

CAPÍTULO II

ELEMENTOS DE LA POLÍTICA TERRITORIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

1) INTRODUCCIÓN. 2) POLÍTICAS COMUNITARIAS CON IMPACTO TERRITORIAL Y SU RELACIÓN CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. 2.1) POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE. 2.1.1) *Evolución de la regulación sobre medio ambiente;* 2.1.2) *Programas de acción sobre Medio Ambiente.* 2.2) POLÍTICA COMUNITARIA DE TRANSPORTES. 2.2.1) *Hacia una Política Común de Transportes.* 2.2.2) *El futuro del Transporte en la Unión Europea: la vinculación de los diferentes modos de Transporte.* 2.3) LAS REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES (RTE). 2.3.1) *Las RTE de Transporte.* 2.3.2) *Las RTE de Energía.* 2.3.3.) *Las RTE de Telecomunicaciones.* 2.4) POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN. 2.5) POLÍTICA DE I+D. 2.6) MEDIDAS COMUNITARIAS EN EL ÁMBITO DEL TURISMO. 2.7) LA POLÍTICA COMUNITARIA DE COHESIÓN. 2.7.1) *Descripción de la política.* 2.7.2) *La financiación estructural para la consecución del objetivo comunitario de cohesión económica y social.* 2.7.3) *Evolución histórica de las medidas estructurales comunitarias.* 2.7.4) *Los Fondos Estructurales.* 2.7.5) *La programación de las intervenciones estructurales.* 2.7.6) *Los principios de cooperación y de adicionalidad.* 3) IMPACTO DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES SOBRE EL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD EUROPEA. 3.1) IMPACTO DE LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE. 3.2) IMPACTO DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTES. 3.3) IMPACTO DE LAS REDES TRANSEUROPEAS. 3.4) IMPACTO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN. 3.5) IMPACTO DE LA POLÍTICA DE I+D. 3.6) IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN MATERIA DE TURISMO. 3.7) IMPACTO DE LAS POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. 3.7.1) *Promoción de la Cohesión.* 3.7.2) *Contribución de las políticas con efectos sobre el territorio a la cohesión económica y social de las regiones de la Comunidad Europea.* 1) *Contribución de la política de medio ambiente.* 2) *Contribución de las políticas de Transportes y de RTE.* 3) *Contribución de la PAC.* 4) *Contribución de la política de I+D.* 5) *Contribución de las medidas en materia de Turismo.* 3.8) CONCLUSIÓN: LOS EFECTOS MATERIALES DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES TERRITORIALES COMUNITARIAS.

1) INTRODUCCIÓN

La Comunidad tiene como fin, además del establecimiento del mercado común, y entre otros, tal y como se contempla en el artículo 2 TCCE, “(...) *promover (...) un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros*”. Además, y continuando con el desarrollo del artículo 2 TCCE, la consecución de estos fines u objetivos será “*mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4*”, entre las que se encuentran, y a los efectos que aquí interesan, la política común en los ámbitos de la agricultura, de la pesca y de los transportes, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, una política en el ámbito del medio ambiente y de desarrollo de las culturas de los Estados miembros, y el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológicos.

La realización de todos esos fines u objetivos a través de las acciones y las políticas contempladas en el Tratado, producen efectos sobre el territorio de la Comunidad, ordenándolo, y al mismo tiempo, sobre la cohesión de las regiones que la componen.

A partir de lo anterior, en el presente Capítulo se van a analizar cada una de esas políticas, valorando las verdaderas consecuencias del impacto que su puesta en marcha puede producir sobre el territorio de la Comunidad, así como la relevancia que para la consecución del objetivo comunitario de cohesión económica y social pudiera tener la coordinación y ordenación entorno a un plan de todas ellas.

Las políticas comunitarias sectoriales que pasamos a analizar son, por tanto, elementos fundamentales de una eventual política de ordenación del territorio que pudiera tener, en su caso, la Comunidad, para lograr la cohesión de todas las regiones del territorio europeo.

2) POLÍTICAS COMUNITARIAS CON IMPACTO TERRITORIAL Y SU RELACIÓN CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Aunque la ordenación del territorio es competencia de los Estados miembros, algunas de las políticas desarrolladas por la Comunidad para cumplir con los objetivos que dan sentido a su creación, producen importantes efectos sobre su territorio. De esta manera, a pesar de no existir una competencia comunitaria sobre ordenación del territorio, la Unión Europea ha tomado, a lo largo del proceso de construcción europea, decisiones de esa naturaleza, cuyos efectos han sido materialmente equivalentes a los que pudieran haberse producido a través de su desarrollo formal. Y esas decisiones han sido puestas en marcha a través de las políticas sectoriales sobre cuyo ejercicio la Comunidad sí tiene competencias.

Entre esas políticas sectoriales, competencia de la Comunidad, que producen efectos sobre el territorio se pueden distinguir: 1) las políticas desarrolladas para mitigar los efectos perniciosos de la acción del hombre sobre el territorio, como la política de medio ambiente o la de cohesión económica y social; y 2) las políticas cuyo fin último es el desarrollo económico de las regiones comunitarias: redes transeuropeas, política agrícola común, política de turismo, etc. Todas ellas pretenden el incremento de la calidad de vida y, desde la creación del FEDER en 1975, y con éste, la política regional comunitaria, la consecución de la igualdad de oportunidades económicas y sociales de todas las regiones de Europa.

Pero, y tal y como señala HILDENBRAND, la política territorial es, entre todas las políticas públicas, la que más se preocupa de aportar algo a los objetivos comunitarios de cohesión económica, social y territorial, de desarrollo sostenible, y de mejora de la competitividad entre los Estados miembros¹, afirmación que también se extrae de la

¹ Es la política territorial, término prácticamente sinónimo de ordenación del territorio, la que más se preocupa de aportar algo a los tres objetivos citados: 1) a la cohesión económica, social y territorial contribuye a través del sistema de jerarquía de ciudades que organiza el acceso de los ciudadanos a los equipamientos básicos, infraestructuras urbanas y servicios públicos y privados en condiciones equivalentes; 2) al desarrollo sostenible a través de la coordinación y compatibilización entre sí de los diferentes usos del suelo; y 3) a la mejora de la competitividad, mediante su impulso a la formación de redes de cooperación entre ciudades. HILDENBRAND SCHEID, A. *Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI*. Desarrollo Local y

definición que de la ordenación del territorio realiza la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, tal y como se señaló en el Capítulo anterior. Estos objetivos, en la década de los años noventa, se erigieron con fuerza como referentes del desarrollo regional², por lo que, aquellas regiones que llevaran y lleven a cabo un modelo de desarrollo económico, social y ecológico-territorial que corresponda a una razonable combinación de estos tres objetivos, que son, además, interdependiente, serán y son las que, probablemente, a largo plazo, sean verdaderamente competitivas³.

desarrollo regional frente al siglo XXI. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. Vol. XXXI. Tercera Época. Nº 122, invierno 1999. Pags.785-807.

² PAREJO ALFONSO propone una definición de política regional apuntando previamente, no obstante, que dicha expresión dista mucho, al menos en el plano internacional y, desde luego, en el europeo, de tener una significación clara y pacífica por la variedad que presentan las políticas estatales o nacionales, tanto en objetivos y contenidos, como en instrumentos y procedimientos. Así, con esta precisión, entiende que se trata de la política que “para ser tal no le basta con tener un (incluso importante) impacto territorial acotado (léase regional), siéndole preciso tener directamente por objeto propio la resolución de los problemas estructurales de un área determinada o, con carácter general, la superación progresiva de las diferencias de desarrollo existentes entre unos y otros territorios (regiones)”. PAREJO ALFONSO, L. La política regional en la Comunidad Económica Europea.; incluido en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., y MUÑOZ MACHADO, S. “Tratado de Derecho Comunitario Europeo”. Volumen III. Cívitas, 1ª edición. Madrid, 1986. Págs. 573 y ss. KRÄMER la define como aquella que pretende fomentar el desarrollo armonioso de las regiones a través de la financiación que le proporcionan los Fondos Estructurales, que fueron creados por el Consejo mediante el Reglamento 2052/88, sobre los Fondos Estructurales, sustituido posteriormente por el Reglamento 2081/93, ambos sobre la base jurídica del antiguo 130 D (actual art. 160) del Tratado de la Comunidad. KRÄMER, L. “Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea”. Marcial Pons. Barcelona, 1999. Pag.55.

³ Además de las anteriores precisiones sobre el concepto de política regional, quizá resulte interesante destacar, además, la diferencia entre desarrollo regional y desarrollo local propuesta por LÁZARO ARAUJO. Según éste, “resulta imposible encontrar aportaciones teóricas que intenten, y menos aún que consigan, trazar la linde que separa conceptualmente el desarrollo local del regional (...). Aunque trabajos hay cuyos títulos parecen sugerir una aclaración de tales diferencias, al poco de sumergirse en su lectura, puede uno percatarse de que, si ese era el propósito, no se ha conseguido”. (...) En todo caso, “ante el reiterado e indistinto recurso a expresiones como “desarrollo regional y local” o “desarrollo regional o local”, se hace muy difícil sustraerse a la tentación de negar que se trate de conceptos diferentes. (...) Los especialistas en economía regional más reputados reconocen sin complejos que no hay teorías específicas para el desarrollo regional, sino adaptaciones de las concepciones sobre desarrollo nacional (...) Tal vez suceda que, en materia de desarrollo, la única diferencia sustancial sea la escala territorial de las actuaciones (...). Probablemente ahí estribe la diferencia entre desarrollo regional y desarrollo local, en las estrategias e instrumentos a aplicar en cada caso (...). Hay diferentes niveles territoriales del desarrollo (supranacional, nacional, regional y local) que no se contraponen, antes bien, se complementan (...). La política regional a escala nacional perseguirá el reequilibrio y la solidaridad interregional. La política regional autonómica, llevada a cabo por los gobiernos regionales, tendrá sus efectos a escala interregional. A su vez, se verá apoyada, complementada y cimentada en el desarrollo local. El mismo camino, con consideraciones inversas, puede recorrerse desde abajo hacia arriba. (...) Este es un tema muy apropiado para invocar el principio de subsidiariedad (...)”, que deberá aplicarse sin renunciar a la “práctica de fórmulas de cooperación interadministrativas”. LÁZARO ARAUJO, L. *El desarrollo local y los Fondos Estructurales*. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Vol. XXXI, Tercera época, nº 122, 1999. Pag. 735 a 755.

Por ello, además, como ya es conocido, la ordenación del territorio es un instrumento estratégico -en su doble dimensión de política y de competencia- de enorme relevancia, pues a través del mismo se condiciona el desarrollo de una zona a medio y largo plazo, tanto en términos territoriales –cambios en los usos del suelo y del paisaje de los Estados miembros- como económicos –modificaciones en la competitividad de las regiones en las que dichas políticas son desarrolladas, así como su situación económica relativa dentro del espacio global europeo-⁴.

Aunque son muchas las posibles acciones de la Comunidad sobre la base del ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3 del Tratado de la Comunidad, que pudieran producir efectos más o menos inmediatos sobre el territorio, en este trabajo se van a analizar las que, como se verá más adelante en el Capítulo IV, son elegidas por el documento de la Estrategia Territorial Europea, que es el de referencia para la eventual construcción de una política de ordenación del territorio a escala comunitaria.

Estas acciones son las amparadas por las siguientes políticas: la de *medio ambiente*, en tanto que el territorio es un recurso natural agotable que ha de ser protegido y cuyos usos están condicionados por los diferentes elementos de la naturaleza; la *regional*, porque las decisiones sobre las acciones y zonas subvencionables condicionan el desarrollo de ese territorio; la *agrícola común*, pues las decisiones sobre dicha materia determinan la utilización del suelo para fines agrícolas que excluyen otros y que

⁴ En este sentido, la creación del Parque Natural del Delta del Ebro, se inicia a principios de los años ochenta, como reacción a un conjunto de actuaciones locales de desarrollo agrícola y turístico, provocando un conflicto entre intereses puramente económicos y los medioambientales. El establecimiento del Parque Natural ha evitado la ejecución de la mayoría de las actuaciones que representaban una amenaza para los espacios protegidos y, a la vez, ha permitido el desarrollo de determinadas actividades tradicionales. Todo ello, ha conducido hacia una mejora significativa de la calidad ambiental y de las funciones ecológicas del Delta. 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 Blanch. Valencia, 1999. Pags. 145 y ss. Por otro lado, en el caso de los Túneles de Vallvidrera, se tomó la decisión de construir una importante infraestructura viaria en respuesta a los intereses socioeconómicos –proyección de Barcelona hacia el Vallés Occidental y hacia Francia- y políticos –legitimación de la Generalitat- a la que se oponen actores de ámbito local con argumentos medioambientales, pues los túneles discurrirían a través de una montaña con un rico biotipo de fauna y flora mediterránea. FRANCESCA GOMILA, M. *Algunas reflexiones en torno a cuatro experiencias de protección ambiental*. Incluido en AGUILAR, S., FONT, N. y SUBIRATS, J. "Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999. Pags. 25 y ss. En ambos casos, las decisiones en materia de política medioambiental y sobre infraestructuras de transportes, respectivamente, suponen decisiones de política territorial en tanto que estructurantes de los territorios sobre los que actúan.

configuran un paisaje y el *modus vivendi* de la población que depende de su desarrollo; la de desarrollo de *redes transeuropeas*, tanto de transportes como de energía, pues estructuran el territorio por el que pasan y coadyuvan al mayor crecimiento económico de las regiones que interconectan, al tiempo que las diferencian de aquellas que quedan excluidas de esa interconexión, a las que aíslan; la de *investigación y desarrollo tecnológico (I+D)*, en tanto que a mayor desarrollo mayor necesidad de infraestructuras, con la consecuente necesidad de organización de las mismas; y la de *turismo*, porque a través de ella se aumenta la presión antrópica sobre un determinado territorio.

2.1) POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE

2.1.1) *Evolución de la regulación sobre medio ambiente*

La necesidad de introducir regulaciones en materia ambiental comenzó a plantearse en los años setenta, estando aún vigente el Tratado de 1957, pues hasta entonces los Tratados comunitarios originarios no preveían la existencia de una política común para la protección del medio ambiente⁵: los primeros, la CECA y CEEA, por su propia naturaleza sectorial, y el Tratado de la CEE, por su carácter esencial de unidad de mercados.

En un primer momento, uno de los principales objetivos que impulsaron la construcción de la Comunidad Europea⁶ fue la creación de un mercado común⁷ para, junto con la

⁵ A pesar de que en los Tratados fundacionales no se alude directamente al tema medioambiental, y a que, en los años cincuenta, en plena postguerra mundial, tal problema sólo era contemplado en estudios teóricos de enfoque prospectivo, a penas cuarenta años después, la necesidad de la preservación del entorno se ha convertido, junto con el desarrollo económico equitativo y la seguridad mundial, en una de las encrucijadas fundamentales del fin de siglo”. PELÁEZ MARÓN, J.M. “Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea. Tecnos. Madrid, 2000. Pag. 292.

⁶ Ha de advertirse, antes de nada, que aunque los conceptos “Comunidad Europea” y “Unión Europea” no son equivalentes por cuanto no todos los Estados de la primera han ratificado el Tratado de la Unión Europea, a lo largo de este estudio ambos términos se utilizarán con el mismo sentido, con el fin de aludir al conjunto de países entorno al mismo fin de desarrollo sostenible y equilibrado del territorio europeo. (Nota de la autora).

progresiva aproximación de las políticas comerciales de los Estados miembros, construir los presupuestos necesarios para alcanzar un desarrollo económico y equilibrado que redundara en una mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos comunitarios⁸.

A mediados del siglo XX, Europa se encontraba en una situación dramática tras las dos Guerras mundiales, y por lo tanto, la adopción de medidas de carácter económico cobraron un necesario protagonismo frente a cualquiera otra de diferente naturaleza, incluso política. Así, los profundos desequilibrios socioeconómicos de las regiones europeas, que fueron haciéndose más patentes a medida que la Comunidad iba ampliándose, supusieron, y aún suponen, un claro obstáculo para la consecución de los objetivos y fines comunitarios⁹, evidenciando la necesidad de afrontarlos desde diferentes ámbitos, y no exclusivamente el económico. A partir de los años sesenta, y como consecuencia de lo anterior, la Comunidad comenzó a mostrar cierta preocupación por otras nuevas dimensiones, como las relativas a la cohesión económica y social, y al medio ambiente¹⁰, así como por la relación entre las mismas, pero sin

⁷ “La Comunidad constituida en 1957 tenía –como claramente expresaba su denominación– un objetivo limitado, neta y predominantemente económico: la generación de un verdadero mercado común; objetivo éste, en cuya consecución se concentraron inicialmente los esfuerzos integradores, de suerte que, al menos durante los primeros veinticinco años de su existencia, la Comunidad ha sido poco más de una unión aduanera en la que la libre circulación interior de mercancías fue progresivamente consolidándose”. PAREJO ALFONSO, L. “Manual de Derecho Administrativo”. Volumen I. 5ª edición. Ariel Derecho. Madrid, 1998. Pag. 499.

⁸ GARCÍA-TUÑÓN, A. *La libre circulación de mercancías*. Incluido en CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitarias. Bases Jurídicas”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 33.

⁹ Las disparidades económicas existentes entre las regiones pueden producir, entre otros efectos: un incremento de las tensiones inflacionistas como consecuencia de la tendencia de las regiones más deprimidas a alcanzar las cotas salariales y sociales de las regiones más desarrolladas, a pesar de su menor productividad; dificultades económicas y financieras para los Estados que han de soportarlas, pudiendo generar tensiones internas que dificulten los procesos de integración; dificultades en la puesta en práctica de las distintas políticas económicas comunitarias por las disfunciones que puedan generar en una estructura socioeconómica profundamente diferenciada; etc. 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. 499.

¹⁰ El Tratado de la Comunidad de 1957 hacía referencia a los desequilibrios económicos de las diferentes regiones: Según el art. 2, “*La Comunidad tendrá por misión, promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran*”. GONZÁLEZ CAMPOS, J. y DESANTES REAL, M. “Comunidades Europeas. Textos básicos”. Tecnos. Madrid, 1987. Pag. 114. Sin embargo, el Tratado de 1957 nada decía en materia de medio ambiente, y fue en 1970, año declarado de protección de la

reconocer en ninguna de éstas una política hasta el Acta Única de 1987¹¹. En este sentido, a comienzos de los setenta, la Comisión elaboró un interesante informe en el que consideraba el medio ambiente de manera *global*, como materia que por su propia naturaleza se encuentra interrelacionada con un número indeterminado de elementos que muestran su verdadero alcance¹².

Por lo tanto, y a pesar de que el Tratado de 1957 no establecía objetivos medioambientales claros, y del obstáculo que suponía la interpretación *a sensu contrario* del principio de atribución de competencias del artículo 3 B (actual artículo 5

naturaleza por el Consejo de Europa, cuando por primera vez se planteó en la Comunidad la necesidad de la regulación de ciertos aspectos medioambientales, eso sí, con el fin de evitar distorsiones a la libre competencia. PAREJO ALFONSO, L. *Origen y desarrollo del Derecho Medioambiental en el ordenamiento comunitario-europeo*. Incluido en PAREJO ALFONSO, L. y KRÄMER, L. "Derecho medioambiental de la Unión Europea". McGraw Hill. Madrid, 1996. Pags. 41 y ss. En este mismo sentido, en 1972, en la Cumbre de París, se asumió la protección del medio ambiente como misión propia de la Comunidad, declarándose expresamente que *"la expansión económica no constituye un fin en sí misma, debe, con carácter prioritario, permitir que se atenúe la disparidad de las condiciones de vida. Esta expansión debe proseguirse con la participación de todos los colaboradores sociales. La expansión debe traducirse en un mejoramiento de la calidad tanto como del nivel de vida (...)"*. COMUNIDADES EUROPEAS. *La primera conferencia en la Cumbre de la Comunidad ampliada*. Boletín de las Comunidades Europeas nº 3. vol. 10/1972, año, 1972. Pag. 14.

¹¹ La falta de fundamento de la política de cohesión económica y social del Tratado de la Comunidad llevó a que la fundación del FEDER, en 1975, se basara en el art. 235 (actual art. 308 TCCE), y quizá también sea la razón por la que, a través del art. 23 del Acta Única Europea, se incluyera de forma expresa la política regional entre el resto de políticas comunitarias, con un explícito mandato normativo a las instancias nacionales y comunitarias de desarrollar una específica política de cohesión económica y social. 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. 500.

¹² Según este informe *"más que la realización de un simple compromiso entre política de crecimiento económico y mejor entorno, lo que deben hacer la Comunidad y sus Estados miembros es orientar sus esfuerzos hacia la adopción de una nueva actitud, considerar más atentamente los aspectos cualitativos y cuantitativos del progreso tecnológico, tener en cuenta el coste social de la degradación del entorno, integrar los factores ecológicos en los programas y las decisiones de carácter económico, aceptar los sacrificios financieros necesarios para luchar contra la polución y transformar el marco de vida, y adaptar las instituciones actuales de manera que puedan abordar y resolver problemas que desbordan el ámbito político y económico tradicional. En una sociedad cada vez más poblada, urbanizada e industrializada, el entorno no puede considerarse únicamente como un medio exterior del que hay que soportar los ataques y las agresiones, sino como un elemento inseparable de la organización y la promoción del progreso humano. Verdadero deber de civilización, la protección y la mejora del medio circundante habrán de construir en adelante uno de los cometidos fundamentales de la Comunidad Europea"*. COMISIÓN EUROPEA. *La Política de la Comunidad en materia de Medio Ambiente*. Boletín de las Comunidades Europeas nº2, vol. 9/10, año 1971. Pag. 60.

TCCE)¹³, se articularon nuevos mecanismos que justificaron la apertura de vías de desarrollo de una política global del medio ambiente:

- 1) A través de la interpretación del artículo 2, que aunque no preveía expresamente la necesidad de una política de medio ambiente, sí pretendía el crecimiento “equilibrado y armonioso” de la Comunidad. Gracias a este primer avance fue posible la adopción de los primeros tres Programas de acción de medio ambiente antes de la formalización de las competencias de la Comunidad en dicha materia;
- 2) Por medio de la interpretación de otras competencias comunitarias dirigidas hacia la consecución de una política de medio ambiente (Política Agraria Común, ayudas de Estado, Política Comercial Común, etc.);
- 3) Por medio de la interpretación conjunta de los artículos 2 (actual artículo 2 TCCE) y 235 (actual artículo 308 TCCE)¹⁴ del Tratado, que, a pesar de sus limitaciones, facilitó la adopción de una serie de directivas medioambientales sobre la eliminación de aceites de desecho y la calidad de las aguas de superficie destinadas al consumo. En este sentido, el deseo de lograr una política

¹³ Según este principio, y tal y como se señala en el artículo 5.1 TCCE, “la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado, y de los objetivos que éste le asigna”, esto es, que esta sólo podrá actuar cuando se le haya atribuido facultad para ello. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. Las competencias comunitarias. Incluido en LÓPEZ ESCUDERO, M. Y MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. et. Al. “Derecho comunitario material”. McGraw Hill. Madrid, 2000. Pag. 14. En todo caso, este principio se tratará con mayor detalle en el Capítulo siguiente.

¹⁴ El artículo 235 contiene una cláusula de atribución de poderes implícitos al señalar que “cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes”, y los objetivos comunitarios se encontraban expresados en el artículo 2, el cual se refería a la promoción de un “desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran”. Sobre la base de estos artículos se establece la siguiente interpretación conjunta: el desarrollo económico no puede obtenerse de forma “armoniosa” ni “equilibrada”, ni puede asegurarse una elevación del “nivel de vida”, desconociendo las implicaciones que las actividades de la Comunidad puedan tener con el medio ambiente. ORTEGA ÁLVAREZ, L. “Lecciones de Derecho del Medio Ambiente”. 2ª edición. Lex Nova. Valladolid, 2000. Pag. 65.

medioambiental comunitaria se articuló detalladamente por primera vez en el Primer Programa de acción Medio Ambiental¹⁵; y

- 4) Mediante el mecanismo de armonización legislativa¹⁶, fundamentado en los artículos 100 a 102 del Tratado (actuales artículos 94 a 97 TCCE). Los procedimientos contemplados en estos preceptos contenían, sin embargo, dos elementos limitadores: por un lado, la exigencia de la unanimidad del Consejo y, por otro, la necesaria circunscripción del objetivo de las medidas sobre medio ambiente dentro del funcionamiento del mercado común, pero ello no impidió la elaboración, y a pesar del riesgo de impugnación, de numerosas Directivas¹⁷.

¹⁵ Las principales Directivas promulgadas a partir de los Programas de Acción sobre Medio Ambiente son: 1) *Primer Programa*: Directiva sobre detergentes (73/404/CEE); Directiva sobre Aguas Superficiales (75/440/CEE), que establece tres categorías de calidad de agua; Directiva sobre Vertidos de Sustancias Contaminantes (en el medio acuático) (76/464/CEE), con sus listas de sustancias “negras” y “grises”; Directiva sobre el Agua en Lugares de Baño (76/160/CEE); Directiva Marco sobre Desechos (75/442/CEE), que exige planes sobre vertederos; una enmienda restrictiva de la Directiva sobre el Ruido de Vehículos (73/350/CEE); 2) *Segundo Programa*: Directiva sobre Desechos Tóxicos y Peligrosos (78/319/CEE); primera Directiva sobre Contenido de Plomo en la Gasolina (78/611/CEE); primera Directiva sobre Pesticidas (79/117/CEE), prohibiendo, entre otros productos, el DDT; nueva Directiva sobre Productos Químicos (79/831/CEE), generalmente conocida como “La Sexta Enmienda”, que introdujo el *test* antes de la salida al mercado, la inscripción y licencia de nuevos productos químicos; Directiva sobre Calidad del Aire (80/779/CEE), definiendo límites del SO₂ en la atmósfera y de partículas en suspensión; Directiva sobre el Contenido Límite de Plomo en la atmósfera (82/884/CEE); Directiva sobre el Agua Potable (80/778/CEE); Directivas sobre la Protección de las Aves (79/409/CEE); varias Directivas sobre la Protección contra el Ruido; Disposición 348/81 sobre la Limitación de Importaciones de Productos Forestales; 3) *Tercer Programa*: “Directiva de Seveso” (82/501/CEE); unas cuantas Directivas hijas de la Directiva sobre Aguas Superficiales (p.e. mercurio: 82/176/CEE y 84/156/CEE, cadmio: 83/513/CEE, lindano: 84/491/CEE); Directiva sobre Envases e Bebidas (85/501/CEE); Directiva sobre el tráfico Transfronterizo de Desechos (84/631/CEE); Directiva sobre los Lodos de Estaciones de Depuración (86/278/CEE); Directiva sobre Anhídrido Sulfuroso (85/203/CEE); Directiva sobre Estudio de Impacto Medioambiental (85/337/CEE); una Enmienda haciendo más rigurosa la Directiva sobre el Plomo en la Gasolina (85/210/CEE); 4) *Cuarto Programa*: Disposición sobre la Creación de una Agencia Europea del Medio Ambiente, disposición (CEE) n° 1210/90; Directiva sobre el Libre Acceso a las Informaciones sobre el Medio Ambiente (90/313/CEE), más bien frenada que apoyada por parte de Alemania, por miedo a una sobrecarga de la administración; Directiva Marco sobre los Desechos (91/165/CEE) que pone el acento en su evitación y el reciclaje, y dos Directivas sobre Plantas de Incineración de Basuras (89/369/CEE y 89/429/CEE); Directiva sobre el Permiso para el Comercio con Organismos Manipulados Genéticamente (90/220/CEE), y Directiva General sobre la Protección a la Naturaleza (Flora, Fauna, Habitat, FFH). VON WEIZSÄCKER, E.U. *op. cit.* Pag. 51 y ss.

¹⁶ El objetivo de la técnica de armonización es el de evitar que las legislaciones nacionales entorpezcan el funcionamiento del mercado común. Las posibilidades de actuar en materia de medio ambiente a través de dicho precepto fueron ratificadas por el Tribunal de Justicia Europeo en dos sentencias de 18 de marzo de 1980. ORTEGA ÁLVAREZ, L. *op.cit.* Pag. 66.

¹⁷ Ejemplo de esto es la Directiva 67/548 sobre la aproximación de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas relativas a la clasificación, empaquetado y etiquetado de sustancias peligrosas (DO 1967, n° L 196/1).

Esos mecanismos de interpretación desembocaron en la celebración de la *Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados comunitarios*, en París, en octubre de 1972, en la que se reconoció formalmente, por medio de la declaración de que “*el crecimiento económico no es un fin en sí mismo*”¹⁸, la importancia intrínseca y creciente del problema medioambiental, cuyo objetivo consistía en el establecimiento de un conjunto de principios básicos sobre los que coordinar y armonizar las legislaciones de los Estados miembros en la materia, al tiempo que se recomendaba a las instancias comunitarias competentes la formulación de un Programa de Acción en la materia¹⁹.

El Acta Única Europea de 1987 supuso un importante paso hacia adelante, pues añadió al Tratado de la Comunidad un Título VII sobre Medio Ambiente, compuesto de tres artículos (130 R, 130 S y 130 T), definiendo sus objetivos específicos y estableciendo el *principio de subsidiariedad* como mecanismo por el que debía regirse la actuación de la Comunidad en dicha materia. Mas si con el Acta Única se logró, mediante la incorporación del medioambiente, la ampliación de las competencias comunitarias, su incorporación plena, esto es, al máximo nivel jurídico, no se consiguió hasta la firma del Tratado de Maastricht, pasando a formar parte del elenco de políticas supranacionales necesarias²⁰.

