Mayor riqueza de especies | <ul style="list-style-type: none"> Aumento/conservación de la diversidad de especies Aumento de la contribución de la agricultura a la calidad del agua. Aumento de la eficiencia ambiental del uso de pesticidas |
| Suelo | <ul style="list-style-type: none"> Reducción de la degradación física, química y biológica del suelo Reducción de la erosión y fomento de sistemas agrarios adecuados | | | <ul style="list-style-type: none"> Reducción de la erosión del suelo Mejora del balance de nitrógeno en la superficie del suelo Reducción de la desincrustación de la cubierta vegetal | <ul style="list-style-type: none"> Mejora de la calidad del suelo | <ul style="list-style-type: none"> Aumento/conservación de los hábitats y la diversidad de especies Aumento de la eficiencia ambiental del uso del suelo |
| Cambio climático | <ul style="list-style-type: none"> Reducción de CH₄, N₂O y otros gases de efecto invernadero Aumento de la producción no alimentaria Promoción del uso de energía renovable procedente de la biomasa y los biocombustibles | | | <ul style="list-style-type: none"> Reducción de las emisiones de CH₄ | <ul style="list-style-type: none"> Aumento de la energía procedente de fuentes renovables | <ul style="list-style-type: none"> Reducción de la contribución de la agricultura a los gases de efecto invernadero Aumento del porcentaje de biocombustibles en el consumo total de energía Aumento de la eficiencia ambiental |
| Paisaje y biodiversidad | <ul style="list-style-type: none"> Preservación de los paisajes, los hábitats y la biodiversidad Preservación del material genético de los cultivos y los animales domésticos | | | <ul style="list-style-type: none"> Destrucción de la cubierta vegetal Aumento de la diversidad genética agraria Preservación de hábitats seminaturales | <ul style="list-style-type: none"> Preservación de paisajes de gran valor natural y cultural Riqueza de especies (indicador referido a las aves) | <ul style="list-style-type: none"> Preservación de la riqueza y diversidad del paisaje Preservación/aumento de la biodiversidad |

3.5) IMPACTO DE LA POLÍTICA DE I+D

Tal y como se señaló más arriba, la Política de I+D comunitaria tiene los objetivos generales marcados desde el Tratado de Maastricht y que se concretan en el art. 163 TCCE: fortalecimiento de las bases científicas y tecnológicas de la industria; desarrollo de su competitividad; y fomento de todas las acciones de investigación necesarias en virtud de los demás capítulos de Tratado de la Comunidad, lo que significa que la política comunitaria de I+D no sólo está destinada a lograr sus propios objetivos concretos, que se señalan en el art. 163.2 TCCE, sino también y de la misma manera, los fines enunciados en el art. 2 TCCE.

La Comunidad, por tanto, podrá promover la investigación en todo tipo de campos: medio ambiente, sanidad, infraestructuras, turismo, etc, para lograr los objetivos del Tratado, para lo cual estimulará, *en todo su territorio*³⁰⁶, a las empresas, a los centros de

³⁰⁶ La referencia al conjunto del territorio de la Comunidad trae causa del debate generado a propósito de los deseos de algunas delegaciones por introducir en este Capítulo una referencia a la Cohesión Económica y Social. Aunque estos deseos quedaron reducidos a esa expresión con el propósito de no

investigación y a las Universidades en sus esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico de alta calidad (art. 163.2 TCCE).

Ejemplo paradigmático de promoción de la investigación con efectos sobre la ordenación del territorio son las llamadas *tecnópolis*³⁰⁷ (o parques científicos y tecnológicos)³⁰⁸, en las que se fomenta la creación o instalación de industrias innovadoras basadas en la tecnología, o de empresas del sector terciario con alto valor añadido, a partir de un sistema de gestión propio que participa activamente en los procesos de transferencia tecnológica e incremento del valor añadido de las empresas allí instaladas.

La iniciativa en la construcción de los parques ha variado en cada país. Mientras en Estados Unidos la iniciativa universitaria, con ayuda en ciertos casos estatal o municipal³⁰⁹. Sus objetivos eran tres: 1) conseguir ingresos extra por parte de las Universidades a través del desarrollo inmobiliario de los terrenos en los que se ubicaba el parque; 2) atraer centros de I+D de grandes empresas; y 3) aprovechar la capacidad

restringir la investigación a mero instrumento del desarrollo regional, el tenor del artículo expresa con suficiente claridad los deseos del legislador en ese sentido. PAÍS RODRÍGUEZ, R. Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico. Incluido en LINDE PANIAGUA, E. "Políticas Comunitarias". Ed. Colex. Madrid, 2001. Pag. 538.

³⁰⁷ Un interesante y pormenorizado estudio de estos proyectos se encuentra en CASTELLS, M. Y may, P. "Las Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI". Alianza editorial. Madrid, 1994.

³⁰⁸ Según la *International Association of Science Parks (IASP)* por regla general cuando se habla de *parque tecnológico*, se trata de proyectos de dimensiones medias o grandes, no necesariamente vinculados a una Universidad, orientados a la instalación de empresas tecnológicas y que, con determinadas limitaciones, pueden llegar a albergar actividades productivas. En lo que respecta a su oferta de suelo, suele estar sin edificar, aunque dotado de equipamientos avanzados. Por el contrario, cuando se habla de *parques científicos*, normalmente se alude a proyectos de dimensiones medias o pequeñas, vinculados a una Universidad o desarrollados por la ésta, y enfocados a la generación de nuevas empresas, habitualmente *spin offs* universitarios, y con una oferta comercial más centrada en la venta y alquiler de espacio de oficina ya equipado. FUNDACIÓN COTEC. "Los Parques Científicos y Tecnológicos. Los Parques en España". Ayuntamiento de Gijón. Colección Encuentros Empresariales COTEC. Pag. 29.

³⁰⁹ Los primeros parques se crearon a mediados de los años cincuenta en EEUU. La primera hornada la constituyeron tres parques: el *Stanford Research Park*, en California, el *Research Triangle Park (RTP)*, en Carolina del Norte, y el *University City Science Center*, en Filadelfia. FUNDACIÓN COTEC. "Los Parques Científicos y Tecnológicos. Los Parques en España". Ayuntamiento de Gijón. Colección Encuentros Empresariales COTEC. Pag. 30.

científica de las Universidades como factor de generación de nuevas actividades económicas.

Por lo tanto, muchas regiones han adoptado la decisión de apostar por este tipo de desarrollo, en detrimento de otras formas más tradicionales, creando entornos de innovación y de generación de actividades tecnológicamente avanzadas, para contribuir al desarrollo económico general del área en donde se encuentren instaladas³¹⁰.

Por tanto, y una vez más, la acción de la Comunidad en una determinada política puede lograr efectos dirigidos hacia la cohesión de sus regiones, pero en este caso, de manera indirecta, puesto que el apoyo de la I+D repercutirá en la eficiencia de las demás políticas, así como en los efectos que éstas, en los términos ya analizados, producen sobre el territorio.

En este sentido, en el *Quinto Programa Marco de I+D* de la Unión Europea, para el período 1998-2002, se definieron las líneas en esta materia que financia la Unión

³¹⁰ En este contexto, hay que entender los intentos que se están produciendo por todo el mundo de creación de parques, tecnópolis, complejos de alta tecnología, etc., que pretenden replicar, en mayor o menor medida, el éxito de las regiones que han llegado a convertirse en modelo de este tipo de desarrollo: California con el *Silicon Valley*; Massachussets, con la *Route 128*; el *corredor Austin-San Antonio*, en Tejas; o la Costa Azul, con *Sohia Antipolis*. FUNDACIÓN COTEC. "Los Parques Científicos y Tecnológicos. Los Parques en España". Ayuntamiento de Gijón. Colección Encuentros Empresariales COTEC. Pag. 40. En España, además de los miembros de la Asociación de Parques Tecnológicos de España (Parc Tecnologic del Valles; Parque Balear de Innovación Tecnológica; Parc Científic de Barcelona; Parque Científico del Mediterráneo; Parque Científico y Tecnológico de Sevilla ; Parque Científico-Tecnológico de Gijón; Parque Científico-Tecnológico de la Universidad de Alcalá; Parque Tecnológico de Álava; Parque Tecnológico de Andalucía; Parque Tecnológico de Asturias; Parque Tecnológico de Cartilla y León; Parqeu Tecnológico de Galicia; Parque Tecnológico de San Sebastián; Parque Tecnológico y Logístico de Vigo; Parque Tecnológico de Bizcaia-Zamudio; y Campues de Ciencias de la Salud de Granada <http://www.apte.org/>), están los siguientes (algunos de ellos son miembros de la APTE): 1) Parque Científico y Tecnológico de la Universidad Carlos III de Madrid; 2) Parque Científico-Tecnológico de Alcalá de Henares; 3) Parque Científico-Tecnológico de Gijón; 4) Parque Científico del Mediterráneo (Medpark) de la Universidad de Alicante; 5) Universidad de Málaga en el Parque Tecnológico de Málaga; 6) Biocampus-Universidad Autónoma de Barcelona; 7) Parque de Investigación Biomédica de Barcelona - Universidad Pompeu Fabra; 8) Parque Científico de Barcelona - Universidad de Barcelona; 9) Parque Mediterráneo de la Tecnología en el Campus de Castelldefels de la UPC; 10) Parque Tecnológico de Barcelona - Universidad Politécnica de Cataluña; 11) Parque Científico de Madrid - Universidad Autónoma de Madrid y Universidad Complutense de Madrid; 12) Parque de Innovación Tecnológica y Empresarial La Salle - Universidad Ramon Llull; 13) Parque Tecnológico de Fuente Álamo - Universidad Politécnica de Cartagena; 14) UNINOVA de la Universidad de Santiago; 15) Parque Tecnológico de la Universidad de Santiago; 16) Parque Científico-Tecnológico Río do Pozo-Universidade da Coruña; 17) Parque de Innovación y Tecnología de Almería (PITA). http://www.universia.es/contenidos/investigacion/parques_cientificos.htm

Europea y se fijaron las dotaciones presupuestarias con el objeto de fortalecer las bases científica y tecnológica de la industria comunitaria para incrementar su competitividad internacional y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la Comunidad.

Este Programa, que se estructura en cuatro acciones, incluye en la primera de ellas, a su vez, cuatro programas temáticos, que, por los temas que trata, interesa estudiar con mayor detenimiento y que, por ello, se desglosan a continuación:

1. *Calidad de vida y gestión de los recursos vivos*: acciones, entre otras, en materia de medio ambiente y salud, y en agricultura, pesca, silvicultura y desarrollo rural;
2. *Sociedad de la información*: acciones, entre otras, en materia de tecnologías e infraestructuras básicas;
3. *Crecimiento competitivo y sostenible*: acciones, entre otras, en materia de fomento de la movilidad sostenible e intermodalidad y en transporte terrestre y tecnologías marinas;
4. *Medio ambiente, desarrollo sostenible y energía*: acciones en materia de gestión sostenible y calidad del agua, cambios globales, clima y biodiversidad; gestión sostenible de los ecosistemas marinos; la ciudad del mañana y patrimonio cultura; sistemas energéticos menos contaminantes, incluidos los renovables; y energía económica y eficiente para una Europa competitiva³¹¹.

³¹¹ Con un presupuesto total de 2.413 M euros, las acciones sobre: 1) medio ambiente y salud (160 M euros); y 2) sobre agricultura, pesca, silvicultura (160 M euros) y desarrollo rural (520 M euros) incluidas en el programa sobre *calidad de vida y gestión de los recursos vivos*, se refiere a: 1) interacciones entorno social y físico y la salud; enfermedades y alergias; evaluación de riesgos y prevención; reducción de las causas y de los efectos nocivos para la salud; 2) sistemas de producción y explotación; métodos de control, vigilancia y protección, incluida la protección del suelo; modelos de gestión integrada y sostenible, respectivamente. El presupuesto para apoyo a las infraestructuras de investigación en este programa de actividades asciende a 70 M euros. Con un presupuesto total de 3.600 M euros, las acciones sobre tecnologías e infraestructuras básicas (1 363 M euros) incluidas en el programa sobre *sociedad de la información*, se refieren a las Tecnologías de tratamiento de datos, comunicaciones; tecnologías e ingenierías del software, sistemas y servicios informáticos; simulación y visualización; sistemas móviles y comunicaciones personales; interfaces; periféricos, subsistemas y micro-sistemas; microelectrónica. El presupuesto destinado a las infraestructuras de investigación de este programa asciende a 161 M euros. Con un presupuesto total de 2.705 M euros, las acciones sobre: 1) movilidad sostenible e intermodalidad

Por otro lado, y como ya es conocido, mediante el *Sexto Programa Marco en materia de medio ambiente*, se pretende facilitar la creación del espacio europeo de la investigación que facilite el establecimiento de una auténtica colaboración entre la Comunidad y sus Estados miembros para lograr una mejora general del medio ambiente y de la calidad de vida³¹².

(371 M euros); y 2) transporte terrestre y tecnologías marinas (320 M euros), incluidas en el programa sobre *crecimiento competitivo y sostenible*, se refieren a: 1) Sistemas de gestión de los transportes, modales e intermodales; investigación sobre las infraestructuras de transporte y sus interfaces con los sistemas; hipótesis técnicas y socioeconómicas sobre la movilidad sostenible; y 2) Tecnologías para vehículos de carretera y ferrocarriles; conceptos innovadores de vehículos; interacción persona/ vehículo; fabricación de buques avanzados; tecnologías para el estudio de los mares y la explotación sostenible de los recursos marinos, respectivamente. El presupuesto para el apoyo a las infraestructuras de investigación en este programa asciende a 37 M euros. Con un presupuesto total de 2.125 M euros, las acciones sobre: 1) gestión sostenible y calidad de agua (254 M euros), 2) cambios globales, clima y biodiversidad (301 M euros); 3) gestión sostenible de los ecosistemas marinos (170 M euros); 4) la ciudad del mañana y el patrimonio cultural (170 M euros); 5) sistemas energéticos menos contaminantes, incluidos los renovables (479 M euros); y 6) energía económica y eficiente para una Europa competitiva (547 M euros), incluidas en el programa *energía, medio ambiente y desarrollo sostenible*, se refieren a: 1) Gestión integrada de los recursos hídricos; tecnologías de tratamiento y depuración; control y prevención de la contaminación; sistemas de vigilancia, alerta y comunicación; tecnologías para zonas áridas; 2) Causas y repercusiones de los procesos de cambio global; estrategias de prevención y adaptación; ecosistemas terrestre y marino e interacciones; contribución a los sistemas mundiales de observación del clima, los ecosistemas terrestres y los océanos; 3) Procesos, interacciones, gestión sostenible; control y gestión de los procesos costeros; 4) Modelos de desarrollo sostenible de las ciudades; tecnologías para la vivienda; sistemas de transporte urbano; tecnologías y productos para el diagnóstico, protección, conservación, restauración y explotación sostenible del patrimonio cultural europeo; 5) generación a gran escala de electricidad/calor; desarrollo y demostración de tecnologías de conversión; integración de fuentes de energía nuevas y renovables en los sistemas energéticos; disminución de la contaminación ambiental en la producción de energía; y 6) tecnologías para el uso racional y eficiente de la energía; transmisión, distribución, almacenamiento, exploración, extracción y producción de hidrocarburos, mejora de la eficiencia de las fuentes de energía nuevas y renovables e investigación socioeconómica. El presupuesto para el apoyo a las infraestructuras para este programa asciende a 69 M euros. COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. V Programa Marco de I+D de la Unión Europea. http://www.mcyt.es/grupos/grupo_pcitec.htm.

³¹² El Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea hace referencia expresa a la necesidad de crear mecanismos de participación y de acceso a la información para poder elaborar una mejor política de medio ambiente: “*Para el éxito del Programa será importante que se prevea el acceso a la información sobre el medio ambiente y a la justicia (Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998), así como la participación del público en la definición de las políticas. La información a los responsables políticos, las partes interesadas y el público en general tiene que ser adecuada, transparente, actualizada y fácilmente comprensible*”. En este sentido, “*debe hacerse un estudio de los progresos y una valoración de la necesidad de cambiar de orientación, sobre la base de una evaluación de la situación del medio ambiente y teniendo en cuenta la información periódica suministrada por la Agencia Europea de Medio Ambiente, en una fase intermedia del Programa*”. Así, tal y como establece el artículo 2.3 de la Decisión nº 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, “*El Programa garantizará que se cumplan los objetivos medioambientales, que deberían centrarse en los resultados medioambientales que deban lograrse, utilizando los medios más eficaces y adecuados de que se disponga, a la luz de los principios que figuran en el apartado 1 y de los planteamientos estratégicos que figuran en el artículo 3. Se tendrá bien presente la necesidad de asegurar que la política de medio*

Para tal fin, los principios en materia de política de I+D del *Sexto Programa de I+D* aprobado mediante *Decisión 1513/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002*, se resumen en tres: 1) concentración en un número seleccionado de campos prioritarios de investigación, donde la actuación de la Unión puede aportar mayor valor añadido; 2) definición de las diferentes acciones de manera que puedan ejercer un efecto más vertebrado en las actividades de investigación realizadas en Europa, a través de una relación más intensa con las iniciativas nacionales y regionales, y con las demás iniciativas europeas; y 3) simplificación y aligeramiento de las modalidades de ejecución, como consecuencia de las formas de intervención definidas y los procedimientos descentralizados de gestión previstos³¹³.

La organización del conjunto del Programa Marco corresponde a los grandes ejes de la creación del *Espacio Europeo de la Investigación*, por lo que el Programa se estructura en tres grandes bloques: 1) *integración de la investigación*, gracias a la integración en los campos temáticos prioritarios –redes de excelencia, proyectos integrados y la participación de la Unión-, y a la integración en otras dimensiones de la integración de la investigación, procurando dar respuesta a las necesidades científicas y tecnológicas que surjan de la aplicación de las políticas comunitarias; 2) *estructuración del Espacio Europeo de la Investigación*, a través de la investigación y la innovación, los recursos humanos y la movilidad de los investigadores, las infraestructuras de investigación y las cuestiones ciencia-sociedad; y 3) *fortalecimiento de las bases del Espacio Europeo de la Investigación*, mediante acciones destinadas a reforzar la coordinación de las actividades de investigación e innovación realizadas en Europa, tanto en el plano nacional como el europeo, así como mediante acciones de apoyo al desarrollo coherente de las políticas de investigación e innovación en Europa.

ambiente de la Comunidad se ponga en práctica de un modo integrado y se considerarán plenamente todas las opciones y todos los instrumentos disponibles, teniendo en cuenta las diferencias regionales y locales, así como las zonas sensibles desde un punto de vista ecológico, haciendo hincapié en: (...) datos e información sobre el estado y la evolución del medio ambiente". Decisión nº 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente. DOCE nº L 242, de 10/9/2002. Pags. 1 a 5.

³¹³ PAÍS RODRÍGUEZ, R. *Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico*. LINDE PANIAGUA, E. "Políticas Comunitarias". Ed. Colex. Madrid, 2001. Pag. 593.

Sobre la base de lo anterior, el Sexto Programa Marco de I+D presenta siete *campos temáticos prioritarios*, entre los que interesa destacar los de tecnologías para la sociedad de la información; desarrollo sostenible, cambio planetario y ecosistemas, y los ciudadanos y la gobernanza en una sociedad basada en el conocimiento, por las implicaciones que sobre las decisiones en materia de ordenación del territorio y medio ambiente pudieran tener estas áreas de investigación.

1. *Tecnologías para la sociedad de la información (TSI)*: El objetivo de las actividades dentro de este campo, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000³¹⁴, y los objetivos de la iniciativa *eEuropa*, es estimular en Europa el desarrollo de las tecnologías de los soportes informáticos físicos y lógicos y las aplicaciones vitales para la construcción de la sociedad de la información, a fin de reforzar la competitividad industrial europea y brindar a los ciudadanos de todas las regiones de la Unión la posibilidad de aprovechar al máximo el desarrollo de la sociedad del conocimiento. La concentración en la futura generación de TSI permitirá poner las aplicaciones y servicios de las TSI al alcance de todos, así como desarrollar una próxima generación de tecnologías más centrada en el usuario³¹⁵.

³¹⁴ Las Conclusiones de la Presidencias del Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000 pueden consultarse en: <http://ue.eu.int/es/info/eurocouncil/>

³¹⁵ Con el propósito de lograr el máximo efecto en el plano económico y social, hay que concentrar los esfuerzos en la futura generación de estas tecnologías, en la cual ordenadores, interfaces y redes estarán más integrados en el entorno cotidiano y darán acceso, mediante interacciones fáciles y «naturales», a una multitud de servicios y aplicaciones. Esta visión del «entorno inteligente» (medio inteligente interactivo) tiende a situar al usuario, el ser humano, en el centro del futuro desarrollo de la sociedad del conocimiento. Las acciones de la Comunidad se centrarán en las prioridades tecnológicas que permitan concretar esta visión y tenderán a movilizar a la comunidad investigadora en torno a iniciativas con fines claramente definidos, como el desarrollo de las próximas generaciones de sistemas de comunicación móvil, con miras a alcanzar objetivos a medio y largo plazo, ofreciendo, al mismo tiempo, posibilidades de responder a las demandas y solicitudes nuevas, tanto por parte de los mercados como de las administraciones públicas y de los ciudadanos. PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO EUROPEO. Decisión 1513/2002/CE de 27 de junio de 2002 relativa al sexto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, destinado a contribuir a la creación del Espacio Europeo de Investigación y a la innovación (2002-2006). DOCE nº L 232, DE 29/8/2002. Pags. 8 y ss.

2. *Desarrollo sostenible, cambio planetario y ecosistemas*: El objetivo de las acciones de este campo es fortalecer la capacidad científica y tecnológica de Europa de manera que pueda conseguir un desarrollo sostenible, tal como puso de relieve el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001³¹⁶, integrando sus objetivos medioambientales, económicos y sociales, con particular referencia a las energías renovables y al transporte así como a la gestión sostenible de los recursos terrestres y marinos europeos. Estas actividades deben permitir a los Estados miembros, los países candidatos a la adhesión asociados y otros países asociados contribuir significativamente a los trabajos internacionales para comprender y controlar el cambio planetario y preservar el equilibrio de los ecosistemas³¹⁷.

Se trata de fortalecer la capacidad científica y tecnológica de Europa de manera que pueda conseguir un desarrollo sostenible, y contribuir significativamente a

³¹⁶ Las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo, celebrado los días 15 y 16 de junio de 2001, pueden consultarse en: <http://ue.eu.int/es/info/eurocouncil/>.

³¹⁷ La consecución, a escala planetaria, de un desarrollo sostenible exige especialmente: a) la puesta a punto, el desarrollo y la difusión de tecnologías y soluciones tales como el fomento de cambios de las pautas de consumo de energía (que conduzca al desarrollo de una Europa inteligente desde el punto de vista de la energía) y de nuevos enfoques en materia de movilidad, que permitan conservar y utilizar los recursos naturales de manera más racional, eficiente y sostenible, con menos residuos y emisiones y una disminución de los efectos de la actividad económica en el medio ambiente. En este contexto, la energía y los transportes son, entre otros, sectores de importancia estratégica, y especialmente los aspectos de desarrollo urbano y regional de estos sectores; b) una mejor comprensión de los ecosistemas y de los mecanismos y repercusiones del cambio planetario (por ejemplo, el cambio climático), incluido el efecto de esos mecanismos sobre los recursos terrestres y marinos, sin olvidar el desarrollo de la capacidad de previsión en este ámbito. En materia de tecnología, como han puesto de manifiesto el Libro Verde de la Comisión «Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético» y el Libro Blanco de la misma institución «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», los dos campos prioritarios son la energía y los transportes, responsables de más del 80 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero y de más del 90 % del CO₂. Más allá de este objetivo, la consecución de un desarrollo sostenible a largo plazo, teniendo como horizonte las próximas décadas, exige disponer de las fuentes y vectores energéticos más adecuados desde ese punto de vista, que, además deben ser rentables; para ello, es indispensable un esfuerzo de investigación sostenido a más largo plazo. También son necesarios trabajos de investigación a medio y largo plazo para desarrollar sistemas de transporte europeos sostenibles y realizar progresos en el contexto del cambio planetario y de la protección de la biodiversidad y la preservación de ecosistemas, lo que contribuiría también a la utilización sostenible de los recursos terrestres y marinos. En el contexto del cambio planetario, las estrategias en favor de una utilización integrada y sostenible de los ecosistemas agrícolas y forestales son de particular importancia para preservar estos ecosistemas y contribuirán notablemente al desarrollo sostenible de Europa. PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO EUROPEO. Decisión 1513/2002/CE de 27 de junio de 2002 relativa al sexto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, destinado a contribuir a la creación del Espacio Europeo de Investigación y a la innovación (2002-2006). DOCE nº L 232, DE 29/8/2002. Pags. 13 y ss.

los trabajos internacionales para comprender y controlar el cambio planetario y preservar el equilibrio de los ecosistemas³¹⁸.

3. *Los ciudadanos y la gobernanza en una sociedad basada en el conocimiento:*

El objetivo de las actividades en este campo es movilizar en un esfuerzo coherente la capacidad europea de investigación, en toda su riqueza y diversidad, en ciencias económicas, políticas, sociales y humanas, que es necesaria para lograr la comprensión y el control de los problemas ligados al surgimiento de la sociedad del conocimiento y las nuevas formas de relación, por una parte, entre los ciudadanos y, por otra, entre éstos y las instituciones.

En Europa, esta cuestión se plantea en particular en relación con la futura ampliación, el funcionamiento de la democracia y las nuevas formas de gobernanza, y en el contexto general de ésta. La cuestión que se plantea es la

³¹⁸ La consecución, a escala planetaria, de un *desarrollo sostenible* exige especialmente: 1) la puesta a punto, el desarrollo y la difusión de tecnologías que permitan asegurar una utilización más racional de los recursos naturales, una menor producción de residuos y una disminución del impacto de la actividad económica en el medio ambiente; y 2) una mejor comprensión de los mecanismos del cambio planetario, especialmente del cambio climático, y de nuestras capacidades de previsión en este ámbito. En materia de tecnología, como ha puesto de manifiesto el Libro Verde de la Comisión "Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético", los dos campos prioritarios son la energía y los transportes, responsables de más del 80% de las emisiones totales de gases de efecto de invernadero y de más del 90% del CO₂. Con arreglo al Protocolo de Kioto, la Unión está obligada a disminuir sus emisiones de gases de efecto de invernadero en un 8% con respecto a su nivel de 1990 durante el período 2008-2012. La consecución de este objetivo, situado a *corto plazo*, exige un importante esfuerzo de despliegue a gran escala de tecnologías actualmente en desarrollo. Más allá de este objetivo, la consecución de un desarrollo sostenible a *largo plazo*, teniendo como horizonte las próximas décadas, exige disponer de las fuentes y vectores energéticos más adecuados desde ese punto de vista, que, además deben ser rentables; para ello, es indispensable un esfuerzo de investigación sostenido a más largo plazo. También son necesarios trabajos de investigación a medio y largo plazo para desarrollar el sistema europeo de transporte sostenible, que figurará como objetivo prioritario de la Unión en el Libro Blanco sobre la política común de transportes, documento que está preparando actualmente la Comisión. En el campo del estudio del cambio climático, el esfuerzo realizado actualmente a nivel mundial representa unos 2 millardos de euros al año. Europa contribuye a esta cifra con 500 millones de euros, frente a los 900 millones de Estados Unidos. La Unión Europea es parte en los acuerdos internacionales en los diferentes campos relacionados con el cambio planetario, como el Protocolo de Kioto sobre el cambio climático o los convenios de las Naciones Unidas sobre la biodiversidad y la desertización, y debe aportar una contribución a la vez sustancial y coherente a la labor realizada mediante los grandes programas internacionales de investigación sobre estos temas. La actuación de la Comunidad puede ayudar a conseguir esta necesaria coordinación de la participación europea en el esfuerzo mundial. A este objetivo, la Comunidad ha previsto destinar un importe global máximo de 1.700 M de ecus. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al Programa Marco Plurianual de la Comunidad Europea 2002-2006, de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, destinado a facilitar la creación del Espacio Europeo de la Investigación*. Bruselas, 21/2/2001. COM (2001) 94 final. Pags. 26, 27 y 41. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es_501PC0094_02.pdf.

relación entre los ciudadanos y las instituciones en un entorno político complejo, caracterizado por la superposición de los niveles de decisión nacionales, regionales y europeos, y el papel creciente de la sociedad civil y sus representantes, en el debate político. Estas cuestiones poseen una innegable dimensión intrínseca europea y resulta muy ventajoso abordarlas de manera *global*, teniendo presente la dimensión histórica y la herencia cultural. Además, una actuación a escala europea permite, a la vez, garantizar la coherencia metodológica necesaria y aprovechar al máximo la riqueza de la variedad de planteamientos existente en Europa³¹⁹.

3.6) IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN MATERIA DE TURISMO

La conservación del medio ambiente es un factor clave a la hora de mantener la competitividad del sector turístico. Por ello, su futuro recae, tal y como señala la *Carta del Turismo Sostenible* firmada en Lanzarote en 1995, en la Conferencia Mundial sobre Turismo, en la práctica de un *turismo sostenible*, es decir, en la adopción de un nuevo modelo de desarrollo turístico que recoja las consideraciones de sostenibilidad que

³¹⁹ En el Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, la Unión Europea se marcó el ambicioso objetivo de «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». En esta perspectiva, el Consejo Europeo de Lisboa destacaba que «las personas constituyen el principal activo de Europa», así como la necesidad de que los sistemas europeos de educación y de formación «se adaptasen tanto a las demandas de la sociedad del conocimiento como a la necesidad de mejorar el nivel y calidad del empleo». La transición de Europa hacia la economía y la sociedad del conocimiento y el desarrollo sostenible de ésta al servicio de la calidad de vida de todos los ciudadanos resultarán más fáciles si se comprenden y se controlan adecuadamente estos fenómenos. Para ello, se requiere un esfuerzo sustancial de investigación sobre los problemas del progreso económico y social integrado y sostenible apoyado en los valores fundamentales de justicia y solidaridad y diversidad cultural que caracterizan el modelo europeo de sociedad, así como sobre las cuestiones relacionadas con el espíritu de empresa y la creación, el crecimiento y el desarrollo de la pequeña empresa. Con esta perspectiva, las investigaciones en ciencias económicas, políticas, sociales y humanas deben ayudar, especialmente, a conseguir, al mismo tiempo, el control y la explotación de una cantidad de información y conocimientos en aumento exponencial y la comprensión de los procesos en acción. PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO EUROPEO. Decisión 1513/2002/CE de 27 de junio de 2002 relativa al sexto programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, destinado a contribuir a la creación del Espacio Europeo de Investigación y a la innovación (2002-2006). DOCE nº L 232, DE 29/8/2002. Pag. 16.

permitan no sólo garantizar el futuro económico del sector, sino también conservar y gestionar adecuadamente el entorno en el que se desarrolla. Esta idea, como ya se indicó, fue posteriormente desarrollada en la *Carta Europea del Turismo Sostenible de los Espacios Protegidos*, comprometiéndolo a sus firmantes a llevar a la práctica una estrategia local a favor de un “turismo sostenible”, entendido éste como “*cualquier forma de desarrollo, equipamiento o actividad turística que respete y preserve a largo plazo los recursos naturales, culturales y sociales y que contribuya de manera positiva y equitativa al desarrollo económico y a la plenitud de los individuos que viven, trabajan o realizan una estancia en los espacios protegidos*”³²⁰.

Aunque el sector turístico es una de las principales actividades socioeconómicas de Europa en tanto que generador de empleo así como de importantes beneficios económicos, también genera efectos negativos. Algunas modalidades de turismo y ciertas actividades recreativas pueden dar lugar a la destrucción de hábitats, al deterioro del paisaje, y a una constante lucha por la utilización de recursos y servicios escasos, como el agua dulce y el suelo, problemas que se agravan a medida que la actividad turística se concentra en determinados períodos vacacionales (impacto estacional).

A continuación se exponen, de manera esquemática y sin pretender hacer de ello una clasificación exhaustiva, las zonas en las que el impacto producido por la actividad

³²⁰ La *Carta Europea del Turismo Sostenible* se inscribe en las prioridades mundiales y europeas expresadas por las recomendaciones de la Agenda 21, adoptadas en la Cumbre de la Tierra en Río en 1992 y por el Quinto Programa de acción comunitarias para el desarrollo sostenible. Esta Carta ha sido elaborada por un grupo constituido por representantes europeos de los espacios protegidos, del sector turístico y de sus colaboradores. Es la continuación de una primera reflexión, iniciada en 1991, por la Federación Europarc, que culminó con la publicación del informe *Loving them to death?* La Carta constituye una de las prioridades del programa de acciones “Parques para la vida” de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Además, cumple los principios enunciados en la Carta mundial del turismo sostenible elaborada en Lanzarote en 1995. Al adherirse a la Carta, el espacio protegido elige adoptar un desarrollo turístico compatible con los principios del desarrollo sostenible. También se compromete a favorecer la coherencia de las acciones que se lleven a cabo en el territorio y a tener en cuenta una perspectiva a largo plazo de la gestión del área. A cambio, se otorgan una serie de ventajas: 1) ser distinguido en Europa como territorio de excelencia en materia de turismo sostenible; fijarse objetivos ambiciosos en materia de turismo sostenible, trabajar mejor con sus asociados, implicar más a los profesionales del turismo en su política, influir en el desarrollo del turismo en su territorio, reforzar su acción de sensibilización de los visitantes, favorecer un desarrollo socioeconómico que sea respetuoso con el medio ambiente en su territorio, desarrollar productos turísticos auténticos, de calidad y respetuosos con el medio ambiente, poseer un instrumento de control para realizar un seguimiento y evaluar la política llevada a cabo en su territorio, y reforzar su credibilidad ante la opinión pública y ante los que les financian. Carta Europea del Turismo sostenible en los Espacios Protegidos. <http://www.europarc-es.org/pdf/cartaturismo.pdf>.

turística es más representativo, así como los efectos de éstas sobre el territorio de aquéllas³²¹:

| ÁREAS | IMPACTOS | EFECTOS |
|---------|---|---|
| LITORAL | Desarrollo turístico desmesurado | El aumento no planificado de hoteles e instalaciones turísticas, sin tener a penas en cuenta los impactos visuales o el respeto a la arquitectura local |
| | Explotación insostenible de los recursos naturales | La necesidad de atender la enorme demanda de recursos de los turistas, supone para muchos de los destinos una presión excesiva sobre su medio ambiente: abastecimiento de agua potable (agotamiento y contaminación de los acuíferos, etc), de productos agrarios (necesidad de riego, uso de pesticidas, intensificación de cultivos), de vías de comunicación (congestión del tráfico, efecto barrera, etc) |
| | Pérdida de hábitats y de biodiversidad | Ejemplo de ellos son la pérdida de gran parte de los sistemas de dunas y la desaparición de ecosistemas arbustivos característicos de las zonas cercanas a las playas, por urbanización excesiva. |
| | Impactos sobre la flora y la fauna | Las especies cuyo hábitat o punto de referencia es el litoral se han visto muy afectadas por la desaparición de grandes áreas costeras. Además, la creciente introducción de especies exóticas puede provocar desastres ecológicos, y también económicos. |
| | Deficiencias en el tratamiento y evacuación de las aguas residuales | Vertidos al mar de las aguas residuales por parte de las poblaciones litorales, embarcaciones de recreo y transporte. |
| | Pérdida de costumbre y tradiciones locales | En aquellos emplazamientos donde la población local es inferior en número a la de turistas se depende excesivamente de los ingresos que genera este sector, perdiéndose, a largo plazo, diversidad cultural y valores tradicionales de vida. |
| | Pérdida de calidad ambiental y envejecimiento del parque turístico | La elevada presión que sufren, desde hace años, determinadas localidades del litoral, ha tornado obsoletos muchos de sus servicios e infraestructuras, lo cual, de no existir renovación, conlleva la pérdida de calidad ambiental general, así como de competitividad como destino turístico. |
| MONTAÑA | | Sin duda, el impacto por excelencia, y que da pie a los demás, es el desarrollo urbanístico, consecuencia de la elevada demanda de turismo en el litoral. |
| | Incremento de la deforestación | La construcción de pistas de esquí e infraestructuras complementarias, incluidas las vías de acceso y aparcamientos, obligan a la tala masiva de bosques, contribuyendo, además, a la erosión del suelo. |
| | Deterioro del atractivo visual de los paisajes | Las barreras forestales naturales pueden ser sustituidas por otras de cemento, plástico o madera que, a menudo, no serán compatibles con el paisaje o el entorno. |
| | Pérdida de hábitats y perturbación de especies amenazadas | El funcionamiento de los remontes, la práctica del esquí fuera de las pistas acondicionadas al efecto, la utilización de vehículos todo terreno, y la compactación de la nieve en las pistas, perturba a especies amenazadas y no amenazadas, fragmentando hábitats, perjudicando su reproducción, etc. |
| | Contaminación del agua y vertido incontrolado de aguas residuales | En espacios de montaña, las aguas residuales generadas por los centros turísticos de verano se vierten directamente a los cursos de agua, provocando su contaminación. Además, los productos químicos que se utilizan para adaptar glaciares a la práctica del esquí han producido un gran aumento de los niveles de nitratos y fosfatos en el agua potable. |