Por lo tanto, uno de los cambios que más llaman la atención en el Tratado de la Unión Europea es la consagración de la protección medioambiental²¹ como uno de los

¹⁸ “*La expansión económica no es un fin en sí misma. Su primer objetivo debería consistir en permitir la reducción de las desigualdades en las condiciones de vida. Debe tener ligar con la participación de todos los interlocutores sociales y ha de resultar en una mejora de la calidad y del nivel de vida. Debe tener ligar con la participación de todos los interlocutores sociales y ha de resultar en una mejora de la calidad y del nivel de vida. Como corresponde al genio de Europa, deberá prestarse especial atención a los valores inmateriales y la protección del medio ambiente, de modo que ese proceso pueda ponerse realmente al servicio del hombre*”. Comisión de las Comunidades Europeas, *Sexto informe general* (1972), Pag.8, incluido en KRÄMER, L. “Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea”. Marcial Pons. Barcelona, 1999. Pag. 14.

¹⁹ PELÁEZ MARÓN, J.M. *op.cit.* Pag. 293.

²⁰ PAREJO ALFONSO, L. *Origen y desarrollo del derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario –europeo*. Incluido en PAREJO ALFONSO, L. Y KRÄMER, L. “Derecho medioambiental de la Unión Europea”. McGraw Hill. Madrid, 1996. Pags. 51y 52.

²¹ En este momento, los factores que condicionaron que la protección del medio ambiente se consolidara como uno de los objetivos de la Comunidad fueron los siguientes: 1) *Factores internos*: a) la toma de conciencia de que existe un vínculo entre la política de protección del medio ambiente y la realización adecuada del mercado interior. De forma concreta, el reconocimiento de que las medidas de protección

objetivos de la Comunidad²² mediante su definición en los artículos A y B²³. Tales objetivos, además, se alcanzan, según éstos, mediante el respeto del principio de subsidiariedad -que es así denominado por primera vez²⁴-, dado que la competencia sobre dicha materia se establece como compartida entre la Comunidad y los Estados miembros.

Finalmente, con el Tratado de Ámsterdam, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente queda regulada en el Título XIX de la Tercera Parte del TCCE (arts. 174 y ss), con el fin de alcanzar los *objetivos* de conservación, protección y mejora, en un elevado nivel, de la calidad de medio ambiente, la protección e la salud de las

del medio ambiente pueden colisionar con la libre circulación de bienes u ofrecer una ventaja competitiva injusta a algunos Estados miembros o empresas y desvirtuar de ese modo el comercio; b) la construcción institucional y los procesos de poder, en particular el deseo de la Comisión de aumentar su ámbito de competencia; c) la esperanza de que, al responder por completo a estas inquietudes, la Comunidad pueda legitimarse al tiempo que se hace más positiva para los “Pueblos de Europa”; 2) *Factores externos*: creciente concienciación y preocupación pública por la degradación del medio ambiente. Una serie de catástrofes ambientales mostraron pruebas concretas al público de la realidad de la destrucción ambiental, como Chernobyl, la contaminación del Rin, el vertido de petróleo del Amoco Cádiz y Seveso. BAKER, S. *La política medioambiental y las regiones periféricas de la Comunidad Europea*. Incluido en ARENILLA, M *et. al.* “La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental”. Universidad de Granada. Granada, 1994. Pags. 233 a 255

²² SOMSEN, H. *Derecho comunitario del medio ambiente: Tratado, Instituciones, procedimiento de decisión e instrumento jurídico*, incluido en PAREJO ALFONSO, L y KRÄMER, L. “Derecho medioambiental de la Unión Europea”. McGraw Hill. Madrid, 1996. Pag. 21.

²³ Según el artículo A, la Unión “(...) *tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros*”; y el artículo B, “*La Unión tendrá los siguientes objetivos: promover un progreso económico y social, equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforma a las disposiciones del presente Tratado (...)*”.

²⁴ En los puntos 5 y 6 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo se decía lo siguiente: “5. El Consejo Europeo, sobre la base de un informe de los Ministros de Asuntos Exteriores, ha aprobado el enfoque global que figura en el Anexo 1 para la aplicación del principio de subsidiariedad y del nuevo artículo 3B. El Consejo Europeo ha invitado al Consejo a que trate de lograr un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la aplicación efectiva del artículo 3B por todas las instituciones. El consejo Europeo ha debatido este aspecto con el Presidente del Parlamento Europeo y ha acogido con satisfacción las ideas que figuran en el proyecto de Acuerdo interinstitucional presentado por el Parlamento Europeo; y 6. El Consejo Europeo ha recibido un informe del Presidente de la Comisión sobre los primeros resultados de la revisión, realizada por la Comisión, de la normativa existente y propuesta, a la luz del principio de subsidiariedad (...)”. Asimismo, el punto 15 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993 dice que: “el Consejo Europeo instó a todas las instituciones a que garanticen que los principios de subsidiariedad y apertura queden firmemente anclados en todos los ámbitos de la actividad comunitaria y sean plenamente respetados en el funcionamiento cotidiano de las Instituciones”. MOLINA del POZO, C.F. y ORTÚZAR ANDECHAGA, L. “Tratado de la Unión Europea. Texto Refundido y anotado del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”. Comares. Granada, 1994. Pag. 32.

personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, y el fomento de las medidas internacionales necesarias para atajar los problemas regionales o mundiales relacionados con este tema (art. 2 TCCE), bajo los *principios* de cautela, acción preventiva y de quién contamina paga (art. 174. 2 TCCE). Además, y tal y como ya se establecía en el Acta Única, la Comunidad deberá tener en cuenta a la hora de aplicar esta política, la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones que la conforman.

2.1.2) *Programas de Acción sobre Medio Ambiente*

Como ya se ha dicho, en la Declaración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de octubre de 1972 celebrada en París, se instó a las instituciones comunitarias a promover un *Programa* en el que se contemplasen actuaciones positivas a favor del medio ambiente²⁵. Con ese motivo, el 31 de octubre de ese mismo año se celebró en *Bonn* una *Conferencia de Ministros Responsables de las cuestiones de medio ambiente*, en la que se elaboró un marco general de la política comunitaria que se desarrollaría a través de la aprobación de Programas de Acción y de la adopción de abundante normativa vinculante para los Estados miembros.

Cinco de los seis Programas de Acción en materia de medio ambiente adoptados hasta la fecha se han aprobado mediante *actos comunitarios atípicos*, que han revestido la forma de *Declaraciones*, en el Primer Programa, o de *Resoluciones*, del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, en los restantes, hasta el Quinto Programa. Así, a pesar de la importancia de los Programas de Acción, éstos no han ostentado fuerza normativa alguna en el ámbito comunitario. Se trata, por tanto, de meras *declaraciones políticas de intenciones* y por lo tanto, no representan una base

²⁵ Empeño que quedó claramente reflejado en el apartado 8 de la Declaración Final de la Cumbre de París: “*los Jefes de Estado y de Gobierno subrayan la importancia de una política de medio ambiente en la Comunidad. Con ese fin, invitan a las instituciones de la Comunidad a establecer, antes del 31 de julio de 1973, un programa de acción con un calendario preciso*”. DOCE nº C 112/1, de 20 de diciembre de 1973. Pag. 11.

legal para la adopción de medidas comunitarias sobre medio ambiente, si bien han marcado las directrices políticas de las futuras normas vinculantes de la Comunidad²⁶.

La aprobación del Sexto Programa, sin embargo, se ha producido por medio de una *Decisión*, la n° 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, pues fue con el Tratado de Maastricht de 1992, cuando la política de medio ambiente se incorporó al Tratado de la Comunidad al máximo nivel jurídico, por lo que, desde este momento, la forma de adopción de los Programas sobre Medio Ambiente pasa a ser la *Decisión*, en tanto que norma obligatoria en todos sus elementos y para todos sus destinatarios, tal y como señala el art. 249 TCCE (anterior art. 189).

1. Primer Programa de Acción (1973-1977)

En el Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, de 22 de noviembre de 1973²⁷, el Consejo de las Comunidades Europeas y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, establecieron una serie de objetivos y de acciones para que fuesen ejecutadas tanto a escala comunitaria, como en cada uno de esos Estados miembros, con el objetivo principal de “prevenir de antemano las cargas al medio ambiente”.

Los objetivos de este Programa pueden resumirse en cuatro apartados: 1) lucha contra la contaminación; 2) mantenimiento de los equilibrios ecológicos; 3) lucha contra la explotación irracional de los recursos naturales; y 4) concienciación a todos los niveles,

²⁶ “The action programmes are political declarations of intent which take all the measures planned for a certain period, placed them in an overall context, set priorities and, if necessary, introduce or explain changes in due course. They do not constitute a legal basis for Community environment measures. Nevertheless, they do represent more than a voluntary undertaking by the Council and the Member States to endeavour to implement the objectives stated in the programmes”. KRÄMER. “EEC Treaty and Environmental Protection”. Sweet & Maxwell. London, 1990. Pag. 2, pto. 1.05. En este mismo sentido, LOZANO CUTANDA, B. *La Política de Medio Ambiente*. Incluido en PANIAGUA LINDE, E. “Políticas Comunitarias”. Ed. Coelx. Madrid, 2001. Pags. 6161 y ss.

²⁷ Diario Oficial de las Comunidades Europeas n° C 112/1, de 20 de diciembre de 1973.

desde el del ciudadano europeo hasta el plano internacional, de la necesidad de una tarea activa en defensa del medio ambiente.

Para la consecución de tales objetivos, deben respetarse, además, una serie de principios: de acción preventiva, de evaluación de impacto, de utilización racional de los recursos naturales, de vinculación a los conocimientos científicos, de atribución de la responsabilidad del daño al agente perturbador, de solidaridad internacional, de cooperación internacional, de educación cívica, de actuación desde el nivel institucional más apropiado, y de coordinación en la actuación institucional²⁸. En este sentido, el propio Programa hace referencia al artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea, destacando el propósito de crecimiento económico, pero aclarando que en adelante éste no será concebible sin protección del medio ambiente²⁹.

Las acciones se centran en tres prioridades: 1) la reducción de la contaminación; 2) la colaboración internacional, especialmente con la OCDE, el Consejo de Europa y la ONU; y 3) la mejora del medio ambiente, a través de, entre otras medidas, acciones en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, con el fin de paliar el aumento de los desequilibrios regionales de la Comunidad, así como los efectos que éstos puedan producir en el medioambiente y en las condiciones de vida de sus habitantes³⁰.

²⁸ ORTEGA ÁLVAREZ, L. *op.cit.* Pags. 72 y ss.

²⁹ VON WEIZSÄCKER, E. U. "Política de la Tierra. Una política ecológica realista en el umbral del siglo del medio ambiente". Editorial sistema. Colección política medio ambiente. Madrid, 1993. Pags. 48 y ss.

³⁰ Las acciones en materia de urbanismo y ordenación del territorio señaladas en el Capítulo 3 del Título II de la Segunda Parte de este Primer Programa se concentran en cuatro conjuntos de problemas: 1) *problemas de medio ambiente vinculados al desarrollo de las regiones urbanizadas en la Comunidad, y en concreto, el caso particular de la formación en curso de una megalópolis en la Europa del noroeste*: estas regiones urbanizadas (y, en particular, esta megalópolis) origina nuevos problemas que no conocen las aglomeraciones incluso muy importantes de antaño y que afectan, en particular, a la administración, las infraestructuras, los transportes, las condiciones sociales y culturales, las actividades recreativas, la salud pública y los equilibrios ecológicos. Estos problemas son, en ocasiones, de tal magnitud que se adopta la decisión de crear nuevas ciudades más o menos autónomas. Es esencial que las medidas que hayan de adoptarse para evitar los inconvenientes de que este proceso prosiga anárquicamente se estudien y adopten en común por los Estados miembros interesados lo antes posible, es decir : antes de que el proceso adquiera un carácter irreversible.; 2) *problemas de medio ambiente propios de los centros de las ciudades*: En términos generales, el centro de un gran número de ciudades atraviesa en la actualidad una crisis. Las actividades tradicionales se extinguen, la función de alojamiento se ve sustituida por la función de trabajo (en el sector terciario sobre todo), la pequeña industria artesanal está en declive, etc. La introducción del sector terciario en los centros implica la construcción de grandes conjuntos funcionales de proporciones excesivas y constituyen una causa de embotellamientos de la circulación en las horas punta y de «desiertos» durante la noche. Ello origina, además, la ruina de las casas antiguas y la

2. Segundo Programa de Acción (1977-1981)

Según el Segundo Programa de acción de las Comunidades en materia de medio ambiente, de 17 de mayo de 1977³¹, “*la política relativa al medio ambiente en la Comunidad tendrá por objeto mejorar la calidad y el marco de vida, el medio ambiente y las condiciones de vida de los pueblos que la constituyen. Dicha política habrá de contribuir a poner la expansión al servicio del hombre procurándole un medio ambiente que le asegure las mejores condiciones de vida posibles y también conciliar dicha expansión con la necesidad, cada vez más imperiosa, de preservar el medio natural*”. Y para lograr este objetivo, el Programa propone unas *acciones* para reducir la contaminación y las perturbaciones de la que el medio natural es víctima, así como para la mejora del medio ambiente. Estas acciones estaban dirigidas, por tanto, no sólo a la protección del medio ambiente físico, sino también a la mejora de las condiciones de

estratificación entre las clases sociales más o menos acomodadas de los nuevos barrios y las clases sociales menos prósperas que se instalan, temporalmente, en los barrios viejos. Por otra parte, la identidad cultural de Europa, determinada en buena parte, por los centros de sus ciudades, se haya gravemente amenazada por estos fenómenos. El desarrollo del transporte en automóvil individual obliga a los responsables a buscar soluciones para poder controlar los problemas de transporte en los centros de las ciudades sin destruir su carácter; 3) *problemas de medio ambiente propios de los espacios naturales y de los paisajes*: Respecto a los espacios naturales y los paisajes de Europa se plantean problemas análogos a los de los centros de las ciudades. El desbordamiento de las ciudades sobre el campo, la intensificación de la circulación, de las actividades recreativas al aire libre y del turismo, la modernización de las estructuras de producción agrícola, etc. modifican rápida y muy profundamente el campo, los paisajes rurales y los biotopos característicos de Europa que, al igual que los centros de las ciudades, constituyen un patrimonio cultural considerable aunque también vulnerable. Estos problemas revisten una especial gravedad en las regiones de urbanización acelerada pero también en las regiones en regresión con amenaza de despoblamiento a causa de las desventajas naturales a las que debe enfrentarse la agricultura, o al declive de actividades industriales tradicionales. Estos problemas se plantean también en las regiones con vocación turística como el litoral y la montaña.; y 4) *problemas de medio ambiente propios de las zonas costeras*: Las zonas costeras de la Comunidad sufren de manera especialísima los efectos de la urbanización, de la expansión industrial, del turismo, etc. Los paisajes y los biotopos de estas zonas sufren profundas modificaciones. Estos hechos pueden causar la extinción de ciertos tipos de costas y biotopos característicos de Europa y obstaculizar gravemente la función que corresponde a las zonas costeras en el equilibrio ecológico (por ejemplo, zona de freza de los peces, lugares de descanso de las aves migratorias). Por otra parte, en la esfera económica, los efectos de estas perturbaciones podrían ser nefastos para la pesca y determinados sectores de la agricultura. Por otra parte, las actividades económicas nuevas que se instalan en la costa se perjudican unas a otras en determinados casos, por ser sus exigencias contradictorias, y constituyen un obstáculo para el descanso y las actividades recreativas al aire libre de que cada vez se hayan más necesitadas las poblaciones. Como complemento de las acciones propuestas para luchar contra la contaminación de las aguas costeras, es muy importante que la política aplicada tenga presente, de cara a la ordenación del espacio costero, no sólo las necesidades locales o nacionales sino también las necesidades que se plantearán al conjunto de la población de la Comunidad. De otra forma, determinadas implantaciones, cuyos proyectos no se han pensado en función de estas necesidades, podrían impedir el óptimo aprovechamiento de la costa. DOCE nº C 121/1, de 20 de diciembre de 1973. Pags. 47 y ss.

³¹ Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C 139/46, de 13 de junio de 1977.

vida y de trabajo, que desde este momento se constituyeron como tareas primordiales de las Comunidades Europeas.

La libre circulación de personas y capitales, las transformaciones estructurales, en particular, las de la agricultura, y los cambios rápidos de índole tecnológica, económica y sociológica, conducen a crear o aumentar, según el Programa, los desequilibrios regionales entre zonas urbanas y zonas rurales. Estos desequilibrios producen importantes consecuencias en el medio ambiente y en las condiciones de vida, bien agravando los fenómenos de contaminación, bien provocando obstáculos a las medidas adoptadas para luchar contra la contaminación, o, finalmente, contribuyendo incluso a deteriorar los marcos y las condiciones de vida.

El programa propone dirigir los esfuerzos hacia los marcos apropiados, aprovechando, en particular, la coordinación de las políticas regionales, para buscar, a través de una confrontación de ideas, experiencias y realidades, un enfoque común que tenga en cuenta las exigencias de medio ambiente en la política de ordenación del territorio.

El fin primordial del Segundo Programa era asegurar la continuidad de las acciones comenzadas por el Primer Programa, e iniciar nuevas tareas en los años comprendidos entre 1977 y 1981. Además, en el mismo se hacía hincapié en las medidas destinadas a establecer mecanismos que aseguraran acciones preventivas, en particular, con respecto a la contaminación, la ordenación del espacio y la formación de residuos. Se inició así, una política del medio ambiente más global, más integrada en los esfuerzos de programación económica³² y que concedía una mayor participación a los individuos, tanto en su formación como en su realización. Asimismo, la protección y la gestión racional del espacio, el medio y los recursos naturales fueron objeto de un interés especial. Finalmente, se reafirmó la actividad de la Comunidad a nivel internacional y se propuso que se tuvieran en cuenta, en la medida de lo posible, los aspectos relativos al medio ambiente en la política de cooperación entre la Comunidad y los países en desarrollo.

³² Uno de los aspectos más significativos de este Segundo Programa fue la aparición de un nuevo criterio de actuación medioambiental, consistente en la conexión entre el medio ambiente y la programación económica, que sería desarrollado en el siguiente Programa. ORTEGRA ÁLVAREZ, L. *op.cit.* Pag. 74.

En todo caso, y en lo que aquí interesa, en el Capítulo 1 del Título III del Programa, relativo a la protección y gestión racional del espacio, del medio ambiente y de los recursos naturales, se analizaron los problemas sobre la distribución óptima de los hombres y las actividades en el territorio y los de los efectos nefastos o indeseables para de una explotación intensiva del mismo, proponiendo como solución una serie de actividades dirigidas hacia la elaboración de un método de cartografía ecológica que integrara los datos relativos al medio ambiente en la ordenación del territorio; la investigación de soluciones relativas a determinados problemas que plantea el medio ambiente como consecuencia de la explotación agrícola intensiva, o el abandono o la rarefacción de tierras agrícolas y forestales.

No obstante, especial interés tiene para este trabajo la Sección 3, “*espacios urbanos y rurales, zonas costeras y de montaña*”, del Capítulo 1 del Programa de Acción, no sólo por las propuestas de medidas concretas sobre ordenación del territorio que realiza en dichos espacios³³, sino, y especialmente, por el deseo de que dichas medidas tengan una considerable influencia sobre las políticas y las decisiones de las autoridades encargadas de la planificación urbana y del ordenamiento de los espacios de los Estados miembros, en tanto que señalaba un novedoso modelo de actuación sobre el territorio, articulado a través de mecanismos no normativos que, sin embargo, producen idénticos efectos que éstos, y que serán, como se verá en el Capítulo IV, los utilizados por el importante

³³ Las medidas y proyectos de esta sección son: 1) sobre la futura organización de una conferencia sobre los problemas urbanos en 1978, en cooperación con el Consejo de los municipios de Europa y la Unión Internacional de Autoridades Locales; 2) sobre la propuesta de la Comisión de un programa de investigación referente a la repercusión en el medio ambiente de la evolución de las grandes concentraciones urbanas, en el que se pondrá en práctica, en el marco de una acción concertada, un análisis comparativo de las causas, la dinámica y las consecuencias del desarrollo de las grandes concentraciones urbanas en el interior de la Comunidad; 3) sobre la recomendación del Parlamento Europeo, en resolución de 13 de mayo de 1974 (DOCE nº 62, de 30 de mayo de 1974, pag. 5) en relación con la salvaguardia del patrimonio cultural europeo, recomendando el compromiso de acciones comunitarias en este terreno, y en particular, la creación de un Fondo europeo para monumentos y lugares; 4) sobre el compromiso de análisis profundo y específico de los problemas de las zonas de montaña a partir de la Directiva 75/268/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1975 (DOCE ° L 128, de 19 de mayo de 1975), acerca de la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas; 5) sobre la formulación de principios para la ordenación integrada de las zonas costeras que se expresaron especialmente en las Recomendaciones del Consejo de Europa del 26 de octubre de 1973 y de la OCDE del 12 de octubre de 1976, procurando asegurar su adecuada puesta en práctica a nivel comunitario. DOCE nº C 139/46, de 13 de junio de 1977, págs 257 a 259. En este sentido, véase SUBRA DE BIEUSSES, P. *Développement et protection de la Montagne: la protection negligé*. Revue Juridique de l'Environnement nº 2, 1985. Págs. 163-173., que aunque por la fecha de su publicación se inserta en el período correspondiente al Tercer Programa, corresponde a este interés especial del Segundo Programa de proteger las zonas de montaña.

documento comunitario sobre la Estrategia Territorial Europea (así como por los documentos anteriores para su preparación).

3. Tercer Programa de Acción (1982-1986)

En 1983, al adoptarse el Tercer Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, de 7 de febrero de 1983³⁴, ya se había producido una clara evolución del pensamiento político y del criterio de la protección medioambiental.

El Programa, de 22 de noviembre de 1973, prorrogado y completado por el de 17 de mayo de 1977, seguía siendo válido aunque debió ser actualizado para seguir siendo ejecutado durante el período de 1982 a 1986, con las nuevas funciones que eran necesarias. El Tercer Programa introdujo, sin embargo, dos nuevos principios de actuación: el de *horizontalidad* y el de *globalidad*³⁵, y en este sentido, consideró que el

³⁴ Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C 46/1, de 17 de febrero de 1983. http://europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_oj.html.

³⁵ Desde que comenzaron a desarrollarse, a principios de los años setenta, medidas comunitarias en el área medioambiental, éstas tenían carácter específico, y reaccionaban frente a problemas concretos. A partir del Tercer Programa, la Comunidad procuró desarrollar, poco a poco, instrumentos legales que fueran aplicables a todos los medios y sectores ambientales. Según ORTEGA ÁLVAREZ (*op.cit.* Pag. 75), El *principio de globalidad* alude a que la propia política ambiental tiene que predicarse desde una visión de conjunto de todos los sectores donde se produce una intervención, y el *principio de horizontalidad* supone el desarrollo conceptual de la asociación entre interés ecológico y programación económica ya contenida en el Segundo Programa. Este principio se configuraba en torno a la idea de que la tutela del medio ambiente no tiene sentido planteada únicamente como una de las políticas sectoriales comunitarias, sino que se trataba de un objetivo general que debía ser tenido en cuenta por cualquiera de sus políticas sectoriales. La primera medida importante de carácter horizontal fue la *Directiva 85/337, sobre la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre medioambiente* (DOCE nº L 175/40, de 1985), y que ha sido modificada por la *Directiva 97/11* (DOCE nº L73/5, de 1997), que impone, con carácter previo a su autorización administrativa, la evaluación de los efectos (directos e indirectos) en el ambiente de un conjunto de proyectos, como carreteras, puertos y aeropuertos. Más tarde, en 1996, se adoptó la *Directiva 96/61, sobre prevención y control integrados de la contaminación* (DOCE nº L 257/26, de 1996), que intenta establecer reglas generales para la autorización ambiental. Su enfoque integrado consiste en el intento de establecer, en una sola autorización, todas las condiciones de funcionamiento y de emisiones al aire, al agua y al suelo de un establecimiento industrial. Asimismo, en el terreno de los establecimientos industriales, el *Reglamento 1836/93* (DOCE nº L 168/1, de 1993), establece un sistema voluntario de ecoauditoría de plantas e instalaciones industriales (EMAS), por medio del cual, las empresas pueden someter sus plantas, cada una de ellas o todas en conjunto, a una auditoría ecológica, lo que incluye la publicación de los resultados, además de tener que formular una declaración pública sobre sus actividades y sobre sus problemas y realizaciones ambientales. Como contrapartida, pueden utilizar en sus documentos corporativos un logotipo que indica su participación en este sistema. Por su parte, el *Reglamento 880/92* (DOCE nº L99/1, de 1992), estableció un sistema de etiqueta ecológica de ámbito comunitario, otorgable a los productos

carácter preventivo de la política de medio ambiente debía ser reforzado en el marco de una *Estrategia Global*, integrando las preocupaciones del medio ambiente en las otras políticas comunitarias³⁶. De la misma manera, en relación con la gestión del espacio, el Programa estableció que siendo el espacio, en la Comunidad, uno de los recursos naturales más limitados y, al tiempo, más solicitados, y debido a que su forma de utilización condiciona ampliamente la calidad del medio ambiente, su ordenación debía ser considerada como uno de los ámbitos en los que la aplicación de una política preventiva se revelara a la vez como más necesaria y más rentable³⁷.

Por lo tanto, la política de medio ambiente, que hasta ese momento había estado orientada principalmente hacia la lucha contra la contaminación y las perturbaciones,

con mejores características ambientales, aunque deja subsistiendo las etiquetas de los Estados miembros. KRÄMER, L. "Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea". Marcial Pons. Barcelona, 1999. Pags. 20 y ss.

³⁶ Según el Tercer Programa, el objetivo final de la política de medio ambiente es la protección de la salud humana, la disponibilidad duradera en cantidad y calidad suficientes de todos los recursos que condicionan la calidad de vida: agua, aire, espacio (suelos y paisaje), clima, materias primas, superficies edificadas, patrimonio natural y cultural, así como el mantenimiento y, si es posible, la restauración del medio ambiente natural y de espacios libres adecuados para la fauna y la flora, para cuyo logro se proponen tres principios: 1) *el del nivel adecuado de actuación* (local, regional, nacional, comunitario o internacional, teniendo en cuenta la eficacia del principio de subsidiariedad, 2) *el principio de prevención*, para cuya eficacia es importante la mejora de los conocimientos e informaciones necesarias y su accesibilidad, la elaboración e introducción de procedimientos de arbitraje que aseguren que los conocimientos adecuados serán tomados en cuenta en una fase previa de los procesos de decisión relativos a toda actividad que pueda producir efectos significativos sobre el medio ambiente, la mejor asignación de los recursos, la vigilancia de la puesta en práctica de las medidas que se hayan decidido para asegurar su correcta aplicación y su posible adaptación a circunstancias o conocimientos nuevos, el reforzamiento de la coherencia de la política comunitaria y de las políticas nacionales en materia de medio ambiente, y, finalmente, la mejora y el reforzamiento de la formación y la sensibilización en materia de medio ambiente, y 3) dentro de lo posible, *el principio de restauración*, cuyas vías y posibilidades serán definidas por la Comisión. Así, debido a la interrelación entre los diferentes recursos, resulta necesaria la concepción y aplicación de una *estrategia global* para la gestión juiciosa de éstos. Dicha estrategia, según el Programa, debe inspirarse especialmente en la estrategia mundial para la conservación lanzada por el PNUMA, la UICN y el WWF en marzo. DOCE nº C 46/1, de 17 de febrero de 1983. Pags. 88 y 89.

³⁷ Uno de los recursos más escasos con que cuenta la Comunidad es el espacio, por lo que su utilización va a condicionar la calidad del ambiente para los años futuros. De ahí que cada vez se haga más necesaria su gestión racional y la utilización adecuada de los recursos existentes. Las autoridades comunitarias no fueron ajenas a esta preocupación, y por ello declararon en el Tercer Programa de acción la necesidad de que las acciones comunitarias y nacionales se encaminaran especialmente a conservar y proteger mejor las zonas que cumplen funciones ecológicas o culturales (ecosistemas naturales, paisajes, etc); asegurar una gestión integrada de las regiones especialmente sensibles debido a su importancia ambiental o a su atractivo para el desarrollo económico (regiones costeras o de montaña); y aumentar los efectos positivos y disminuir los negativos en el ambiente agrícola, que, junto con la silvicultura, cubre más del 80% del territorio de la Comunidad. MOLINA del POZO, C. "Manual de Derecho de la Comunidad Europea". Trivium. Tercera Edición. Madrid, 1997. Pag. 715.

tras este Programa evolucionó en dirección a una política global y preventiva, que tuviera en cuenta la limitación de los recursos naturales -fundamento de todo desarrollo económico y social futuro-, y, por tanto, la necesidad de su uso racional³⁸. En ese sentido, dicha prevención debía llevarse a cabo mediante la integración de las exigencias medioambientales en la planificación y en la ejecución de medidas en los sectores económicos y sociales, teniendo en cuenta la valoración previa de la posible repercusión que sobre el medio ambiente pudieran tener éstas.