³²¹ Los datos para elaborar el cuadro que a continuación se presenta, se han obtenido del documento titulado: *Hacia un Turismo sostenible. Cómo integrar el medio ambiente en el sector turístico*, elaborado el Lanzarote en abril de 1995, por la Secretaria de la Red de Autoridades Ambientales. <http://www.mma.es>.

| | | |
|------------------------------------|---|--|
| | Emissiones de gases | Los gases de escape de autobuses y coches particulares producen daños a fauna, flora, provocando, entre otras cosas, la muerte de los árboles. |
| MONTAÑA | Utilización insostenible del agua por empleo de nieve artificial | La nieve artificial se derrite lentamente, lo que reduce el breve período de recuperación de los pastizales y matorrales alpinos. Además, el esquí en condiciones de escasez de nieve, contribuye a la erosión y perjudica a la vegetación sensible. El resultado, es una reducción grave de la absorción del agua y de la capacidad de contención de las laderas de las montañas, así como un aumento del riesgo de heladas y aludes. |
| | | Además, el llamado turismo de verano, consistente en labores de senderismo, competiciones deportivas, etc, produce molestias a la fauna y a la flora, especialmente acústicas, y compactan el suelo agrediendo a la cubierta vegetal. |
| ÁREAS PROTEGIDAS | Congestión y deterioro en caminos y vías en periodos específicos | Atascos, congestión en zonas de aparcamiento e, indirectamente, problemas de acumulación de basuras, como consecuencia de las visitas masivas a estas zonas durante las vacaciones. Adicionalmente, los costes de mantenimiento y reparación de las erosión provocada en vías y caminos por los numerosos vehículos que se acercan a estas áreas. |
| | Molestias a la fauna autóctona | Descenso en el nacimiento de crías. |
| | Introducción de especies alóctonas | Colonización de especies no autóctonas de determinados lugares, provocando la desaparición de especies autóctonas. |
| | Aumento de la incidencia de incendios forestales | Desaparición de los bosques y erosión del suelo. Aniquilación de la fauna. |
| TURISMO CULTURAL | El turismo puede constituir un incentivo para renovar el desarrollo urbano. La existencia de una población local estimable y de unas infraestructuras adecuadas en las grandes ciudades, permite absorber fácilmente grandes volúmenes de turismo. En áreas más pequeñas y confinadas, como ciudades amuralladas, o enclaves históricos, la concentración de turistas produce graves problemas de gestión medio ambiental por la falta de infraestructuras, las aglomeraciones y las emisiones de tráfico, o el deterioro de los edificios. | |
| TURISMO RURAL | En general, muchas de las modalidades de turismo rural producen menor impacto ambiental que otros tipos de turismo, si bien, como resultado de su creciente popularidad ha producido un incremento de la construcción incontrolada de segundas viviendas, a veces en áreas protegidas. | |
| CAMPOS DE GLOF | Las instalaciones de golf afectan gravemente al medio ambiente porque: 1) requieren movimientos de tierra; 2) ocupan terrenos agrícolas o forestales; 3) destruyen el paisaje natural; 4) alteran los sistemas hidrológicos; y 5) drenan zonas húmedas para plantar césped, abrir pistas, etc. Ello produce un consumo insostenible de agua, erosión del suelo, inundaciones y pérdida de biodiversidad, entre otros efectos perniciosos. | |
| PARQUES TEMÁTICOS Y DE OCIO | Gran consumo de energía y de recursos hídricos, además de la presión antrópica y deterioro del suelo por el aumento de las infraestructuras y con ello, de la afluencia de personas. | |

Teniendo en cuenta la importancia que para este sector tiene la conservación del medio ambiente, su futuro depende de la práctica de un turismo sostenible, es decir, de la adopción de un nuevo modelo de desarrollo turístico que recoja las consideraciones de sostenibilidad que permitan no sólo garantizar el futuro económico del sector, sino también conservar y gestionar adecuadamente el entorno en el que éste se desarrolla.

3.7) IMPACTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Desde la introducción en el Derecho originario de la Comunidad y en la política regional europea, a través del Acta Única, de la noción de *Cohesión Económica y Social*, el estudio de la política de Cohesión y la ordenación del territorio han estado condicionadas de manera recíproca, y sus efectos sobre la evolución económica de los Estados, íntimamente relacionados.

El medio más importante para la consecución de la Cohesión entre las regiones europeas ha sido, desde el origen de la acción comunitaria, la intervención financiera estructural, a través de los Fondos Estructurales y de otros instrumentos financieros comunitarios, entre los que está el Banco Europeo de Inversiones..

Las intervenciones específicas de los Fondos Estructurales se materializan en el territorio de los Estados miembros a través de la programación correspondiente, según se trate de una zona geográfica comprendida en el objetivo 1, en el objetivo 2 o en el objetivo 3, así como a través de las iniciativas comunitarias definidas por los artículos 20 y 21 del Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999.

Los planes presentados en virtud del *objetivo n° 1* se elaborarán para el nivel geográfico que el Estado miembro considere más adecuado, aunque debiendo abarcar, como regla general, una región del nivel NUTS 2³²², y de la misma manera, los presentados en virtud del *objetivo n° 2* se elaborarán para el nivel geográfico que los Estados miembros de que se trate consideren más adecuado, debiendo abarcar, como regla general, el conjunto de zonas correspondientes a una región del nivel NUTS 3³²³. En ambos casos,

³²² Según el artículo 3 del Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999, serán consideradas regiones del objetivo n° 1, las correspondientes al nivel de la nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS 2) cuyo PIB per cápita, medido en estándar de poder adquisitivo y calculado a partir de los datos comunitarios de los tres últimos años disponibles el 26 de marzo de 1999, sea inferior al 75% de la media comunitaria. Se incluirán también en este objetivo, las regiones ultraperiféricas (los departamentos franceses de ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias), todas por debajo del umbral de 75%, y las zonas incluidas en el objetivo n° 6 durante el período 1995-1999, con arreglo al Protocolo n° 6 del Acta de Adhesión de 1994. DOCE n° L 161, de 26 de junio de 1999. Pag. 18.

³²³ Según el artículo 4 del Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999, serán regiones del objetivo n° 2, las zonas con problemas estructurales en las que convenga apoyar la reconversión económica y social,

los Estados miembros podrán presentar un plan global de desarrollo que abarque algunas o todas las regiones incluidas en los objetivos 1 y 2, respectivamente. Finalmente, los planes presentados en virtud del *objetivo n° 3*, abarcarán el territorio de un Estado miembro para financiaciones fuera de las regiones comprendidas en el objetivo n° 1, y, tomando en consideración las necesidades generales de las zonas que tengan problemas estructurales de reconversión económica y social³²⁴. En todo caso, las listas de las zonas, tendrá una validez de siete años contados a partir del 1 de enero de 2000.

Una vez determinadas las zonas subvencionables por los Fondos Estructurales y demás instrumentos financieros³²⁵, se establecen *los programas comunitarios* a partir de *iniciativas nacionales, iniciativas comunitarias* y de *acciones innovadoras*, con el fin de conseguir los objetivos generales y prioritarios señalados por el Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999, promoviendo un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, el empleo y los recursos humanos, y la protección y mejora del medio ambiente, así como eliminando las desigualdades y fomentando la igualdad entre hombres y mujeres.

Los *programas* constituyen acciones que corresponden a todos los ámbitos de las políticas comunitarias: educación, cultura, I+D, desarrollo local, energía, patrimonio,

y cuya población o superficie sea significativa. Se incluirán especialmente las zonas que estén experimentando transformaciones socioeconómicas en los sectores de la industria y los servicios, las zonas rurales en declive, las zonas urbanas en situación difícil y las zonas dependientes de la pesca que se encuentren en crisis. DOCE n° L 161, de 26 de junio de 1999. Pag. 18

³²⁴ Los recursos disponibles para ser comprometidos con cargo a los Fondos, expresados en precios de 1999, ascenderán a 195.000 millones de euros para el período 2000-2006. El reparto de los recursos presupuestarios entre los objetivos debe hacerse de forma que se produzca una concentración significativa a favor de las regiones correspondientes al objetivo n° 1. El 69,7% de los Fondos Estructurales se asignará al objetivo n° 1 e incluirá un 4,3% para apoyo transitorio (135.99 millones de euros); el 11,5% de los Fondos Estructurales se asignará al objetivo n° 2 e incluirá un 1,4% para apoyo transitorio (22.500 millones de euros); el 12,3% de los Fondos Estructurales se asignará al objetivo n° 3 (24.050 millones de euros). Las cifras de los objetivos n°s 1,2, y 3 no incluyen los recursos financieros contemplados en el apartado 6 ni la financiación del IFOP fuera del objetivo n° 1. Artículo 7 del Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999 (DOCE n° L 161, de 26 de junio de 1999). Pag. 10.

³²⁵ Debe tenerse en cuenta que según el artículo 2.2 del Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999, los Fondos contribuirán, cada uno según las disposiciones específicas que lo regulan a la realización de los objetivos n°s 1, 2 y 3, según la siguiente distribución: 1) objetivo n° 1: FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP; 2) objetivo n° 2: FEDER y FSE; y 3) objetivo n° 3: FSE. (DOCE n° L 161, de 26 de junio de 1999). Pag. 7.

juventud, turismo, medio ambiente, etc., por lo que serán las diferentes Direcciones Generales de la Comisión las que, atendiendo a tales políticas responderán de su puesta en marcha y gestión.

La clasificación, en una u otra Dirección General, de los programas comunitarios puede responder a diversos criterios: según su incidencia en una o varias políticas comunitarias, o por su convocatoria por parte de cada Dirección General de la Comisión, en tanto que cada una convoca los suyos propios. En todo caso, las iniciativas financiadas actualmente por programas comunitarios son muy numerosas, y varían de unos años a otros, tanto en su denominación como en sus posibles objetivos.

Dentro de la Comisión Europea, el protagonismo en la gestión de los Fondos corresponde, sin duda, a la Dirección General encargada de la Política Regional y de Cohesión (DG XVI), canalizándose básicamente a través de las iniciativas comunitarias. En este sentido, prácticamente todas las iniciativas comunitarias, con excepción de EMPLEO, ADAPT, LEADER II y PESCA, son gestionadas por la DG XVI.

Además de las cuatro Direcciones Generales directamente implicadas en la gestión de los Fondos (DG XVI, de Política Regional; DG VI, de Agricultura; DG XIV, de Pesca; y DG V, de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales), otras Direcciones Generales también resultan afectadas por las intervenciones estructurales, como la DG XI, de medio ambiente o la DG VII, de Infraestructuras de Transporte, en estos casos, en relación con la aplicación de esas políticas comunitarias.

3.7.1) Promoción de la Cohesión

a) Las Iniciativas Comunitarias

Como ya se vio más atrás, el Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999, simplifica los ámbitos a financiar a través de las iniciativas comunitarias reduciéndolos a cuatro, para el período que va del año 2000 al 2006:

- La cooperación transfronteriza, transnacional e interregional destinada a fomentar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible del conjunto del espacio comunitario (INTERREG).
- La revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis, para promover un desarrollo sostenible (URBAN)
- El desarrollo rural (LEADER)
- La cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo (EQUAL)

i) El objetivo de la cooperación en el desarrollo de políticas territoriales

La cooperación entre Estados o regiones puede clasificarse de diferentes maneras: si tenemos en cuenta el número de participantes, tendremos cooperación bilateral o multilateral, pero según el tipo de cooperación, distinguiremos entre la transnacional, la interregional, o la combinación de ambas, pues no son excluyentes.

| | | |
|-------------|--|-----------------|
| COOPERACIÓN | Según el número de Estados o Regiones participantes: | BILATERAL |
| | | MULTILATERAL |
| | Según el tipo: | TRANSFRONTERIZA |
| | | INTERREGIONAL |
| | | MIXTA |

La cooperación *bilateral* es la que se realiza entre dos Estados, regiones o entidades locales, y en la *multilateral* participan más de dos, como por ejemplo, los proyectos de gestión común entre varios Estados de los transportes que cruzan por el territorio de

todos ellos. Estos proyectos suponen una dura prueba en lo que a la instauración de sistemas de transporte integrados y a la explotación concertada del potencial económico regional de estos Estado, se refiere. La cooperación *transfronteriza* se realiza entre territorios vecinos, y la *interregional*, entre territorios que no tienen fronteras comunes, esto es, no vecinas y que además están situadas en ámbitos geográficos diferentes. Por último, la cooperación *mixta* o transfronteriza-interregional, se da entre regiones vecinas y no vecinas, pero todas ubicadas en un mismo espacio geográfico continuo.

La cooperación *multilateral* tiene lugar en el seno de varias organizaciones interregionales³²⁶ que actúan en el ámbito europeo: la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE); el Consejo de los Municipios y Regiones de Europa (CMRE); la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de la Comunidad (CRPM); y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).

1) ARE: Fue constituida en 1985 y tiene su sede en Estrasburgo. Se trata de una asociación privada que funciona de acuerdo con la Ley francesa de Asociaciones.

Tiene como miembros a las regiones y diversas organizaciones interregionales europeas, entre las que se encuentra la ARFE y la CRPM, y su objeto social es la organización del diálogo, la concertación, el estudio y la acción comunes de las regiones que pertenecen a los países miembros de la Comunidad Europea y del Consejo de Europa, así como el refuerzo de la representación de las regiones antes las instituciones europeas. Para ello, la ARE cuenta con seis Grupos de Trabajo, entre los que están dos de especial importancia para la ordenación del territorio, el *Grupo 1*, dedicado a la Estrategia Global del Desarrollo Regional, y el *Grupo 6*, de Cooperación Transfronteriza.

2) CMRE: Organización de carácter político de todos los poderes regionales y locales de la mayoría de los países europeos, al igual que el ARE.

³²⁶ Las organizaciones interregionales no son organismos de carácter gubernamental.



- 3) CRPM: Creada en 1973, tiene su sede social en la ciudad francesa de Rennes. Su mayor logro, en lo que a la ordenación del territorio se refiere, es quizá la elaboración de la Carta Europea del Litoral³²⁷, aprobada en la conferencia plenaria de dicha organización en octubre de 1981, en Creta.

- 4) ARFE: Fue creada en 1969 y su sede se encuentra en la ciudad alemana de Gronau. Está formada por regiones, pero también por grupos de regiones, comarcas, ciudades, institutos, etc.

Esta organización ha dado importantes impulsos a la cooperación a nivel nacional, regional y local. Entre sus campos de actuación destacan la ordenación del territorio, la gestión de las aguas, la contaminación, la cultura y la ayuda en caso de accidentes y catástrofes. Tanto la ARFE como la CRPM, son, a diferencia de la ARE y la CMRE, organizaciones interregionales europeas cuyo ámbito de actuación se limita a regiones que poseen características físico-territoriales comunes, como puede ser, el hecho fronterizo, la situación periférica o la pertenencia a un espacio marítimo. La ARFE aprobó la *Carta Europea de las Regiones Fronterizas y Transfronterizas*, con el objetivo, entre otros, de “pulir las asperezas de la política de ordenación del territorio”³²⁸.

³²⁷ La *Carta Europea del Litoral* reivindica para cada zona costera la elaboración de “planes y esquemas de ordenación, teniendo en cuenta las peculiaridades regionales y locales, asociando a ellos, lo más ampliamente posible, a la población. Los planes y esquemas ordenan la zona litoral para controlar la urbanización, evitar la uniformidad del paisaje por medio de la promoción de contrastes en la utilización del espacio, y la privatización del litoral, a través de la creación de garantías para el acceso público a la costa. Además, esos planes y esquemas deben permitir el desarrollo selectivo de determinadas actividades respetando las normas imperativas de protección del medio ambiente y mejorando los medios de transporte entre las zonas interiores y el litoral en el respeto constante del entorno. HILDENBRAND SCHEID, A. *op.cit.* pag. 220.

³²⁸ La *Carta Europea de las Regiones Fronterizas y Transfronterizas* define la ordenación del territorio como “sinónimo de crear una situación en que la persona se encuentre en armonía con el medio ambiente”. Se establece que la estructura del territorio debe ser desarrollada respetando la naturaleza y teniendo en cuenta las exigencias que demandan las infraestructuras, la economía, la vida social y cultural, para que sirva de manera óptima al libre desarrollo de la personalidad dentro de la comunidad. En este sentido, el desarrollo de las estructuras territoriales tiene que crear en las regiones fronterizas y transfronterizas las condiciones para formas de vida equivalentes, lo que no quiere decir homogéneas. Para la consecución de estos objetivos, la Carta señala una serie de medidas relevantes para la ordenación del territorio, como la elaboración de conceptos de ordenación territorial de grandes espacios y planes de desarrollo a nivel local, regional y técnico; coordinación de planes de desarrollo, planes regionales y

ii) La iniciativa **INTERREG**: cooperación interregional y transfronteriza

a. Cooperación interregional

En este tipo de cooperación se trata primordialmente de intercambiar informaciones y opiniones sobre cuestiones de interés común y los problemas y experiencias de cada Región en la puesta en práctica de la política de ordenación del territorio, como por ejemplo, el intercambio de legislación, de planes, y de otros documentos, reuniones entre políticos y técnicos, el *stage* de funcionarios de una determinada Región en la unidad administrativa competente en materia de ordenación del territorio de la(s) respectiva(s) Región(es) extranjera(s), o la celebración conjunta de jornadas, congresos, etc.

El apoyo de la cooperación interregional por parte de la Unión Europea empezó de manera muy limitada en 1989, con una línea de financiación especial establecida por el Parlamento Europeo, aunque más tarde, a través del artículo 10 del Reglamento del FEDER, los recursos se incrementaron notablemente. Actualmente, la cooperación interregional cuenta con fondos del Programa de Intercambio de Experiencia, del Programa RECITE y de los Programas OVERTURE y ECOS³²⁹.

planes técnicos; y la realización común de los proyectos con participación de los organismos administrativos locales y regionales. HILDENBRAND SCHEID, A. *op.cit.* pags. 220 y 221.

³²⁹ El primero de ellos, el Programa de Intercambio de Experiencia, tiene como objetivo fomentar la cooperación económica, científica y técnica entre las regiones de la Unión Europea; el Programa RECITE (*Regions and Cities of Europe*), apoya las redes de cooperación entre regiones y ciudades de Europa. Se trata de proyectos piloto en los que participa un número limitado de regiones o ciudades, para llegar más allá de un simple intercambio de experiencias, procurando conseguir resultados concretos, como por ejemplo, la cooperación económica entre regiones, la cooperación para la utilización de la energía solar en edificios y centros históricos, la previsión de los problemas sociales de las ciudades, etc. Finalmente, OVERTURE (*Red de Cooperación con las Regiones de Europa del Este*) y ECOS (*European City Cooperation System*), son Programas para desarrollar las relaciones con los Entes regionales y locales en los países de la Europa Central y del Este, en forma de redes. Todos estos programas tienen como objetivos comunes: la obtención de economías de escala; la búsqueda de un valor añadido (cualitativo y cuantitativo) a la producción como consecuencia de la cooperación; la transferencia de conocimientos técnicos, especialmente de las regiones más desarrolladas a las que lo están menos; y la apertura de horizontes de las regiones y ciudades menos desarrolladas. Para mayor detalle, *vid.* CAMHIS, M. "La cooperación transfronteriza e interregional a nivel europeo". Europa-Junta. Revista de Información Comunitaria, 1993.

A pesar de que los casos de cooperación interregional en sentido estricto no traten específicamente temas de ordenación del territorio, las materias objeto de dichas cooperaciones sí guardan una estrecha relación con temas que normalmente se abordan, desde un enfoque territorial, dentro de la ordenación del territorio:

- 1) *Los “Cuatro motores para Europa”*³³⁰: Cooperación entre las cuatro Regiones con un elevado nivel de desarrollo (Land de Baden-Wüttemberg, la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Región de Lombardía y la Región de Rhône-Alpes), en la celebración de ferias internacionales, exposiciones y simposiums, proyectos comunes de investigación económica y científica, transferencia de tecnología, cultura, transporte, cooperación con los países del Este, etc.
- 2) *Red de “Zonas Urbanas en crisis”*: Agrupa a diez ciudades del Norte de Europa para la revitalización de zonas urbanas en declive.
- 3) *Convenio tripartito de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Región del Veneto y la Región de Languedoc-Roussillon*: Sobre la base del Convenio firmado en 1991, esta cooperación se centra en la preocupación común por la conservación y gestión del paisaje mediterráneo y los temas de medio ambiente.
- 4) *Cooperación entre Parques Tecnológicos*: Proyecto de cooperación ente los Parques Tecnológicos de Andalucía y los de Bari y Montpellier.
- 5) *Programa de intercambio de experiencias*: para la promoción del Turismo Integrado y las Nuevas Tecnologías de Medio Ambiente.
- 6) *Cooperación de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otras Regiones en el marco del Programa RECITE*: Participación en los Proyectos de

³³⁰ Esta cooperación se basa en un memorando de acuerdo entre los Presidentes de las cuatro Regiones implicadas, firmado en Stuttgart el 9 de septiembre de 1988.

Cooperación Económica HYDRE y REBUILD³³¹ para la cooperación entre organismos y entidades, públicas y privadas, de las Regiones participantes

b. Cooperación transfronteriza

En el ámbito de la ordenación del territorio interesa primordialmente, tal y como indica HILDENBRAND SCHEID³³² la cooperación transfronteriza, es decir, el esfuerzo entre territorios colindantes o pertenecientes a un mismo espacio geográfico continuo de dar a problemas comunes una respuesta común en el marco de la elaboración conjunta de Planes o Esquemas transfronterizos de ordenación del territorio.

La colaboración entre Estados puede enfrentarse a un grave problema de partida, antes siquiera de iniciarse las conversaciones: el de la diversidad de regímenes políticos de los Estados miembros. Por eso, en la mayoría de los casos, antes de nada, habría que realizar una serie de reformas institucionales y políticas en ambos Estados o en alguno de ellos, pues sin ellas, la cooperación resultaría imposible por tratarse, a veces, incluso, de sistemas incompatibles. Imaginemos, por ejemplo, simplificando la cuestión, cualquier programa de colaboración entre las dos Alemanias, antes de producirse su unión. La Democrática, al haber estado regida por un gobierno autoritario que le llevó a un fuerte distanciamiento económico respecto a los países de su entorno, habría resultado muy complicado que la Federal hubiera pretendido llegar a cualquier acuerdo con aquella sobre, por ejemplo, la financiación compartida de unas redes de transporte que beneficiase a ambas.

Los programas transnacionales actúan en tres ámbitos: 1) cooperación general en materia de ordenación del territorio; 2) reducción de las consecuencias de las

³³¹ HYDRE es un proyecto coordinado por la CRPM de la Comunidad Europea para el seguimiento de los recursos hídricos en las Regiones del Mediterráneo. Mediante el proyecto REBUILD, cuyo objetivo principal es investigar la posibilidad de aplicar tecnologías solares en edificios ya construidos de centros históricos, y en el que Jaén coopera con las ciudades de Corfú, Ámsterdam, Coimbra, Perugia, Prato, Rodas y Verona, se dedica a las energías renovables para edificios de ciudades europeas con centros históricos.

³³² HILDENBRAND SCHEID, A. *op.cit.* pag. 271.

inundaciones; y 3) prevención de la sequía. Los objetivos que se persiguen son los siguientes³³³:

- Contribuir a un desarrollo territorial equilibrado de la Unión Europea a través de una instrumentación ordenada y óptima, en la medida de lo posible, de las medidas con mayor influencia sobre la ordenación del territorio, del desarrollo de redes de comunicación adecuadas, de la reducción de las diferencias de desarrollo, y de la elaboración de estrategias orientadas al desarrollo y a la cohesión económica y social sostenibles.
- Mejorar las repercusiones sobre el territorio de las políticas de la Unión Europea.
- Mejorar la cooperación, en los ámbitos territoriales transnacionales, entre los órganos nacionales competentes en materia de ordenación del territorio, de modo que se definan prioridades de desarrollo territorial para las áreas transnacionales pertinentes.

La cooperación transfronteriza en Europa de regiones vecinas se ha llevado a cabo mediante comisiones gubernamentales y de ordenación del territorio³³⁴, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Europa, y viene desarrollándose desde los años 60 en determinadas zonas fronterizas de Europa, especialmente en el espacio fronterizo entre

³³³ Siete son hasta ahora los programas generales de ordenación del territorio aprobados por la Comisión Europea para su cofinanciación: Región del Mar del Norte; Región del Mar Báltico; Espacio Atlántico; Sudoeste Europeo/Diagonal Continental; Mediterráneo occidental y Alpes latinos; Espacio del Adriático, el Danubio y Europa Central y suroriental (CADSES); y Zona metropolitana de Europa noroccidental (NWMA). Los programas persiguen los objetivos arriba citados con intensidad y orientación diferentes en cada caso.

³³⁴ El Gobierno alemán y los Gobiernos de algunos Länder firmaron varios Acuerdos bilaterales o multilaterales sobre la institucionalización de Comisiones de Ordenación del Territorio o Comisiones Gubernamentales, en cuyo seno se abordan también cuestiones transfronterizas de la ordenación del territorio. Sirvan de ejemplo: las Comisiones Alemana-Holandesa (1968), Alemania-Suiza (1973) y Alemana-Polaca (1992) de Ordenación del Territorio, la Comisión Gubernamental Alemana-Suiza-Francesa (Commission Tripartite, 1975) y el Acuerdo entre Alemania, el Länd de Renania del Norte-Westfalia, el Land de Renania-Palatinado y Bélgica (1971). HILDENBRAND SCHEID, A. *op.cit.* Pag. 262.

Alemania y sus países vecinos de la Unión Europea, más Suiza, así como en el ámbito del Arco Alpino.

Uno de los ejemplos más importantes de cooperación transfronteriza en materia de ordenación del territorio en Europa son las EUREGIO, cuyos protagonistas son los Entes locales³³⁵. También los Estados ribereños del Mar Báltico, más Noruega, han elaborado un enfoque estratégico común para el reforzamiento de la cooperación transfronteriza³³⁶. Asimismo, los países del Benelux han abordado juntos sus problemas comunes sobre la planificación territorial referidos al desarrollo rural, a los ejes de desarrollo principales y a la política de localización³³⁷. En cuanto al Arco Alpino, la cooperación transfronteriza ha basado su estrategia en el desarrollo de la ordenación del territorio, y también de otras materias de gran relevancia para ésta, como por ejemplo el urbanismo, la cartografía, el medio ambiente, los transportes y las comunicaciones, el turismo, la agricultura de montaña y la producción de energía³³⁸. El documento EUROPA 2000 + destaca, en su capítulo dedicado a la zona del Arco Alpino, como se verá en el Capítulo IV, el valioso papel jugado por estas regiones en la cooperación transfronteriza en Europa.

Las cooperaciones transfronterizas que afectan a España son principalmente:

- 1) *La cooperación a lo largo de la frontera hispano-portuguesa*: este programa de cooperación, que después se integraría en la Iniciativa Comunitaria INTERREG, se ocupa primordialmente de la mejora de las infraestructuras transfronterizas.

³³⁵ Cuatro son las EUREGIO en materia de ordenación del territorio: EUREGIO Gronau-Enschede, EUREGIO Rhin-Waal, EUREGIO Rhin-Maas-Nord, y EUREGIO Maas-Rhin.

³³⁶ En el Informe “Báltico 2010. Visión prospectiva y estrategias” se formularon una visión de conjunto de la región y una serie de estrategias para la ordenación del territorio, delimitando varios campos de acción. COMMISSION EUROPÉENNE, 1994: 194 y ss.

³³⁷ Dicha cooperación se ha plasmado en el “Segundo Esquema Estructural del Benelux”. COMMISSION EUROPÉENNE, 1994: 121.

³³⁸ Todo este desarrollo se ha realizado en el seno de las siguientes organizaciones: la ARGE-ALP; la ARGE ALPEN-ADRIA; la COTRAO, la CTJ y el Consejo del Lago de Ginebra.

- 2) *La cooperación a lo largo de la frontera hispano-francesa. Los Pirineos:* En 1982, y por iniciativa del Consejo de Europa, se creó la Comunidad de Trabajo de los Pirineos como organismo representativo de las tres regiones francesas y las cuatro Comunidades Autónomas españolas implicadas en el programa y con el objetivo de encontrar soluciones concertadas para cuestiones de interés común. También en esta zona se han desarrollado los programas de cooperación del Parque Nacional de los Pirineos (Francia) y el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdío (España), así como el Acuerdo sobre la cooperación en materia de ordenación del territorio de 1985, firmado entre el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo y el Ministro francés del Plan. Todos estos programas han accedido a las ayudas de INTERREG.

- 3) *El Arco Atlántico:* Supone la cooperación de 23 Regiones, entre ellas, cinco Comunidades Autónomas españolas (País Vasco, Cantabria, Asturias, Andalucía) de la zona atlántica de Europa. Para su organización se creó la Comisión del Arco Atlántico en 1989 y se establecieron como campos de cooperación: las comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas; la formación; los servicios financieros para las empresas; la investigación científica y el desarrollo; el medio ambiente y el desarrollo rural; y la pesca y acuicultura. Este programa de cooperación ha recibido el apoyo de la Unión Europea a través de los FFEE, de los préstamos del BEI, del programa ATLANTIS y de las ayudas del programa RECITE.

- 4) *El Arco Mediterráneo:* El proyecto del Arco Mediterráneo³³⁹ se basa en la necesidad de cooperación entre espacios de crecimiento. La creación oficial

³³⁹ El territorio que abarca el Arco Mediterráneo comprende un espacio de dimensión variable que corresponde a dinámicas espaciales que tienen puntos comunes, pero también ampliamente diferenciados. El término de designación de este eje es ya en sí difuso ya que se han utilizado las expresiones de Arco Mediterráneo, Fachada Noroccidental del Mediterráneo, Arco Latino o Norte de los Sures. Para unos autores se extiende desde Valencia a Roma (El Norte del Sur). Para otros va desde el estrecho de Gibraltar al de Mesina. Para la Unión Europea forma un arco disimétrico desde Andalucía al Lacio, excluyendo Nápoles y Sicilia. Desde el estrecho de Gibraltar al estrecho de Mesina abarcaría una extensión de unos 3.560 kilómetros. En su aceptación amplia su eje físico-natural de expansión se basa sobre los territorios que basculan sobre la costa europea mediterránea desde el Norte de Italia hasta el Levante español, con extensiones terminales hasta la capital italiana, hasta el Sur de España y el Valle del Ebro con la inclusión de los territorios insulares. SALVÁ TOMÁS, P.A. *El Arco Mediterráneo Español:*

de un Arco Mediterráneo se sitúa en la misma lógica de organización de los espacios marginalizados de las megalópolis, aunque en este caso, perspectiva de marginalización espacial no es la que provoca su emergencia, sino la necesidad de conjugar crecimientos regionales contiguos³⁴⁰.

- 5) *La Eurorregión creada por la Comunidad Autónoma de Cataluña y las dos Regiones francesas de Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées*: Nace con la firma de la Carta de la Eurorregión en 1991, en la que se establecen unas estructuras institucionales estables con sede en Perpignan para acometer acciones en diversos sectores, como en investigación, en transferencias de

sus perspectivas como espacio de futuro. Revista Valenciana d'Estudis Autònomic, nº 22. Primer Trimestre de 1998. Pag. 26. http://www.pre.gva.es/argos/rvea/libro_22/23-22.pdf.

³⁴⁰ Los puntos fuertes identificativos que se perfilan como fundamentos del Arco Mediterráneo se basan en: a) *Un importante crecimiento demográfico*. Los indicadores que hacen referencia a los factores humanos se basan, en primer lugar, sobre un crecimiento demo-gráfico concentrado en las metrópolis, que por su situación implican un proceso de concentración de la población en una estrecha franja litoral; y, en segundo lugar, destaca la especificidad de unos fenómenos migratorios activos temporales que implican tanto la atracción de los flujos Norte-Sur (proceso New California) (SALVÀ, 1996) como de Sur-Norte (migración económica y laboral). Estos hechos permiten la presencia de una oferta de mano de obra que se distingue por una menor conflictividad, factores favorables para la localización de empresas y captación de inversiones. b) *el reconocimiento de tasas importantes de crecimiento económico* especialmente en las regiones de la Francia mediterránea, Cataluña y Liguria-Toscana; c) *la existencia de una serie de componentes sociales y económicos que se articulan alrededor de las comunicaciones, los flujos de Telecomunicaciones, las dinámicas de las grandes áreas mediterráneas y una importante cultura de empresa*. El Arco Mediterráneo es un área con una presencia importante de innovación tecnológica y prestación de servicios especializados, factores que se ven beneficiados por el progreso de las comunicaciones. La implantación de nuevas técnicas se reafirma con las industrias I+D y los parques tecnológicos; d) *Presenta un crecimiento económicos reciente basado en el acoplamiento de las actividades recreativas y las actividades de alta tecnología*. Las nuevas tecnologías, que marcan nuevas creaciones de actividad en este espacio mediterráneo son objeto de grandes inversiones internacionales. Por otra parte su alta especialización en turismo y ocio, actividades con un peso considerable en las economías litorales al mismo tiempo que organizadora de nuevos espacios tradicionalmente recreativos, convierte al espacio del Arco Mediterráneo en Sunbelt europeo; e) *es un territorio con componentes culturales originales que pueden representar un factor de homogeneidad del Arco Mediterráneo Noroccidental*. Destaca el elemento mediterraneidad que define una tipología de comportamientos de los modos de vida en los que tienen un fuerte peso diversos factores culturales. Por otro lado, el Arco Mediterráneo presenta una serie de debilidades: a) una deficiente articulación. Registra una débil integración espacial; b) un nivel de heterogeneidad muy alto; c) es un espacio altamente sometido a un sistema de determinaciones exteriores en detrimento de las relaciones interiores. Este hecho puede poner en cuestión la sustitución de un modelo de desarrollo endógeno por un modelo exógeno central; d) aparece una delimitación territorial en la que dominan la diversidad sobre la unidad, la discontinuidad espacial y los contrastes litoral-interior; y e) la diferencia en la estructuración territorial con importantes desigualdades con relación a las competencias regionales entre las regiones españolas, italianas y francesas. SALVÀ TOMÀS, P.A. *El Arco Mediterráneo Español: sus perspectivas como espacio de futuro*. Revista Valenciana d'Estudis Autònomic, nº 22. Primer Trimestre de 1998. Pags. 27 a 29. http://www.pre.gva.es/argos/rvea/libro_22/23-22.pdf.

tecnología, agricultura, pesca, formación profesional, cultura, turismo y medio ambiente.

En 1990, la cooperación transfronteriza recibió ayuda económica de la iniciativa comunitaria INTERREG a partir del artículo 10 del antiguo Reglamento del FEDER (Reglamento 4254/1988), y desde entonces, casi todas las regiones fronterizas han recurrido a esta iniciativa para crear organizaciones, estructuras y redes comunes. La creación de estas estructuras fue una condición previa para la elaboración de estrategias transfronterizas de desarrollo territorial, y gracias a ellas se ha podido mejorar la eficacia territorial y la integración de los distintos proyectos.

En 1991 se puso en marcha INTERREG I,³⁴¹ marcando el comienzo de una creciente atención a la cooperación transfronteriza por parte de la Unión Europea. Este Programa tenía dos objetivos fundamentales: 1) acelerar la integración de las zonas fronterizas interiores en el mercado interior único; y 2) promover la cooperación entre las zonas fronterizas exteriores de la Unión Europea y las zonas adyacentes de los países de la Europa Central y Oriental.

En 1994 la Comisión aprobó las orientaciones para los Programas operativos apoyados por INTERREG II³⁴². Dichas orientaciones fueron muy parecidas a las de la iniciativa anterior, pero en este caso además, aparecieron nuevas posibilidades de cooperación como consecuencia de la apertura de los países de la Europa Central y Oriental y se incluyeron las áreas fronterizas de los Länder alemanes orientales con Polonia y la República Checa, y se ampliaron las zonas elegibles por determinadas áreas situadas en fronteras marítimas interiores o fronteras marítimas exteriores. A través de esta

³⁴¹ INTERREG I abarcó el período comprendido entre 1990 y 1993, comprendió 31 programas operativos, 24 de ellos cubriendo las regiones fronterizas interiores, y la financiación total alcanzó la cifra de 1.034 millones de ECUS. COMMISSION EUROPÉENNE, 1994: 107.