El fomento de la utilización de la técnica o procedimiento de evaluación de las repercusiones en el medio ambiente tuvo su plasmación en la Directiva 85/337/CE, de 25 de junio de 1985, de Evaluación de los Impactos sobre el medio ambiente en ciertas obras públicas y privadas, modificada mediante Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo de 1997, y cuyo sistema de evaluación ha sido extendido recientemente por la Directiva 2000/42/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 ambiente³⁹, y que se tratará de una manera más detallada en el Capítulo IV de este trabajo.

³⁸ Para una estrategia dirigida a hacer el mejor uso posible de los recursos, la aplicación del principio “quien contamina paga” desempeña un papel decisivo, pues la imputación a los contaminadores de los costes derivados de la protección del medio ambiente prevista en ese principio lleva a éstos a reducir la contaminación causada por sus actividades y a buscar productos o tecnologías menos contaminantes. DOCE nº C 46/1, de 17 de febrero de 1983. Pag. 89.

³⁹ Uno de los principios de la política ambiental apunta que es preferible, tanto en términos económicos como sociales, prevenir antes que subsanar posibles efectos contaminantes. El principal mecanismo para tal fin es la Evaluación ambiental, dado que permite, en mayor o menor medida, prever las repercusiones sobre el medio ambiente de cualquier actividad. La aplicación de la EIA a todo el proceso de decisión hace que sea necesaria su incorporación a las diversas figuras de ordenación territorial y sectorial y a los planes de uso del suelo. PANIAGUA MAZORRA, A. *La evaluación ambiental o figuras afines en la Legislación Urbanística y Territorial de la Unión Europea. Posibles problemas de su desarrollo en España mediante un análisis Delphi aplicado a evaluación de políticas*. Revista de Estudios Europeos nº 10. Mayo-agosto, 1995. Pags. 111 y ss.

4. Cuarto Programa de Acción (1987-1992)

El Cuarto Programa⁴⁰ de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, de 19 de octubre de 1987⁴¹, recuerda la oportunidad que supone aprovechar la circunstancia de que el Año Europeo del Medio Ambiente comenzara el 21 de marzo de 1987⁴², para iniciar cambios de actitudes estimulando medidas iniciales necesarias para aplicar, en la práctica, los planteamientos de los anteriores Programas, y reconoce al mismo tiempo que la protección del medio ambiente puede contribuir a mejorar el crecimiento económico y a facilitar la creación de puestos de trabajo.

Tal y como se señaló en la *Introducción* del propio Programa, en el mismo instante en el que éste fue adoptado, el contexto de Europa había cambiado. En este momento no se ponía en duda que la política de protección del medio ambiente desempeñara una función primordial en el conjunto de las políticas comunitarias, ni que la protección del medio ambiente debiera considerarse un factor fundamental en la toma de decisiones económicas, pues, entre otras cosas, ya se había aprobado el Acta Única. En todo caso, los problemas permanentes –y en aumento– del deterioro del medio ambiente resultaban tan graves, que la Comisión comenzó a adoptar normas más estrictas para su protección, convirtiéndose la preocupación por el medio ambiente en un elemento esencial⁴³.

⁴⁰ Para mayor información sobre la elaboración del Cuarto Programa, *vid.* SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D. *La futura política ambiental de la Comunidad Europea*. Revista de Derecho urbanístico. Enero-febrero, 1987. Año XXI, nº 101.

⁴¹ Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C 328/1, de 7 de diciembre de 1987. http://europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_oj.html.

⁴² El Consejo Europeo, en su reunión de 29/30 de marzo de 1985, proclamó 1987 como el “*Año Europeo del Medio Ambiente*” (EYE). Dicho Año comenzó el 21 de marzo de 1987 y duró 12 meses. Su finalidad principal, según la Comisión, fue la de propiciar un cambio de actitudes en el conjunto de la sociedad, en los parlamentos, los gobiernos, consejos de administración, sindicatos, en las autoridades locales, regionales y provinciales, escuelas, universidades, asociaciones de todo tipo, en los medios de comunicación y sobre todo en los individuos, tratando de convencer a todos los sectores de la sociedad de la importancia del medio ambiente, especialmente en relación con el crecimiento económico de la Comunidad; de que es posible solucionar los problemas de medio ambiente, de que cada uno puede desempeñar una función y hacer algo y de que todos deberían demostrar su participación en la protección del medio ambiente, así como su conciencia de la importancia del mismo. DOCE nº 328, de 7 de diciembre de 1987. Pag. 39.

⁴³ Estas nuevas consideraciones sobre la importancia y la función de la política de protección del medio ambiente de la Comunidad fueron reforzadas por dos conclusiones del consejo Europeo que, en cierta medida, constituyeron el orden del día y los principios de referencia de las propuestas de la Comisión para este Cuarto Programa: Por un lado, fue la Decisión del Consejo Europeo –basada en la

Además, en este mismo sentido, la Comisión se percató de que la viabilidad de la industria comunitaria dependía de su adaptación a las estrictas normas medioambientales, convirtiéndose el cumplimiento de la resolución del Cuarto Programa en presupuesto necesario para lograr el desarrollo económico de las regiones de la Comunidad.

A partir de lo anterior, y dentro del marco normativo en el que se reconoce el principio de horizontalidad, las prioridades del Cuarto Programa se resumen en : 1) prevención de la contaminación, mediante la actuación en origen sobre los contaminantes y el control de los agentes químicos, con el objetivo de prevenir daños al hombre y al medio ambiente, o cuando el daño está ya hecho, remediarlo en la medida de lo posible; 2) mejora en la gestión de los recursos naturales con el objeto de salvaguardar el patrimonio natural europeo, entre las que destacan, a los efectos de este estudio, y por su especial fragilidad, la gestión relativa a la protección del suelo y las de las áreas urbanas, costeras y montañosas⁴⁴; 3) fomento de las actividades internacionales,

recomendación de la Conferencia Intergubernamental- de proponer la inclusión de un capítulo relativo al medio ambiente en el Tratado de Roma modificado, reconociéndose la necesidad de una política comunitaria de medio ambiente desarrollada en el núcleo de las demás políticas comunitarias y estableciéndose las orientaciones de su contenido. En segundo lugar, el Consejo Europeo de marzo de 1985 reconoció que la política de protección del medio ambiente podía contribuir a aumentar el crecimiento económico y la creación de empleo. Asimismo, el Consejo Europeo afirmó su determinación de dar a esta política la dimensión de un componente esencial de las políticas económica, industrial, agrícola y social aplicadas por la Comunidad y sus Estados miembros. DOCE nº C 328, de 7 de diciembre de 1987. Pag. 7.

⁴⁴ La especial atención prestada a la *protección del suelo* se debe tanto a los peligros que lo amenazan, como al alcance de los perjuicios producidos. En este sentido, el Programa destaca la complejidad de las características del suelo, porque desempeña múltiples funciones dentro del ecosistema y relacionándose de manera recíproca con otros medios, pues puede hacer funciones tanto de depósito y filtro de aguas, como de almacén de materias primas y minerales, o de soporte de la actividad humana. En todo caso, se trata de un bien escaso y sometido a constantes amenazas, que el Programa resume en tres tipos: 1) contaminación por sustancias perjudiciales o poco biodegradables de diferentes orígenes (desechos urbanos, agrícolas o industriales, productos agroquímicos, depósito de ácidos, etc); 2) deterioro de la estructura física o química, erosión, riesgos naturales, compresión debida al empleo de máquina pesada; y 3) mal empleo y residuos derivados de actividades consumidoras de espacio. A partir de esto, y con el fin de hacer frente a los riesgos, es necesario, según el Programa, un enfoque global de la protección del suelo. Por ello, la Comisión deberá realizar los trabajos necesarios para desarrollar dicho enfoque, a partir de una serie de propuestas: refuerzo de los acuerdos de coordinación de las políticas para garantizar que las políticas comunitarias agrícola y regional tengan en cuenta la protección del suelo; reducción de los daños causados por la agricultura en la infraestructura ecológica, proponiendo medidas, dentro de la política agrícola común, para promover sistemas de producción ganadera menos intensivos; reducción de la utilización de productos químicos agrícolas y garantía de la gestión correcta de los desechos agrícolas, prevención de la erosión del suelo y su arrase por el agua; identificación y limpieza de los lugares de eliminación de desechos contaminados; promoción de la recuperación y de los nuevos empleos de las tierras contaminadas o abandonadas, y reducción de los riesgos derivados de las prácticas actuales de

especialmente a través de la cooperación con los países en desarrollo; y 4) profundización en la creación de procedimientos e instrumentos que hagan reales y eficaces las políticas emprendidas⁴⁵.

5. Quinto Programa de Acción (1993-2000)

Con la elaboración del Quinto Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, de 1 de julio de 1992⁴⁶, se puso de manifiesto la necesidad de una política más ambiciosa, basada en el desarrollo de cuatro grandes objetivos: 1) respeto de los recursos naturales; 2) cambio de las pautas de conducta de los ciudadanos que suponen un exceso en el uso de recursos naturales; 3) participación en el seguimiento de los programas por los representantes directos e indirectos de la sociedad; y 4) ampliación de los medios de actuación más allá de la legislación⁴⁷.

eliminación de desechos; y promoción del desarrollo de técnicas innovadoras de protección del suelo y transmisión de los conocimientos disponibles. Además, las medidas propuestas por el Cuarto Programa para reducir las emisiones contaminantes en el aire y para proteger las aguas superficiales y subterráneas también contribuyen a proteger el suelo. En lo que se refiere a las *áreas urbanas* de los Estados miembros, el Programa señala los importantes cambios y transformaciones que desde los años 70 ha ido experimentando, provocando en muchos casos, graves problemas de deterioro medioambiental, y propone la puesta en marcha de planes de renovación urbana en las zonas deprimidas y de gestión adecuada de los desechos y de los residuos, limitando la demanda de tierra para su vertido. Para las *zonas costeras*, el Programa subraya la urgente necesidad de encontrar soluciones a los problemas específicos de estas zonas, siguiendo el espíritu de la Carta costera Europea (DOCE nº C 182, de 19 de julio de 1982), y, finalmente, señala que los problemas de las *zonas montañosas* se han visto agravados por el desarrollo de la política agrícola común, introduciendo cambios en su paisaje, por lo que las nuevas propuestas de desarrollo deberán tener en cuenta el mantenimiento de estos entornos naturales. DOCE nº C 328, de 7 de diciembre de 1987. Pags. 31 a 35.

⁴⁵ ORTEGA ÁLVAREZ, L. *op.cit.* Pag. 75.

⁴⁶ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General XI de medio ambiente, seguridad nuclear y protección civil. "Hacia un desarrollo sostenible". Luxemburgo. Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1993. ISBN: 92-826-5153-3. Este Programa ha sido modificado por Decisión nº 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible "Hacia un desarrollo sostenible". (DOCE nº L 275, de 10/10/1998, p. 0001-0013).

⁴⁷ ORTEGA ÁLVAREZ, L. *op.cit.* Pag. 76. Además, dentro de estos objetivos más generales, encontramos otros más concretos, entre los que destacan, por el interés que suscitan en este estudio, los siguientes: 1) *los objetivos relacionados con el medio ambiente urbano*: el transporte, la energía, la industria y, en algunos casos, el turismo, son los sectores que más repercusión tienen en la calidad del medio ambiente urbano y, también, los que pueden salir más beneficiados si las aglomeraciones urbanas se planifican y gestionan de forma racional y sostenible. Las tendencias demográficas, incluida la

El Tratado de la Unión Europea de 1992, introdujo como objetivo principal de la Comunidad, la promoción de un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente. El término “*sostenible*” venía a significar el reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no fuera en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales, de cuya calidad dependía (y depende) la continuidad de la actividad y el desarrollo de los seres humanos⁴⁸. En este sentido, el Quinto Programa propone una *nueva estrategia* modificando las pautas de crecimiento –y con ello, las principales políticas- de la Comunidad, para encauzarlo hacia un desarrollo sostenible⁴⁹.

población, el tamaño de las familias y la ocupación del espacio, indican que la presión en las zonas urbanas está en aumento constante. En virtud del principio de subsidiariedad, la responsabilidad con respecto a la calidad del medio ambiente urbano y para adoptar las necesarias medidas correctoras y perfeccionadoras incumbe a las autoridades locales. Algunos de los actos legislativos sobre medio ambiente y muchas de las actividades emprendidas a través de los Fondos Estructurales han otorgado a la Comunidad un papel importante en el desarrollo de las ciudades. Así, la política comunitaria debe servir para incitar a las administraciones locales a enfrentarse a los problemas ecológicos de muchas ciudades en la actualidad y para ayudarlas a hacerlo de la forma más adecuada; 2) los objetivos relacionados con la gestión de las zonas costeras: todos los recursos marinos comunitarios dependen de la calidad de su entorno, pero la relación natural entre la tierra y el mar se caracteriza por ser extremadamente frágil. Las zonas costeras de la Comunidad son un patrimonio ambiental único y con recursos ecológicos, culturales y económicos insustituibles. Así, la Comunicación a la Comisión “Europa 2000” (COM (91) 452 final, de 7 de noviembre de 1991) trató la importancia ecológica y del potencial de desarrollo de las zonas costeras y de las islas, poniendo de manifiesto que en muchas regiones costeras de la Comunidad, sobre todo en las menos desarrolladas, el capital natural del medio ambiente constituye un factor clave de su potencial desarrollo, pero que por otro lado, ese capital natural está muy amenazado por el urbanismo y por los sectores turístico, de transporte, industrial, energético, agrario y pesquero. En este mismo sentido, el Consejo de Ministros de Medio ambiente, en resolución de 25 de febrero de 1992 (DOCE n° C 59, de 6 de marzo de 1992), instó a la Comisión a que propusiera una estrategia general de gestión integrada de las zonas costeras para proporcionar un marco ambiental coherente para tipos de desarrollo integrado y sostenible. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General XI de medio ambiente, seguridad nuclear y protección civil. “Hacia un desarrollo sostenible”. *op.cit.* Pag. 86 a 88.

⁴⁸ El concepto de desarrollo sostenible se tratará con mayor detalle en el Capítulo III, a propósito del estudio de los objetivos y principios de la Política de Medio Ambiente comunitaria, al que en este momento se remite, para evitar repeticiones innecesarias.

⁴⁹ Las exigencias de la protección del medio ambiente previstas en el Quinto Programa deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad, no sólo debido al medio ambiente, sino también para mantener la eficacia de esas otras políticas. Según la Declaración del Consejo Europeo sobre los imperativos del medio ambiente, los principios que deben regir las decisiones políticas que se adopten en virtud de este Quinto Programa, deben derivarse de un planteamiento preventivo, de una responsabilidad compartida y del principio de que “quien contamina, paga”. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General XI, Medio Ambiente, seguridad nuclear y protección civil. “Hacia un desarrollo sostenible. Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1993. Pag. 55.



La estrategia del Programa consistió en crear una relación distinta entre los principales grupos de agentes⁵⁰ (gobiernos, empresas, ciudadanos, etc.) y los principales sectores económicos (industria, energía, transporte, agricultura y turismo)⁵¹ por medio de una amplia e integrada gama de instrumentos⁵². La creación de un marco comunitario

⁵⁰ El papel de los gobiernos es fundamental, no sólo desde el punto de vista legislativo, sino también a la hora de planificar el desarrollo económico, la gestión de los usos del suelo, el acceso a la información, la educación y la formación, de influir en el mercado por medio de impuestos sobre productos, y de establecer en qué condiciones ello debe realizarse. Además, aunque hay diferencias sustanciales en el sistema de administraciones públicas en la Comunidad, en la mayoría de los Estados miembros las autoridades públicas actúan como directores de empresas públicas. En el empeño general de conseguir que el desarrollo sea sostenible, los gobiernos tienen responsabilidades especialmente pesadas en relación no sólo con las actividades que dirige o controla el Estado, sino, además, por lo que se refiere a la creación del mercado y las condiciones necesarias, a la incitación y a la eliminación de obstáculos para permitir a las empresas privadas desempeñar sus papeles respectivos. Por otro lado, las administraciones locales y regionales tienen un papel especialmente importante a la hora de garantizar un desarrollo sostenible mediante el ejercicio de sus funciones reglamentarias y legislativas en calidad de “autoridades competentes” con respecto a muchos reglamentos y directivas y en el contexto de la aplicación del principio de subsidiariedad. Algunos de los campos en los que las administraciones regionales y locales tienen que desempeñar un papel determinante son: 1) *la ordenación territorial*, pues mediante la aplicación de principios acertados podrán contribuir a la conservación de espacios valiosos, incluidas las reservas y paisajes naturales, a la mejora del tejido urbano y la circulación en las ciudades y a la optimización del rendimiento de los transportes y de la energía; 2) *el desarrollo económico*, buscando un nivel de prudencia adecuado que garantice la utilización sostenible de los recursos necesarios para el mismo; 3) *el desarrollo de infraestructuras*, pues son las administraciones locales y regionales las principales responsables de la ordenación, el establecimiento y la gestión de la red viaria, el suministro de agua, el tratamiento de aguas residuales, etc., y, por consiguiente, están bien situadas para influir en el emplazamiento, las características y la repercusión del desarrollo físico; 4) *la lucha contra la contaminación industrial*, mediante un uso responsable de los permisos de planificación, las autorizaciones de emisión, vertido y explotación, el derecho al acceso a la información sobre medio ambiente, etc.; 5) *la gestión de residuos*, con el fin de ahorrar energía eléctrica y materias primas; 6) *el transporte*, integrando su ordenación y la del tráfico, en el proceso de ordenación general; 7) *los servicios públicos*, atendiendo en su funcionamiento a los principios del desarrollo sostenible; 8) *la información, educación y formación de los ciudadanos*, contribuyendo a que la opinión pública participe más en la protección del medio ambiente y que aumente su confianza; 9) *la auditoría interna*, analizando con sentido crítico su propio funcionamiento. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General XI, Medio Ambiente, seguridad nuclear y protección civil. “Hacia un desarrollo sostenible. Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible”. *op.cit.* Pags. 57 y 58.

⁵¹ En el Programa se han seleccionado estos cinco sectores porque en ellos la comunidad ha desempeñado un papel clave y porque los problemas a los que se enfrentan pueden resolverse con más eficacia a nivel comunitario. Además, el impacto ambiental potencial o real de estos sectores es especialmente significativo, pudiendo desempeñar, por su naturaleza, un papel determinante en la consecución de un desarrollo sostenible. Para mayor información sobre cada uno de ellos, *vid.* Quinto Programa de acción sobre medio ambiente. *op.cit.* Pags. 61 y ss.

⁵² Los anteriores Programas de acción se basaron casi exclusivamente en medidas legislativas, pero si se quiere provocar cambios sustanciales en las actuales tendencias y prácticas, y hacer participar a todos los sectores de la sociedad compartiendo plenamente las responsabilidades, se requiere un abanico más amplio de instrumentos. La propuesta que hace el Quinto Programa se desglosa en: 1) instrumentos legislativos, para fijar niveles básicos de protección de la salud pública y del medio ambiente; 2) instrumentos de mercado, dirigidos a sensibilizar a fabricantes y consumidores para que consuman los recursos naturales con responsabilidad y eviten la contaminación y los residuos; 3) instrumentos horizontales de apoyo, incluyendo más información básica y estadística, investigación científica y

general en el que se integraran y coordinaran todas estas actividades evitaba el riesgo de que la actuación aislada de un Estado miembro, de una región o de otros actores no produjera todos los efectos deseados, o de que se pusieran en peligro los logros o actividades comunitarias de otras políticas, especialmente la del mercado interior. En todo caso, los objetivos marcados a través de esta estrategia no constituían ninguna obligación jurídica, sino, tal y como se indica en el Programa, más bien unos determinados logros o resultados a los que habría que atender para conseguir la sostenibilidad del desarrollo.

En todo caso, aunque el desarrollo sostenible fuera un objetivo a largo plazo, el Programa “Hacia un Desarrollo Sostenible” supuso un paso importante en la lucha en favor de la protección del medio ambiente y de la calidad de vida en la Comunidad, y en definitiva, en todo el planeta, pues este tipo de problemas ponen en gravemente en peligro el equilibrio ecológico mundial.

No obstante, aunque la visión mundial cobrara importancia, el Programa tuvo especialmente en cuenta las distintas situaciones de las regiones de la Comunidad y, en particular, la necesidad de un desarrollo económico y social en las menos prósperas. En las regiones más desarrolladas, el objetivo consistía en restaurar y mantener la calidad del medio ambiente y de sus recursos naturales para que pudieran continuar su actividad económica y su calidad de vida.

6. Sexto Programa de Acción (2001-2010)

Continuando con las medidas propuestas por el Quinto Programa de medio ambiente, y en la misma línea de adopción de un compromiso más amplio para la integración de la dimensión medioambiental en las demás políticas comunitarias, el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente, de 24 de enero de

desarrollo tecnológico, mejor planificación sectorial y territorial, educación e información al público y al consumidor, y formación profesional y continua; 4) mecanismos de asistencia financiera (LIFE, Fondos Estructurales, etc.). Quinto Programa de acción sobre medio ambiente. *op.cit.* Pag. 43.

2001, titulado “medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”⁵³ y aprobado mediante *Decisión n° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002*⁵⁴, establece, de manera obligatoria en todos sus elementos y para todos sus destinatarios (art. 249 TCCE), a diferencia de las disposiciones de carácter no vinculante que aprobaron los Programas anteriores, tal y como se señaló anteriormente, los objetivos y prioridades principales de la política medioambiental que van a formar parte de la *estrategia* de la Comunidad Europea a favor del desarrollo sostenible.

No obstante lo anterior, la estrategia del Sexto Programa, al igual que los Programas anteriores, tiene vocación de *globalidad* (vid. Tercer Programa), en tanto que sus planteamientos pretenden ser aplicados a todas las cuestiones medioambientales en coherencia con el espíritu holístico que predica, así como de búsqueda de la *sostenibilidad* (vid. Quinto Programa), todo ello apostando por la explotación máxima del modelo a través de la utilización de la gama completa de instrumentos y de medidas a su alcance.

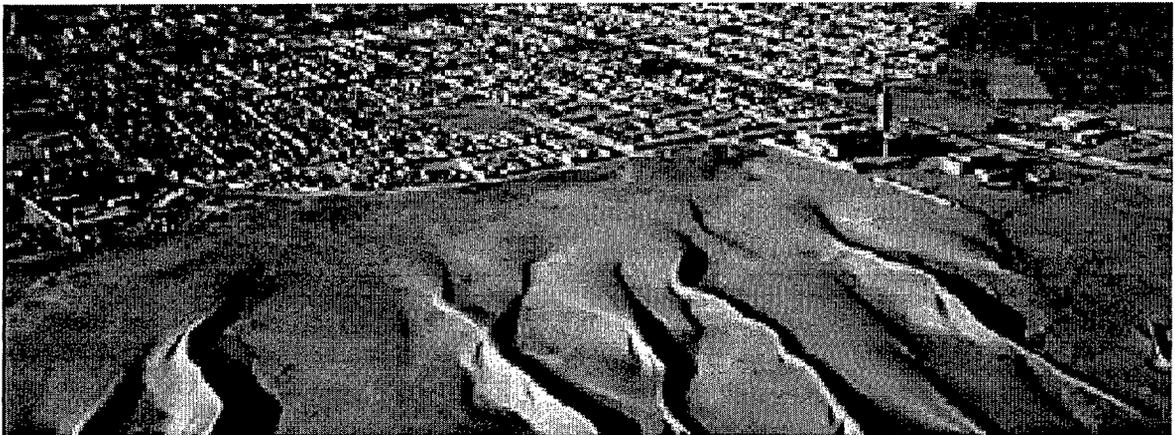
Tal y como señala la Decisión 1600/2002/CE en su artículo 2, el Programa constituye, para su período de vigencia (de diez años a partir del 22 de julio de 2002), “*un marco de la política de la Comunidad en materia de medio ambiente, con el objetivo de garantizar un elevado nivel de protección, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad y la diversidad de situaciones en las distintas regiones de la comunidad, y de lograr una disociación entre presiones medioambientales y crecimiento económico. (...) Constituirá una base de la dimensión medioambiental de la estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible y contribuirá a la integración de las*

⁵³ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente. Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”. COM (2001) 31 final. 2001/0029 (COD). Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2001. N° de catálogo: KT-CO-01-048-ES-C.

⁵⁴ Decisión n° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. DOCE n° L 242, de 10/9/2002. <http://www.upm.es/servicios/ceyde/actualidad/htdocs/l2422002001.pdf>.

preocupaciones medioambientales en todas las políticas comunitarias, en particular, la establecer prioridades medioambientales para la estrategia”⁵⁵.

De esta forma, las metas del Programa se pueden resumir en: 1) adopción de medidas en relación con el problemas del cambio climático, para estabilizar las concentraciones en la atmósfera de gases de efecto invernadero en un nivel que impida la interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático; 2) protección, conservación, restauración y desarrollo del funcionamiento de los sistemas naturales, los hábitats naturales y la flora y fauna silvestres, para frenar la desertización y a pérdida de biodiversidad, tanto en la Unión Europea como en el resto del mundo; 3) elevación del nivel de la calidad de vida y del bienestar social de los ciudadanos, mediante la mejora de los niveles de contaminación en el medio ambiente y del fomento del desarrollo urbano sostenible; 4) mejora en la gestión de los recursos y de los residuos, asegurando modelos de producción y consumo más sostenibles.