³⁴² Los programas operativos y los proyectos en el marco de la Iniciativa INTERREG II deben ser financiados conjuntamente por los Estados miembros y la Comunidad. La aportación total de la Comunidad a esta Iniciativa durante el período de 1994 a 1999 se elevó a 2.9000 millones de ECUS, complementados con préstamos del BEI. De esa cantidad, casi la totalidad fue destinada a la cooperación transfronteriza, y el resto, a la terminación de las redes de energía.

Iniciativa, la Unión Europea introdujo en 1996 un enfoque innovador sobre la política integrada de desarrollo territorial a nivel transnacional. Este enfoque propone la articulación de la cooperación de los Estados miembros³⁴³ entorno a tres temas principales, sobre la base de programas definidos conjuntamente: 1) la cooperación transnacional en materia de ordenación del territorio en siete espacios de cooperación (Región del Mar del Norte; Zona metropolitana de Europa del Noroeste –NWMA-; Sudoeste europeo-Diagonal continental; Espacio de Europa Central, del Adriático, del Danubio y de Europa del Sureste –CDSES-; Región del Mar Báltico; Mediterráneo Occidental-Alpes Latinos; y Espacio Atlántico);y 2) la prevención de las inundaciones en dos programas transnacionales; y 3) la prevención de la sequía en cuatro programas nacionales de ayuda (Regiones de España; Cerdeña; Sur de Italia y Sicilia; y Regiones de Grecia). La delimitación de los espacios de cooperación es resultado de un proceso político de negociación entre los Estados respectivos.

Según la Comunicación de 1 de julio de 1994, 94/C, 180/13, aprobada por la Comisión en su reunión del 15 de junio de 1994, los objetivos de la Iniciativa INTERREG II son :

- Apoyo a las áreas de fronteras interiores y exteriores de la Unión Europea para que resuelvan sus problemas de desarrollo producido por su aislamiento relativo dentro de las economías nacionales y respecto del conjunto de la Unión.
- Creación y desarrollo de redes de cooperación más allá de las fronteras interiores y su conexión con las redes comunitarias.
- Apoyo a las zonas situadas en las fronteras exteriores para que asuman su papel de zonas fronterizas del mercado único.
- Cooperación con países terceros.

³⁴³ Actualmente los terceros países pueden participar en INTERREG II, así como en acciones piloto transnacionales, sobre la base del artículo 10 del Reglamento del FEDER, pero no se podrán beneficiar de la financiación del FEDER, aunque sí de la proporcionada por otros programas de ayuda, como PHARE o TACIS.

- Desarrollo de redes de energía y su conexión con las redes europeas.

El apoyo de la Unión Europea a la cooperación transnacional en materia de ordenación del territorio se ha desarrollado a través de la Iniciativa INTERREG II C³⁴⁴. Esta cooperación se distingue claramente de las anteriores por estar referida a grandes áreas geográficas continuas que se extienden por varios Estados miembros con una incidencia mayor en el territorio que las zonas fronterizas. Entre esas zonas objeto de cooperación se encuentran las de la lucha contra la sequía, en España, Portugal, Italia y Grecia; la ordenación y gestión de zonas costeras, como la Cuenca Mediterránea de los anteriores países; y la cooperación entre redes de ciudades complementarias. Además, se indican tres categorías de zonas específicas objeto de cooperación: las zonas rurales aisladas; zonas con rasgos geográficos propios; y zonas con un patrimonio natural y cultural en peligro.

Pero este tipo de acciones no se limita al territorio de la Unión. También se están realizando proyectos internacionales que van más allá de las regiones fronterizas inmediatas. Así, por ejemplo, en relación con la prevención de las crecidas del Rin, la Unión Europea aporta medios para promover la planificación de extensas zonas de retención aguas arriba, en Alemania, para evitar en el futuro las consecuencias desastrosas que han ocasionado estas crecidas en épocas pasadas en los Países Bajos.

Este tipo de proyectos está destinado preferentemente a aquellos Estados sobre los que genere una plusvalía para su desarrollo territorial, lo cual no significa que dicho Estados

³⁴⁴ La iniciativa INTERREG, adoptada en 1990, tenía como objetivo preparar a las zonas fronterizas para una Comunidad sin fronteras. Al mismo tiempo, y en este mismo sentido, se inició la iniciativa REGEN con el fin de impulsar las Redes Transeuropeas de Transporte y Energía, en las zonas del Objetivo 1. INTERREG II combinó ambas iniciativas y se dividió en tres ramas con un presupuesto total de 3,519 millones de ecus (valoración del año 1996): INTERREG II A (1994-1999), para cooperación transfronteriza; INTERREG II B (1994-1999), para las redes transeuropeas; e INTERREG II C (1997-1999), para la cooperación regional y ordenación del territorio, en particular, en la gestión de los recursos hídricos (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/inte2/inte2.htm). En el marco de los programas operativos de INTERREG II C, dotado con 415 millones de ECUS, pueden recibir el apoyo de los Fondos Estructurales los siguientes campos de acción: 1) proyectos de cooperación transnacional en el ámbito de ordenación del territorio, con 100 millones de ECUS; 2) ordenación del territorio y lucha contra las inundaciones, con 165 millones de ECUS; y 3) ordenación del territorio y lucha contra la sequía, con 150 millones de ECUS. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/inte2/inte2c.htm.

deban realizar una contribución financiera. En todo caso, la realización de los programas ha puesto de manifiesto el gran interés de las entidades regionales y locales en la cooperación transnacional, contribuyendo éstas, generalmente y de forma decisiva, a la cofinanciación de los proyectos. Tanto es así que, por ejemplo, en la región del Mar Báltico³⁴⁵ el interés demostrado es tan elevado que unas doscientas entidades territoriales participan en la realización de los proyectos, rebasando con su colaboración las necesidades financieras del mismo.

El objetivo de la nueva fase de INTERREG -INTERREG III-, aprobada por la Comisión el 28 de abril de 2000³⁴⁶, es el de reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, fomentando la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y el desarrollo equilibrado de su territorio, prestando, por tanto, especial atención a las fronteras exteriores de la Comunidad, especialmente de cara a su ampliación, y a la cooperación relativa a las regiones ultraperiféricas³⁴⁷.

Para el logro de tal objetivo, la iniciativa INTERREG III se articula mediante cinco principios³⁴⁸:

- a) El principio de estrategia transfronteriza-transnacional y programa de desarrollo conjuntos que considera que la estrategia común es condición indispensable para la aceptación de las propuestas de financiación comunitaria.

³⁴⁵ Visión y Estrategias entorno al Mar Báltico 2010: del modelo a la acción. Cuarta conferencia de Ministros de ordenación del territorio de los Estados del Mar Báltico. Estocolmo, 22 de octubre de 1996.

³⁴⁶ DOCE nº C 143, de 23 de mayo de 2000.

³⁴⁷ A partir de estos objetivos, la nueva iniciativa se centra en tres capítulos: 1) el fomento del desarrollo regional entre las regiones fronterizas (capítulo A), donde se prevé llevar a cabo unos sesenta programas, generalmente uno para cada frontera entre los diferentes Estados miembros con posibilidad de subprogramas para cada frontera regional, correspondiendo con la situación de la anterior INTERREG II A; 2) la contribución a la integración territorial armoniosa de toda la Comunidad (capítulo B), llevando a cabo trece programas, incluidos tres para las regiones ultraperiféricas: periferia septentrional; Mar Báltico; Centro; Danubio; Adriático y Sudeste (CADSES); Espacio Alpino; Mediterráneo central y oriental; Canarias; Madeira y Azores (Macaronesia); Caribe; Reunión (Océano Índico).; y 3) la mejora de las políticas y técnicas de desarrollo regional y cohesión mediante la cooperación transnacional e interregional (capítulo C), para financiar programas en el marco de los programas del capítulo B, o como programas separados. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. "Fondos, iniciativas y programas comunitarios...". *op.cit.* Pags. 64 y ss.

³⁴⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. "Fondos, iniciativas y programas comunitarios...". *op.cit.* Pag. 66.

- b) El principio de cooperación y enfoque ascendente, que supone que la cooperación incluya no sólo a los interlocutores institucionales de las autoridades nacionales, regionales y locales, sino también a los económicos y sociales y a otros organismos competentes, como organizaciones no gubernamentales, representantes del mundo académico, etc.
- c) El principio de complementariedad con los programas principales de los Fondos Estructurales, que supone que los programas de iniciativas comunitarias deben complementar a las medidas subvencionadas en el marco de los objetivos n°s 1, 2 y 3 de los Fondos Estructurales, particularmente las relativas a infraestructuras y otras iniciativas comunitarias.
- d) El principio de integración de la ejecución de las iniciativas comunitarias en concretos Fondos Estructurales.
- e) El principio de coordinación de la iniciativa INTERREG III con los instrumentos de política exterior de la Comunidad, especialmente de cara a su ampliación. En la puesta en práctica de la iniciativa INTERREG III es necesario tener en cuenta la coherencia y la sincronización con otros instrumentos financieros, ya que las operaciones emprendidas en el seno de la Comunidad se financian con cargo al FEDER, mientras que las emprendidas en el exterior se financian por otros instrumentos, como los programas PHARE, ISPA, TACIS, MEDA, FED o por otros programas comunitarias con vertiente de política exterior.

Para el período 2000-2006, la iniciativa INTERREG III dispone de un presupuesto de 4.875 millones de euros. Los objetivos de la iniciativa se cofinancian con Fondos de la Comisión y de los Estados miembros.

iii) La iniciativa URBAN

Algunos de los problemas comunitarios más acuciantes relacionados con la falta de oportunidades económicas, los bajos ingresos y la mala calidad de vida general se localizan en las zonas urbanas. Las recientes tensiones de la sociedad europea se manifiestan principalmente en el nivel alarmante de exclusión social de un número cada vez mayor de zonas del centro o de la periferia de las ciudades. Los problemas se agravan con las dificultades financieras de muchas autoridades urbanas locales que se ven incapaces de proporcionar servicios de apoyo cada vez más caros a una población con pocos medios. Esto conduce al deterioro del tejido urbano, la imposibilidad de renovar o sustituir las estructuras obsoletas y la desaparición o reducción drástica de la actividad económica en las zonas más afectadas³⁴⁹.

El objetivo de la Iniciativa URBAN, que viene desarrollándose desde el año 1994 es, precisamente, la regeneración económica y social de las zonas urbanas de la Comunidad, a través de un planteamiento integrado³⁵⁰, cuya validez ha sido demostrada a través de los logros del programa **URBAN I** (1994-1999), propuesto para abordar la elevada y creciente concentración de problemas sociales, medioambientales y económicos en las aglomeraciones urbanas. Este planteamiento comprende un conjunto de operaciones que combinan la rehabilitación de las infraestructuras obsoletas con medidas económicas y laborales, complementadas con medidas para combatir la exclusión social y mejorar la calidad del entorno³⁵¹.

³⁴⁹ <http://www.dicoruna.es/ipe/ayudas/DesarrolloTerritorial/urbanos/urban/urban.htm>.

³⁵⁰ Comunicación a la Comisión publicada en DOCE nº C 180, de 1 de julio de 1994.

³⁵¹ Durante el período de programación 1994-1999, URBAN subvencionó programas en un total de 118 zonas urbanas. La participación comunitaria sumó unos 900 millones de euros a precios de 1999, lo que supuso inversiones subvencionables por un total de 1 800 millones de euros que beneficiaron a 3,2 millones de personas en toda Europa. Así pues, URBAN logró canalizar fondos considerables hacia las zonas seleccionadas, con una media de 560 euros per cápita. Otros 164 millones de euros sirvieron entre 1989 y 1999 para subvencionar 59 proyectos piloto urbanos (PPU) en el marco de las acciones innovadoras con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Estos proyectos fomentan tanto la innovación en el ámbito urbano como la experimentación en asuntos económicos, sociales y medioambientales a escala más reducida que URBAN, con resultados alentadores sobre todo en lo que respecta a los planteamientos participativos e integrados de la regeneración urbana. La experiencia adquirida con URBAN y los PPU se ha tenido en cuenta en el debate general sobre política urbana de los últimos años. Las conclusiones de este debate están plasmadas en la Comunicación de la Comisión

La nueva Iniciativa comunitaria **URBAN II** (2000-2006), cuyas orientaciones se fijan en la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000*³⁵², surge con la intención de formular y aplicar estrategias de regeneración económica y social sostenibles especialmente innovadoras, capaces de generar un cambio de carácter precursor y manifiesto en un limitado número de zonas urbanas de toda Europa, así como para establecer un puente entre el planteamiento de los proyectos innovadores a pequeña escala, como los proyectos piloto urbanos realizados en el contexto del art. 10 del FEDER y de LIFE), y para incorporar el planteamiento integrado y participativo en la corriente principal de los FFEE, generando un foco para la difusión de buenas prácticas.

En este contexto, los objetivos de la Iniciativa URBAN II, son los siguientes: a) alentar la formulación y aplicación de estrategias particularmente innovadoras para la regeneración económica y social sostenible de las poblaciones y ciudades pequeñas y medianas o de los barrios en dificultades de las ciudades grandes; y b) mejorar e intercambiar los conocimientos y las experiencias en relación con la regeneración y el desarrollo urbano sostenibles en la Unión Europea

Las medidas subvencionables son³⁵³:

- a) *La utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente*: recuperación de solares abandonados y terrenos contaminados; rehabilitación de espacios públicos, incluidas las zonas verdes; renovación de edificios para acoger actividades económicas y sociales de

«Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea» [COM (1998) 605 final], donde la Comisión expone cómo entiende el desarrollo de la actuación urbana futura. Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible - URBAN II. (DOCE nº C 141, de 19/05/2000). Pag. 1. http://www1.dicoruna.es/ipe/doce/2000/c_14120000519es00080016.pdf.

³⁵² Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible - URBAN II. (DOCE nº C 141, de 19/05/2000). http://www1.dicoruna.es/ipe/doce/2000/c_14120000519es00080016.pdf.

³⁵³ Anexo I. *Lista Indicativa de Medidas Subvencionables*. Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa comunitaria

modo sostenible y ecológicamente compatible; conservación y valorización del patrimonio histórico y cultural; aumento de la seguridad y prevención de la criminalidad, participación de los vecinos en la vigilancia urbana; mejora del alumbrado público; vigilancia mediante circuito cerrado de televisión. No podrán beneficiarse de ayuda las zonas de acceso exclusivo; y formación de personal;

- b) *Empresariado y pactos a favor del empleo*: apoyo a la actividad empresarial, al comercio, las cooperativas, mutuas y servicios para PyME; creación de centros de negocios y de mecanismos para la transferencia de tecnologías; colaboraciones entre el sector público y el sector privado, en particular para gestionar los programas de desarrollo económico integrado y fomentar la conciencia ecológica en la actividad empresarial; creación de una mancomunidad de gestión y consultores de mercadotecnia; asesoramiento personalizado a empresarios; asesoramiento a personas que empiezan un negocio; formación en nuevas tecnologías, como por ejemplo, la producción informatizada para tecnologías comerciales o respetuosas con el medio ambiente; apoyo a proyectos generadores de puestos de trabajo a nivel local; instauración de servicios culturales, de ocio o deportivos que contribuyan a la creación de empleos estables y a la cohesión social; conservación y difusión de la cultura; instauración de servicios de guardería; instauración de servicios de asistencia sanitaria alternativa y otros servicios, en particular para ancianos y niños; y asesoramiento sobre seguridad y protección contra la delincuencia;
- c) *Integración de marginados y acceso a los servicios básicos*: asesoramiento, planes de formación y formación lingüística personalizados, orientados particularmente a las necesidades específicas de las minorías; unidades móviles de asesoramiento sobre empleo y formación; planes de experiencia laboral sobre proyectos locales de rehabilitación; mejora de los servicios sanitarios; centros de rehabilitación de drogadictos; inversiones en servicios educativos y sanitarios, incluidos los centros de rehabilitación de drogadictos, a una escala adecuada

para el desarrollo y el empleo locales; fomento de planes de educación y formación integrada y personalizada para la reinserción de colectivos desfavorecidos y marginados; y enlace del transporte público con los puntos de concentración laboral y educativa dentro y fuera de la zona;

- d) *Integración del transporte público y comunicaciones*: reorganización de los sistemas de transporte, incluyendo la introducción del cobro por el uso de las vías urbanas, creación de zonas sin tráfico rodado, sistemas de control de tráfico inteligente y aparcamientos disuasorios; introducción de un transporte público integrado; mejora de la seguridad del transporte público; servicios de información, reservas y pagos por ordenador para viajeros; vehículos de transporte público de bajo consumo energético; caminos y paseos en zonas verdes seguros y atractivos para peatones y ciclistas; y formación de personal;
- e) *Reducción y tratamiento de residuos, gestión eficiente del agua y reducción del ruido*: fomento de la reducción de residuos, reciclado total, recogida y tratamiento selectivos; control de la calidad del aire y reducción de la contaminación acústica (planes de acción local); acciones para reducir el consumo de agua y fomentar el aprovechamiento del agua de lluvia y una gestión más eficaz de los recursos hídricos; fomento de la eficiencia energética y de la reducción del consumo; fomento de las fuentes de energía renovables; y formación en gestión y protección medioambiental;
- f) *Desarrollo del potencial de las tecnologías de la sociedad de la información*; Formación y equipamiento para apoyar el teletrabajo y la utilización de Internet y otras aplicaciones telemáticas; fomento del acceso y uso efectivo de los servicios telemáticos destinados a los ciudadanos; sistemas de información para la gestión de los recursos humanos y las oportunidades de empleo; apoyo al uso de las tecnologías de la información y comunicación con fines de formación, empleabilidad, educación y cultura; desarrollo de servicios de interés público, sobre todo en los ámbitos de la educación y formación, asistencia sanitaria, información sobre medio ambiente y apoyo a las PyME, en particular para el comercio electrónico y los servicios de proximidad; apoyo a las autoridades

locales para la transferencia de conocimientos específicos y tecnológicos adquiridos con las experiencias realizadas en las ciudades de la Comunidad Europea; y

- g) *Mejoras en el gobierno urbano*: Estudios y peritajes sobre la reorganización y mejora de los servicios públicos; fomento de las estructuras de gestión urbana nuevas y modernas; formación de personal; introducción de indicadores sobre la sostenibilidad local, seguimiento de sus aplicaciones y posibles mejoras; campañas de información (también con vistas a reducir la estigmatización), medidas para mejorar el acceso a la información, también en materia de medio ambiente, y participación de los ciudadanos en los procesos de decisión; intercambios de experiencias y buenas prácticas, así como desarrollo de la base de datos comunitaria sobre buenas prácticas en la gestión y sostenibilidad de las ciudades.