En este planteamiento se deberá asegurar que la política de medio ambiente de la Comunidad se ponga en práctica de un modo integrado, fomentando la plena incorporación de las exigencias relativas a la protección del medio ambiente en todas las

⁵⁵ Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio 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. Pag. 3.

políticas y acciones comunitarias. Así, el planteamiento estratégico para alcanzar los objetivos y metas en materia de medio ambiente se hará sobre la base de:

- 1) El desarrollo de nueva legislación comunitaria y la modificación de la existente, cuando proceda;
- 2) El fomento de una aplicación y un cumplimiento más efectivos de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente, mediante la mejora no sólo de las medidas que garanticen el respeto de la normativa existente o de las normas de autorización, inspección control y aplicación de las mismas por los Estados miembros, sino también del intercambio de información a cerca de mejores prácticas sobre su aplicación, incluso a través de la red europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (red IMPEL) en el marco de sus competencias;
- 3) La integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la preparación, definición y aplicación de las distintas políticas y actividades comunitarias⁵⁶, estableciendo, dentro de las instituciones comunitarias, mecanismos internos adecuados de carácter periódico que tengan en cuenta la necesidad de fomentar la transparencia y el acceso a la información, para garantizar que se reflejen plenamente las consideraciones medioambientales en las iniciativas políticas de la Comisión, incluyendo las correspondientes decisiones y propuestas legislativas; aplicando de manera plena y efectiva las evaluaciones de impacto medioambiental y estratégica; y garantizando la

⁵⁶ La Comunidad reconoció la importancia de la integración de la protección del medio ambiente en las demás políticas cuando incluyó este objetivo en el artículo 6 del Tratado. El Consejo de Cardiff de 1998 quiso dar una aplicación práctica a ese artículo del Tratado y solicitó a distintas formaciones del Consejo que prepararan estrategias y programas que tuvieran por objeto integrar la problemática ambiental en sus políticas respectivas. El proceso debe estar respaldado por una evaluación ambiental efectiva de las nuevas propuestas legislativas que presente la comisión y por la continuación del establecimiento de indicadores que sirvan para mediar resultados de los trabajos que ya están avanzados en varios sectores. COMUNIDADES EUROPEAS. "Comunicación de la Comisión al consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente. Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos". *op.cit.* Pag. 15.

introducción de los objetivos del Programa en las futuras perspectivas financieras de los instrumentos comunitarios de financiación;

- 4) El fomento de modelos sostenibles de producción y consumo mediante la aplicación efectiva de los principios de quien contamina paga, de cautela, de acción preventiva, y de corrección de la contaminación en su fuente;
- 5) La mejora de la colaboración y asociación con las empresas y sus organismos representativos, con participación, en su caso, de los interlocutores sociales, los consumidores y sus organizaciones, para mejorar el comportamiento de las empresas y lograr modelos de producción sostenible. Para ello, resulta necesario un planteamiento integrado de las políticas sobre productos en todo el Programa, una mayor asimilación del sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales (EMAS)⁵⁷, la puesta en marcha de iniciativas que estimulen a las

⁵⁷ Hasta este momento, la *estrategia aplicada en relación con las empresas* ha estado centrada fundamentalmente en el establecimiento de normas y metas, y en velar porque éstas se cumplieran. Actualmente los Estados miembros están completando cada vez más esas medidas con instrumentos de mercado tales como impuestos ambientales, para gravar distintos productos con objeto de modificar las señales que envían los precios en el mercado y favorecer productos, procesos y servicios más respetuosos con el medio ambiente. Esos impuestos, en situaciones adecuadas, pueden resultar enormemente eficaces desde el punto de vista tanto de los costes como del medio ambiente (*vid.* COM(2000) 576 final, de 20 de septiembre de 2000), y sirven de incentivo para que las empresas investiguen e inviertan en tecnologías más respetuosas con el medio ambiente, o para que utilicen menos recursos. Sin embargo, los impuestos suelen no ser del agrado de las empresas. Por ello, es necesaria una estrategia armonizada a nivel comunitario, en la que se facilite el acceso a la información y a la educación. Otras iniciativas comunitarias de la Comunidad para estrechar la colaboración entre autoridades y empresas con el fin de aumentar su rendimiento ecológico, han sido de carácter voluntario: el sistema de gestión y auditoría medioambientales (Reglamento (CE) nº 761/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). DOCE nº L 114, de 24/4/2002), y que anima a las empresas a crear, de forma voluntaria, sistemas de ecoauditoría y ecogestión para la compañía y a publicar de forma periódica informes sobre el rendimiento ecológico, verificados por auditores independientes autorizados; la iniciativa GRI (*Global Reporting Initiative*, establecida por *Coalition for Environmental Friendly Economies* y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente en 1987, *vid.* <http://www.globalreporting.org>), que ofrece a las empresas orientaciones para elaborar informes sobre los resultados obtenidos en la consecución de objetivos de desarrollo sostenible; el programa LIFE, como instrumento de enorme valor para ilustrar las posibilidades y ventajas de un rendimiento ecológico mayor por parte de empresas y autoridades locales; o la adhesión voluntaria a acuerdos medioambientales que tienen que responder a una serie de criterios estrictos y ser eficaces a la hora de cumplir objetivos ambientales ambiciosos, con penalización en caso de incumplimiento y con recompensa por parte de la Administración en caso contrario, etc. En relación con la *información proporcionada a los ciudadanos* para que puedan elegir con conocimiento de causa, resulta interesante destacar la importancia de la recepción de una información pertinente y de fácil comprensión sobre las credenciales medioambientales de un producto para que su elección favorezca las iniciativas ecológicas de las empresas. Asimismo, los funcionarios responsables de la contratación pública y los encargados de las compras en las empresas necesitan también información de esas características. Para ello, algunos

empresas para que publiquen informes rigurosos e independientes sobre su comportamiento en la materia, la implantación de sistemas de premios a empresas por su comportamiento ambiental, la estimulación de la innovación de los productos ecológicos, y el fomento de los compromisos o acuerdos voluntarios para alcanzar los objetivos medioambientales claros;

- 6) La contribución a una mejor información de los consumidores particulares, las empresas y los organismos públicos, en su papel de compradores, para lograr modelos sostenibles de consumo, mediante el fomento del empleo de etiquetas ecológicas y otras formas de información medioambiental, de autodeclaraciones fiables sobre el comportamiento medioambiental, evitando las declaraciones engañosas, y de la aplicación de criterios ecológicos en la adjudicación de contratos públicos, sin perjuicio del respeto de las normas comunitarias sobre mercado interior y competencia, aportando orientaciones sobre mejores prácticas;
- 7) El apoyo a la integración de los aspectos ambientales en el sector financiero;
- 8) La creación de un régimen comunitario de responsabilidad;
- 9) La mejora de la colaboración y la asociación con los grupos de consumidores y las ONGs, fomentando una mejor comprensión de los problemas

Estados miembros y la Comunidad han creado sistemas de etiquetado ecológico de productos. COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente. Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”. *op.cit.* Pag. 15 a 18. En este último sentido, no obstante, ha de tenerse en cuenta que la *Directiva 90/313, sobre libertad de acceso a la información ambiental*, entró en vigor en 1993. A través de la misma, se otorga a todos los ciudadanos un derecho a acceder a la información de carácter ambiental que obre en poder de la Administración pública. La denegación del acceso sólo podrá producirse en casos específicos y expresamente previstos, deberá ser motivada y podrá ser impugnada judicialmente, pero dicho acceso no dependerá de que el particular pruebe que tiene un interés específico en la información demandada. Sin embargo, esta Directiva, no cubre el acceso a la información de que dispongan la instituciones comunitarias, aunque desde 1993, el Consejo y la Comisión otorgan el acceso a la documentación que está en su poder (DOCE nº L 340/43, de 1993, y DOCE nº L 46/58, de 1994), y el Tratado de Ámsterdam sobre la Unión Europea establece expresamente un “derecho a la transparencia en el nivel comunitario, aunque reconociendo a las instituciones amplia discrecionalidad para restringir dicho derecho. KRÄMER, L. “Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea”. *op.cit.* Pags. 23 y ss.

medioambientales por los ciudadanos europeos y su participación en los mismos, garantizando el acceso a la información, la participación y la justicia por parte de la Comunidad y de sus Estados miembros, tal y como propone el Convenio de Aarhus, y también pro parte de los ciudadanos, y desarrollando normas y principios generales de buena gestión medioambiental en procesos de diálogo; y

- 10) El fomento de la utilización y gestión efectivas y sostenibles de la tierra y el mar, teniendo en cuenta consideraciones medioambientales. Para ello, se requiere, especialmente, además del respeto del principio de subsidiariedad: el fomento de las mejores prácticas en relación con la ordenación sostenible del territorio, que tengan en cuenta las circunstancias específicas regionales, prestando una atención especial al Programa de Gestión Integrada de las Zonas Costeras, y facilitando el intercambio de experiencias sobre desarrollo sostenible, incluidas zonas urbanas, marítimas, costeras, zonas de montaña, humedales y otras zonas sensibles; el estudio por parte de los Estados miembros, de la utilización de la ordenación territorial regional como un medio para asegurar al ciudadano una mayor protección medioambiental y el fomento del intercambio de experiencias sobre desarrollo regional sostenible, especialmente en zonas urbanas y densamente pobladas⁵⁸.

⁵⁸ La dimensión medioambiental en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo, suponen un amplio abanico de decisiones, que suelen adoptarse a nivel local y regional, y que determinan el carácter e intensidad de actividades y usos del suelo que, con frecuencia, pueden tener grandes impactos sobre las condiciones medioambientales. Estos impactos pueden ser directos, como la destrucción de hábitats o paisajes, o indirectos, cuando contribuyen a aumentar el tráfico y, por tanto, la congestión, la contaminación atmosférica y la emisión de gases de efecto invernadero. Esos impactos son especialmente preocupantes en zonas urbanas y costeras, que es donde se registra la mayor presión y surgen más conflictos por los usos y explotación del suelo. Así, la directiva comunitaria sobre *evaluación de impacto ambiental* (Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente –DOCE nº L 73, de 14 de marzo de 1997, p. 0005-0015-), y la propuesta sobre *evaluación ambiental estratégica* que tienen por objeto garantizar la evaluación adecuada de las repercusiones sobre el medioambiente de proyectos de infraestructuras, contribuirán también a una mayor integración de las consideraciones medioambientales en las decisiones de planificación. Más allá de eso, el único papel que puede desempeñar la Comunidad es *impulsar y propiciar una planificación eficaz y políticas adecuadas a nivel local y regional*. COMUNIDADES EUROPEAS. “Comunicación de la Comisión al consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente. Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”. *op.cit.* Pags. 22 y 23.

2.2) LA POLÍTICA COMUNITARIA DE TRANSPORTES

La política de transporte se encuentra regulada en los artículos 70 a 80 del TCCE, y en las disposiciones relativas a la creación de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras del transporte, artículos 155 y 156 TCCE, siendo considerada una Política Común⁵⁹, según se desprende del artículo 3.f del mismo Tratado.

Desde el punto de vista económico, el sector del Transporte en la Comunidad es uno de los más importantes. La mayor parte de la inversión pública de los Estados miembros, así como de la inversión que se financia con los Fondos Estructurales, se realiza en infraestructuras. Tener un equipamiento suficiente de infraestructura supone una condición necesaria para el desarrollo económico y la competitividad de una región, un importante factor que determina tanto la localización de la actividad económica como los tipos de actividades o de sectores que se desarrollan. La inversión en infraestructuras es esencial para reducir el efecto de la distancia entre las regiones, especialmente entre las periféricas y las centrales. Sin embargo, para que el aumento de las facilidades de acceso de las regiones periféricas no se convierta en una amenaza en lugar de una oportunidad, es necesario satisfacer otras condiciones al mismo tiempo, como las relativas a la protección del medio ambiente⁶⁰.

⁵⁹ El sector transportes dentro de la Comunidad ha estado caracterizado por un alto grado de intervención pública bajo diferentes formas, que exigían un tratamiento particular y una política propia siendo necesario elaborar un conjunto coherente de medidas como complemento a la aplicación de las reglas del Tratado. Bajo esta perspectiva surgió la noción de Política Común de Transportes referida al desarrollo, a partir del texto jurídico del Tratado, de un conjunto de acciones a nivel comunitario que permitiera la orientación y planificación de medidas para conseguir la plena libertad de circulación de personas y mercancías en el ámbito de la Comunidad, garantizando al mismo tiempo el objetivo último de libertad de prestación de servicios. La política común de transportes apareció, pues, insertada en la estructura del proceso de integración, como una pieza más en el mecanismo elaborado para conseguir un mercado libre europeo sin restricciones cuantitativas. SALAFRANCA SÁNCHEZ NEYRA, J.I. y GONZÁLEZ BLANCH ROCA, F. "La Política de Transportes en la Comunidad Económica Europea". Política Comunitaria Europea. Trivium. Madrid, 1986. Pag. IX.

⁶⁰ Los preceptos del TCCE que regulan la política de transportes no mencionan el medio ambiente, al igual que tampoco hacen alusión a los transportes los artículos dedicados a la materia ambiental por el mismo Tratado, aunque el Cuarto Programa de Acción hizo por primera vez alusión a la integración del medio ambiente en la política de transportes, a partir de lo cual, su estrecha relación se ha reflejado en multitud de documentos centrados en la idea de la "movilidad sostenible". En todo caso, gracias al principio de integración, las exigencias de la protección del medio ambiente deberán ser tomadas en cuenta en el desarrollo de las demás políticas de la Comunidad, y por lo tanto, también en la de transportes. Los transportes no son en ningún caso inofensivos para el medio ambiente, pues todas sus formas tienen un impacto ambiental, eso sí, en grados distintos. Las emisiones de los transportes –

La política de Transportes es una de las tres Políticas Comunes originales de la Comunidad, junto con la Agrícola y la Aduanera, y aunque por ello su tratamiento normativo por el Tratado constitutivo debería haber sido equivalente en importancia, las disposiciones relativas al Transporte no establecían principios comunes originales sobre los cuales construir una política sobre dicha materia para la Comunidad⁶¹. Esto se debe a que, en los comienzos del proyecto de construcción europea, debido a que las estrategias sobre dicho sector venían predeterminadas por las diferentes condiciones geográficas, económicas y sociales de los Estados miembros, hubo poco consenso sobre la dirección y el contenido de una Política Común de Transportes, a lo que se añadieron las especificidades propias del sector, resultando, por todo ello, muy difícil formular una posición común al respecto⁶².

principalmente el aéreo- representan una parte muy importante, esto es, alrededor del 90% de las emisiones de plomo, de 50% de las emisiones de NOx y del 30% de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles. En las áreas urbanas, el tráfico provoca el 100% de las emisiones de CO, el 60% de las emisiones de hidrocarburos y NOx, el 50% de las emisiones de partículas y alrededor del 10% de las emisiones de SO2. Además, el transporte es el máximo responsable el ruido. Por ello, uno de los actuales retos del transporte, y sobre todo, teniendo en cuenta que éste ha contribuido de forma decisiva al crecimiento económico de la Comunidad, pues representa el 10% del PIB y proporciona el 9% e los puestos de trabajo, es la mejora en la adaptación de los vehículos a las necesidades del medio ambiente y las conexiones de las infraestructuras de transporte para disminuir las consecuencias perjudiciales para el medio ambiente y aumentar sus efectos positivos. VILLARIAS LORCA, M. *La puesta en práctica del principio de integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible*. Revista de Estudios Europeos nº 24, 2000. Págs. 87 a 106.

⁶¹ En materia de Transportes en la Comunidad, los Estados miembros perseguirán los objetivos señalados en el TCCE, en el marco de una política común, para lo cual, el Consejo, con arreglo al procedimiento del artículo 251⁶¹, y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerá (arts. 70 y 71 TCCE): 1) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros; 2) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro; 3) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes; 4) cualesquiera otras disposiciones oportunas. Según MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, la naturaleza jurídica de esta atribución de competencias no puede ser considerada, *a priori*, como exclusiva, pero tampoco se trata de un supuesto de competencias compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros⁶¹. Más bien, parece que se trata de una *naturaleza jurídica mixta*, pues parte de las acciones previstas son competencia exclusiva de la Comunidad, mientras que otras son compartidas con los Estados miembros. En el asunto *AETR*, apreció el TJCE que la política de transportes, como tal, constituía una competencia compartida en la que, por tanto, rige el denominado principio de *preemption*. (TJCE as. 22/70 Comisión/Consejo (AETR), pág. 274, fto. 11: "*cette compétence (art. 75 TCE) ne saurait être générale et exclusive, mais tout au plus concurrente avec celle des Etats membres*"). MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. "El sistema de competencias en la Comunidad Europea". McGraw Hill. Madrid, 1997. Pag. 195.

⁶² Las razones del fracaso *ab initio* de la Política Común de Transportes, si bien, y a pesar de los esfuerzos en los posteriores años, la Unión Europea aún no ha conseguido la plena instauración de un mercado único del transporte, son varias, pero fundamentalmente pueden citarse dos: 1) la propia estructuración del sector, dotado de múltiples aspectos especiales admitidos por el propio art. 71 TCCE (inelasticidad del mercado, grandes disparidades entre oferta y demanda en el mercado en atención al volumen de las empresas, las características propias de cada modalidad de transporte, la intervención de

Desde la entrada en vigor del Tratado de Roma en 1958⁶³, la industria del Transporte ha sufrido transformaciones importantes para adaptarse al crecimiento y a las necesidades del comercio mundial⁶⁴. Así, a pesar de haber padecido algún receso, sobre todo a partir de los años ochenta, que no afectó, sin embargo, al transporte por carretera, tanto de pasajeros como de mercancías, llegando a representar el 4 % del producto nacional bruto de la Unión Europea⁶⁵, el sector del transporte en la Unión Europea aún hoy sigue creciendo, a pesar de existir un grave desequilibrio en dicho crecimiento en los modos de transporte⁶⁶. No obstante, su importancia industrial es menor que la que tiene como

los poderes públicos en el mercado, etc). A este respecto, el TJCE, en su sentencia de 28 de noviembre de 1978, en el asunto *Schumalla*, (<http://curia.eu.int/common/recdoc/indexaz/en/c1.htm>) sostuvo que el Consejo debe establecer tanto las normas comunes como cualquier otro tipo de disposición que sea útil para el cumplimiento del artículo 74 /actual 71 TCCE), teniendo en cuenta las características especiales de los transportes; y 2) los intereses nacionales de los distintos Estados miembros, que impidieron la adopción por el consejo de las disposiciones propuestas por la Comisión, omitiendo las advertencias y recomendaciones que les hacían tanto el Comité Económico y Social como el mismo Parlamento Europeo. MAMBRILLA RIVERA, V. Transportes. Incluido en CALONGE VELÁZQUEZ, A. "Políticas Comunitarias". Ex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 141

⁶³ El Tratado de Roma se constituía como el punto de partida de la política común de los transportes, con una línea directriz muy clara: introducir progresivamente una organización coherente que no solo atendiera a las exigencias de la sociedad y la economía, sino que también hiciera posible un desarrollo sin problemas de los transportes. La organización del mercado de transportes debía seguir los principios generalmente reconocidos de la economía de mercado, sin excluir las intervenciones de los poderes públicos en el caso de un interés superior. SALAFRANCA SÁNCHEZ-NEYRA, J.I. "La política de Transportes en la CEE. Política comunitaria europea". Ed. Trivium. Madrid, 1986. Pag. 3.

⁶⁴ En la Unión Europea la industria del transporte representaba en 1996, alrededor del 4% del producto nacional bruto. Si se incluye el transporte por cuenta propia y el privado, esta proporción se sitúa entre el 7% y el 8%. Los empleados en el sector del transporte representaban en 1991 entre el 4% y el 5% de la mano de obra asalariada: 5,6 millones de personas, de las cuales 5.509.000 se encontraban en el transporte por carretera, 897.000 en el transporte ferroviario, 24.000 en el transporte fluvial, 217.000 en el transporte marítimo, 349.000 en el transporte aéreo y 1.569.000 en actividades afines. ORTIZ BALANCO, L. y VAN HONTLE, B. "Las normas de competencia comunitarias en el Transporte". Cuadernos de Estudios Europeos. Fundación Universidad Empresa. Cívitas. Madrid, 1996. Pag. 26.

⁶⁵ Si se incluye el transporte por cuenta propia y el privado, esta proporción se sitúa entre el 7% y el 8% (cifras de 1996). Los empleados en el sector del transporte representaban en 1991 entre el 4% y el 5% de la mano de obra asalariada: 5,6 millones de personas, de las cuales 2.509.000 se encontraban en el transporte por carretera, 897.000 en el transporte ferroviario, 24.000 en el transporte fluvial, 217.000 en el transporte marítimo, 349.000 en el transporte aéreo, y 1.569.000 en actividades afines. ORTIZ BLANCO, L. y VAN HONTTE, B. *Las normas de competencia comunitarias en el transporte*. Cuadernos de Estudios Europeos. Fundación Universidad Empresa. Cívitas. Madrid, 1999. Pags. 27-64.

⁶⁶ Si desde 1970 el crecimiento económico anual en la Unión Europea ha sido del 2,6% como promedio, el crecimiento de los servicios de *transporte de mercancías* lo ha sido del 2,3% y el de pasajeros del 3,1%. El incremento no se ha producido de igual manera en los distintos modos de transporte, ni en lo que respecta a los pasajeros y las mercancías: Por lo que respecta al *transporte de pasajeros*, los gastos de viaje suponen el 15% de los gastos de los consumidores privados y un promedio del 2% de los gastos de las empresas y los gobiernos. El *transporte por autobús* aumentó en términos absolutos en un 45%, pero la proporción que representa dentro del transporte de pasajeros descendió en un 3% hasta situarse por debajo del 9%. La actividad de transporte ha aumentado en más del 85% en los últimos veinte años,

elemento básico de producción en otros sectores industriales y, sobre todo, como actividad auxiliar indispensable sobre la que se sustenta todo el comercio mundial⁶⁷.

Por lo tanto, la importancia de los servicios de Transporte trasciende lo puramente económico, para convertirse en un instrumento de cohesión, en lazo de unión entre los agentes y los productores de todas las regiones de Europa, especialmente de las regiones periféricas y a través, como veremos, de las Redes Transeuropeas.

La Comunidad y los entes regionales y locales, en colaboración con los Estados miembros, desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de una política sostenible de transportes en Europa. Todos los niveles tienen funciones claras y diferenciadas en la formulación y aplicación de los objetivos de la política de transportes, y por ello, tal y

debido principalmente al empleo de automóviles privados. Para el transporte de mercancías y pasajeros, la carretera es el modo de transporte preferido, puesto que concentra un 44% del transporte de mercancías y un 79% del de pasajeros. Entre 1979 y el año 2000, el parque automovilístico de la comunidad se ha triplicado, pasando de 62,5 millones de vehículos a aprox. 175 millones. Finalmente, el transporte por carretera corresponde un 84% de las emisiones de CO₂ del total del transporte. El **transporte por ferrocarril** ha aumentado en aprox. un 25% en términos absolutos, pero su importancia relativa ha disminuido: la cuota de mercado del ferrocarril pasó de 21% en 1970 a un 8,4% en 1998, mientras que sigue siendo del 40% en EEUU. Al mismo tiempo, el transporte de viajeros por ferrocarril pasó de 217.000 millones de pasajeros/km en 1970, a 290.000 millones de pasajeros/km en 1998. En este contexto, 600 km de ferrocarril se ponen fuera de servicio cada año. El **transporte aéreo** representa el 6% del total a pesar de haberse duplicado en los últimos veinte años, y continúa su crecimiento. En lo que al transporte de mercancías se refiere, el aumento de los últimos veinte años ha sido de más del 50%, sobre todo en carretera. El transporte aéreo es responsable del 13% de las emisiones de CO₂ atribuidas al transporte. Los retrasos causan un exceso de consumo de combustibles cifrado en un 6%. El **transporte fluvial**, aún habiendo crecido ligeramente, disminuye su peso relativo en el sector del transporte de mercancías en una tercera parte, y se sitúa en el 9%. Al igual que el fluvial, el **transporte por oleoducto** ha crecido ligeramente en términos absolutos, y disminuido en términos relativos hasta el 6% del total. El **transporte marítimo** es un modo de importancia primordial en términos de tonelaje para las rutas más largas, fundamentalmente internacionales. Actualmente aprox. el 95% del comercio internacional de mercancías se realiza por mar. Desde 1975 hasta 1985 el volumen de mercancías transportadas creció en aprox. un 35%. Sin embargo, desde principios de los años ochenta, la Unión Europea ha perdido un 40% de sus marinos, por lo que en el año 2006, faltarán unos 36.000 trabajadores del mar. En cambio, el transporte marítimo representa un 70% del total de los intercambios entre la Comunidad y el resto del mundo. Por los puertos europeos pasan cada año aprox. 2.000 millones de toneladas de mercancías diversas. ORTIZ BLANCO, L. y VAN HONTTE, B. *op.cit.* Pag. 29 y ss., y COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. "Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad". Bruselas, 12 de septiembre de 2001. COM(2001) 370.

⁶⁷ Al hacer referencia a los Transportes, es obligado destacar el papel que desempeñan en el total de la actividad comercial y económica comunitaria. En tal sentido, cabe señalar tres aspectos que pueden servir de referencia, por lo que respecta a la importancia que el transporte tiene en la Comunidad: 1) el económico, debido a la repercusión del coste del transporte sobre el precio final del producto en el mercado; 2) la valoración del transporte, en sí mismo, como industria, que revela la perspectiva de un actividad empresarial en crecimiento; y 3) la intervención del sector a través del control de las administraciones nacionales cuyas reglamentaciones no siempre coinciden, acentuando su carácter complejo. PELÁEZ MARÓN. "Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea". Tecnos. Madrid, 2000. Pags. 293 y 294.

como propone el Comité de las Regiones⁶⁸, debe incorporarse al proceso de toma de decisiones para la elaboración de una política sostenible de transportes⁶⁹, tanto a las autoridades locales y regionales, como nivel de Gobierno más cercano a los ciudadanos, como a los usuarios de los transportes. La cooperación a nivel europeo es necesaria para ampliar la competencia en el sector de los transportes y mejorar así su servicio, eficacia y competitividad, previniendo al tiempo, las consecuencias negativas en el ámbito social, medioambiental y económico.

2.2.1) *Hacia una Política Común de Transportes (PCT)*

La ausencia de interés de crear un mercado único del Transporte y las diferencias de opinión entre los Estados miembros, tienen sus raíces en la historia y la geografía⁷⁰. Tradicionalmente, los Estados han apoyado a su propio sector de Transportes protegiéndolo de la competencia internacional, porque éstos siempre han participado en la elaboración de acuerdos, por la gran intervención gubernamental en dicho sector, y porque los Estados geográficamente periféricos⁷¹ siempre han dependido mucho más de

⁶⁸ COMITÉ DE LAS REGIONES. *Sistemas de transportes locales y regionales en Europa*. Unión Europea. Bruselas, enero 1996. Pag. 13.

⁶⁹ Tal y como propone el Dr. Wendelin Weingartner, Presidente del Gobierno del Estado federado del Tirol (Austria), en su conferencia titulada "Política de transporte para zonas sensibles-Aspectos ecológicos y económicos", incluida en el Primer seminario organizado por la Región del Tirol, en Innsbruck, los días 5 y 6 de mayo de 1997, "el principio de subsidiariedad debe tener validez para que se realice una política de transportes progresista y duradera. Las regiones y municipios tienen una serie de competencias en el ámbito de la ordenación del territorio y de la política de ordenación del transporte.(...) Las regiones y municipios están de acuerdo en que la cooperación entre los medios de transporte en las instancias locales, regionales, estatales y europeas constituirá un paso irrenunciable para lograr un sistema de transportes optimizado".

⁷⁰ ERDMENGER, J. *Vers une politique des transports pour l'Europe*. RTL Editions. Bruxelles, 1984. Incluido en ORTIZ BLANCO, L. y VAN HONTTE, B. *op.cit.* Pag. 34.

⁷¹ Una forma de entender una región como periférica es tendiendo a la distancia geográfica que la separa de un centro de poder político y económico. Esta distancia geográfica v asociada a la existencia de diferencias económicas, sociales y políticas entre las regiones periféricas y el centro, aunque la identificación de la naturaleza de la relación existente entre una región periférica y el centro es una tarea compleja. (...) Pero la visión de la periferia no tiene por qué limitarse a la distancia geográfica y a las características sociales, políticas y económicas que concurren en una región periférica. También puede entenderse en términos de política pública, pues una región periférica tiene unas características económicas, políticas y administrativas significativas desde la perspectiva de las políticas públicas y en especial en la fase de implementación. BAKER, S. *La política medioambiental y las regiones periféricas de la Comunidad Europea*. Incluido en ARENILLA, M *et. al.* "La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental". Universidad de Granada. Granada, 1994. Pags. 233 a 255

los transportes por carretera que los Estados del centro, que han optado preferentemente por el ferrocarril⁷².

El debate entre los Estados miembros sobre si la opción de armonizar las condiciones de competencia debía preceder a la liberalización o el proceso debía ser al contrario, y sobre si la adopción de medidas debía realizarse en conjunto, o caso por caso, dio lugar a que el sector del transporte fuese uno de los pocos sectores en los que no se realizó, o cuando menos, se retrasó enormemente, la implantación de la mayoría de los principios fundamentales de la Comunidad, entre ellos, el de libre prestación de servicios⁷³.

En todo caso, las fases por las que atravesó el proyecto dirigido a la consecución de la Política Común de Transportes fueron, a grandes rasgos, las siguientes:

⁷² En este sentido, los países del Benelux, debido a su pequeño tamaño, han desarrollado más el transporte por carretera o el transporte fluvial para las mercancías más voluminosas; en Francia y Alemania, donde las distancias son mayores, se ha primado al ferrocarril, y se han tomado medidas para limitar el transporte de mercancías por carretera de larga distancia. Italia también ha hecho grandes inversiones ferroviarias para favorecer el desarrollo de sus regiones del sur. El resto de los países comunitarios ha desarrollado preferentemente el transporte por carretera. ORTIZ BLANCO, L. y VAN HONTTE, B. *op.cit.* Pag. 34.

⁷³ La razón básica por la que el principio de libre prestación de servicios no se había puesto en práctica en el transporte era la aparente inaplicabilidad directa del artículo 59 del Tratado en materia de transportes. Según declaró el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por primera vez en su Sentencia de fecha 4 de abril de 1974, en el asunto 167/73, Comisión contra Francia, Rec. p. 359, el artículo 61.1 del Tratado CEE establecía una exención especial de las normas generales del Tratado relativas a la libre prestación de servicios en materia de transportes. El artículo 75 del Tratado, por su parte, preveía que en el marco de la política común de transportes el Consejo debería establecer las “condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podr(ían) prestar servicios de transporte en un Estado miembro”. En virtud del artículo 84.1 esta disposición es sólo aplicable a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables. Por lo que se refiere al transporte marítimo y aéreo, el artículo 84.2 del Tratado confería al Consejo la facultad de “decidir si, en qué medida, y de acuerdo con qué procedimiento podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea”. Por lo tanto, del conjunto de estas disposiciones, se podía interpretar –si bien no es la única interpretación posible–, como lo hizo el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de forma expresa a partir de 1986, que el principio de libre prestación de servicios no era directamente aplicable a los transportes marítimo y aéreo –como tampoco al transporte terrestre– salvo si, y en las condiciones en que, el Consejo lo decidiera (ver Sentencias del TJCE de fecha 30 de abril de 1986, en los asuntos 209-213/84, Ministère Public contra Lucas Asjes y otros (“Nouvelles Frontières”). Rec. p. 1475, apartado 37; de fecha 13 de julio de 1989 en el asunto 4/88, Lambregts contra Bélgica, Rec. p. 2583, apartados 8 y 9; y de fecha 13 de diciembre de 1989, en el asunto C-49/89, Corsica Ferries contra Direction générales des douanes françaises, Rec. p. 4441, apartados 10 al 13. ORTIZ BLANCO, L. y VAN HONTTE, B. *op.cit.* Pag. 32 y ss..

- 1) *Primera fase (1958-1973/74)*: intentos de crear un mercado común del transporte terrestre a través de la interpretación de las poco explícitas sobre el tema, disposiciones del Tratado⁷⁴;
- 2) *Segunda fase (1973/74-1983/85)*: planeamiento de una política en todos los modos del transporte, a través de una postura más conciliadora, aceptando las iniciativas de los Estados miembros en lo que a la política de aranceles se refiere. La Comisión continuó centrada en el transporte terrestre, consiguiendo que el Consejo aprobara varios reglamentos de carácter técnico, pero sin olvidar otros tipos, aprobando así el Código de Conducta de las conferencias marítimas de la UNCTAD;
- 3) *Tercera fase (1983/85-1993)*: con el Acta Única Europea se adopta el compromiso político de los Estados miembros de completar el mercado interior antes de 1993, gracias a lo cual se produjeron enormes avances en el transporte marítimo y aéreo, así como en la liberalización del mercado del transporte terrestre⁷⁵; y
- 4) *Cuarta fase (desde 1994)*: proceso de liberalización y de fijación de nuevos objetivos en la PCT. Además, se establecieron nuevas preocupaciones, con el fin de reforzar la eficacia y la competitividad de los transportes europeos dentro y fuera de la Unión, procurando la mejora de su calidad.