El número de zonas urbanas que abarca la iniciativa son aproximadamente cincuenta, cada una de las cuales debe contar con al menos veinte mil habitantes, aunque puede reducirse a la mitad en casos excepcionales debidamente justificados. En cada ciudad o barrio urbano subvencionable se aborda sólo un único problema dentro de una misma zona geográfica coherente, en la que, además, debe estar demostrada la necesidad de regeneración económica y social o la situación de crisis urbana. Las zonas urbanas subvencionables pueden estar localizadas dentro o fuera de las de los objetivos 1 y 2, pero deben cumplir, en todo caso, al menos tres de los siguientes criterios, además de otros que los Estados miembros estimen pertinentes: 1) alto índice de desempleo de larga duración; 2) bajo nivel de actividad económica; 3) alto nivel de pobreza y exclusión; 4) necesidad específica de reconversión por dificultades económicas y sociales a nivel local; 5) número elevado de inmigrantes, grupos étnicos y minoritarios o refugiados; 6) bajo nivel educativo; 7) elevado nivel de criminalidad y delincuencia; 8) tendencias demográficas precarias; y 9) entorno especialmente degradado.

Esta iniciativa se financia conjuntamente por los Estados miembros y la Comunidad. La participación total del FEDER para el período que va del año 2000 al 2006, se ha fijado

en 700 millones de euros, a precios de 1999, lo que puede suponer un 75% del coste total en las regiones del objetivo nº 1, y hasta el 50% en las demás regiones. El BEI puede colaborar con la iniciativa concediendo préstamos.

iv) La iniciativa LEADER

Las zonas rurales de la Comunidad se enfrentan a una serie de problemas que pueden poner seriamente en peligro su futuro, como por ejemplo, el envejecimiento de la población y el éxodo rural, que persisten en algunas regiones, o la pérdida de empleos. No obstante, cabe señalar que algunas regiones han resuelto con éxito tales dificultades, gracias a la puesta en marcha de una dinámica territorial que revela su capacidad para encontrar nuevas soluciones a los retos a los que se enfrentan.

La iniciativa **LEADER I**, que nació en 1991 para dar respuesta a los problemas del desarrollo rural, especialmente a los debidos a los cambios producidos en el sector agrario tras la reforma de la política agrícola común, marcó el inicio de una nueva concepción de la política de desarrollo rural basada en enfoque estratégico territorial, adecuado al contexto local, integrado y participativo, y en el que los problemas medioambientales cobran especial relevancia, formando parte de dicha estrategia.

Posteriormente, la iniciativa **LEADER II**, a partir de la difusión de la estrategia de la anterior iniciativa, concedió particular importancia al carácter innovador de los proyectos, movilizándolo los agentes locales para que se sientan responsables del futuro de su territorio, abriendo las zonas rurales a otros territorios con el fin de intercambiar experiencias, y apoyando las operaciones y proyectos de menor envergadura.

Finalmente, el objetivo global de la iniciativa **LEADER +** es, según estableció la Comisión el 14 de abril de 2000³⁵⁴, incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a

³⁵⁴ Esta iniciativa se articula entorno a tres capítulos: 1) *Capítulo 1: sobre el apoyo de las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal*; Este Capítulo apoyará a los territorios que demuestren capacidad y voluntad para crear y aplicar una estrategia de desarrollo, integrada, sostenible y con carácter piloto, cuya existencia quedará probada mediante la presentación de un plan de desarrollo; dicha estrategia se basará en una cooperación

representativa y se articulará en torno a un aspecto predominante que resulte característico de la identidad de un territorio. *A) Territorios afectados:* la iniciativa Leader+ va dirigida a territorios rurales de poca extensión que forman un conjunto homogéneo desde el punto de vista físico (geográfico), económico y social. En todos los casos, los territorios seleccionados deberán guardar cierta coherencia y presentar una masa crítica suficiente en términos de recursos humanos, financieros y económicos para mantener una estrategia de desarrollo viable del grupo de cooperación y la capacidad de gestionar las subvenciones públicas. A fin de garantizar el carácter local y rural, la población del territorio no deberá rebasar, por regla general, los 100 000 habitantes en las zonas de mayor densidad de población (del orden de 120 h/km²) ni situarse por debajo de los 10 000 habitantes, aproximadamente. No obstante, en las zonas con una densidad demográfica superior o inferior, caso, este último, de determinadas áreas del norte de Europa, pueden admitirse excepciones a este criterio, siempre que se justifiquen convenientemente. En cualquier caso, no se tendrán en cuenta las divisiones territoriales artificiales que puedan menoscabar el criterio de coherencia mencionado; *B) Estrategia de desarrollo:* la estrategia propuesta por los grupos de acción local en sus planes de desarrollo deberá reunir las siguientes características: i) Deberá tratarse de una estrategia integrada, es decir, que aplique un enfoque global, concertado, y que se base en la interacción de los operadores, sectores y proyectos, centrada en un aspecto dominante representativo de la identidad, los recursos y los conocimientos técnicos específicos desarrollados en el territorio en cuestión, capaz de aglutinar a todos los operadores y proyectos de diversos ámbitos en una misma estrategia de desarrollo; ii) la estrategia de desarrollo deberá dar prueba de su coherencia y de su arraigo en el territorio, en particular, desde un punto de vista socioeconómico. Además, deberá justificar su viabilidad económica y su carácter sostenible, o sea, garantizar que el empleo de los recursos no va a comprometer las opciones de las futuras generaciones; iii) deberá demostrar su carácter piloto. El carácter piloto se evaluará basándose en la estrategia de desarrollo expuesta dentro de cada plan de desarrollo. Dicha estrategia deberá crear instrumentos que permitan emprender nuevas vías de desarrollo sostenible: nuevas en comparación con las prácticas ejercidas en el pasado en el territorio considerado, y también en comparación con las concebidas y aplicadas en el marco de los programas principales. Aunque la Comisión no desea establecer una lista exhaustiva de criterios de evaluación, considera que el carácter piloto puede estimarse en función de los aspectos siguientes: aparición de nuevos productos y servicios que incorporen los rasgos específicos locales; establecimiento de nuevos métodos que permitan combinar entre sí los recursos humanos, naturales y financieros del territorio y que tengan como consecuencia una explotación más eficaz de potencial endógeno; combinación y enlace de sectores de la economía tradicionalmente muy apartados; creación de formas originales de organización y participación de la población local en el proceso de toma de decisiones y de aplicación del proyecto; iv) la estrategia de desarrollo deberá demostrar la posibilidad de transferencia de los métodos propuestos, dado que los promotores del proyecto tienen la obligación de poner a disposición de la red su experiencia en el terreno metodológico así como los resultados logrados; y v) deberá demostrar además su carácter complementario con las intervenciones de los programas principales que se apliquen en la región y el territorio correspondientes; 2) *Capítulo 2: sobre el apoyo de la cooperación interterritorial y transnacional.* Este capítulo tiene por objeto el fomento y el apoyo de la cooperación entre territorios, tanto de un mismo Estado miembro (cooperación interterritorial); como de varios Estados miembros (cooperación transnacional). Esta cooperación deberá representar una auténtica plusvalía para el territorio en cuestión. La cooperación puede perseguir dos objetivos que, a menudo, son complementarios: el logro de la masa crítica necesaria para la viabilidad de un proyecto común y la búsqueda de complementariedades. La cooperación transnacional se aplicará a los grupos de acción local de dos Estados miembros, como mínimo. Las acciones de cooperación consistirán en la puesta en común de conocimientos técnicos y recursos humanos y financieros dispersos en cada uno de los territorios en cuestión, y se inscribirán en orientaciones temáticas claramente definidas por los grupos de acción local en sus planes de desarrollo. La cooperación no se limitará a un simple intercambio de experiencias, sino que deberá consistir en la realización de una acción común e integrada, cuando sea posible, en una misma estructura. Este capítulo de Leader+ se aplicará en los territorios rurales seleccionados en el capítulo 1 de la iniciativa y su aplicación se llevará a cabo bajo la responsabilidad de un grupo de acción local coordinador. Serán aplicables las disposiciones específicas que se recogen a continuación: *A) Cooperación interterritorial:* Podrán participar en la cooperación interterritorial dentro de un Estado miembro no sólo los territorios seleccionados en el marco de Leader+, sino también aquellos que hayan sido elegidos en aplicación de las iniciativas Leader I y Leader II, u otros territorios rurales organizados siguiendo las pautas de Leader y autorizados por el Estado miembro; y *B) Cooperación transnacional:* La cooperación transnacional se aplicará a los grupos de acción local de dos Estados miembros, como

reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva más a largo plazo, con la intención de fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de valorización del patrimonio natural y cultural.

La iniciativa LEADER + es el resultado de una financiación conjunta por parte de los Estados miembros y de la Comunidad. En este contexto, la contribución total de la sección "Orientación" del FEOGA a LEADER + para el período 2000-2006 será de 2.020 millones de euros (a precios de 1999). Esta participación supondrá como máximo el 65% del coste total subvencionable en las regiones del objetivo 1, y del 50% como máximo del coste total subvencionable en las zonas no incluidas en dicho objetivo.

v) *La iniciativa EQUAL*

A partir de los programas Empleo y ADPAT, EQUAL pretende el desarrollo y la difusión de nuevas maneras de aplicar las políticas de empleo en la Comunidad, a fin de combatir todo tipo de discriminación y desigualdad sufrido por las personas que tratan de acceder al mercado de trabajo y de quienes ya forman parte de éste, actuando en una

mínimo.; y 3) *Capítulo 3: sobre la integración en una red de todos los territorios rurales de la comunidad, tengan o no acceso a LEADER +, así como de todos los agentes del desarrollo rural: El intercambio de logros, experiencias y conocimientos técnicos entre todos los interesados en el interior de la Comunidad ha sido una prioridad de Leader II que se ha mantenido en Leader+. La integración en una red del conjunto de los territorios rurales, sean o no beneficiarios de la iniciativa, y de todas las organizaciones y administraciones implicadas en estas acciones territoriales, como por ejemplo los Centros europeos de información y de animación rural, será apoyada no sólo con objeto de lograr el intercambio y la transferencia de experiencias, sino también: un impulso de la cooperación entre territorios y la obtención de resultados en este ámbito; información y aprendizaje en materia de desarrollo rural territorial. La Comisión recomienda que la «célula» de animación de la actividad en la red asuma las siguientes actividades: búsqueda, análisis e información a escala nacional sobre las buenas prácticas que puedan transferirse; animación de la red, organización de intercambios de experiencias y de conocimientos técnicos, en particular, en beneficio de los territorios menos desarrollados que deberán poder beneficiarse de la experiencia de los grupos de acción local más experimentados, asistencia técnica para la cooperación próxima y la transnacional. La creación de un Observatorio de los territorios rurales dirigido por la Comisión garantizará la integración en la red a escala comunitaria y la animación de esta última. Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 14 de abril de 2000, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER + (2000/C 139/05). DOCE nº C 139, de 18 de mayo de 2000. Pag. 7. http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2000/c_139/c_13920000518es00050013.pdf.*

serie de áreas temáticas definidas en el contexto de los cuatro pilares de la estrategia de empleo establecida por los Estados miembros³⁵⁵.

La iniciativa EQUAL se financia conjuntamente por los Estados miembros y la Comunidad Europea. Esa financiación se concede en forma de subvenciones del Fondo Social Europeo cuya contribución a esta iniciativa para el período 2000-2006 es de 2.847 millones de euros.

f) Los Programas Comunitarios con incidencia territorial

Algunos de los Fondos Estructurales prestan apoyo a proyectos integrados de desarrollo territorial:

- 1) TERRA: Este programa se realiza al amparo del artículo 10 del FEDER y tiene como objetivo la creación de redes de poderes públicos locales y regionales competentes en materia de ordenación del territorio. Sus proyectos son interregionales y fomentan la cooperación y el intercambio de experiencias entre administraciones públicas locales, comparables desde el punto de vista geográfico, para desarrollar soluciones

³⁵⁵ Estas áreas temáticas son: 1) *La referida a la capacidad de inserción profesional*, facilitando el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse o reintegrarse en un mercado de trabajo que debe estar abierto a todos y combatiendo el racismo y la xenofobia en relación con dicho mercado; 2) *La del espíritu de empresa*, abriendo el proceso de creación de empresas a todos, proporcionando los instrumentos necesarios para la creación de empresas y para la identificación y explotación de nuevas posibilidades para la creación de empleo en las zonas urbanas y rurales, y reforzando la economía social, con especial atención a la mejora de la calidad de los puestos de trabajo; 3) *La adaptabilidad*, promoviendo la formación permanente y las prácticas laborales integradoras que fomenten la contratación y la permanencia en el empleo de las personas que sufren discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo, y apoyando la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores a los cambios económicos estructurales y el uso de la tecnología de la información y otras nuevas tecnologías; y 4) la relativa a la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, conciliando la vida familiar y la vida profesional, así como reintegrando a los hombres y mujeres que hayan abandonado el mercado de trabajo mediante el desarrollo de fórmulas más flexibles y efectivas de trabajo y reduciendo los desequilibrios entre éstos, apoyando la eliminación de la segregación en el trabajo. Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo (2000/C 127/02). DOCE nº C 127, de 5 de mayo de 2000. http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2000/c_127/c_12720000505es00020010.pdf.

conjuntas. Por su relevancia para la ordenación del territorio, este Programa será tratado con mayor detalle en el Capítulo IV:

- 2) RECITE: Apoya, amparado asimismo por el artículo 10 del FEDER, los proyectos interregionales y las redes de poderes públicos regionales y locales en la Unión Europea.
- 3) PHARE: Dotado con recursos financieros desde 1989-90, es el Programa surgido para el desarrollo de los países candidatos a la adhesión, con el fin de facilitar su incorporación. Se basa fundamentalmente en la concesión de subvenciones para poder hacer frente a las exigencias de transformación asociadas a la futura adhesión. Este Programa complementa las iniciativas comunitarias INTERREG II A e INTERREG II C al tiempo que promueve la cooperación transfronteriza y transnacional entre los Estados miembros y no miembros de la Unión Europea³⁵⁶.
- 4) TACIS: Aunque el Programa fomenta la transferencia de conocimientos técnicos, el intercambio de experiencias y la creación de asociaciones, de redes, y proyectos complementarios y piloto, los aspectos principales del mismo son las redes, la solución de problemas ambientales y la cooperación a escala local, siempre a nivel transfronterizo³⁵⁷.
- 5) MEDA: Financia el desarrollo de proyectos de cooperación y el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos entre los Estados miembros de la Unión europea y los Estados no miembros del sur del Mediterráneo. La colaboración entre ambas partes tiene en cuenta las políticas sectoriales con repercusiones importantes

³⁵⁶ El Programa PHARE, está destinado a los países de Europa central y a los Países Bálticos para que apoyen el desarrollo de los países candidatos a la adhesión con vistas a su futura pertenencia a la Unión Europea. Se traduce fundamentalmente en la concesión de subvenciones que les permiten hacer frente a las exigencias ligadas al proceso de transformación, así como en otra serie de actividades, entre las que destaca el subprograma de cooperación transfronteriza.

³⁵⁷. Los programas regionales del programa TACIS están dotados, desde 1996, de una línea presupuestaria para la cooperación transfronteriza que permite subvencionar proyectos en las fronteras con los Estados de la unión Europea y también con los demás países de la Europa central y oriental.

sobre la ordenación del territorio, como la política de transporte, y tiene por objetivo el fomento de la creación progresiva de una zona de libre comercio.

- 6) LIFE: Creado en 1992, el Programa LIFE es un instrumento para proyectos ambientales innovadores que fomenta la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea en este sector. Por eso, la gestión sostenible de los suelos constituye uno de los puntos principales del Programa. Este instrumento se divide en tres áreas: 1) *LIFE Naturaleza*: dirigida a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora salvajes de interés para la Comunidad Europea, según lo establecido por las Directivas sobre aves y hábitats. Apoya la política de conservación sobre medio ambiente y la red Natura 2000, de la Unión Europea; 2) *LIFE Medio Ambiente*: dirigida hacia la implementación de la legislación y la política de medioambiente de los Estados miembros y de los países candidatos a la adhesión ; y 3) LIFE terceros países: dirigida al desarrollo de acciones que promuevan el desarrollo sostenible en terceros países³⁵⁸
- 7) ATLANTIS: Entre septiembre de 1993 y mediados de 1995, la acción-piloto Atlantis, para el fomento del desarrollo económico y medioambiental de las regiones atlánticas comunitarias, ha movilizó 25 regiones atlánticas sobre 22 proyectos de cooperación y acciones-piloto, puesta en marcha sobre temáticas prioritarias puestas en evidencia por el estudio Europa 2000 + : modernización del turismo atlántico, transferencias de tecnología, mejora de los enlaces marítimos y aéreos, agua y medio ambiente. Este programa, cofinanciado hasta 4 millones de Ecus por el artículo 10 del FEDER, ha constituido un buen campo de pruebas en la mayoría de las regiones para prepararse para el desarrollo de futuros programas transnacionales de cooperación; en efecto, ha sido puesto en marcha en un periodo bisagra en la evolución de las políticas comunitarias de cooperación interregional: entre el periodo de intercambio de experiencias (1989/1993) y el de una contribución esperada a una política europea de ordenación del territorio en el marco del capítulo “zonas de estudios y de ordenación del territorio” de la Estrategia Territorial Europea (ETE),

³⁵⁸ Para mayor información sobre cada uno de estos Programas, *vid.* <http://europa.eu.int/comm/environment/life/home.htm>.

previsto por los Ministros comunitarios de ordenación del territorio en Leipzig en 1994.³⁵⁹

g) Las Acciones Innovadoras

El Reglamento 1260/1999 también prevé que los Fondos pueden financiar acciones innovadoras a escala comunitaria a iniciativa de la Comisión y previo dictamen de los Comités regulados en los artículo 48 a 51 del Reglamento³⁶⁰.