Esas cuestiones de máxima importancia se refieren a la cohesión económica y social, la protección del medio ambiente, la potenciación de las infraestructuras

⁷⁴ Destaca en este sentido, la Decisión del Consejo 65/271/CE, de 13 de mayo de 1965, considerada como marco básico de la actuación comunitaria en el sector del Transporte. MAMBRILLA RIVERA, V. Transportes. Incluido en CALONGE VELÁZQUEZ, A. "Políticas Comunitarias". Ex Nova. Valladolid, 2002. Pags. 146 y 147.

⁷⁵ En este sentido, *vid.* Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades de 22 de mayo de 1985 (Asunto 13/83, "Política Común de transportes. Obligaciones del Consejo"): el Consejo habrá de actuar en breve plazo para instaurar una política común de transportes asegurando la libre prestación de servicios en el ámbito de los transportes internacionales intracomunitarios (art. 61), y fijando las condiciones de acceso a los naturales de los Estados miembros a los transportes nacionales de otros Estados miembros (art. 75). Incluido en SALAFRANCA SÁNCHEZ-NEYRA, J.I. "La política de Transportes en la CEE. Política Comunitaria Europea". Ed. Trivium. Madrid, 1986. Pag. 35.

y de los nuevos tipos de *transportes combinados y multimodales*⁷⁶, la protección de los consumidores y usuarios así como la mejora de la calidad de los transportes públicos y locales, la aplicación de nuevas tecnologías en el sector dentro del Marco de Inversión y Desarrollo Tecnológico de la Unión Europea, el establecimiento de un sistema justo de tarifas en los distintos medios de transporte, la mejora e el acceso al mercado y el funcionamiento del mismo, reforzando la convergencia en cuanto a las normas relativas a la formación y a la cualificación profesionales, la puesta en marcha de la Red Europea de Transporte y la extensión de la misma a los países candidatos a la adhesión y, en este orden de ideas, el fortalecimiento de las relaciones con terceros países, básicamente los PECO⁷⁷.

No obstante la evolución de la PTC hacia la mejora de su calidad, el hundimiento del petrolero *Prestige* frente a las costas de Galicia, evidencian la debilidad de tales intenciones⁷⁸. Desde la catástrofe del petrolero Erika, que encalló el 12 de diciembre de

⁷⁶ Tal y como señala PIELOW, la política de transporte se entiende como parte integrativa de un concepto más amplio o generalizado por los requisitos de la ordenación del territorio, del urbanismo así como de la protección del medio ambiente y de la responsabilidad para futuras generaciones en el sentido de un *desarrollo persistente (Nachhaltigkeit o sustainable development)*. De ahí surge especialmente una visión relativada de la creación de nuevas vías de transporte: si bien las inversiones en las infraestructuras de transportes siguen siendo de primera importancia, la política deberá tomar en mayor medida medidas *preventivas* que sirvan para ofrecer posibilidades alternativas de movilidad y también para reducir las necesidades de transporte. Con este enfoque, la política alemana de transporte ya ha anticipado buena parte de las líneas directivas descritas en el más reciente Libro Blanco de la Comisión Europea sobre “La política de transportes de cara al 2010”, que se expresa de igual manera a favor de la “sostenibilidad” (*Nachhaltigkeit*) e “integración” de la respectiva política comunitaria y en el sentido de una mayor conectividad o bien interoperabilidad entre los diversos medios de transporte. PIELOW, C. *El transporte en Alemania en el contexto de la Unión Europea*. Noticias de la Unión Europea nº 126. Año 2003. Pag. 96.

⁷⁷. Todas estas cuestiones constituyen las actuales preocupaciones en el horizonte del programa comunitario 2000-2004, que ha venido a sustituir al anterior programa de actuación 1995-2000, cuya finalidad esencial fue reforzar la eficacia y la competitividad de los transportes europeos, dentro y fuera de la Unión, y mejorar en su conjunto su calidad. MAMBRILLA RIVERA, V. *Transportes*. Incluido en CALONGE VELAZQUEZ, A. “Políticas Comunitarias”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pags. 148 y ss.

⁷⁸ El día 13 de noviembre, en plena tempestad, el petrolero *Prestige*, que navegaba frente a las costas del oeste de Galicia, sufrió un accidente grave. Se informó de que el buque corría el peligro de hundirse debido a una ancha grieta en el lado de estribor del casco. Las autoridades marítimas españolas rescataron por aire a la tripulación, a excepción del capitán y de otros dos miembros de la tripulación que permanecieron a bordo y que posteriormente recibieron la ayuda de un remolcador. Miles de toneladas de fuelóleo pesado de la carga se vertieron al mar y están contaminando la costa española. Más hidrocarburos flotan a la deriva hacia la costa occidental ibérica. A petición del armador del buque y de su

1999 y contaminó casi 400 km. de la costa francesa, la Unión Europea ha registrado algunos progresos en la mejora de la seguridad marítima. La adopción de las medidas del paquete *Erika I*⁷⁹ y de la mayoría de las del paquete *Erika II*⁸⁰ ha sido un paso

asegurador, la empresa holandesa de salvamento «SMIT» se hizo cargo del buque, que se remolcó al mar, y mientras se mantenían conversaciones sobre dónde encontrar un puerto de refugio seguro en que transferir su carga a otro buque, la situación se deterioraba a bordo. El martes 19 de noviembre, por la mañana, la estructura del buque se vino abajo y el petrolero se partió en dos a unas 100 millas de la costa española y portuguesa; una parte significativa de la carga del petrolero se vertió al mar. En total, el buque tenía a bordo 77.000 toneladas de fuelóleo pesado.
http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/prestige/press-package_es.pdf.

⁷⁹ El paquete «Erika I» trata de resolver las carencias más graves de las normas de seguridad marítima puestas de manifiesto por el desastre de diciembre de 1999: 1) En primer lugar, refuerza la Directiva vigente sobre el control del Estado rector del puerto. El número de inspecciones minuciosas de buques en puertos de la UE ha aumentado considerablemente. Más de 4.000 buques de los que se cree que presentan riesgos especiales se someterán a inspecciones estructurales obligatorias cada año. Las buques que se encuentren varias veces en malas condiciones se incluirán en la lista negra y se les denegará el acceso a los puertos de la UE. 2) En segundo lugar, refuerza la Directiva vigente que rige las actividades de las sociedades de clasificación, que llevan a cabo controles estructurales de seguridad de los buques en nombre de los países de abanderamiento. Se han aumentado los requisitos de calidad de las sociedades de clasificación. La autorización para trabajar dentro de la UE se supeditará al cumplimiento permanente de esos requisitos y se supervisará estrictamente el comportamiento de las sociedades de clasificación. El incumplimiento de las normas supondrá la revocación temporal o permanente de la autorización comunitaria de operar en nombre de los Estados miembros de la UE; 3) En tercer lugar, adelanta el plazo para la eliminación gradual de los petroleros de un solo casco. Los petroleros de doble casco ofrecen una mejor protección del medio ambiente en caso de accidente. Por eso, la OMI había decidido que sólo podía construirse este tipo de petroleros a partir de 1996. Sin embargo, la sustitución gradual de los petroleros de un solo casco por los de doble casco estaba prevista a lo largo de un período muy largo que finalizaría en 2006. La UE insistió para que se acelerase el proceso, lo que aceptó el sector marítimo tras duras negociaciones. La industria de la construcción naval reaccionó rápidamente y hoy en día los petroleros de doble casco representan casi la mitad del tonelaje mundial. Los petroleros de casco único quedarán prohibidos definitivamente en las aguas comunitarias en 2015 según las nuevas normas internacionales y comunitarias. El calendario detallado de reducción progresiva de los petroleros de un solo casco como dispone el Reglamento de la UE se adjunta en anexo. A pesar de todo, es necesario señalar que la proposición inicial de la Comisión ha sido modificada por el Consejo y el Parlamento Europeos. Si el calendario propuesto por la Comisión se hubiera mantenido, el "Prestige" habría sido retirado de la circulación el 1 de septiembre del 2002. Según las reglas vigentes, podría haber seguido navegando hasta el 11 de marzo del 2005. Estas tres medidas fueron aprobadas por el Parlamento Europeo y el Consejo en diciembre de 2001. Los Estados miembros de la UE están actualmente incorporando estas medidas a sus legislaciones, proceso que deberá estar concluido a mediados de 2003. La única excepción es el puerto de Rotterdam, que ha obtenido una prórroga de seis meses en el requisito de llevar a cabo mayores controles en los puertos. El Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 instó a los Estados miembros a aplicar estas disposiciones de manera anticipada. La Comisión espera que los Estados miembros empiecen ya la labor de aprobación de las medidas legislativas y administrativas de incorporación a los ordenamientos nacionales y procedan a la contratación del personal de inspección de buques necesario para la aplicación de las nuevas medidas. Por su parte, y de forma anticipada a la entrada en vigor de la Directiva sobre el control en los puertos, la Comisión se propone publicar en el Diario Oficial desde principios del próximo año una lista negra de los buques que no se ajustan a las normas. La Comisión reforzará también en adelante su control sobre las sociedades de clasificación y, si fuera preciso, propondrá la suspensión de autorizaciones. COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Transportes. *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.

⁸⁰ El paquete «Erika II» aporta las soluciones prácticas en las que se basan las nuevas medidas: 1) En primer lugar, se crea una Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) para controlar la eficacia de

importante en la aplicación de normas efectivas para aumentar la seguridad marítima y prevenir los riesgos de vertidos de hidrocarburos, sin embargo, ante la evidencia de los hechos, aún son necesarias medidas más estrictas.

2.2.2) *El futuro del Transporte en la Unión Europea: la vinculación de los diferentes modos de Transporte*

La Política Común de Transportes (PCT), se compone de diferentes modos: 1) *Transporte Terrestre*, compuesto, a su vez, por el *transporte por carretera*, el *transporte por ferrocarril* y el *transporte por vía interior navegable*; 2) *Transporte Marítimo*; y 3) *Transporte Aéreo*.

las normas europeas en la materia. Los Estados miembros y los países candidatos experimentan una presión cada vez mayor para que apliquen los nuevos requisitos de seguridad y armonicen sus procedimientos de inspección y control. La nueva agencia prestará apoyo a su labor recogiendo información, gestionando una base de datos sobre seguridad marítima, auditando las sociedades de clasificación y organizando las inspecciones de control portuario en los Estados miembros. También facilitará los intercambios de buenas prácticas entre los Estados miembros y proporcionará asistencia técnica a la Comisión en todos los campos relacionados con la seguridad marítima y la prevención de la contaminación marina. En espera de una decisión del Consejo Europeo sobre la sede de la agencia, la Comisión le dará acogida provisionalmente en sus instalaciones de Bruselas. 2) En segundo lugar, propone una Directiva para poner en marcha un sistema de notificación que permita mejorar el control del tráfico en las aguas europeas. Se darán más poderes a los Estados Miembros para intervenir cuando haya una amenaza de accidente o de contaminación. Los buques que naveguen en aguas comunitarias tendrán que instalar sistemas de identificación automática para comunicarse automáticamente con las autoridades portuarias y registradores de datos de viaje (cajas negras) para facilitar la investigación sobre accidentes. La Directiva mejora los procedimientos para el uso compartido de datos sobre cargas peligrosas y autoriza a los puertos a prohibir que los buques zarpen en condiciones meteorológicas extremas. Exige también que los Estados miembros con costas creen lugares de refugio para los buques en dificultades. En tercer lugar, se propone mejorar el sistema actual de pago de indemnizaciones a las víctimas de los vertidos de hidrocarburos. La Comisión ha propuesto que se aumenten los topes de los importes pagaderos en caso de vertidos importantes en aguas europeas (hasta mil millones de euros frente a los topes actuales de 200 millones de euros) y que se impongan sanciones a quienes por negligencia causen daños derivados de la contaminación. Esta propuesta no se ha traducido en legislación comunitaria pero ha propiciado una revisión y una mejora sustanciales del sistema internacional de indemnización por contaminación de hidrocarburos, el Fondo IOPC. Está prevista la adopción en mayo de 2003 de un fondo internacional, cuya finalidad será esencialmente la misma que la del Fondo COPE. El calendario de aplicación de estas medidas se resume de la siguiente forma: El Parlamento y el Consejo adoptaron las dos primeras medidas en junio de 2002. El Reglamento por el que se creaba la Agencia de Seguridad Marítima entró en vigor en agosto de 2002 y la Comisión ha iniciado ya los mecanismos administrativos apropiados para que el organismo pueda funcionar en 2003. En espera de una decisión del Consejo Europeo sobre la sede de la agencia, la Comisión le dará acogida provisionalmente en sus instalaciones de Bruselas. La Directiva sobre el control del tráfico marítimo deben aplicarla los Estados miembros antes de febrero de 2004. COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Transportes. *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.

La normativa comunitaria en materia de Transportes es copiosa y difícil de sistematizar⁸¹, y su principal intención es la armonización del mercado de Transporte de los diferentes sectores para poder producir, posteriormente, su efectiva liberalización.

Tal y como señala el Libro Blanco sobre *la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, de 2001⁸², el transporte, en tanto que elemento fundamental del funcionamiento de las economías modernas, se halla ante una contradicción permanente, entre una sociedad que siempre solicita mayor movilidad, y una opinión pública que soporta cada vez menos la congestión de las redes, el deterioro del medio ambiente y la mediocridad de la calidad de las prestaciones que ofrecen algunos de estos servicios. Ante esta situación, la respuesta no puede estar dirigida únicamente al aumento de infraestructuras, sino, más bien, y desde el Consejo Europeo de *Gotemburgo* de junio de 2001⁸³, hacia la mejora del sector sobre la base de su desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

⁸¹ Para consultar la normativa más importante de cada modo de Transporte *vid.* LORA-TAMAYO, M. *Política de Transportes*. Incluido en LINDE PANIAGUA, E. “Políticas Comunitarias”. Ed. Colex. Madrid, 2001. Pags. 232 y ss., así como MAMBRILLA RIVERA, V. *Transportes*. Incluido en CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas comunitarias”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pags. 152 y ss.

⁸² 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://www.pymes-online.com/documentos/europa/libro_transporte.pdf. Como pasos concretos hacia la puesta en marcha de esta programación, el “Informe del Transporte 2000” (*vid.* Versión alemana: www.bmvbw.de) prevé un amplio abanico de medidas en varios campos políticos, de las cuales las más llamativas se pueden esbozar de la siguiente manera: 1) consolidación de la política europea de transporte, especialmente, y en vista a su mayor competitividad, en recorridos largos a través del fortalecimiento del transporte ferroviario intracomunitario (sobre todo de mercancías) mediante la abolición de las todavía existentes barreras técnicas y jurídicas, en dirección a una liberalización equivalente a la del transporte por carreteras y de ofertas uniformes de transporte entre varios países; 2) ordenación territorial y planificación sectorial del transporte: para la debida consideración (“integrativa”) de todos los componentes económicos, ecológicos y sociales se precisa una mayor coordinación entre la ordenación del territorio en su conjunto y la planificación de la infraestructura de transporte, especialmente mediante la articulación de los respectivos principios rectores en la legislación sobre la ordenación territorial y el urbanismo, así como a través de una íntima colaboración entre las autoridades planificadoras; 3) mantenimiento y ampliación de las infraestructuras de transporte: teniendo en cuenta el limitado margen espacial para las nuevas infraestructuras de transporte, el Gobierno Federal se articula a favor de la restauración de las ya existentes que de la creación de adicionales vías de comunicación; y 4) refinanciación y privatización; la refinanciación de todas estas medidas se debe llevar a cabo (fundamentalmente) a través de los fondos presupuestarios de la Federación y mediante los remedios europeos para los proyectos de la “Red de Transporte Transeuropea (TEN)”. PIELOW, C. *El transporte en Alemania en el contexto de la Unión Europea*. Noticias de la Unión Europea nº 206. Año 2003. Pags. 96 y ss.

⁸³ *Vid.* CONSEJO EUROPEO. “Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Gotemburgo”. Gotemburgo, 15 y 16 junio 2001. http://www.eu2001.se/static/pdf/eusummit/conclusions_esp.pdf.PDF.

En este sentido, la adaptación de la PCT a las exigencias del desarrollo sostenible sólo podrá realizarse resolviendo una serie de problemas, entre ellos, y con especial relevancia el relativo a la realización de la Red Transeuropea integradora de los diferentes modos de transporte, cuyo equilibrio requiere la adopción de medidas que, además de potenciar de manera sostenible cada modo, garantice, en ese mismo sentido, la intermodalidad.

El Programa de Acciones Piloto para el Transporte Combinado (PATC), creado en 1992, dio lugar a muchos proyectos, a pesar de sus recursos limitados, si bien éste será próximamente sustituido por el nuevo programa de intermodalidad “*Marco Polo*”⁸⁴, que estará abierto a todas las propuestas dirigidas a transferir el transporte de mercancías de la carretera a otros medios más respetuosos con el medio ambiente, con el objeto de convertir la intermodalidad en una realidad competitiva y económica viable, especialmente mediante el fomento de las autopistas del mar y su reconocimiento como perteneciente a la Red Transeuropea de Transporte.

En todo caso, debe resaltarse que todas las medidas encaminadas a la consecución de la PCT deben inscribirse en una *estrategia global* integradora del objetivo del desarrollo sostenible a partir de la puesta en marcha de una política económica dirigida a provocar cambios en la demanda de transporte; una política social y educativa que adapte los ritmos laborales y los horarios escolares; una política de transporte urbano a escala local que evite las aglomeraciones; una política presupuestaria y fiscal que vincule la internalización de los costes externos, especialmente los medioambientales, con la conclusión de la red transeuropea; una política de competencia que garantice, especialmente en el sector ferroviario la calidad de los servicios; una política de investigación europea en materia de transportes que garantice la coherencia de los esfuerzos realizados en los diferentes niveles territoriales; y una política de ordenación

⁸⁴ Con base en el PACT, se lanzaron 167 proyectos concretos entre 1992 y el año 2000, con un presupuesto de tan sólo 53 millones de euros, para el período 1992-2001. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”. Bruselas, 12 de septiembre de 2001. COM (2001) 370. Pag. 50. Por otro lado, el nuevo programa de intermodalidad “Marco Polo” tiene una dotación anual de 30 millones de euros durante cuatro años, esto es, un total de 115 millones de euros para el período 2003-2007. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/124007.htm>.

del territorio y urbanística que evite una planificación desequilibrada que provoque un aumento innecesario de la demanda de movilidad⁸⁵.

2.3) LAS REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE, DE ENERGÍA Y DE TELECOMUNICACIONES (RTE)

La política de RTE, es definida como la *“acción comunitaria que tiene por finalidad favorecer la interconexión de las redes nacionales y los enlace entre regiones insulares y periféricas con las regiones centrales, pero también, como una serie de corredores para cada uno de los modelos de transportes, comunicación y abastecimiento de energía, que a partir y en coherencia con la planificación de infraestructuras que cada Estado miembro realiza aprovecha las potencialidades y sinergias propias de la consideración de la unión Europea desde un punto de vista global, intermodal y transfronterizo, todo ello en condiciones de seguridad, eficiencia y con la garantía de un medioambiente adecuado, con el objetivo final de la realización efectiva del mercado interior y la cohesión económica y social”*⁸⁶.

Si bien la idea de la consolidación de *Redes* como medio para la unión física de territorios no es de reciente creación en Europa⁸⁷, el proceso de acercamiento entre los

⁸⁵ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”. Bruselas, 12 de septiembre de 2001. COM (2001) 370. Pags. 112 y ss.

⁸⁶ “Guía práctica sobre las políticas de la Unión Europea”. Vol. II. Ed Europea de Información de la Comunidad de Madrid, Consejería de Presidencia y Hacienda. Madrid, 2000. Pag. 273, y ZARGOZA, J. A. *Las Redes Transeuropeas del Transporte: génesis y perspectivas*. En VVAA. “Las utopistas sin fronteras en las grandes transeuropeas del transportes. Encuentro Universidad Menéndez Pelayo. Ed. Grupo. Empresa nacional de Autopistas, S.A. (ENA). Madrid, 1996. Pag. 14. Todo incluido en LORA-TAMAYO, M. *Redes Transeuropeas*. LINDE PANIAGUA, E. “Políticas Comunitarias”. Ed. Cóllex. Madrid, 2001. Pag. 503.

⁸⁷ El Imperio Romano lograría su mantenimiento y consolidación gracias a la existencia de una sólida red de calzadas que comunicaban sus territorios, pero la consolidación y el afianzamiento de las redes de comunicación entre los estados europeos ha pasado por diferentes momento, de mayor o menor impulso, en función de la situación política de los mismos, y de la utilización de los medios de transporte y comunicación como medio defensivo del mismo. Ejemplos de estas dos visiones los encontramos en la historia reciente, en el caso de los ferrocarriles españoles que optaron por el establecimiento de una vía diferentes, más estrecha a la del resto de los ferrocarriles europeos, y en especial, de los franceses, como

Estados a través de la modernización de todas las infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones, se inicia, tras las dos Guerras Mundiales, gracias al proyecto de consolidación de un espacio único de libre intercambio de bienes, mercancías y personas, dentro de la Unión Europea.

Tras la consecución del mercado interior (artículo 14 TCCE) se puso de manifiesto la necesidad de estrechar la cooperación también en materia de transporte. El origen de esta nueva política comunitaria se remonta a una Comunicación de la Comisión titulada “*Hacia las Redes Transeuropeas: objetivos y aplicaciones posibles*”, y a las conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo de *Estrasburgo*, de diciembre de 1989, en el que se estableció la necesidad del desarrollo de un programa en este ámbito, prestando especial atención a las regiones periféricas⁸⁸.

El Tratado de Maastricht de 1993⁸⁹, dio un gran paso adelante al establecer entre los objetivos comunes de la Unión el de desarrollar las RTE de Transporte, Energía y Telecomunicaciones, pero fue el Consejo Europeo celebrado en *Copenhague* en junio de 1993, el que dio un verdadero impulso político a la creación de las RTE.

medida preventiva a la invasión napoleónica, o la concepción de las autopistas en tiempos del fascismo italiano que utiliza la gran obra pública como elemento de propaganda gubernamental en un momento en el que, desde el punto de vista de la filosofía política del país, se está volviendo a la idea del Imperio Romano como un poder que hay que reconstruir, siendo uno de los medios más útiles para ello, las vías de comunicación. LORA-TAMAYO VALLBÉ, A. *Redes Transeuropeas*. LINDE PANIAGUA, E. “Políticas Comunitarias”. Ed. Colex. Madrid, 2001. Pag. 501.

⁸⁸ Poco tiempo después, en enero de 1990, el mandato del Consejo Europeo fue ratificado por una Resolución del Consejo (DOCE nº C 27, de 6/2/1990) que invitó a la Comisión a presentar antes de terminar el año, un programa de trabajo y propuestas adecuadas, debiendo elaborar un primer informe de etapa en el transcurso del primer semestre. Sobre la base de este mandato, la Comisión formó, durante 1990, un Comité de expertos cuyos trabajos cristalizaron en la redacción de un Programa en el que se perfilaron los objetivos, aunque sin fijar los recursos financieros ni un calendario para su realización, y que fue presentado por la Comisión al Consejo de Ministros en diciembre de 1990 (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “Hacia las redes transeuropeas. Por un programa de acción comunitaria”. COM (90)585, de 10/12/1990. GRACÍA DE COCA, J. A. *Redes Transeuropeas*. CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitarias”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 448.

⁸⁹ En concreto, el Tratado encomendó a la Unión tres misiones principales: 1) elaboración de un “conjunto de orientaciones” en el ámbito de las redes transeuropeas y definición de los proyectos de interés común; 2) promoción de proyectos financiando estudios de viabilidad y concediendo créditos y garantías sobre préstamos o bonificaciones de interés; y 3) adopción de medidas dirigidas a la normalización técnica y a la compatibilización de las redes. COMISIÓN EUROPEA y BANCO EUROPEO DE INVERSIONES. “Infraestructuras para el Siglo XXI. Las redes transeuropeas de transporte y energía”. Pag. 5.

El Tratado vigente dedica su Título XV (arts. 154 a 156, ambos inclusive) a las RTE, cuyo desarrollo se define como algo primordial para alcanzar el doble objetivo de funcionamiento armonioso del mercado interior y de refuerzo de la cohesión económica y social. A través de las RTE se pretende, por tanto, algo más que la conexión de las zonas periféricas y las islas, esto es, la *organización integral* –infraestructural, energética y de telecomunicaciones- del territorio de la Unión Europea. Sin embargo, la necesidad de la interconexión ha limitado su objetivo, y así, las RTE se insertan en el Tratado, en el objetivo general de la cohesión económica y social y persiguen, principalmente, tal y como indica el artículo 154.2 del TCCE, “*establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad*”.

Según el Tratado, el papel de la Comunidad es el de “*contribuir al establecimiento y al desarrollo de las redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía*”. Por lo tanto, la Comunidad fija orientaciones que definen los proyectos de interés común, incluyendo a este respecto, objetivos, prioridades y grandes líneas de acción, de tal manera que los Estados miembros cuyo territorio se encuentre afectado por la medida, deben corresponsabilizarse con la Comisión respecto a los planes directores u orientaciones y los proyectos de la Unión, pues conforme al principio de subsidiariedad, también es responsabilidad de éstos la planificación concreta, la comprobación de compatibilidad desde el punto de vista ecológico según la normativa nacional y la realización práctica e cada proyecto⁹⁰.

⁹⁰ COMISIÓN EUROPEA y BANCO EUROPEO DE INVERSIONES. “Infraestructuras para el Siglo XXI...” *op.cit.* Pags. 6 y ss. De lo dispuesto en los artículos 3.1 letra o) y 154.1 TCCE, se desprende que la acción comunitaria en este ámbito consiste en contribuir a la creación o establecimiento y al desarrollo de RTE. De aquí se deduce, de un lado, como se ha indicado, que la intervención de la Comunidad no tiene un carácter exclusivo, es decir, que con el empleo del término contribuir se quiere señalar que su acción apoyará la actividad en este sector de los Estado miembros y de los operadores económicos. De otro, que la utilización de los términos establecimiento y desarrollo, supone excluir cualquier intervención en el ámbito de la explotación o gestión de infraestructuras. La Comunidad, por lo tanto, no tiene ningún derecho a intervenir en la explotación de las Redes. Mayor influencia, sin embargo, se puede ejercer sobre la gestión, a través de la consecución del objetivo de favorecimiento del acceso a las infraestructuras. La modalidad e acción comunitaria del art. 155 TCCE, definen las cinco competencias comunitarias en esta política común: 1) elaboración de un conjunto de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de las acciones previstas en el ámbito de las RTE que identificarán proyectos de interés común; 2) actuaciones necesarias para garantizar la interoperabilidad, especialmente en el ámbito de la normalización de las normas técnicas; 3) posibilidad de apoyar proyectos de interés común junto con los Estados miembros, que deben haber sido indentificados de acuerdo con las orientaciones anteriores, y de aportar una contribución financiera por medio del Fondo de Cohesión a proyectos específicos en los Estados miembros en el ámbito de las infraestructuras de transporte; 4) colaborar con los Estados en la

En 1992, la Comunidad Europea publicó un primer Libro Blanco *sobre el desarrollo de una Política Común de Transportes* (que sirvió de referencia para el Libro Blanco del año 2001 al que antes se hizo referencia)⁹¹, orientado principalmente a la consecución del Mercado Interior, es decir, a la abolición de las restricciones que aún existían a la libertad de prestaciones de servicios de transportes. Esta liberalización trajo como consecuencia un descenso significativo de los costes de transporte para los consumidores, junto con la mejora de la calidad y una oferta más variada de estos servicios.

No obstante, es a comienzos de los años noventa cuando se empiezan a detectar los primeros síntomas realmente graves y preocupantes de congestión. El Libro Blanco de 1993, *sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo*⁹², señaló que las infraestructuras de transportes son “las arterias de Mercado Interior”, cuyo funcionamiento inadecuado ocasiona graves repercusiones sobre la competitividad de la Unión Europea y sobre su capacidad de crear empleo. El transporte se concibe, por tanto, como un sector estratégico esencial.⁹³

En el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993, se encargó a dos grupos de trabajo -grupo *Christophersen* y grupo *Bangemann*⁹⁴-, los estudios previos y la

coordinación de las políticas sobre Redes que apliquen a escala nacional, pudiendo tomar cualquier iniciativa útil para fomentar dicha coordinación; y 5) cooperar con terceros Estados para fomentar proyectos de interés común y para garantizar la interoperabilidad de las Redes (art. 155.3 TCCE). GARCÍA DE COCA, J. A. *Redes Transeuropeas*. CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitarias”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pags. 458 y 459.

⁹¹ http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_5_1_es.htm.

⁹² COMISIÓN EUROPEA. “Libro blanco de la Comisión Crecimiento, competitividad, empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI”. COM(93) 700. <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/9703/p103001.htm>.

⁹³ Según lo establecido en el Libro Blanco de diciembre de 1993 de la Comisión, aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas, se identifican 26 proyectos prioritarios en el ámbito de los transportes y 8 en el de la energía, así como 9 sectores de acción en relación con un sistema de autopistas de la información. COMISIÓN EUROPEA. *Crecimiento, competitividad y empleo*. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Iniciativa europea de crecimiento, Libro Blanco de Jacques Delors. Luxemburgo, OPOCE, 1993 y BRUNET, F. “Curso de integración europea”. Ciencias Sociales. Alianza Editorial. Madrid, 1999. Pag. 500 y ss.