Se trata de estudios, acciones de asistencia técnica y proyectos piloto que contribuyen a la elaboración de métodos y prácticas innovadoras para mejorar la calidad de las intervenciones de conformidad con los objetivos 1, 2 y 3.

Cada ámbito de actuación de los proyectos piloto será financiado por un único Fondo.

En este sentido, para el período comprendido entre los años 1995-1999, la Comisión programó las intervenciones del artículo 10 del FEDER entorno a cuatro tipos de medidas y con una financiación total de 395 millones de ecus, y repartidos de la siguiente forma: 1) cooperación interregional intra y extra comunitaria; 180 millones; 2) innovación para el desarrollo económico regional y local: 90 millones; 3) ordenación

³⁵⁹ Desde 1990, se han desarrollado programas de cooperación interregional en este espacio, a iniciativa de las Regiones de la Comisión Arco Atlántico de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas, con el apoyo de los créditos del FEDER : programa-red Arco Atlántico (1990/1993), Finatlantic (1991/1994), acción-piloto Atlantis (1993/1995). El Programa INTERREG II C, elaborado por los cinco Estados miembros a quienes concierne el Espacio Atlántico, ha tomado el relevo de esta movilización. Al aplicarse en un territorio con características similares, el contenido del Programa INTERREG III B se apoyará naturalmente en los resultados del Programa INTERREG II C, que concluirá a finales del 2001. <http://www.igae.minhac.es/Fondos/Interreg3/Documentos/Interreg3B/ATLANTICO/TPrograma.pdf>. Pags. 9 y 40.

³⁶⁰ Estos Comités son: el comité para el desarrollo y la reconversión de las regiones; el Comité previsto en el artículo 147 del Tratado, formado por dos representantes del gobierno, dos representantes de las organizaciones de los trabajadores y dos representantes de las organizaciones de los empresarios de cada uno de los Estados miembros; el comité de estructuras agrícolas y de desarrollo rural y el comité del sector de la pesca y de la acuicultura. DOCE nº 161, de 26 de junio de 1999. Pags.37 a 39.

del territorio (Programa TERRA): 45 millones; y 4) política urbana: proyectos pilotos urbanos: 80 millones³⁶¹.

En lo que al FSE se refiere, el artículo 6 de su Reglamento prevé destinar un máximo del 0,5 % de su dotación anual a la financiación de acciones de preparación, apreciación, seguimiento y evaluación de acciones de este Fondo, entre las que puede haber acciones de carácter innovador, estudios, asistencia técnica o intercambio de experiencias, acciones destinadas al personal de empresas y de información. También el FSE, con un máximo de 1% de su dotación anual, puede financiar estudios y proyectos piloto sobre el mercado laboral o de aplicación de la política comunitaria de formación profesional.

El Reglamento del FEOGA-O prevé, por su parte, dedicar un máximo de un 1 % anual de su presupuesto a financiar este tipo de iniciativas, en materia de desarrollo rural y de mejora en las estructuras agrarias; el del IFOP dedica un 2 % de los créditos disponibles anualmente, dentro del ámbito de las estructuras pesqueras; y, finalmente, el Fondo de Cohesión, indica su disponibilidad para financiar estudios preparatorios relacionados con los proyectos subvencionables, así como medidas de asistencia técnica.

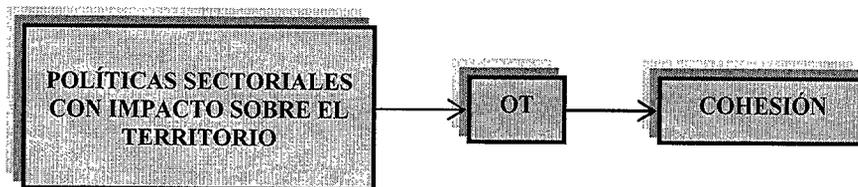
La Comisión Europea ha declarado que, para el período de programación comprendido entre los años 2000 a 2006, mantiene esta vía de financiación, pero considerando indispensable que se produzca una concentración en los proyectos significativos y una aplicación simplificada y transparente³⁶².

³⁶¹ ORDÓÑEZ SOLÍS, D. "La regulación comunitaria de las intervenciones estructurales". *op.cit.* Pag. 84.

³⁶² COMISION EUROPEA . "La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea". http://europa.eu.int/comm/agenda2000/public_es.pdf

3.7.2) *Contribución de las políticas sectoriales con efectos sobre el territorio a la cohesión económica y social de las regiones de la Comunidad Europea*

Si bien el sentido propio de la Política de Cohesión comunitaria es la consecución de la *cohesión económica y social de las regiones de la Comunidad*, ésta no puede lograrse sin la participación de las demás políticas expresamente señaladas en el artículo 3 TCCE, pues en realidad éstas, al tiempo que la dotan de contenido, se configuran como sus brazos ejecutores.



En todo caso, y con el fin de lograr la mayor eficacia posible en los resultados, las políticas comunitarias deberán ejecutarse con base en los principios de *coherencia* y *coordinación* entre las diferentes instituciones participantes en las mismas, esto es, respetando aplicación del principio de subsidiariedad.

Vemos la acción de cada una de esas políticas comunitarias sobre el objetivo comunitario de cohesión:

1) *Contribución de la Política de Medio Ambiente*

El medio ambiente es hoy un valor en alza. Por eso, la protección y mejora del medio ambiente de las regiones de la Comunidad, contrariamente a lo que en principio pudiera parecer, favorece su progreso económico. Cuanto mejor sea el entorno medioambiental

de una región, mayor será su atractivo y por tanto, más inversores preferirán trasladar allí sus inversiones³⁶³.

El desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible, con un elevado nivel de protección del medio ambiente, procurando asimismo la cohesión económica y social de los Estados que integran la Unión Europea, a que se refiere el artículo 2 TCCE, explica la preocupación de los países menos desarrollados por que la primacía del respeto al medio ambiente merme los proyectos dirigidos a su mejora económica reduciendo sus desventajas frente a otros países miembros más avanzados. El logro del objetivo comunitario de la cohesión económica no sólo se hace más difícil ante la necesidad de proteger al mismo tiempo el medio ambiente³⁶⁴, sino además porque las medidas propuestas para el desarrollo por el propio Tratado son iguales para todos los países, por lo que no se tiene en cuenta las situación particular de cada país o incluso cada región, pudiendo, por tanto, las normas comunitarias, favorecer más a unos que a otros³⁶⁵.

Aunque debido a la pretensión de uniformidad del proyecto de la Unión Europea en un espacio geográfico y político de características diversas ésta resulte un verdadero reto, debe exigirse a las instituciones comunitarias correspondientes la ponderación

³⁶³ Aunque en una primera aproximación parecería que la política relacionada con el medio ambiente produce la elevación de los costes en la producción por exigir inversiones adicionales para respetar las normas más exigentes o por ser necesario pagar nuevos impuestos sobre las actividades perjudiciales para el medio ambiente, en realidad el efecto es el contrario. En todo caso, una de las partes más ambiciosas de la política de la Unión Europea relacionada con el medio ambiente es la que se refiere al cumplimiento de los objetivos de Kyoto en materia de reducción de las emisiones de gases invernadero. Sin embargo, el coste estimado es de unos 7.500 millones de euros al año, lo que representa tan sólo un 0,09% del PIB de la Unión, y debe compararse con los beneficios de evitar los efectos nocivos de la aceleración del cambio climático. COMISIÓN EUROPEA. *Unidad de Europa... op.cit.* Pag. 93.

³⁶⁴ Tal y como indica KRÄMER, el criterio del desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones se hace eco de la preocupación que los Estados miembros menos desarrollados tienen de que la normativa de protección ambiental no debería imponerse a expensas del desarrollo económico. KRÄMER, L. "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea". Marcial Pons. Madrid, 1998. Pag. 111.

³⁶⁵ Tomamos, a modo de ejemplo, la propuesta de la Comisión sobre emisión de determinados contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión (DOCE C49/81 (1974) y DOCE C 76/1 (1985)): varios Estados miembros alegaron que el establecimiento de una sola y misma tasa de reducción de emisiones para toda la Comunidad no tomaría debidamente en cuenta las disparidades existentes, ya que los niveles de contaminación atmosférica no eran los mismos en todas partes, y que sus efectos, por ejemplo, sobre los bosques, también variarían de un Estado a otro. La Directiva acabó estableciendo diferencias en función de criterios nacionales, no regionales (Directiva 88/609. DOCE L 336/1 (1988)). KRÄMER, L. *op.cit.* Pags. 111 y ss.

cuidadosa de los factores en juego a la hora de tomar cualquier tipo de medidas, sobre todo cuando las regiones menos favorecidas puedan verse afectadas por ellas, pues debido a los diferentes niveles de desarrollo de las regiones de la Comunidad, lo que para algunas de ellas resulta beneficioso, para otras puede resultar enormemente costoso.

Según las regiones más desfavorecidas, la normativa de protección ambiental no debería imponerse a expensas de su desarrollo económico. Así, aunque toda regulación comunitaria implica, de modo inevitable, tal y como indica KRÄMER, un grado de uniformidad y no puede, por ello mismo, tomar en cuenta el desarrollo de cada región en particular, las instituciones comunitarias deberán ponderar todos los factores en juego y llevar a cabo una valoración global³⁶⁶.

En todo caso, en relación con la integración del medio ambiente en algunos sectores estratégicos, entre ellos, la cohesión económica y social, es preciso dar prioridad a las propuestas de la Agenda 2000 con el fin de, entre otros, dar mayor igualdad de oportunidades y mejor calidad de vida para los habitantes de zonas y regiones especialmente necesitadas; legar a la próxima generación un medio ambiente recuperado de los daños y de la degradación del pasado; y cerrar las divisiones de Europa, haciendo extensivas a los países de Europa Central y Oriental la paz y la prosperidad de que disfrutaban los actuales miembros de la Unión Europea³⁶⁷.

En este mismo sentido, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), también conocida como la “Cumbre para la

³⁶⁶ En este proceso es probable que surjan diferencias entre la Comunidad y los Estados miembros o sus regiones, que deberán ser resueltas en el seno del proceso de toma de decisiones señalado en el art. 175 TCCE (antiguo 130 S). En este sentido, la Comunidad sólo estará obligada a “tener en cuenta” el impacto de las medidas, dejándose a la discreción de las instituciones determinar en qué medida esas consideraciones influyen en la redacción de las propuestas de la Comisión y las decisiones del Parlamento y del Consejo. KRÄMER, L. “Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea”. Marcial Pons. Barcelona, 1999. Pag. 112.

³⁶⁷ COMISIÓN EUROPEA. “La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2000. Pag. 4.

Tierra”, que tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil) del 3 al 14 de junio de 1992³⁶⁸, se reconoció internacionalmente el hecho de que la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales deben integrarse en las cuestiones socio-económicas de pobreza y subdesarrollo. Esta idea ha sido recogida en la definición del término “desarrollo sostenible” hecha por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (Comisión Brundtland) en 1987 como *“el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*. Este concepto fue diseñado para satisfacer los requisitos de los partidarios del desarrollo económico así como los requisitos de los que están interesados principalmente en la conservación medio ambiental.

Por eso, la Cumbre para la Tierra, centrando la atención mundial en la idea, nueva en aquella época, de que los problemas medio ambientales del planeta estaban íntimamente relacionados con las condiciones económicas y los problemas de la justicia social, demostró que las necesidades sociales, medio ambientales y económicas deben equilibrarse unas a otras para obtener resultados sostenibles a largo plazo. También demostró que si la gente es pobre, y las economías nacionales son débiles, el medio

³⁶⁸ Esta conferencia global, celebrada durante el vigésimo aniversario de la primera Conferencia Internacional sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), reunió a políticos, diplomáticos, científicos, periodistas y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de 179 países, en un esfuerzo masivo por reconciliar el impacto de las actividades socio-económicas humanas en el medio ambiente y viceversa. Simultáneamente se celebró en Río de Janeiro el “Foro Global de las ONG”, al que asistieron un gran número de representantes de las ONG para explicar su propia visión del futuro estado medio ambiental y de desarrollo socio-económico del mundo. La Conferencia de Estocolmo de 1972 centraba la atención internacional en temas medio ambientales, especialmente los relacionados con la degradación ambiental y la “contaminación transfronteriza”. Este último concepto era muy importante, ya que señalaba el hecho de que la contaminación no reconoce los límites políticos o geográficos y afecta a los países, regiones y pueblos más allá de su punto de origen. Durante las décadas que siguieron a la Conferencia de Estocolmo, este concepto se amplió para abarcar temas medio ambientales que son de verdadero alcance transnacional y que requieren una acción conjunta de todos los países y regiones del mundo para enfrentarse a ellos de un modo efectivo. Estos problemas medio ambientales mundiales tan importantes incluyen, por ejemplo, todo tipo de contaminación, el cambio climático, la reducción de la capa de ozono, el uso y administración de los océanos y los recursos de agua dulce, la deforestación excesiva, la desertificación y la degradación de la tierra, los vertidos peligrosos y la disminución de la diversidad biológica. En los años que siguieron, también se reconoció que los problemas medio ambientales regionales o locales, como la urbanización extensa, la deforestación, la desertificación, y la escasez general de recursos naturales, se pueden extender hasta el punto de tener graves repercusiones para la seguridad internacional. Por ejemplo, socavan la base económica y la estructura social de los países débiles y pobres, generan o exacerban las tensiones y los conflictos sociales y estimulan un mayor movimiento de refugiados. De este modo, la degradación ambiental en diversas partes del mundo desarrollado y en desarrollo puede afectar a los intereses políticos, económicos y sociales del mundo en su conjunto. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). Información General. <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>

ambiente se resiente; si se abusa del medio ambiente y se consumen en exceso los recursos, la gente sufre y las economías se debilitan. La Conferencia también señaló que las acciones o decisiones locales más insignificantes, buenas o malas, tienen repercusiones potenciales a escala mundial, y que los diferentes factores sociales, económicos y medio ambientales son interdependientes y cambian simultáneamente³⁶⁹. Finalmente la *Cumbre de Johannesburgo 2002*, de 26 de agosto a 4 de septiembre³⁷⁰, liderada por la Unión Europea, ha renovado el compromiso político adquirido en Río por parte de todos los países asistentes a la misma para lograr un desarrollo sostenible a través de la propuesta de cuatro objetivos estratégicos: mayor equidad a escala mundial y una asociación eficaz para el desarrollo sostenible; mejor integración y coherencia a nivel internacional; adopción de objetivos medioambientales y de desarrollo que revitalicen y refuercen el compromiso político; y una actuación más eficaz a nivel internacional, y un control internacional. En este sentido, se proponen cuatro grupos de temas interrelacionados³⁷¹: 1) la protección de los recursos naturales que constituyen la base del desarrollo económico; 2) la integración del medio ambiente y la erradicación de la pobreza; 3) la mundialización sostenible; y 4) la promoción del buen gobierno y la participación, tanto a nivel nacional como internacional³⁷².

³⁶⁹ La CNUMAD definió el concepto de desarrollo sostenible como un objetivo factible en todo el mundo, ya fuese a escala local, nacional, regional o internacional. Reconocía que la integración y el equilibrio de los intereses económicos, sociales y medio ambientales a la hora de satisfacer nuestras necesidades es vital para preservar la vida en el planeta, y que dicho enfoque integrado se puede alcanzar si unimos nuestra inteligencia y nuestro talento. También reconocía que para conseguir este tipo de integración y equilibrio entre las dimensiones económica, social y medio ambiental se necesitarían nuevas perspectivas de cómo producimos, cómo consumimos, cómo vivimos, cómo trabajamos, cómo nos relacionamos y cómo tomamos decisiones. El concepto fue revolucionario y, como toda idea original, desencadenó un acalorado debate entre los gobiernos, y entre éstos y sus ciudadanos sobre cómo conseguir la sostenibilidad. Unos de los logros más importantes de CNUMAD fue el Programa 21, un programa de acciones minucioso y amplio que exigía nuevas formas de invertir en nuestro futuro para poder alcanzar el desarrollo sostenible en el siglo XXI. Sus recomendaciones iban desde nuevos métodos educativos, hasta nuevas formas de preservar los recursos naturales, pasando por nuevos caminos para participar en el diseño de una economía sostenible. La pretensión global del Programa 21 era impresionante, ya que su objetivo era nada menos que crear un mundo seguro y justo en la que toda existencia fuese digna y plena. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). Información General. <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>.

³⁷⁰ Todo lo relacionado con la Cumbre de Johannesburgo puede consultarse en <http://www.joburgsummit2002.com/>.

³⁷¹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. “Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002”. Bruselas, 6/2/2001. COM (2001) 53 final. Pags. 2 y 3.

³⁷² En este sentido, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible señaló, entre otras cuestiones, que “(...) la creciente complejidad y repercusiones de las tendencias en la degradación del medio ambiente exigen una

2) *Contribución de las Políticas de Transportes y de RTE*

Las infraestructuras del transporte desempeñan un importante papel en la reducción de las disparidades regionales y en la mejora de la competitividad de las regiones acercando las zonas más alejadas o deprimidas de éstas a los centros en los que se desarrolla la actividad económica y comercial, facilitando el comercio y la circulación de mano de obra. En este sentido, PIELOW señala, en relación con la política alemana de transportes, pero que resulta extrapolable a todos los demás Estados miembros, que la insuficiencia de infraestructuras y de servicios del transporte no sólo llevan consigo tremendos costes para toda la economía nacional (con las consecuencias para su competitividad en los mercados internacionales), así como considerables desventajas en el plan medioambiental (en vista, por ejemplo, de los esfuerzos para una mayor protección del clima y de otros recursos naturales: suelos, espacios naturales, etc.), sino que la insuficiencia en las comunicaciones de transporte dificultan además (y sobre todo) el disfrute de las propias libertades públicas de los ciudadanos y empresas, lo que invoca a la llamada “responsabilidad para la infraestructura” (*Infrastrukturverantwortung*) de todos los poderes públicos³⁷³.

mayor capacidad de evaluación y supervisión científicas y de transmisión de alerta temprana a los gobierno”, y en tal sentido, “(...) el diseño y aplicación de las políticas ambientales a todos los niveles de gobierno exige un vínculo inequívoco con el contexto del desarrollo sostenible, así como una mayor participación y compromiso de las organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil y del sector privado, que les permita desempeñar una función significativa en la formulación de políticas intergubernamentales (...)”. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONALES UNIDAS. Comisión sobre el Desarrollo Sostenible constituida en Comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. “Gobernanza ambiental a nivel internacional”. Tema 2 del Programa provisional. 22 de marzo de 2002. Tercer Período de sesiones, de 25 de marzo al 5 de abril de 2002. A/CONF.199/PC/-. Pags. 5 y 6. Además, el Presidente de la Cumbre, reafirmando el compromiso de alcanzar un desarrollo sostenible, en nombre de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre, asume la responsabilidad conjunta de fomentar y fortalecer los tres pilares inseparables de la protección del medio ambiente, el desarrollo social y el desarrollo económico a nivel local, nacional, regional y mundial. NACIONALES UNIDAS. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Documento Político. Proyecto de declaración política presentado por el Presidente de la Cumbre. “El compromiso de Johannesburgo por un desarrollo sostenible”. Tema 13 del Programa. 2 de septiembre de 2002. Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002. A/CONF.1991/L.6. Pag. 1. <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/doconf.htm>.