⁹⁴ The Christophersen group: “Defined policy for developing and structuring transports networks has he following specific objectives: -spatial competitiveness -faster, safer and cheaper transport; spatial balance -strengthening links with remote and sparsely populated regions; spatial quality -the optimal

definición de los proyectos que habían de financiarse, de los cuales fueron aprobados 14 para los transportes⁹⁵ y 10 para la energía en los Consejos Europeos de *Corfú*, en junio de 1994, y de *Essen*, en diciembre de 1994⁹⁶.

combination of transport modes to improbé performance while safeguarding the environment; and establishment of links with the Mediterranean and with Central and Eastern European countries. The Bangemann group: is woking on information networks –the central nervous system of the European economy and of an information super highways. One of the main constraints is comercial viability. Profitability tends to be highest in densely populated areas, serving to reinforce spatial disparities”. TRINNAMAN, J. “Crisis or Opportunity?”. Trans European Networks. The European Union and the 1996 IGC. Centre for European Union Studies. Univerty od Hull, England.

⁹⁵ En diciembre de 1994, el Consejo Europeo de *Essen* estableció los 14 proyectos de transporte prioritarios para la Unión: 1) tren de alta velocidad/transporte combinado norte-sur (Berlín-Nuremberg/Munich-Verona), 21.900 millones de ecus; 2) tren de alta velocidad PBCAL (París-Bruselas-Coloni-Amsterdam-Londres), 15.100 millones de ecus; 3) tren de alta velocidad del sur (España-Francia), 14.200 millones de ecus; 4) tren de alta velocidad del este (París-este de Francia-sur de Alemania, incluido el ramal Metz-Luxemburgo), 4.540 millones de ecus; 5) ferrocarril convencional/transporte combinado: línea de Betuwe (Róterdam-frontera alemana), 4.120 millones de ecus; 6) tren de alta velocidad/transporte combinado Francia-Italia (Lyon-Turín-Milán-Venecia-Trieste), 13.550 y 14.200 millones de ecus; 7) autopistas PATHE y Vía Egnatia en Grecia, 6.360 millones de ecus; 8) autopista Lisboa-Valladolid, 1.070 millones de ecus; 9) línea de ferrocarril convencional Cork-Dublín-Belfast-Larne-Stranraer, 238 millones de ecus; 10) aeropuerto de Malpensa, norte de Italia, 1.047 millones de ecus; 11) enlace fijo por ferrocarril y carretera entre Dinamarca y Suecia: enlace de Oresund y accesos por carretera, ferrocarril y avión, 3.645 millones de ecus; 12) triángulo nórdico (corredores multimodales), 8.780 millones de ecus; 13) enlace Irlanda,-Gran Bretaña-Benelux, por carretera, 3.340 millones de ecus; y 14) línea principal de la cota occidental (GB), entre 600 y 800 millones de ecus. COMISIÓN EUROPEA. “Red Transeuropea de transporte. Vertebrar la Unión. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1995. Anexo 1.

⁹⁶ En relación con las Redes Transeuropeas de infraestructuras de transporte, las principales medidas adoptadas fueron: 1) Las decisiones del Consejo de 29 de octubre de 1993 (93/628, 629 y 630), que establecen, en particular, una red de transporte combinada calificada de “red de los ciudadanos” y una red vial que incluye la construcción de los enlaces que faltan (DOCE, nº L 305, de 10 de diciembre de 1993); 2) La decisión del Consejo y del Parlamento Europeo de 23 de julio de 1996 (1692/96) sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea del transporte (UNIÓN EUROPEA. “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 del transporte”, DOCE, nº L 228, 9 de septiembre). Tiene por objeto establecer las grandes líneas de acción necesarias para realizar la red e identificar los proyectos de interés común que deben formar parte de ella. Fija como objetivos de la red, garantizar la movilidad de las personas en el conjunto de la Comunidad, ofreciéndoles infraestructuras de calidad; y 3) La Directiva del Consejo de 23 de julio de 1996 (96/48) relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad. Tiene por objeto favorecer la interconexión y la interoperabilidad de los sistemas ferroviarios nacionales de alta velocidad para realizar una red europea cuyos componentes nacionales sean gestionados por los Estados miembros (COMISIÓN EUROPEENNE. DG VII Transports (1996): *Les réseaux de transport transeuropéens: Rapport annuel 1996*, Bruselas, CCE, COM (96) 645 final). En lo que a las Redes de infraestructura de energía se refiere, las medidas principales adoptadas fueron: 1) Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a una declaración de interés europeo para facilitar la realización de las redes transeuropeas en el ámbito del transporte de electricidad y de gas natural; 2) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las orientaciones comunitarias en materia de redes transeuropeas de energía (19 de enero de 1994); 3) Decisión del Consejo de 28 de marzo de 1996 (96/391), por la que se determina un conjunto de acciones para establecer un contexto más favorable para el desarrollo de las redes transeuropeas en el sector de la energía; 4) Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 1996 (1254/96) por la que se establece un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía; y 5) Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 1997, relativa a un

Para la financiación de las RTE, la Comunidad apoya los esfuerzos financieros de los Estados miembros, con arreglo al *principio de adicionalidad*⁹⁷, en forma de estudios de viabilidad, garantías de crédito, bonificaciones de interés, y para las redes de transporte, subvenciones a través del Fondo de Cohesión⁹⁸.

conjunto de orientaciones para la red transeuropea de telecomunicaciones. BRUNET, F. *op.cit.* Pag. 503 y ss. Las Conclusiones de la Presidencia de ambos Consejos Europeos pueden consultarse en <http://ue.eu.int/es/info/eurocouncil/>.

⁹⁷ El Parlamento destaca que el *principio de adicionalidad* en la asignación de fondos públicos a proyectos cofinanciados por los Fondos Estructurales, que dispone que la financiación de la CE no puede sustituir el gasto estructural público o asimilable por parte del Estado miembro, es un instrumento fundamental por lo que se refiere a la capacidad de los Fondos Estructurales de tener repercusiones tangibles en las regiones subvencionables. Insta, pues, a la Comisión a que sea firme en la aplicación del principio. Del mismo modo, el Parlamento considera que la comprobación intermedia es un instrumento necesario para garantizar el principio de adicionalidad. La eficacia real de los Fondos depende, en particular, de las prioridades políticas y presupuestarias fijadas por las autoridades regionales y nacionales respecto de las regiones afectadas. En consecuencia, el Parlamento pide a la Comisión que le informe de las medidas que tome para comprobar si los planes de gasto público y asimilable de los Estados miembros en acciones estructurales apoyadas por la UE se atienen efectivamente al principio de adicionalidad. (Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, DOCE nº L 161 de 26.6.1999 y Bol. 6-1999, punto II.1). <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200004/p103057.htm>. El coste total de los proyectos de Redes Transeuropeas se calcula entre 400.000 y 500.000 millones de euros. En estas condiciones, es obvio que la financiación pública es, a todas luces, insuficiente para cubrir el conjunto de los gastos. Por ello, la Unión Europea se esfuerza por involucrar aún más al sector privado en la financiación de las redes, fomentando las asociaciones públicas/privadas (APP). La ventaja de una estructura de este tipo es que debe permitir una mejor distribución de los riesgos y una disminución de los costes de empréstitos, especialmente en la fase de lanzamiento del proyecto. Asimismo, incita al sector privado a incorporar el aspecto de servicio público del proyecto, y al sector público a detectar mejor los servicios comerciales que pueden ayudar a rentabilizar el proyecto. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/106019.htm>.

⁹⁸ Las fuentes de financiación comunitarias disponibles para esta empresa, son cuatro: **1) Presupuesto comunitario:** incluye estudios de viabilidad, garantías de préstamos y bonificaciones de interés, instrumentos que pueden atraer sumas inversoras mucho más elevadas. La asignación total del presupuesto de la Unión para las RTE para 1995 a 2000 fue de 2.300 millones de euros, importe que se ha elevado a 4.6000 para el período de 2000 a 2006 (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/106019.htm>); **2) Fondos estructurales:** a) el FEDER, para las regiones menos favorecidas concede subvenciones a fondo perdido. Para 1995/99 dispuso de 15.000 millones de ecus dirigido a proyectos del sector energético. En todo caso, no resulta fácil determinar con precisión los importes en proyectos de Redes Transeuropeas a través del FEDER, debido a diversas razones: en primer lugar, por el enfoque plurianual del FEDER en la gestión de sus programas. El gasto de buena parte de los créditos se efectúa a través de las autoridades nacionales o regionales, por lo que el desglose de los gastos tarda un tiempo en conocerse. Además, la financiación de las infraestructuras de las Redes Transeuropeas por parte del FEDER suele inscribirse en el marco de programas más amplios en el ámbito de los transportes, sin que necesariamente se especifique la cantidad dirigida a dichas Redes. Por último, y debido a ese enfoque plurianual de los programas, la mayor parte de la financiación se otorga en los primeros años, lo que limita su disposición hacia el final del período de duración del programa; b) el Fondo de Cohesión, con 8.300 millones de ecus, destinados únicamente a España, Portugal, Grecia e Irlanda para el período 1993-1999, de los que el 56% se destinó a proyectos de carreteras, y un 34% a ferroviarios. En España, las ayudas contratadas ascendieron a 4.600 millones de euros, lo que representa el 55% del total destinado a los cuatro países beneficiarios. En Portugal, el importe total de las ayudas del Fondo de Cohesión, ascendió a 1.400 millones de euros. La mayor parte de la ayuda fue destinada a proyectos viales que tenían por objeto finalizar la realización de los corredores Lisboa/La Coruña y Lisboa/Madrid, y acelerar la construcción del eje viario Lisboa/Valladolid. Se concedió, asimismo, la máxima prioridad a la eliminación de los puntos de

Tras la Agenda 2000⁹⁹, el desarrollo de las RTE no sólo sigue siendo un instrumento clave para impulsar el crecimiento, la competitividad y el empleo de la Unión Europea,

congestión de las zonas urbanas de Lisboa y Oporto, pero también se otorgaron diversas ayudas al sector del ferrocarril, al transporte marítimo y, en menor medida, a los aeropuertos. En Grecia, las cantidades comprometidas en concepto de ayuda ascendieron a 1.500 millones de euros, lo que representa un 18,4% del total. En Irlanda, el Fondo de Cohesión concentró sus inversiones en la red vial principal del país, dedicando especial atención a los trazados prioritarios para la red transeuropea. COMISIÓN EUROPEA. “Informe presentado por la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones. Redes Transeuropeas. Informe Anual, 1999”. Bruselas, 22.09.2000. COM (2000) 591 final. Pags. 21 y ss.; y c) otras iniciativas comunitarias, que disponen de recursos para fomentar la cooperación transfronteriza, como por ejemplo, INTERREG y PHARE; 3) **Fondo Europeo de Inversiones (FEI)**: concede garantías sobre préstamos a largo plazo cuando la entidad responsable no puede ofrecerlas o sólo puede hacerlo de forma insuficiente, aliviando o facilitando de este modo la financiación de proyectos de Redes Transeuropeas mediante préstamos bancarios. A finales de 1999, el total de operaciones aprobadas en cartera del FEI desde su creación ascendía a 2.784 millones de euros. De estos, los proyectos de Redes Transeuropeas suponían 1.918 millones de euros, equivalentes al 69% del total (transporte 36%, energía 29% y telecomunicaciones 35%). En total, las operaciones firmadas en 1999 ascienden a 456,1 millones de euros, de los que 406,6 millones se refieren a garantías y 49,5 millones a participaciones. Del total de las garantías, 388,8 millones de euros (95%) fueron para proyectos de Redes Transeuropeas (265,8 millones de euros para proyectos de transporte en Alemania, Portugal y el Reino Unido, y 123,1 millones de euros para proyectos de telecomunicaciones de Bélgica, Hungría, Polonia e Irlanda). COMISIÓN EUROPEA. “Informe presentado por la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones. Redes Transeuropeas. Informe Anual, 1999...” *op.cit.* Pag. 24. Asimismo, el FEI puede participar directamente con capital de riesgo en los proyectos de financiación privada. Este Fondo se puso en marcha en junio de 1994 con un capital inicial de 2.000 millones de ecus. El Banco Europeo de Inversiones participa en él con un 40% y el restante 60% corresponde por partes iguales a la Unión europea y a 76 instituciones financieras privadas de los Estados miembros; y 4) **Banco Europeo de Inversiones (BEI) y garantías del Fondo Europeo de Inversiones (FEI)**: como institución de financiación de la Unión, el BEI concede préstamos a largo plazo diseñados a medida de hasta 50% del coste de los proyectos de infraestructura. Precisamente, el desarrollo de este tipo de proyectos, de interés común, de los que las RTE constituyen una importante parte, es uno de sus objetivos prioritarios. Los préstamos del BEI no están sujetos a limitaciones territoriales pero se conceden sobre la base de criterios bancarios de viabilidad financiera, técnica y ambiental. En 1999, el Consejo de Administración del BEI aprobó préstamos por un importe total de 7.341 millones de ecus a favor de las Redes Transeuropeas y proyectos relacionados en la Unión. Los contratos financieros firmados ascienden a un importe de 8.277 millones de euros, que representa más del 30% de la actividad del Banco en los Estados miembros. Desde 1993, el BEI ha aprobado préstamos a favor de las Redes Transeuropeas por un importe total de 57.648 millones de euros y ha firmado contratos financieros por una suma acumulada de 44.319 millones de euros. El coste total de inversión de los proyectos correspondientes asciende a unos 183.000 millones de euros. COMISIÓN EUROPEA. “Informe presentado por la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones. Redes Transeuropeas. Informe Anual, 1999”... *op.cit.* Pag. 22. Además, desde la creación del FEI, cuyo capital está suscrito por el BEI en un 40%, la Comisión en un 30%, y otros Bancos e instituciones financieras, el resto, ha garantizado operaciones relacionadas con las RTE en 10 Estados miembros, representando hasta finales de 1999, el total de operaciones aprobadas en cartera en el ámbito de las RTE 1.918 millones de euros. Además, el BEI ha concedido préstamos a los Estados PECO para proyectos relativos a once corredores de transporte, y el FEI ha garantizado operaciones en Hungría, Polonia, Eslovaquia y Noruega, que complementan la financiación de los instrumentos como el ISPA, PHARE, TACIA, MEDA, y algunas iniciativas comunitarias. GARCÍA DE COCA, J. A. *Redes Transeuropeas*. CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitarias”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 467.

⁹⁹ COMISIÓN EUROPEA. “Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia”. Boletín de la Unión Europea, suplemento 5/97.

sino que, además, constituye una medida de política estructural, de fomento de la cohesión interna de la Unión, gracias a la vinculación de las regiones.

En este sentido, el *Libro Blanco* sobre la política europea de Transportes, de septiembre de 2001, propone la necesidad de adaptación de esta política a las exigencias del desarrollo sostenible, inciriéndola en una estrategia global que integre otras políticas sectoriales dirigidas, asimismo, a la consecución del desarrollo sostenible, tal y como se señaló más arriba, y el Programa *eTEN* 2002, de la Comunidad Europea, apoya el establecimiento de operaciones de servicios de interés público basadas en las redes de transmisión de datos electrónicos con el fin de contribuir a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de la Unión, al fortalecimiento económico y social, y a la cohesión territorial de la Unión Europea¹⁰⁰.

2.3.1) *Las RTE de Transporte*

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 de un sistema integrado de transporte con conexiones fáciles y que satisfaga las necesidades de las empresas y de las personas.

A pesar de este progreso hacia la unión de los Estados, las Redes de Transporte de los quince aún funcionan, en gran medida, de manera independiente y con enlaces que resultan inadecuados. Por ello, crear una Red de Transporte a escala europea es

¹⁰⁰ *The TEN initiative is based on articles 154, 155 and 156 of the Treaty, establishing the European Community, which set the objective of establishing trans-european networks in the areas of transport, telecommunications and energy. eTEN has supports projects which contribute to the following objectives: 1) to facilitate the transition towards the Information Society for all (e.g. considering the needs of disabled and elderly and promoting social inclusion); 2) to strengthen economic, social and territorial cohesion, taking particular account of the need to link island, land-locked and peripheral regions to the central regions of the Community; 3) to improve the competitiveness of European enterprises, and strengthen the internal market; 4) to stimulate new activities leading to job creation. The programme approaches these aims by stimulating the provision of services offered over electronic data communication networks. EUROPEAN COMISION. eTEN Work Programme 2002. Work Programme for Calls Published in 2002. Draft Version (20/6/2002). <http://www.ten-telecom.org/en/WP02v22.doc>.*

fundamental para permitir la circulación física de las mercancías y de las personas, esto es, lograr plenamente el libre mercado, así como para reforzar la cohesión territorial de la Unión.

Por lo tanto, la Unión Europea debe completar sus Redes de Transporte¹⁰¹ para que durante el siglo XXI proporcionen a las empresas servicios rápidos y eficaces a precios competitivos; ofrezcan a sus usuarios la posibilidad de elección entre alternativas de transporte rápidas, fiables y seguras en todas las rutas de la Unión; se canalice el tráfico creciente de mercancías y personas hacia el ferrocarril, el transporte combinado, la navegación marítima de corta distancia y las vías fluviales que reduzcan la congestión y la contaminación; se creen mejores conexiones entre las regiones periféricas y las centrales de la Unión; para que se construyan mejores enlaces de transportes con los países asociados de Europa central y oriental de la cuenca mediterránea¹⁰², en fin, para que se alcance el desarrollo económico y sostenible en todo su territorio.

¹⁰¹ En este sentido, en diciembre de 1994, el Consejo Europeo de Essen estableció los catorce proyectos de transporte prioritarios para la Unión: 1) tren de alta velocidad/transporte combinado norte-sur (Berlín-Nuremberg/Munich-Verona), con una inversión total de 21 900 millones de ecus; 2) tren de alta velocidad PBCAL (París-Bruselas-Colonia-Amsterdam-Londres, con una inversión total de 15 100 millones de ecus; 3) tren de alta velocidad del sur (España-Francia), con una inversión total de 14 200 millones de ecus; 4) tren de alta velocidad del este (París-este de Francia-sur de Alemania, incluido el ramal Metz-Luxemburgo), con una inversión total de 4 540 millones de ecus; 5) ferrocarril convencional/transporte combinado: línea de Betuwe (Róterdam-frontera alemana), con una inversión total de 4 120 millones de ecus; 6) tren de alta velocidad/transporte combinado Francia-Italia (Lyon-Turín-Milán-Venecia-Trieste), con una inversión total 13 550 y 14 200 millones de ecus; 7) autopistas PATHE y Vía Egnatia en Grecia, con una inversión total de 6 360 millones de ecus; 8) autopista Lisboa-Valladolid, con una inversión total de 1 070 millones de ecus; 9) línea de ferrocarril convencional Cork-Dublin-Belfast-Larne-Stranraer, con una inversión total de 238 millones de ecus; 10) Aeropuerto de Malpensa, norte de Italia, con una inversión total de 1 047 millones de ecus; 11) enlace fijo por ferrocarril y carretera entre Dinamarca y Suecia: enlace de Oresund y accesos por carretera, ferrocarril y avión, con una inversión total de 3 645 millones de ecus; 12) triángulo nórdico (corredores multimodales), con una inversión total de 8 780 millones de ecus; 13) enlace Irlanda-Gan Bretaña-Benelux por carretera, con una inversión total de 3 340 millones de ecus; 14) línea principal de la costa occidental (GB), con una inversión total de entre 600 y 800 millones de ecus. COMISIÓN EUROPEA. "Red Transeuropea de Transporte. Vertebrar la Unión". Bruselas-Luxemburgo, 1995. Pag. 23.

¹⁰² La Comisión Europea afirma que para el año 2010 se duplicará el volumen del tráfico en la Unión Europea, por lo que resultará imprescindible una rápida y eficaz inversión para crear una gran red de transporte. COMISIÓN EUROPEA. "Red Transeuropea de Transporte. Vertebrar la Unión". *op.cit.* Pags. 8 y 9. En este informe de 1995, la Comisión calculaba que la inversión pública en infraestructuras de transporte había experimentado una caída de 1,5% al 1% del PIB en los últimos veinte años y que para conseguir esa red de transporte que sea capaz de soportar el nivel previsto para el año 2010 deberá realizarse (algunos proyectos ya están en curso) una inversión de 400.000 millones de ecus. La idea propuesta por la Comisión es conseguir 70 000 Km de vías férreas entre las que se incluyen 22 000 km de vía nueva o mejorada para los trenes de alta velocidad; 15 000 Km adicionales de carreteras, la mitad prácticamente en las regiones periféricas de la Unión, para completar la red de 58 000 Km; corredores y

La Decisión 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la RTE de Transporte¹⁰³, estableció una serie de objetivos, líneas de acción comunitaria para la consecución de esos objetivos, y prioridades para su establecimiento, así como las características de cada una de las Redes de Transporte y de los servicios necesarios para el funcionamiento de las mismas¹⁰⁴:

1. *Objetivos primordiales (art. 2)*: garantía de la movilidad de las personas y bienes, la calidad de las infraestructuras, la optimización de las capacidades existentes, a través de la interoperabilidad en todos sus elementos, la cobertura total de la Comunidad y la previsión de su extensión a los países de Europa central y oriental, y a los países mediterráneos de nueva incorporación.
2. *Líneas de acción comunitaria (art. 4)*: identificación de proyectos de interés común para el desarrollo del sistema, la articulación de un sistema coherente u complementario en materia financiera, la promoción de la interoperabilidad

terminales de transporte combinado; 267 aeropuertos de interés común y redes de vías fluviales y puertos marítimos.

¹⁰³ DOCE nº L 228, de 9/9/1996, p. 0001-0104. La rectificación posterior de la Decisión 1692/96/CE se encuentra publicada en el DOCE nº L 015, de 17/01/1997, p. 0001.

¹⁰⁴ Además de esta regulación general de las RTE de Transporte, cada modo tiene la suya propia. Así, la *Red viaria* se creó mediante *Decisión 93/629/CE del Consejo, de 29/10/1993* (DOCE nº L 305, de 10/12/1993), si bien fue aplicable hasta el 30 de junio de 1995; la *Red ferroviaria* se encuentra regulada por la *Directiva 96/48/CE del Consejo, de 23/6/1996*, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario europeo de alta velocidad (DOCE nº L 235 de 17/09/1996 p. 0006 – 0024, y rectificado en DOCE nº L 262 de 16/10/1996 P. 0018), que profundiza en las características de la red ferroviaria y plantea como objetivo la materialización de la interoperabilidad de la red europea de trenes de alta velocidad en las distintas fases, así como la definición del concepto de “Especificación Técnica de Interoperabilidad”, que precisan los requisitos esenciales y elementos fundamentales de cada subsistema; la *Red de vías navegables*, mediante *Decisión 93/360/CE, del Consejo, de 29/10/1993*, relativa al desarrollo de una red transeuropea de vías navegables, y que establece como criterio de determinación de la clasificación técnica de las redes, el que se permita abastecer a las zonas industriales y a las aglomeraciones importantes, y conectarlas como puertos marítimos, a través de una enumeración de los proyectos prioritarios que se realizarán en los próximos años; y la *Red de transporte combinado*, regulado por *Decisión 93/628/CE del Consejo, de 29/10/1993* (DOCE nº L 305, de 10/12/1993), y en la que se describe la red transeuropea básica de transporte combinado como la compuesta por conexiones ferroviarias y fluviales, y rutas viarias de gran importancia para el transporte de mercancías a larga distancia y que abastecen a los Estados miembros, incluyendo también las instalaciones de transbordo entre las vías férreas, las navegables, al carretera y las marítimas. LORA-TAMAYO, M. *Redes Transeuropeas*. LINDE PANIAGUA, E. “Políticas Comunitarias”. Ed. Colex. Madrid, 2001. Pags. 515 y ss.

de la red, la cooperación entre las partes y con terceros países, y en general, el incentivo a los Estados para el logro de los objetivos marcados.

3. *Prioridades (art. 5)*: a partir de los objetivos y de las líneas de acción, se establece como prioritario la construcción de las conexiones necesarias para facilitar el transporte, la optimización de las infraestructuras ya existentes, la interoperabilidad de los elementos de la red y la integración de la dimensión medioambiental en la misma.

Finalmente, en el *Libro Blanco* sobre el Transporte, de septiembre de 2001, en el que se plantea una estrategia global de desarrollo sostenible del Transporte en Europa, se señalan unas 60 propuestas concretas que deberán adoptarse a escala comunitaria en el marco de la política des transportes, dirigidas hacia: 1) la revitalización del ferrocarril; 2) el reforzamiento de la calidad del transporte por carretera; 3) el fomento del transporte marítimo y fluvial; 4) la reconciliación del crecimiento del transporte aéreo con el medio ambiente; 5) la materialización de la intermodalidad del transporte; 6) la realización de la red transeuropea del transporte; 7) el reforzamiento de la seguridad vial; 8) el establecimiento de una política de tarificación eficaz de los transportes; 9) el reconocimiento de los derechos y las obligaciones de los usuarios; 10) el desarrollo de transportes urbanos de calidad; 11) la puesta de la tecnología al servicio de unos transportes limpios y eficaces ; 12) la gestión de los efectos de la mundialización; y 13) el desarrollo de los objetivos medioambientales a medio y largo plazo, para un sistema de transporte sostenible¹⁰⁵.

¹⁰⁵ 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. Pags. 13 y ss.

2.3.2) Las RTE de Energía

La Decisión 96/391/CE del Consejo, de 28/3/1996¹⁰⁶, determina el conjunto de acciones destinadas a la realización de proyectos de cooperación técnica entre las entidades responsables de las redes transeuropeas de energía, con el fin de crear un contexto más favorable para su desarrollo y acelerar la realización de los proyectos que se establecen en esa Decisión. Para ello, además, la Comisión será asistida por un comité de apoyo y se elaborará, cada dos años, un informe sobre la efectiva aplicación de la Decisión.

En junio de ese mismo año, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron las orientaciones comunitarias en materia de RTE de Energía, en la que se señalaron los proyectos de interés común¹⁰⁷, entre los que se encuentran los señalados en el Consejo Europeo de *Essen* de diciembre de 1994, y que fue puesta al día en mayo de 1997, por la entrada en la Unión Europea de Austria, Finlandia y Suecia, y en julio de 1999, para adaptarla a las últimas evoluciones de los mercados eléctricos y del gas. Actualmente, la lista incluye noventa proyectos, cuarenta y cuatro para el sector eléctrico, y cuarenta y seis para el sector del gas.

El Libro Verde titulado “*Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético europeo*”¹⁰⁸, del año 2000, supone una importante referencia en el marco de las RTE de Energía, en tanto que en él se establecen las prioridades y principales necesidades del sector, al tiempo que se plantea una *estrategia energética* a largo plazo

¹⁰⁶ DOCE n° L 161 de 29/06/1996 P. 0154 – 0155.

¹⁰⁷ 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 por las siguientes decisiones : Decisión 1047/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de mayo de 1997. Decisión 1741/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de julio de 1999. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l27011.htm>. Los proyectos de interés común se clasifican según las prioridades establecidas en las orientaciones. Para la electricidad estas prioridades son: la conexión de las redes aisladas; el desarrollo de las interconexiones entre los Estados miembros; las conexiones interiores relacionadas con las interconexiones y las interconexiones con terceros países. En el caso del gas natural, las prioridades son: la introducción del gas en nuevas zonas; la conexión de las redes aisladas; el aumento de las capacidades de recepción y almacenamiento y el aumento de las capacidades de transporte (gasoductos de suministro). <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l06019.htm>.

¹⁰⁸ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Libro Verde: Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético”. Bruselas, 29/11/2000. COM (2000) 769 final. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/gpr/2000/com2000_0769es.html.

en el que se evidencia la importancia de la existencia de una sólida red de energía como clave para la efectividad de los objetivos comunitarios¹⁰⁹, especialmente porque, tal y como señala la Comisión en una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo en materia de infraestructura energética europea, de diciembre de 2001, no es posible crear un verdadero mercado interior si no se dispone de infraestructuras adecuadas y si persisten los altos niveles de congestión, y porque el buen funcionamiento del sector de abastecimiento y distribución de energía resulta esencial para el desarrollo económico y social de los países candidatos a la adhesión¹¹⁰.

2.3.3) Las RTE de Telecomunicaciones

Las orientaciones relativas al desarrollo de las RTE de Telecomunicaciones, reguladas mediante Decisión nº 1336/97/CE de 17 de junio de 1997¹¹¹, tienen la finalidad de garantizar la circulación y el intercambio de información en toda la Comunidad para facilitar la transición hacia la sociedad de la información¹¹², contribuyendo a la satisfacción de las necesidades sociales y culturales de los ciudadanos de Europa y a la mejora de su calidad de vida, reforzando la competitividad de las empresas, y con ello,

¹⁰⁹ LORA-TAMAYO, M. *Redes Trans europeas*. Incluido en LINDE PANIAGUA, E. "Políticas Comunitarias". Ed. Colex. Madrid, 2001. Pag. 518.

¹¹⁰ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Infraestructura energética europea. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del consejo, por la que se modifica la Decisión nº 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, al 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. 2001/0311 (COD).

¹¹¹ DOCE nº L 183, de 11/7/1997, p. 0012-0020.

¹¹² La Comisión, en el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, subrayó la importancia de hacer realidad la sociedad de la información, la cual ayudará a la Comunidad, implantando nuevas formas de relaciones económicas, políticas, sociales, y a encarar los nuevos desafíos que plantea el siglo XXI. Este planteamiento fue avalado por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993 y por el Consejo Europeo de Corfú, de junio de 1994, en el que además, los miembros de un grupo de personalidades del sector, recomendaron la realización de las RTE de Telecomunicaciones garantizando su interconectividad con la totalidad de las redes europeas, pues las comunicaciones móviles constituyen un pilar en el que se apoya la sociedad de la información. Decisión nº 1336/97/CE de 17 de junio de 1997 (DOCE nº L 183, de 11/7/1997, p. 0012-0020). En este mismo sentido, el *proyecto eTEN* de la Comisión Europea, como parte de la política de RTE de la Comunidad, tiene como uno de sus objetivos, facilitar la transición hacia la Sociedad de la Información. EUROPEAN COMISIÓN. eTEN Work Programme 2002. Draft Version 2.2 (20/6/2002). Pag. 4. <http://www.ten-telecom.org/en/WP02v22.doc>.

la cohesión económica y social de las regiones de la Comunidad. Se entiende, por tanto, tal y como señala DE LA QUADRA SALCEDO, el interés público por garantizar que las Telecomunicaciones, como factor de cohesión social y territorial y medio de expresión, tengan la máxima difusión a unos precios razonables sin dejar aisladas partes del territorio por razón a su mayor dificultad de acceso a las redes¹¹³.

Tales orientaciones determinan, además, los *proyectos de interés común*, que se articulan en tres niveles, formando una estructura coherente en la que los dos últimos niveles sirven de soporte al primero de ellos: 1) *nivel de aplicaciones*, en el que los usuarios interactúan con los servicios genéricos y las redes básicas, para satisfacer sus necesidades profesionales, educativas y sociales; 2) *nivel de los servicios genéricos*, constituido por servicios compatibles de interés general más la gestión de los mismos, que complementan las aplicaciones facilitando, a la vez, su interoperabilidad; y 3) *nivel de las redes básicas*, que proporciona los elementos físicos para el acceso, el transporte y la conmutación de las redes, incluida su gestión y señalización, y que facilita la interconectividad de las redes transeuropeas¹¹⁴.

Las *líneas de actuación* esenciales para alcanzar los objetivos se dirigen hacia: el establecimiento de programas de trabajo para la especificación de los proyectos de interés común; al fomento de iniciativas conjuntas de usuarios y proveedores, para poner en marcha nuevos proyectos; al apoyo a las acciones de estudio e implantación de las aplicaciones y al fomento de la interconectividad de las redes, de la interoperabilidad de los servicios y aplicaciones de banda ancha, y de la infraestructura necesaria para todo ello.

En fin, a partir de lo anterior, las *prioridades* para la realización de los objetivos, punto de partida para la identificación de los proyectos de interés común, pueden reducirse a dos: la determinación y detección de las carencia y lagunas existentes para conseguir

¹¹³ DE LA QUADRA SALCEDO, T. *Telecomunicaciones y Derecho Público*. Incluido en CREMADES, J. (coord.). "Derecho de las Telecomunicaciones". La Ley-Actualidad-Ministerio de Fomento. Madrid, 1997. Pag. 136.

¹¹⁴ *Anexo 1* de la Decisión nº 1336/97/CE de 17 de junio de 1997 (DOCE nº L 183, de 11/7/1997, p. 0012-0020).

una interconexión y una interoperabilidad efectivas en todos los componentes de las redes de comunicación a escala europea y mundial, centrándose especialmente en la implantación de nuevas redes de banda ancha¹¹⁵.

2.4) LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

La Política Agrícola Común (PAC) es una de las actuaciones más importantes de la Unión Europea. Sus orígenes históricos se sitúan después de la Segunda Guerra Mundial, coincidiendo con la formación del Mercado Común. En ese momento, Europa sufría un grave desabastecimiento de alimentos, así como una grave dificultad para la libre circulación de productos, y con el fin de mitigarla se creó una *política agraria común* única para todos los países de la Comunidad Económica Europea.

El Tratado de Roma de 1957 incluye en el Mercado Común europeo, a través de sus artículo 38 a 47 (actuales arts. 32 a 38 TCCE), la agricultura y el comercio de los productos agrícolas, con el fin de: 1) lograr el aumento de la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra; 2) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; 3) conseguir la estabilización de los precios; 4) garantizar la seguridad de los aprovisionamientos; y 5) asegurar al consumidor el suministro a precios razonables¹¹⁶.

¹¹⁵ El primer paso importante de las RTE de Telecomunicaciones, fue la liberalización de su mercado a partir de 1998. En su primera fase, estas RTE se limitaron al desarrollo de la RDSI, pero para el período de programación 2000-2006 serán las redes de banda ancha y las aplicaciones multimedia las que gozarán del apoyo de la Unión Europea. <http://europa.eu.in/sadplus/leg/es/lvb/106019.htm>.

¹¹⁶ DEL SAZ CORDERO, S. *La Política Agraria Común*. LINDE PANIAGUA, E. "Políticas Comunitarias". Ed. Colex. Madrid, 2001. Pag. 167. Estos objetivos suelen ser clasificados por la doctrina en objetivos de orden económico, los relativos al aumento de la productividad y la estabilización de los mercados; social, los que buscan asegurar un nivel de vida digno a la población agrícola, al tiempo que unos precios razonables al consumidor; y político, los que pretenden el aseguramiento de los abastecimientos. En lo que a la jerarquía de los objetivos se refiere, el Tribunal de Justicia ha precisado que las instituciones comunitarias pueden acordar la preeminencia temporal a alguno de ellos que

A partir de entonces, la PAC pasó por tres fases en las que se fueron elaborando las bases esenciales de la agricultura comunitaria. *La primera* de ellas, que terminó el 14 de enero de 1962, estableció sus elementos específicos en lo referente a los cereales, vino, frutas y legumbres y productos transformados, como carne de pollo y carne de cerdo. *La segunda* se desarrolló en diciembre de 1963, cuando se crearon las organizaciones comunes de mercado para los productos lácteos, la carne de vacuno y el cerdo. Finalmente, *la tercera* tendría lugar en diciembre de 1964, cuando se establecieron los precios para los cereales¹¹⁷.

En 1968 tuvo lugar un nuevo plan agrícola que se conoció como “Plan Mansholt II”, y que pretendía salvar los defectos estructurales del sistema, creando una agricultura de punta en un breve período de diez años. Si bien el Plan no alcanzó todos los resultados que pretendía, la renta real de los agricultores creció, aunque no al mismo ritmo que en otros sectores, produciendo un mayor desarrollo de las zonas rurales. Sin embargo, hasta 1980, este mismo avance y la consecuente modernización de la técnica agrícola, provocó el abandono de la agricultura por la industria y los servicios.

Aunque el Tratado de Roma de 1957 establecía que la organización común debía limitarse a conseguir los objetivos enunciados en su art. 33, sus evoluciones posteriores han provocado el desbordamiento de tales previsiones. En este sentido, el Acta Única de 1986, incorporó al capítulo agrícola nuevos objetivos de la acción comunitaria, especialmente los relativos al logro de la cohesión económica y social, y a la protección del medio ambiente y la salud de las personas, y que han sido perfeccionados por los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam.

A mismo tiempo, y a partir de 1980, el comercio internacional empezó a sufrir una importante crisis, debido, fundamentalmente, al aumento del peso relativo de los regionalismos, así como al aumento del proteccionismo, lo que generó problemas en el

impongan los hechos o las circunstancias en vista de las cuales aquéllas adopten sus decisiones. No obstante, el legislador comunitario deberá conciliar los fines de la PAC no sólo entre ellos, sino igualmente con los otros fines del Tratado. PRIETO ÁLVAREZ, T. *Agricultura*. CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitaria”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 56.

¹¹⁷ BERMEJO GARCÍA, R. “La política Agrícola Común: problemas y perspectivas de futuro en los albores del año 2000”. Revista de Estudios Europeos nº 16. Mayo-agosto, 1997. Págs. 17 a 33.

sistema comercial multilateral internacional y provocó la convocatoria de una negociación profunda sobre el sector agrícola el 20 de septiembre de 1986, en Punta del Este: la *Ronda Uruguay*¹¹⁸, y tras la cual, las propuestas de la Comunidad quedaron aisladas. Esto desembocó, a su vez, en la presentación del “*Documento Dunkel*” en el Acta Final de la Ronda, que aunque casi sigue al pie de la letra las propuestas de Estados Unidos, fue por todos rechazado, si bien únicamente de manera formal, no material, y como medio de presión a la Comunidad.

En todo caso, resultaba ya evidente la necesaria reforma de la PAC para adaptarla a la nueva situación internacional: En este sentido, la Comisión presentó un documento el 1 de febrero de 1991 con una serie de objetivos, que dio lugar, más tarde, el 19 de julio del mismo año, a las propuestas de la reforma que se concretarían, el 22 de julio, en el Informe Oficial “*Mac Sharry II*”, que establecía la necesaria reducción de los precios de intervención, principalmente en el sector de los cereales, para garantizar su competitividad con sus productos sustitutivos, creando una relación directa entre los precios comunitarios y los mundiales.

La nueva PAC resultante de la reforma, que fue aprobada el 21 de mayo de 1992, empezó a aplicarse en la campaña 1993-1994, y se plasmó en una serie de Reglamentos que regulaban, cada uno de ellos, un determinado sector. Esta reforma abrió un margen de diálogo entre la Comunidad Europea y Estados Unidos tras la falta de aceptación por ambos del *Documento Dunkel*, que dio lugar al Preacuerdo de *Blair House*, de 19 de noviembre de 1992, y tras éste, a la firma del *Acta Final* de la Ronda de Uruguay, aunque la firma de los Acuerdos definitivos, incluidos el de agricultura, tendría lugar el 15 de abril de 1994, en *Marrakech*¹¹⁹.

¹¹⁸ Se pretendía primero, “dotar de mayor disciplina y previsibilidad al comercio mundial de productos agropecuarios, mediante la corrección y prevención de las restricciones y distorsiones de dicho comercio, incluidas las relaciones con los excedentes estructurales y, segundo, lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios, así como someter todas las medidas que afectan al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT reforzadas”. BERMEJO GARCÍA, R. *op.cit.* Pag. 19

¹¹⁹ El *Protocolo de Marrakech anexo al acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio de 1994*. se puede consultar en <http://www.jurisint.org/pub/06/sp/doc/12.htm>.

Desde el *Tratado de Marrakech* de 1994, la PAC ha ido transformándose para responder a las reglas del multilateralismo comercial y de la globalización de la economía, sin que ello signifique el final de sus reformas, y aunque la reforma de 1992 sigue planteando problemas, la PAC actualmente se encuentra inmóvil.

El Tratado de la Comunidad actualmente vigente desarrolla, en su Tercera Parte dedicada a las Políticas de la Comunidad, en el Título II, la de la Agricultura, como parte integrante del Mercado Común y, por tanto, como actividad que engloba el comercio de los productos agrícolas, esto es *productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquellos* (artículos 31 y 32 TCCE)¹²⁰. No obstante la especialización impulsada por la PAC, como ya se ha dicho, la Agricultura se ha orientado también a la protección del medio ambiente, en particular del bosque, como elemento decisivo para el equilibrio ecológico así como para la disponibilidad de los recursos hídricos¹²¹. De

¹²⁰ Para la efectiva configuración de la PAC, la Comunidad disfruta de una muy amplia competencia que penetra –en ocasiones de manera masiva– en otros ámbitos materiales del Derecho Comunitario. En principio, podría afirmarse, a la vista de la amplitud de los objetivos del artículo 33 TCCE y a la generosidad de la formulación del artículo 37 TCCE, que la Comunidad es competente para regular cualquier cuestión que tenga relevancia para el sector agrícola. En este sentido, una vez determinada en la Conferencia de Stresa de julio de 1958 (JOCE 1958, pág. 281) las líneas directrices de la PAC, que un año más tarde, a raíz de las propuestas de la Comisión, desembocaron en el primer Plan Mansholt, y más tarde, en 1962, en los primeros Reglamentos para una progresiva consecución de una organización común de mercado, y finalmente, a partir de 1968, con el segundo Plan Mansholt, en el inicio de una política agrícola estructural cuyos frutos se empezaron a recoger en 1972 con la elaboración de tres Directivas en la materia, el artículo 37.3 TCCE autoriza al Consejo para adoptar por mayoría cualificada las medidas necesarias para conseguir una PAC, siendo este precepto de aplicación especial frente a los artículos 94 y 95 TCCE, que definen las reglas de aplicación general. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. “El sistema de competencias en la Comunidad Europea”. McGraw Hill. Madrid, 1997. Págs. 188 a 190. No obstante, ello no significa que la Comunidad tenga sin más competencia exclusiva en materia agrícola. Como regla general, rige el principio de la competencia compartida y queda, por tanto, sometido a la operatividad del principio de subsidiariedad. Esto es así porque, en principio, en materia agrícola, los Estados miembros conservan sus competencias y no precisan habilitación de la Comunidad para intervenir en aquellos sectores en que la Comunidad no lo haya hecho todavía¹²⁰, aunque debido a la intensa intervención comunitaria en la materia, el ámbito de actuación estatal ha quedado en la práctica muy restringido. El TJCE, en su sentencia de 23 de enero de 1975, as. 51/74 van der Hulst, Rec. 1975, págs. 79 y ss, fto. 25, estableció que “*dès lors que la Communauté a adopté, en vertu de l'article 40 du traité, une réglementation portant établissement d'une organisation commune du marché dans un secteur déterminé, les Etats membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de natura à y déroger ou à porter atteinte*”, queriendo decir, *a sensu contrario*, que los Estados miembros sí podrían adoptar medidas en la materia en tanto en cuanto la Comunidad no intervenga. Asimismo se establece en el as. 16/83 Prantl, Rec. 1984, págs. 1299 y ss, fto. 12.

¹²¹ BRUNET, F. “Curso de integración europea”. Alianza Editorial. Madrid, 1999. Pags. 531 y ss.

esta manera, la PAC se ha convertido, sin duda, en un importante instrumento de cohesión social y regional, y así se reconoce en el propio Tratado, en su artículo 33¹²².

El documento *Agenda 2000*, publicado por la Comisión en julio de 1997, además de incidir sobre la importancia de los objetivos relativos al medio ambiente y a la cohesión de las regiones, incorpora otros, de cara a los nuevos retos de la PAC, preparándola para el siglo XXI¹²³. Tales objetivos pueden resumirse de la siguiente manera:

1. *La competitividad*: La nueva política de desarrollo rural pretende implantar un marco coherente y sostenible para el futuro de las zonas rurales europeas. Complementa las reformas de los mercados mediante otras medidas que fomentan una agricultura competitiva y multifuncional dentro de una estrategia global de desarrollo rural.
2. *La defensa de los consumidores*: Las nuevas orientaciones para la Unión fijadas en el paquete de reformas de la Agenda 2000 basadas en propuestas de la

¹²² En lo que a la cohesión social se refiere: según el artículo 33.1 TCCE: “Los objetivos de la política agrícola común serán: (...) b) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura (...)”. Asimismo, en tanto que instrumento de cohesión regional, el artículo 33.2 establece que: “En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta puede llevar consigo, se deberán tener en cuenta: a) las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas; b) la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones; c) el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía”.

¹²³ La PAC fue concebida en los años 50 y 60 para una Europa que aún guardaba el recuerdo de la escasez de comida y la pobreza rural, y fue pensada para erradicarlas para siempre. Uno de los instrumentos principales utilizados por la Unión Europea fue garantizar a los agricultores unos precios seguros para sus productos. Esto contribuyó a estabilizar el mercado frente a factores incontrolables como el clima, garantizó a los agricultores unos ingresos justos y regulares, y logró un aumento de la producción. A finales del siglo XX, la PAC tiene que cambiar y afrontar nuevos retos. Las raíces subyacentes a la iniciativa de la Comisión de reformar radicalmente la PAC se encuentran, tanto dentro de las fronteras de la Unión Europea, como fuera de ellas. Entre los principales factores externos está la creciente demanda mundial de alimentos, la evolución hacia un entorno más liberal del comercio mundial y los retos de la ampliación hacia el este de la Unión Europea. En el frente interior, hay cuatro grandes factores: *en primer lugar*, existe el riesgo más que real de volver a los desequilibrios en algunos sectores; *en segundo lugar*, el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, otorga a los legisladores de la Unión Europea la responsabilidad de integrar la preocupación por el medio ambiente en toda la legislación; *en tercer lugar*, la PAC tiene que hacer frente al reto del mayor interés de los consumidores por la seguridad y la calidad de los alimentos y el bienestar de los animales; y *por último*, la PAC debe responder a la necesidad de una mejor administración, más descentralizada, más transparente y con reglas más sencilla. La Agenda 2000. “Fortalecer y ampliar la Unión Europea”. http://europa.eu.int/comm/agenda2000/public_es.pdf. Pag. 5.

Comisión Europea y aprobadas en la Cumbre Europea de Berlín, de marzo de 1999, surgen como respuesta a las demandas de la población europea, que entre otras cosas solicitaba mayor igualdad de oportunidades y mejor calidad de vida para los habitantes de zonas y regiones especialmente necesitadas, así como el acceso a una gran variedad de alimentos de calidad, seguros para la salud y producidos, a precios competitivos, por agricultores con rentas dignas y garantizadas¹²⁴.

3. *El desarrollo de políticas rurales que favorezcan empleos alternativos a la agricultura en sentido estricto*: Se pretende buscar nuevas actividades y fuentes de ingresos en el mundo rural y una diversificación económica en el campo, lo que resultará absolutamente necesario cuando se produzca la ampliación de la Unión¹²⁵.

¹²⁴ En relación, en concreto, con la salud, por todos es conocido que la crisis de las vacas locas ha supuesto un punto de inflexión en este campo, y ha sido causa de que el Tratado de Ámsterdam diera una nueva redacción al artículo 152. Más allá del fomento de la cooperación entre Estados o del apoyo a la acción estatal, y sin perjuicio de ésta, se exige a la Comunidad que, al definir y ejecutar todas sus políticas y acciones, garantice “un alto nivel de protección de la salud humana”. Y se remite a la necesaria adopción de medidas normativas por parte del Consejo, al servicio de este objetivo. PRIETO ÁLVAREZ, T. *Agricultura*. CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitaria”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pags. 57 y 58.

¹²⁵ “In the current enlargement round, negotiations on chapter 7 (agriculture) have been opened with ten candidate countries. Negotiations with Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia (so-called Luxembourg group) started in June 2000. As regards the countries of the so-called Helsinki group, negotiations with Latvia, Lithuania and Slovakia have been open since June 2001 whereas the negotiations with Malta started in December of that year. Negotiations with Bulgaria and Romania are not yet open. However, Bulgaria submitted a negotiating position in July and Romania in December 2001. Against this background and without prejudice to the outcome of the negotiations, this paper assumes a scenario of 10 Candidate Countries (excluding Bulgaria and Romania) joining the European Union in 2004 (...). When defining the EU’s positions in the agricultural accession negotiations the following basic criteria should be taken into account: 1) The EU positions should be compatible with the concept of the application of the acquis as it stands at the moment of accession. This does of course not exclude proposing necessary transitional arrangements provided that they are in line with the relevant criteria set out in the EU Common Positions; 2) The EU positions should be designed so as to support in the best possible way the efforts undertaken by the candidate countries to restructure and modernise their agricultural economies. It should be ensured, therefore, that the results of the accession negotiations pave the way for a swift and smooth integration of the agricultural sectors of the new Member States in the single market and the Common Agricultural Policy; 3) The EU positions should be in accordance with the expenditure ceilings agreed by the Berlin European Council and incorporate the necessary adjustments for the potential number of new Member States, without prejudicing future decisions on the CAP and the financing of the EU. In general, the EU positions should make clear both within the EU and to the candidate countries that in a longer term perspective there will be no two-tier agricultural policy in the EU but one Common Agricultural Policy for all Member States”. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. “Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP”. Issues Paper. Brussels, 30/1/2002. SEC (2002) 95 final. Pags. 2 y 4. http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/financialpackage/sec2002-95_en.pdf.

4. *Protección del medio ambiente*: La integración de los fines medioambientales en la PAC y el desarrollo del papel que pueden desempeñar los agricultores en la gestión de los recursos naturales y en la contribución a la conservación del paisaje, son objetivos cada vez más importantes de la PAC¹²⁶. Las “medidas agroambientales” apoyarán el desarrollo sostenible¹²⁷ de las zonas rurales y responderán a la creciente demanda de la sociedad de servicios medioambientales, animando a los agricultores a utilizar métodos compatibles con la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos

¹²⁶ Las reformas emprendidas en el marco de la Agenda 2000 permiten impulsar notablemente la incorporación de las consideraciones medioambientales en la política agrícola. Así, 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. En todo caso, 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, que pasará a ser el segundo pilar de la PAC. El respeto del medio ambiente, asegurando las prácticas agrícolas necesarias para proteger el medio ambiente y preservar el paisaje rural, forman un elemento importante de las propuestas de la Comisión. La orientación general consiste en que para poder optar a los regímenes de ayudas es indispensable que los agricultores observen un nivel mínimo de respeto del medio ambiente, pero cualquier servicio medioambiental superior a este nivel básico debe ser remunerado por la sociedad a través de los programas agroambientales. COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. *Orientaciones para una agricultura sostenible*. COM (99) 22 final.

¹²⁷ En una primera acepción, el concepto de “*agricultura sostenible*” supone que los recursos naturales se gestionen de tal forma que se garantice su disponibilidad en el futuro. Esta definición restrictiva de la sostenibilidad es, en muchos casos, el reflejo de los propios intereses económicos de los agricultores. Desde una óptica menos restrictiva, en la sostenibilidad intervienen, no obstante, muchos otros factores relacionados con la tierra y su utilización, como puede ser la protección de los paisajes, los hábitats y la biodiversidad, y con objetivos tales como la calidad del agua potable y del aire. Desde esta perspectiva más amplia, el uso de la tierra y los recursos naturales para la producción agraria debe ajustarse a la necesidad de proteger el medio ambiente y el patrimonio cultural. Por último, el concepto debe reflejar también los intereses de la sociedad en lo que respecta a la función social de la agricultura, el mantenimiento de la viabilidad de las comunidades rurales y la implantación de un modelo equilibrado de desarrollo. En consecuencia, una agricultura sostenible ha de integrar las funciones productiva, medioambiental y social. En el presente documento nos limitaremos, de acuerdo con el mandato recibido del Consejo, a los indicadores necesarios para evaluar esa dimensión medioambiental de la agricultura. Para poder disponer de una serie completa de indicadores serán necesarios otros trabajos. Finalmente será necesario desarrollar indicadores adecuados para medir la eficiencia medioambiental. 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. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2000/com2000_0020es01.pdf. Pag. 7.

naturales¹²⁸. En este sentido se puede decir, con PRIETO ÁLVAREZ, que la protección del medio ambiente ha dejado de ser un “objetivo” de una concreta política para constituir una “principio” de la Comunidad¹²⁹.

5. *Cohesión económica y social dentro de la Unión*: Se pretende que la PAC contribuya a la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, incluidas las zonas rurales (art. 158 TCCE), para lo cual, el Tratado insta a la formulación y desarrollo de las políticas y acciones de la comunidad y al desarrollo del mercado interior teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 158 TCCE (art. 159 TCCE).

Además, son tres los principios básicos de la PAC¹³⁰:

¹²⁸ La Comisión, los Estados miembros, las autoridades locales y las comunidades rurales y agrarias disponen ahora de un amplio abanico de instrumentos para propiciar una agricultura sostenible. Para mejorar la transparencia y fiabilidad y garantizar la validez de los procesos de seguimiento, control y evaluación, 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, 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, la Agencia Europea de Medio Ambiente, el Centro Común de Investigación y el proyecto de investigación ELISA. 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. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2000/com2000_0020es01.pdf. Pag. 2.

¹²⁹ PRIETO ÁLVAREZ, T. *Agricultura*. CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitaria”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 58.

¹³⁰ Aunque es habitual considerar como principios esenciales de la PAC los de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera, ello no quiere decir que esos principios sean exclusivos de la PAC, ni que éstos sean los únicos. PRIETO ÁLVAREZ, T. *Agricultura*. CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitaria”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pags. 58 y 59. En este sentido, han de tenerse en cuenta, además, de los generales de toda acción comunitaria, otros específicos, como

1. *Principio de unidad de mercado*: Supone la supresión de todas las barreras a la libre circulación de los productos de índole arancelaria, contingentaria, o técnico-sanitaria, veterinaria, fitosanitaria, u otras., así como la unidad de los precios, de tal forma que sean las autoridades comunitarias las que los fijen, en moneda europea.
2. *Principio de preferencia comunitaria*: Se trata de una manifestación del proteccionismo de la agricultura europea, al servicio del cual se establecen unos mecanismos tarifarios, u otros, con el fin de proteger el mercado europeo, permitiendo a los agricultores de la Comunidad la venta de su producción, frente a la competencia de mercancías procedentes de terceros países, cuyo precio de origen suele ser más bajo que el comunitario. Esta protección tiene una doble variante: por un lado, *prévelement*, la penalización del precio de los productos importados de terceros países; y por otro, la *prima a la exportación*, es decir, la ayuda pública a las exportaciones de productos comunitarios más allá de las fronteras de la Comunidad.
3. *Principio de solidaridad financiera*: Se trata de la consecuencia del principio de unidad de mercado, que exige que los gastos de la organización de los mercados

los referidos a las *políticas agroambientales*. Así, según la Comisión, La propia complejidad de la relación entre agricultura y medio ambiente –procesos nocivos y benéficos, diversidad de las condiciones y sistemas de producción locales– condiciona los planteamientos posibles de cara a una integración de las consideraciones ambientales en la política agrícola común. Para comprender esa relación resulta fundamental partir del *principio de la buena práctica agraria*, esto es, del tipo de agricultura que practicaría un agricultor sensato en una región dada. Ello implica lo siguiente: 1) Los agricultores deberían, como mínimo, cumplir los requisitos generales de protección del medio ambiente sin recibir ninguna compensación económica específica. Ello significa que todos ellos deberían atenerse a las normas de obligado cumplimiento en lo que respecta al uso de pesticidas y abonos y al consumo de agua y, en su caso, a las directrices nacionales o regionales sobre las buenas prácticas agrarias; 2) No obstante, cuando la sociedad imponga a los agricultores objetivos medioambientales que rebasen los límites de una buena práctica agraria y ello suponga para los agricultores un coste o un lucro cesante, es lógico que sea la sociedad la que pague por ese servicio. Este planteamiento se basa en el principio de que quien contamina paga. En consecuencia, los agricultores soportan los costes que ocasiona el cumplimiento de las normas hasta un nivel de referencia de "buena práctica agraria" determinado por los derechos de propiedad. Ahora bien, en las zonas rurales los objetivos medioambientales son con frecuencia más ambiciosos que una mera "buena práctica agraria" y, en tales casos, sólo podrán alcanzarse mediante una retribución adecuada. Por tanto, resulta oportuno pagar a los agricultores para que protejan el medio ambiente utilizando recursos o factores de producción de propiedad privada, siempre y cuando su intervención no se limite a una buena práctica agraria. 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. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2000/com2000_0020es01.pdf. Pag. 8.

agrícolas corran a cargo de los presupuestos de la propia Comunidad, dotados con la participación solidaria de todos los Estados miembros, y para lo cual se creó el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEOGA)¹³¹.

2.5) POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (I+D)

El fin principal de la política tecnológica de la Unión Europea es el desarrollo de una política común en materia de I+D en ámbitos como los de nuevas tecnologías, energía, medio ambiente y materias primas, pretendiendo lograr, por medio de la combinación de las diversas políticas comunitarias y las actividades de investigación: la eliminación de duplicaciones y paralelismos en los programas nacionales, el aumento de la eficacia de las actividades tanto nacionales como comunitarias, la armonización progresiva de los procedimientos de elaboración de las políticas de investigación, el fomento de la creación de un mercado interior común eliminando las barreras impuestas por las fronteras científicas y técnicas en Europa, así como de los proyectos de investigación en sectores con problemas transfronterizos, como los relacionados con el medio ambiente y la salud de las personas, la reducción entre las potenciales proyectos de investigación y los que verdaderamente se llevan a cabo, y el desarrollo de la competitividad de la Comunidad a escala internacional.

El fomento de la investigación y el desarrollo en materias científicas y tecnológicas, conlleva el impulso de las industrias y con ello, de la competitividad económica de Europa¹³², pero puede aumentar las diferencias entre sus regiones. Para evitar esto y

¹³¹ La organización de los mercados se manifiesta a través de una política centralizada definida desde las instancias comunitarias, que asumirán al mismo tiempo la responsabilidad financiera total. Los gastos serán asumidos por la sección Garantía del FEOGA. Por el contrario, la política de estructuras, financiada, en principio, por la sección Orientación del FEOGA, obedece a una estructura descentralizada, sobre la base de acciones comunes de los Estados miembros y de la Comunidad, con responsabilidad financiera compartida. PRIETO ÁLVAREZ, T. *Agricultura*. CALONGE VELÁZQUEZ, A. "Políticas Comunitarias". Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 61.