³⁷³ PIELOW, C. *El transporte en Alemania en el contexto de la Unión Europea*. Noticias de la Unión Europea nº 216. Año 2003. Pags. 93 y 94.

Por lo tanto, la existencia de servicios e infraestructuras de transporte de calidad es un requisito esencial para conseguir que todas las regiones participen de la prosperidad que crea el Mercado Único, y con ello, un gran avance hacia su cohesión³⁷⁴.

Por eso, conociendo la importancia de las infraestructuras para el logro del objetivo de cohesión, la Unión Europea ha realizado importantes inversiones. En efecto, los “fondos para el transporte” (Red Transeuropea de Transporte –RET-) se han utilizado en conjunción con los FFEE para reforzar la creación de infraestructuras en las regiones³⁷⁵. En la década de los noventa estos esfuerzos se dirigieron hacia la mejora de los sistemas de transporte en las regiones asistidas y en los países de la cohesión, con el fin de situarlos en el mismo nivel que los de otras zonas de la Unión, cobrando especial importancia la cuestión de la sostenibilidad³⁷⁶. Además, desde mediados de los noventa

³⁷⁴ Las mejoras en infraestructuras reducen tanto el tiempo como el coste de transportar las mercancías y, por tanto, aumentan la productividad y alteran la ventaja comparativa que supone estar situado en las diferentes regiones. También producen un efecto similar en el tiempo que se tarda en acudir al trabajo, por lo que amplían las fronteras de los mercados de trabajo locales y aumentan la oferta efectiva de mano de obra. COMISIÓN EUROPEA “Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios...” *op.cit.* Pag. 49.

³⁷⁵ El transporte por carretera es el principal medio de transporte en la Unión Europea. En 1997, representó el 86% del total del transporte de pasajeros en la Unión Europea, y el 94% del transporte terrestre. Por otra parte, el transporte de mercancías por carretera continúa aumentando: en 1997, representó un 43% de este tipo de transporte frente al 31% en 1970. Excluido el transporte aéreo y marítimo, representó el 74% de todas las mercancías transportadas en la Unión, mientras que sólo el 14% se transportó en ferrocarril y el 12% por vías navegables. Además, la longitud de las autopistas, a pesar de que la extensión de la red de carreteras a penas ha variado en términos generales en el conjunto de la Unión, ha aumentado un 40% durante los años 1988 y 1998, debido fundamentalmente al crecimiento registrado en los países de la cohesión, en los que muchas carreteras se han transformado en autopistas. Las redes de autopistas están menos desarrolladas en los países nórdicos, especialmente en las regiones poco pobladas que se encuentran más al norte y que reciben ayuda del Objetivo nº1. El transporte ferroviario, sin embargo, ha reducido su importancia a pesar de la modernización de la red de algunos países. En 1990, el ferrocarril representaba el 10% del total del transporte de pasajeros en la Unión, pero en 1997, descendió al 7%. El descenso del transporte ferroviario de mercancías ha sido aún mayor. En lo que al transporte marítimo se refiere, supone el medio más económico y menos perjudicial para el medio ambiente, aunque también es el más lento de todos. En 1997, el transporte marítimo representaba el 70% del transporte de exportaciones visibles de la Unión y el 30% del comercio intracomunitario. En cambio, el transporte fluvial sólo representaba el 7% del transporte de mercancías de la Unión. Este tipo de transporte continúa siendo especialmente importante para el transporte a lo largo de las costas de la Unión y entre el continente y las numerosas islas, incluso después de la construcción de varias conexiones fijas, como el Oresund y el Túnel del Canal de la Mancha. El transporte intermodal sigue siendo poco importante en la Unión en su conjunto. Sólo el 12% de las mercancías se transportaba de los puertos hasta su destino interior por otros medios distintos de las carreteras. COMISIÓN EUROPEA “Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios...” *op.cit.* Pags. 49 y ss.

³⁷⁶ En aplicación de artículo 6 del TCCE, las consideraciones relacionadas con el medio ambiente han de integrarse en la definición y la aplicación de las políticas y las actividades comunitarias para conseguir un desarrollo sostenible, para lo cual además de lo anterior será necesario tener en cuenta consideraciones de tipo económico-sociales, buscando el equilibrio entre ambas, así como la competitividad y el bienestar

la inversión ha aumentado y los proyectos iniciados a principios de la década se han terminado, como por ejemplo, el tren de alta velocidad Madrid-Sevilla³⁷⁷.

Como ya señaló BASSOLS COMA acertadamente en el año 1989, los problemas de cohesión económica y social en la Comunidad conllevan necesariamente una “*mayor preocupación por los problemas del equilibrio territorial, por lo que posiblemente en un próximo futuro asistamos a un planteamiento a nivel europeo de la ordenación del territorio, en cuyo marco, los problemas de infraestructuras y del transporte tengan un protagonismo de primer orden*”³⁷⁸.

3) *Contribución de la PAC*

La Política Agrícola Común es, desde el punto de vista del gasto, la más importante de la Unión Europea³⁷⁹. En lo que a la cohesión económica a escala nacional se refiere, la influencia que la PAC ejerce sobre aquélla -o al menos como parte del Primer Pilar de la

social. COMISIÓN EUROPEA. “Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios”... *op.cit.* Pag. 106.

³⁷⁷ COMISIÓN EUROPEA. “Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios”... *op.cit.* Pags. 105 y ss.

³⁷⁸ BASSOLS COMA, M. *Transportes y ordenación del territorio*. Revista de Derecho Urbanístico. Octubre-Noviembre-Diciembre. Año XXIII. Número 115. Pag. 44.

³⁷⁹ En 1998, las secciones Orientación y Garantía del FEOGA, que es la fuente de financiación de los dos pilares de la PAC, representaron un 54,6% del presupuesto de la Unión Europea, o sea, 43.300 millones de euros. Sólo la ayuda a los precios y al mercado procedente de la Sección Garantía del FEOGA representó un 48,9% del gasto comunitario total, o sea, 38.700 millones de euros. Se prevé que en el período 2000-2006, el nivel de gasto agrícola total será parecido, pero descenderá en términos relativos a 44.800 millones de euros en el 2002 (46,8% de las asignaciones presupuestarias totales) y a 42.500 millones de euros en el 2006 (46%). Desde la reforma de 1992, las ayudas directas y, en menor medida, la cantidad destinada al desarrollo rural representan una proporción creciente del gasto agrícola total a expensas del gasto en ayuda al mercado y ayudas a las exportaciones. Estas dos últimas categorías sólo representaron un 29% del gasto agrícola total en 1998, frente a la cifra de 82% de 1992. La sustitución de ayudas al mercado por ayudas directas ha aumentado el peso de las subvenciones en la renta agrícola. En 1998, las subvenciones representaron, en promedio, un 28,6% de la renta agrícola en la Unión, mientras que en 1990 representaron un 15% y en 1980 un 5%. En conjunto, han contribuido a estabilizar la renta. COMISIÓN EUROPEA. “Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los Territorios”. Segundo informe sobre la cohesión económica y social. Volumen 1. Enero de 2001. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2001. Pag.81.

Unión Europea³⁸⁰ - está relacionada con la gran redistribución de la renta entre los ciudadanos europeos por las transferencias entre grupos sociales, sectores, regiones y Estados miembros. En cambio, a escala regional, la influencia de la PAC está relacionada con el uso del espacio rural, por un lado –p.e. la protección del medio ambiente, el agroturismo y las infraestructuras-, y con las ayudas proporcionadas a determinados subsectores agrícolas, por otro. En este sentido, existen grandes diferencias entre los Estados miembros, pues mientras las regiones italianas gestionan alrededor del 70% del presupuesto agrícola italiano, las medidas agrícolas llevadas a cabo por los departamentos franceses, que son mayores que las adoptadas por las regiones, sólo representan alrededor de un 2% el presupuesto agrícola francés.

Por otro lado, la cohesión social ha definido, en los últimos años, una serie de modelos de producción agrícola con el fin de mejorar la relación entre los valores en términos de productividad y el empleo. En este sentido, se distinguen cuatro modelos: 1) *el modelo productivo*, orientado a los mercados internacionales; 2) *el modelo adaptación*, dirigido hacia los mercados locales o nacionales y basado en el fomento de los productos locales tradicionales en respuesta a la creciente demanda de calidad por parte de los consumidores; 3) *el modelo de transición*, sujeto a crecientes restricciones y a constantes cambios de los agricultores en los métodos de producción y de productos en respuesta al desarrollo de los grandes mercados agrícolas, al aumento de competencia y a las crecientes presiones de las cadenas agroalimentarias; y 4) *el modelo de marginalización*, con estructuras de producción cada vez mas inestables y precarias, que desaparecen sin no se adaptan.

Finalmente, la cohesión nacional y regional de la Unión Europea se verá afectada por el proceso de integración de Europa central y oriental, pues aunque seguramente la repercusión global en el crecimiento y en el empleo sea pequeña, la productividad puede

³⁸⁰ Desde el Tratado de la Unión Europea, la Unión se organiza en tres pilares: 1) *Comunidades Europeas*: que a su vez consta de a) la unión política (principios y valores comunes, ciudadanía europea y cohesión económica y social); b) comunidad Económica Europea (mercado único y unión aduanera); c) Políticas comunitarias (competencia, comercial, agricultura, regional, social, educación, investigación y desarrollo, medio ambiente, energía, transporte y redes transeuropeas; y d) Unión Económica y monetaria; 2) *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC); y 3) *Justicia y Asuntos de Interior* (JAI). BRUNET, F. *op.cit.* Pag. 151.

que se vea afectada, especialmente en las zonas rurales, debido al ajuste de mano de obra.

La política agrícola y de desarrollo rural cobra especial importancia en este momento, pues dada la importancia de la agricultura en los Estados miembros, la ampliación acrecentará las disparidades existentes dentro de la Unión Europea en las zonas rurales, así como entre éstas y las zonas urbanas³⁸¹.

4) Contribución de la Política sobre I+D

La política de investigación y desarrollo tecnológico de la Unión Europea (IDT) ha aumentado su dedicación en los países de cohesión, en las regiones menos favorecidas y en los países candidatos, contribuyendo positivamente a reducir las disparidades regionales y a mejorar la eficacia de las políticas relacionadas con la innovación en algunas regiones desfavorecidas. Precisamente, la Comisión Europea ha llegado a la conclusión de que es necesario crear un verdadero “Espacio Europeo de Investigación”³⁸² para mejorar las carencias de las regiones menos favorecidas, centrándose en la innovación más que la mejora tecnológica³⁸³. En todo caso, con el fin de acelerar esa convergencia deberá mejorarse la interacción entre la utilización de los Fondos Estructurales y esta política de IDT, así como estudiar y crear las condiciones necesarias para una verdadera territorialización de las políticas de investigación, esto es, adaptarlas mejor al contexto geográfico, social y económico de las regiones para abrir nuevas oportunidades para integrar mejor las políticas comunitarias a todos los niveles

³⁸¹ La integración de los diez países candidatos de Europa central en la Unión, esto es, dejando a un lado Chipre y Malta, provocaría en un primer análisis: una multiplicación del número de personas ocupadas en la agricultura por 2,4 (de 6,9 millones en 1998 a 16,6 millones); un aumento del valor añadido bruto del sector agrícola del 12, 7%; y un aumento del total de importaciones agrícolas (intra y extracomunitarias) del 5,4% y un aumento de las exportaciones del 4,9%. COMISIÓN EUROPEA. *Unidad de Europa...op.cit.* Pag. 81 y ss.

³⁸² COMISIÓN EUROPEA. “Towards an European Research Area”. COM (2000)6, 18 January 2000.

³⁸³ La “innovación” es un medio con el que las regiones menos favorecidas pueden ponerse inmediatamente al mismo nivel que las regiones desarrolladas, no intentando imitar lo que ya éstas han logrado, sino tratando de realizar el trabajo preliminar de acuerdo con sus propias características y necesidades (...) a fin de adaptarse a las condiciones de la competitividad en una economía global. COMISIÓN EUROPEA. “Green Paper on Innovation”. CCE (1995). Luxemburgo.

en los programas regionales e interregionales de desarrollo y reforzar las sinergias entre ellos³⁸⁴.

5) Contribución de las medidas en materia de Turismo

El Turismo, en tanto que sector de enorme importancia socioeconómica, es una de las actividades que mayor importancia estratégica tiene para la Cohesión de las regiones más deprimidas.

Aunque no todos los Fondos hacen alusión explícita a la posibilidad de financiación de las actividades relativas al turismo, en todo caso, éstos se pueden beneficiar de la financiación comunitaria a través de proyectos con los que esté indirectamente relacionados, como por ejemplo, en relación con el Fondo de Cohesión, cuyo Reglamento no recoge la posibilidad de financiación de tales actividades, sí se contempla la ayuda a proyectos en materia de infraestructuras de transporte y en materia de medio ambiente, a través de los cuales el turismo puede, sin duda, recibir apoyo económico. En otros casos, como por ejemplo con el FEDER, el FEOGA o el FSE, sí pueden tales acciones financiarse de manera directa.

Además, tres Iniciativas Comunitarias contemplan ayudas para financiar proyectos en el ámbito del turismo: INTERREG, URBAN Y LEADER³⁸⁵.

³⁸⁴ La Comunicación de la Comisión sobre las Orientaciones para las acciones de la Unión en el ámbito de la investigación (2002-2006), aprobada en octubre de 2000, indica cómo se pretende implicar a las regiones en el Espacio Europeo de Investigación y establece una serie de objetivos comunitarios en cinco grandes áreas: las actividades de investigación, la innovación y las PYME, la infraestructura, los recursos humanos y las relaciones ente la ciencia, la sociedad y los ciudadanos (“Making the European Research Area a reality: guidelines for European Union Research activities (2002-2006)”. COM(2000)612, 4 October 2000). Indica tres aspectos horizontales que es necesario tener en cuenta en este sentido: la coherencia global de la cooperación europea en el campo de la ciencia y la tecnología, la dimensión internacional de los proyectos y los aspectos regionales. También insiste en la necesidad de adoptar medidas que fomenten la plena utilización del potencia regional por medio de la creación de redes y de la explotación de las características geográficas o áreas de especialización económica. COMISIÓN EUROPEA. “Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios”. Segundo informe sobre la cohesión económica y social. Volumen 1. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, enero 2001. Pag. 99 y ss.

³⁸⁵ INTERREG actuará en los ámbitos de la cooperación transfronteriza con el objetivo de fomentar un desarrollo armonioso y sostenible del conjunto del espacio comunitario. Será financiada por el FEDER.

Por último, en el Programa Comunitario LIFE, en su sección sobre Medio Ambiente, también se contemplan una serie de proyectos y medidas que pueden relacionarse con el ámbito del turismo, y cuya ayuda se concede en forma de cofinanciación de los proyectos. Esos proyectos son³⁸⁶:

- 1) Proyectos que integren las consideraciones relativas al medio ambiente y al desarrollo sostenible en la ordenación y el aprovechamiento del territorio, incluidas las zonas urbanas y costeras;
- 2) Proyectos que reduzcan al máximo el impacto medio ambiental de las actividades económicas, en especial, mediante el desarrollo de tecnologías con contaminantes y una atención particular a la prevención, incluida la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero; y
- 3) Proyectos que reduzcan el impacto medioambiental de los productos mediante una concepción integradora de las fases de producción, distribución, consumo y manipulación al final de la existencia, incluido el desarrollo de productos que respeten el medio ambiente.

Entre las medidas medioambientales y turísticamente elegibles están: las de desarrollo, gestión y explotación de parques naturales transfronterizos con fines turísticos, así como la realización de redes de distribución de aguas y desarrollo de fuentes de energía renovable. Por otro lado, URBAN, destinada a la revitalización económica y social de las ciudades de las periferias urbanas en crisis con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible, también financiada por el FEDER, contempla la rehabilitación de espacios públicos y zonas verdes, la rehabilitación de terrenos abandonados, la creación de instalaciones culturales, la mejora de la eficacia energética, y la mejora de las infraestructuras y el medio ambiente urbanos, incluida la renovación de edificios. Finalmente, la iniciativa LEADER, destinada a promover el desarrollo rural, financiada por el FEOGA Orientación, contempla medidas medioambiental y turísticamente elegibles, cubriendo: el fomento de medidas medioambientales, tales como la gestión de residuos o conservación de hábitats, y el fomento de la producción de energías renovables y medidas agroforestales. *Hacia un Turismo Sostenible. Cómo integrar el medio ambiente en el sector turístico.* Documento Propuesta. Lanzarote, abril, 1995. <http://www.mma.es>. Pags. 21 a 28.

³⁸⁶ *Hacia un Turismo Sostenible. Cómo integrar el medio ambiente en el sector turístico.* Documento Propuesta. Lanzarote, abril, 1995. <http://www.mma.es>, Pags. 29 y ss.

3.8) CONCLUSIÓN: LOS EFECTOS MATERIALES DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES TERRITORIALES COMUNITARIAS

Aunque la Comunidad no tenga competencia en materia de ordenación del territorio, sí que produce transformaciones en su territorio a través, fundamentalmente, de determinadas políticas sectoriales, tal y como se ha indicado a lo largo de este Capítulo, y cuyos efectos materiales pueden equipararse a los que pudiera producir una política de ordenación del territorio configurada formalmente en el Tratado de la Comunidad.

A partir de esto, en el próximo Capítulo va a analizarse el concepto de competencia en el Derecho Comunitario para, a continuación, investigar si el Título XIX, sobre Medio Ambiente, en el que se reconoce la capacidad de la Comunidad Europea para adoptar *medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo*, además de producir efectos sobre el territorio en tanto que política sectorial territorial, en realidad está atribuyendo competencia a la Comunidad en materia de ordenación del territorio de manera formal.