¹³² En este sentido, La existencia de unos sistemas eficaces de educación y de formación es muy importante para elevar la productividad y fomentar el crecimiento económico y la cohesión de las regiones, pues la competitividad de una economía y su capacidad para desarrollar su tecnología dependen

lograr que su desarrollo sea lo más equilibrado posible, se han definido una serie de elementos comunes: existencia de un mercado común científico; cooperación entre las políticas nacionales de I+D; promoción de acciones comunes directas de la Comunidad, en forma de Programas Marco de I+D¹³³, así como de acciones indirectas, iniciativas y acuerdos industrial-militar-estratégicos, europeos y también extracomunitarios, y otras iniciativas sobre materias tecnológicas y de aspectos lingüístico-culturales; y, finalmente, la cooperación con terceros países¹³⁴.

Aunque la importancia de la investigación científica y tecnológica fue creciendo, especialmente a partir de los años sesenta, no formaron parte del derecho originario de la Comunidad hasta el Acta Única Europea, de 1986¹³⁵.

no sólo de su capital físico sino también de los conocimientos que poseen sus empresarios y su mano de obra (recursos humanos). Actualmente se acepta, en general, que la capacidad de las economías regionales para resistir la competencia y adaptarse a los cambios técnicos está relacionada con su capacidad para innovar. La creciente importancia del saber (en comparación con los recursos naturales, el capital físico y la oferta de trabajo) en la determinación de los resultados económicos, coloca la tecnología y la innovación en un lugar prioritario en el programa de desarrollo regional. COMISIÓN EUROPEA. "Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios..." *op.cit.* Pags. 54 y 58.

¹³³ Los Programas Marco recogieron objetivos, requisitos y prioridades generales para la aplicación de las medidas proyectadas, convirtiéndolos en Programas específicos de Acción: 1) Primer Programa (1984-1987), de 2.900 M ecu; 2) Segundo Programa (1987-1991), de 5.400 M ecu; 3) Tercer Programa (1990-1994), con presupuesto de 5.700 M ecu; 4) Cuarto Programa, de 12.300 M ecu, incrementados a 13.100 ecu tras la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia; y 5) Quinto Programa (1998-2002), con un importe de 14.960 M ecu. BRUNET, F. *op.cit.* Pag. 469 y ss. Actualmente el VI Programa Marco (2002-2006) se encuentra en trámites de aprobación (*vid.* Decisión nº 2002/---/EC of the European Parliament and of the Council, concerning the Sixth Framework Programme of the European Community for Research, Technological Development and Demonstration Activities, contributing to the creation of the European Research Area and to Innovation (2002-2006). Luxembourg, 27 June 2002. PE-CONS 3635/0. RECH 105. CODEC 757. http://europa.eu.int/comm/research/fp6/index_en.html.

¹³⁴ También se han definido programas por los propios Estados miembros "a la carta", que escapan a las instituciones comunitarias, como ARIANE, HERMÈS, y COLUMBUS, todos de la Agencia Espacial Europea (ASE, organización extracomunitaria, fue creada en 1975 y sustituye a otras dos, la ESRO - Organización Europea para la Investigación Espacial- y la ELDO - Organización Europea para el Desarrollo de Lanzadores-), el consorcio Airbus Industries, el Euro-Tunnel, el programa EUREKA (lanzado en 1985 por Mitterrand, contando con hasta 204 proyectos), etc. BRUNET, F. *op.cit.* Pag. 467.

¹³⁵ Aunque la historia de la I+D es tan antigua como las mismas Comunidades, en esta materia, como en tantas otras, hemos asistido a un proceso de continuo crecimiento y maduración muy propio de los que es y supone la integración europea que, debe recordarse, no es un fin inmediato, sino un proceso continuo y progresivo. Así, el Acta Única Europea, en virtud de lo dispuesto en su artículo 24, introdujo un Título VI, que llevaría por rúbrica "Investigación y Desarrollo Tecnológico" (árts. 130 F a 130 Q, actuales 163 a 173 TCCE), a la Tercera Parte del Tratado de la Comunidad, precisamente a la dedicada, como es sabido, a las Políticas de la Comunidad, lo que implica, como ha señalado BOTANA AGRA, de una parte, que la promoción de la I+D se ha de realizar en armonía con las restantes políticas contempladas en la Tercera Parte del Tratado; y de otro, que dicha promoción ha de respetar las normas comunes del Título I, entre las que destacan las relativas a la competencia. CALONGE VELÁZQUEZ, A. *Investigación y Desarrollo*

En el largo proceso de consolidación de la política comunitaria de I+D podemos distinguir, siguiendo a CALONGE VELÁZQUEZ, hasta cinco etapas:

1. Primera etapa (1951-1974)

Durante esta etapa, la actividad de investigación comunitaria se centró exclusivamente, como ya se ha dicho, en el carbón y el acero, en la energía atómica y en la investigación sobre materia agrícola, que era la única prevista en el Tratado de la Comunidad.

El Tratado CECA dedicaba sólo un precepto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, el art. 55, pero tan sólo para el estricto ámbito del carbón y el acero¹³⁶. No obstante, el Tratado diferencia dos tipos de investigación: la investigación técnica, de un lado, y de otro, la social, a través de las cuales se aprobaron diferentes programas, de ayuda a medio plazo, en el primer caso, y programas de higiene industrial en las minas, seguridad en el trabajo, en el otro.

Por otro lado, y de manera más extensa que el anterior, aunque en el mismo sentido, el Tratado CEEA o EURATOM otorgó una base jurídica explícita a la investigación comunitaria en el campo de la energía nuclear: primero, en el artículo 2, en el que se establecieron las tareas o acciones a desarrollar por la CEEA, entre las que se señalaba la del desarrollo de la investigación y el aseguramiento de la difusión de los conocimientos técnicos; en segundo lugar, los artículos 4 y 10, dentro del Capítulo I titulado, “Desarrollo de la investigación”, en los que se señalaron los objetivos de la

Tecnológico. CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitarias”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 524.

¹³⁶ En el apartado 1º de dicho precepto se establece encomienda a la Comisión el deber de potenciar la investigación científica y técnica par aumentar el rendimiento y la seguridad en las industrias siderúrgicas y del carbón, a través de las acciones siguientes y previa consulta al Comité Consultivo CECA: promoción de la financiación común por parte de las empresas interesadas; determinación del destino de los fondos recibidos a título gratuito; y asignación de los fondos procedentes de las exacciones previstas en el art. 50, y previo dictamen conforme del Consejo, sin que dichos fondos sobrepasen el límite establecido en el apartado 2º de dicho artículo. Finalmente, el último apartado del art. 55 establece que la Comisión emitirá cuantos dictámenes fueran apropiados para la difusión de las mejoras técnicas, especialmente en lo que concierne a los intercambios de patentes y a la concesión de licencias de explotación. CALONGE VELÁZQUEZ, A. Investigación y desarrollo tecnológico. Incluido en CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitarias”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 529.

energía nuclear, entre ellos, la promoción de las investigaciones nucleares de los Estados miembros, así como la ejecución del programa de investigación y enseñanza de la Comunidad¹³⁷, entre otros; y finalmente, el art. 134, mediante el cual se creó un *Comité Científico y Técnico* (CST) de carácter consultivo, adjunto a la Comisión, destinado a asesorar a ésta en los programas de investigación y enseñanza en materia de energía nuclear.

Finalmente, el Tratado de la Comunidad, en su art. 41, estableció que para alcanzar los objetivos de la PAC podían preverse medidas tales como “una eficaz coordinación de los esfuerzos emprendidos en los sectores de (...) la investigación y divulgación de los conocimientos agrónomos”.

En todo caso, y a tenor de lo anterior, los siguientes puntos merecen ser destacados: 1) la creación del Centro Común de Investigaciones Nucleares (CCR); 2) la creación de un Comité de política económica a medio plazo de la Comunidad, que a su vez propuso la creación, en 1965, de un grupo de trabajo denominado PREST (*Politique de la Recherche Scientifique et Technique*); y 3) la puesta en marcha del grupo COST (*Cooopération scientifique et Technique entre les Pays Européens*), organización internacional que agrupa a diecinueve países europeos para la realización conjunta de investigaciones en diferentes campos¹³⁸.

¹³⁷ La técnica de la programación en la investigación comunitaria tienen su origen explícito en el marco del Tratado de la CEEA, en el que su art. 7 prevé que el Consejo, por unanimidad, y a propuesta de la Comisión, que consultará al CST, establecerá los programas de investigación, que serán fijados para un período de cinco años, correspondiendo su ejecución al Centro Común de Investigaciones Nucleares (CCR). CALONGE VELÁZQUEZ, A. Investigación y desarrollo tecnológico. Incluido en CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitarias”. Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag 530.

¹³⁸ El grupo PREST emitió un primer informe, denominado *Maréchal*, por el nombre del presidente del grupo, que establecía las bases de una política global de investigación y que se incorporó como anexo al Segundo Programa de política económica a medio plazo. En octubre de 1969 el grupo PREST emitió un Segundo informe, *Aigrain*, que identificaba siete sectores donde sería viable establecer proyectos en los que podrían participar países europeos, comunitarios o no. Este informe condujo a la creación del grupo COST, que integró además, de a los países miembros de la Comunidad Europea, a los pertenecientes a la OCDE. PAÍS RODRÍGUEZ, R. *Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico*. LINDE PANIAGUA, E. “Políticas Comunitarias”. Ed. Colex. Madrid, 2001. Pag. 568.

2. Segunda etapa (1974-1982)

Esta etapa se caracterizó por la ampliación de las actividades comunitarias de investigación a todo el campo científico y tecnológico mediante la puesta en marcha de diferentes programas de investigación en las áreas de medio ambiente, la energía, las materias primas, etc.

En el año 1974 se dictaron diversas Resoluciones sobre la materia, entre las que destacan las siguientes: 1) Resolución del Consejo de 14 de enero de 1974, relativa a la *coordinación de las políticas nacionales y a la definición de interés comunitario en el campo de la ciencia y la tecnología*, en la que se establece la necesidad de definir los objetivos y asegurar el desarrollo de una política común en el campo de la ciencia y la tecnología a través de la coordinación de las políticas nacionales y la ejecución en común de acciones de interés comunitario¹³⁹; 2) Resolución de 14 de enero de 1974, relativa a la *participación de las Comunidades Europeas en la Fundación Europea de la Ciencia*¹⁴⁰; 3) Resolución de 14 de enero de 1974, mediante la cual se aprobó un *primer programa de acción de las Comunidades Europeas en el campo de la ciencia y la tecnología*, que señaló el art. 235 del Tratado (actual art. 308 TCCE) como cauce para la adopción de tales acciones; 4) Resolución de 14 de enero de 1974, por la que se aprobó un *programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de previsión, evaluación y metodología*¹⁴¹; y 5) Resolución de 17 de septiembre de 1974, por la que

¹³⁹ En la primera Resolución, se acordó definir los objetivos y asegurar el desarrollo de una política común en el ámbito de la Ciencia y de la Tecnología, lo cual implica la coordinación de las políticas nacionales. Además, se acordó la disolución del grupo PREST y la constitución, en su lugar, del grupo CREST, que aún existe. PAÍS RODRÍGUEZ, R. *Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico*. LINDE PANIAGUA, E. "Políticas Comunitarias". Ed. Colex. Madrid, 2001. Pag. 569.

¹⁴⁰ En la segunda Resolución, el Consejo señaló que no debía excluirse ningún campo de acción de éste, que los diversos programas de investigación en curso y los proyectos que fuesen a realizar en el futuro deberían integrarse progresivamente en el desarrollo de la política común en el ámbito de la ciencia y la tecnología, que debería recurrirse a toda gama de vías y medio disponibles, y que deberían ponerse los medios para que países terceros, principalmente europeos, se asociasen en estos proyectos. PAÍS RODRÍGUEZ, R. *Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico*. LINDE PANIAGUA, E. "Políticas Comunitarias". Ed. Colex. Madrid, 2001. Pag. 569.

¹⁴¹ Estas resoluciones fueron publicadas en : JOCE nº C7/2, de 29 de enero de 1974; JOCE nº C 7/5, de 29 de enero de 1974; JOCE nº C 7/6, de 29 de enero de 1974; y JOCE nº C 7/7, de 29 de enero de 1974, respectivamente. CALONGE VELÁZQUEZ, A. *Investigación y desarrollo tecnológico*. Incluido en CALONGE VELÁZQUEZ, A. "Políticas Comunitarias". Lex Nova. Valladolid, 2002. Pags. 525 y 526. Tuvieron por objeto, la participación de las Comunidades Europeas en la Fundación Europea de la Ciencia, y un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de previsión, evaluación y

se aprobó el Reglamento 2380/74 del Consejo, por el que se determinaba el régimen de difusión de conocimientos aplicable a los programas de investigaciones para la Comunidad.

3. Tercera etapa (1983-1987)

A partir de 1982, los programas aprobados se multiplicaron¹⁴², y así, lo más importante de esta etapa fue, sin lugar a dudas, la aprobación del *Primer Programa Marco de I+D*, para el período 1983-1987.

Este Programa, que supuso un cambio de rumbo en esta materia, fue aprobado al amparo del art. 235 del Tratado (actual art. 308 TCCE)¹⁴³. Aunque tuvo un carácter meramente indicativo, agrupó el conjunto de acciones de investigación en marcha o comprometidas, y fijó los objetivos científicos y técnicos comunitarios así como los criterios de selección de los mismos.

metodología. PAÍS RODRÍGUEZ, R. *Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico*. LINDE PANIAGUA, E. "Políticas Comunitarias". Ed. Colex. Madrid, 2001. Pag. 569.

¹⁴² Por ejemplo, el programa sectorial de investigación y desarrollo de la Comunidad Europea en el ámbito de la investigación en medicina y salud pública; el programa de investigación y desarrollo para la Comunidad relativo a un sistema de traducción automática de concepción avanzada, ; el programa de investigación y desarrollo para la Comunidad Europea en el ámbito de la metrología aplicada y de los materiales de referencia; o el programa de investigación de la Comunidad Europea en materia de predicción y valorización en ciencia y tecnología FAST. PAÍS RODRÍGUEZ, R. *Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico*. LINDE PANIAGUA, E. "Políticas Comunitarias". Ed. Colex. Madrid, 2001. Pag. 570.

¹⁴³ La ausencia de normas reguladores de la investigación en los Tratados, no significa que no existiera desde el principio, investigación comunitaria en el marco de la Comunidad Europea. Sin embargo, la base jurídica de esas acciones tuvieron su único apoyo, durante mucho tiempo, en el art. 235 (actual 308 TCCE), que, como se conoce por todos, establece que si una acción de la Comunidad se considerara necesaria para el objetivo de ésta, y en el Tratado no se hubiera previsto, el Consejo, a propuesta de la Comisión y después de la comunicación al Parlamento, adoptará por unanimidad las disposiciones que considere oportunas. CALONGE VELÁZQUEZ, A. *Investigación y desarrollo tecnológico*. Incluido en CALONGE VELÁZQUEZ, A. "Políticas Comunitarias". Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 531.

No obstante la importancia de este Primer Programa, otros programas de investigación y desarrollo, fuera de los comprendidos en los programas marco¹⁴⁴, también fueron aprobados.

4. Cuarta etapa (1987-1992)

Hasta este momento, la única base jurídica para el desarrollo de la actividad comunitaria en materia de I+D era la proporcionada por el art. 235 del Tratado, artículo regulador de los poderes implícitos de la Comunidad. Pero con la entrada en vigor del Acta Única Europea, esta situación sufrió una sustancial mejora, pues a través de la misma se otorgó a la Comunidad los medios necesarios para afrontar los retos tecnológicos, aunque sin grandes modificaciones normativas.

El Acta Única Europea supuso, por tanto, para la investigación comunitaria, un cambio muy notable, especialmente porque en él se recogió ésta, por primera vez, como política comunitaria¹⁴⁵. Aunque tal actividad se recoge desde entonces como Derecho originario en el Título VI, arts. 130 F y ss., su filosofía fundamental no pretende en realidad una investigación completa, en todos los campos posibles, sino que más bien responde a la

¹⁴⁴ Se trata de los programas: de investigación y desarrollo en el ámbito de las tecnologías de la información (ESPIRIT- *European Strategic Programme for Information and Technology*); el programa plurianual de investigación y desarrollo para la Comunidad Europea dentro del campo de la investigación tecnológica básica y de la aplicación de nuevas tecnologías (BRITE- *Basic Research in Industrial Technologies for Europe*); el programa de investigación para la Comunidad Europea dentro del campo de la biotecnología; el programa de investigación y desarrollo dentro del campo de la energía no nuclear; el programa de investigación europea de materiales avanzados (EURAM -*European Research for Advanced Material*); o el programa de investigación y desarrollo sobre comunicaciones avanzadas para Europa (RACE -*Research and Development in Advanced Communications for Europe*). PAÍS RODRÍGUEZ, R. *Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico*. LINDE PANIAGUA, E. "Políticas Comunitarias". Ed. Colex. Madrid, 2001. Pag. 572. y BOTANA AGRA, M. *El Acta Única Europea y el marco jurídico de la política de la CEE sobre investigación y desarrollo tecnológico*. Noticias de la Comunidad Europea, nº 51. 1989. Pag. 33.

¹⁴⁵ Hubo que esperar al Acta única Europea para poder asistir a la elevación de la política de investigación comunitaria a la categoría de Derecho originario, esto es, a tener una base jurídica expresa de la que carecía, salvo la muy general del art. 235 del Tratado. El Acta representa, en suma, el desenlace del proceso evolutivo que ha venido desarrollando la ciencia y la tecnología en el marco de la integración comunitaria. CALONGE VELÁZQUEZ, A. *Investigación y desarrollo tecnológico*. Incluido en CALONGE VELÁZQUEZ, A. "Políticas Comunitarias". Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 532.

promoción de la competitividad industrial europea, promocionando su desarrollo internacional¹⁴⁶.

En todo caso, la política comunitaria de I+D se configuró como uno de los objetivos comunitarios cuya ejecución se realizaría a través de cuatro tipos de acciones: 1) aplicación de programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración; 2) promoción de la cooperación en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitaria con terceros países y organizaciones internacionales; 3) difusión y explotación de los resultados de las actividades en materia de investigación, desarrollo tecnológico y demostración; y 4) estímulo a la formación y a la movilidad de los investigadores en la Comunidad. La competencia comunitaria en materia de I+D se recogió en el Tratado, no obstante, como competencia complementaria, de tal forma que tales acciones complementarán las emprendidas en los Estados miembros (art. 130 AUE, actual art. 164 TCCE).

La Programación, regulada en los arts. 130 I a 130 P AUE (actuales arts.166 al 173 TCCE), si bien se encontraba ya en las Resoluciones de 1974, con el AUE ésta pasó a ser Derecho originario. La programación de I+D comunitaria se articuló así en tres niveles: 1) *Programa Marco plurianual*, a los cuales debe adaptarse el contenido de las acciones comunitarias en dicha materia; 2) *Programas específicos*, que ejecutan cada una de las acciones previstas en el Programa Marco; y 3) *Programas complementarios*, que si bien, al igual que los anteriores, sirven para ejecutar el Programa Marco, sin embargo en ellos sólo participan los Estados miembros que se comprometan a financiarlos, sin perjuicio de una posible participación de la Comunidad. Estos

¹⁴⁶ Esta circunstancia viene siendo denunciada por diversos autores, entre ellos, GONÇALVES y CALONGE VELÁZQUEZ, en tanto que según éstos, el objetivo general de la comunidad en esta materia es restrictivo, puesto que somete la promoción de las actividades comunitarias de I+D únicamente al desarrollo de la industria, sin hacer referencia a otros sectores de la actividad económica ni a objetivos de interés general, lo que equivaldría a decir que las actividades de investigación en el campo de la medicina y del medio ambiente, por ejemplo, no estarían cubiertas más que en la medida en que contribuyan a promover la competitividad industrial. CALONGE VELÁZQUEZ, A. *Investigación y desarrollo tecnológico*. Incluido en CALONGE VELÁZQUEZ, A. "Políticas Comunitarias". Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 533.

Programas complementarios requieren para su puesta en marcha, la aprobación de los Estados miembros¹⁴⁷.

5. Quinta etapa (desde 1992)

Esta etapa se inicia con la aprobación del Tratado de Maastricht y continúa hasta ahora.

El art. 130 F (actual art. 163 TCCE) del Tratado de Maastricht, que establece como objetivo de la política comunitaria de I+D, el *fomento de todas las actividades de investigación consideradas necesarias para el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico*. De esta manera, aunque esto no incluya ningún cambio importante respecto de la anterior etapa, la ampliación de los objetivos de la política sí supone una superación de la orientación meramente económica de la política de I+D.

El artículo 164 TCCE regula todas las posible acciones que puede realizar la Comunidad para conseguir sus objetivos en materia de I+D, que vendrán a complementar, en todo caso, las emprendidas por los Estados miembros. Se establece, por tanto, un principio de subsidiariedad de la política comunitaria de I+D, de tal forma que el peso de la investigación seguirá recayendo en aquéllos. No obstante, el principio de subsidiariedad deberá tener en cuenta el mandato del art. 163.2 TCCE, según el cual, y puesto que el objetivo de la política comunitaria de I+D es completar las acciones públicas o privadas emprendidas en los Estados miembros, los esfuerzos comunitarios deberán centrarse en la investigación de alta calidad, donde se supone que ésta dará mejores resultados. En todo caso, la coordinación de ambas iniciativas será imprescindible para su avance¹⁴⁸.

Con el Tratado de Ámsterdam se produjeron cambios tanto en la coordinación de las políticas de investigación de los Estados miembros, como en los procedimientos de

¹⁴⁷ BOTANA AGRA, M. *El Acta Única Europea y el marco jurídico de la política de la CEE sobre investigación y desarrollo tecnológico*. Noticias de la Comunidad Europea, nº 51. 1989. Pags. 32 y 33.

¹⁴⁸ PAÍS RODRÍGUEZ, R. *Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico*. LINDE PANIAGUA, E. "Políticas Comunitarias". Ed. Colex. Madrid, 20001. Pag. 578.

adopción de decisiones en esta materia, para los que el proceso de decisión adquiere un papel más importantes, reforzándose, además, con la obligación de la Comisión de presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual sobre las actividades realizadas en materia de I+D. No obstante, el Tratado de Ámsterdam no introdujo ninguna modificación relevante, salvo la nueva numeración de los artículos anteriores, así como el contenido del art. 172 TCCE (antiguo art. 130 O), por el que deberá aprobarse por mayoría cualificada lo que antes se realizaba por unanimidad.

A pesar de la relativa calma normativa de las últimas reformas del Tratado de la Comunidad, en enero de 2000, la Comisión, a través de una Comunicación titulada *Hacia un espacio europeo de investigación*¹⁴⁹, propuso un replanteamiento de la política comunitaria de I+D, especialmente debido a la creciente divergencia de esfuerzos en la materia entre la Comunidad, Japón y los Estados Unidos, en relación con la creación de un espacio europeo de investigación, ampliando además, el campo de investigación hacia la dualidad, civil y militar.

Esta comunicación se tradujo en una *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*, dirigido a facilitar la creación del espacio europeo de la investigación¹⁵⁰, y que se ha traducido en la *Decisión n° 1513/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, 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*¹⁵¹.

¹⁴⁹ Comunicación dirigida al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 18 de enero de 2000. COM (2000) 06.

¹⁵⁰ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. “Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el programa específico 2002-2006 de investigación, desarrollo tecnológico y demostración destinado a la integración y el fortalecimiento del espacio Europeo de la investigación”. Bruselas, 17/10/2001. COM/2001/0594 final. DOCE n° C 051 E de 26/02/2002. p. 0308 – 0313. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es_501PC0594.pdf.

¹⁵¹ DOCE n° L 232, de 29/8/2002.

Este Sexto Programa de I+D busca un cambio en la relación entre los esfuerzos de investigación de la Unión Europea y los de los Estados miembros de tal forma que se establezca una verdadera colaboración entre éstos¹⁵².

2.6) MEDIDAS COMUNITARIAS EN EL ÁMBITO DEL TURISMO

El Tratado de la Comunidad no contempla para ésta, una competencia en el sector del turismo, pero dicha actividad tiene una gran importancia en el desarrollo económico y social de las regiones de la Unión Europea, especialmente en las de la costa mediterránea¹⁵³.

A pesar de la falta de regulación específica en el Tratado, este tipo de actividades están condicionadas por otras que sí la tienen, como, a modo de ejemplo, el medio ambiente, el transporte, la energía, o el desarrollo regional. Además, a esto se debe añadir el impacto que el turismo produce en la fauna, la flora, la utilización de los suelos –

¹⁵² Como ya se indicó antes, actualmente el VI Programa Marco (2002-2006) se encuentra en trámites de aprobación (*vid.* Decisión nº 2002/---/EC of the European Parliament and of the Council, concerning the Sixth Framework Programme of the European Community for Research, Technological Development and Demonstration Activities, contributing to the creation of the European Research Area and to Innovation (2002-2006). Luxembourg, 27 June 2002. PE-CONS 3635/0. RECH 105. CODEC 757. http://europa.eu.int/comm/research/fp6/index_en.html

¹⁵³ El turismo reviste una gran importancia para la economía comunitaria. Según estimaciones de la Comisión, ocupa directamente a nueve millones de personas y contabiliza, al menos, el 5,5% del PIB comunitario y el 30% del comercio exterior en servicios. Además de los empleos directos en sectores como alojamiento, operadores turísticos, agencias de viajes, restauración colectiva, transportes y atracciones, el turismo también crea empleo en actividades complementarias como la industria alimenticia o la construcción, así como en el sector público (por ejemplo, en el asesoramiento, la seguridad pública o los servicios medioambientales). El sector turístico será uno de los grandes beneficiados de la transformación del perfil de la sociedad europea en las próximas décadas. El envejecimiento demográfico, así como las mejores expectativas de la salud, la mayor esperanza de vida y el nivel de renta superior de los jubilados se traducirán en una mayor demanda de servicios turísticos. Se prevé que en los próximos diez años el sector turístico crezca a tasas superiores a la media de los otros sectores de la economía y pueda crear entre 2,2 y 3,3 millones de empleos. La introducción del euro, la conclusión del proceso de liberalización de los transportes y el desarrollo de las redes transeuropeas, el funcionamiento más eficaz del mercado interior y la rápida expansión de las nuevas tecnologías, facilitarán la movilidad de los ciudadanos y contribuirán también a un aumento del turismo intracomunitario. <http://www.idt-ue.com/ptur.htm>.

núcleos urbanos, carreteras, etc.- y en la generación de residuos¹⁵⁴. Por tanto, se puede afirmar que el turismo condiciona las decisiones estratégicas sobre la política de ordenación del territorio de los Estados miembros, así como sobre las relativas a las políticas sectoriales con impacto sobre el territorio puestas en marcha por la Comunidad, y viceversa. En definitiva, el carácter pluridisciplinar y transversal del turismo, y su complementariedad con los diferentes sectores de actividad comunitaria es lo que explica que muchas de las medidas adoptadas desde de esos sectores incidan sobre el turismo¹⁵⁵.

El Tratado de Roma no otorgaba competencias explícitas a la Comunidad Europea en materia de turismo, y no fue hasta el Tratado de Maastricht, en vigor desde 1993, que se hizo referencia al sector del Turismo en el Tratado de la Comunidad, aunque sin ofrecer ninguna guía específica para la constitución de una Política de Turismo comunitaria, ni tampoco una base legal para la adopción de medidas comunitarias en este ámbito¹⁵⁶.

No obstante, a partir de los años ochenta, la Comunidad Europea inició una serie de acciones específicas en el sector Turístico, como reconocimiento a su importancia en la economía de la Unión, así como a su capacidad para aumentar la Cohesión entre las regiones europeas. Este sector es especialmente relevante para la Cohesión en la Comunidad porque representa, en muchos casos, la principal fuente de ingresos y de empleo de las regiones más periféricas y deprimidas de la Unión Europea.

Por tanto, las primeras actividades de las instituciones comunitarias en materia de turismo tuvieron un carácter meramente informal, pero a partir de los años noventa, especialmente debido a la gran repercusión que las actividades en dicho sector

¹⁵⁴ KRÄMER, L. *Integración de los requisitos medioambientales en las demás políticas de la Comunidad Europea*, incluido en "Derecho medioambiental en la Unión Europea". McGraw Hill. Madrid, 1996. Pag. 80.

¹⁵⁵ PRADOS PÉREZ, E. y SÁNCHEZ BRAVO, A. *La Política Turística en la Unión Europea: Marco Jurídico regulador*. Revista de Estudios Europeo, nº 22. Mayo-agosto, 1999. Pag. 90.

¹⁵⁶ El art. 3.1. u) TCCE, se refiere a las "medidas en los ámbitos de la energía, protección civil y del turismo".

provocaron sobre el medio ambiente, comenzaron las instituciones comunitarias a tomar decisiones no vinculantes para los Estados sobre la materia¹⁵⁷. Así, en el año 1990, declarado *Año Europeo del Turismo* (AET), se aprobaron un total de 269 proyectos dirigidos a mejorar la distribución geográfica del turismo, a perfeccionar el conocimiento ciudadano en relación con las culturas y los estilos de vida de los diferentes estados miembros y a promocionar el turismo intracomunitario.

En 1992 se adoptó un *Plan de acción* para asistir al turismo (1993-1995), con el fin de mejorar los conocimientos, asegurar la coordinación de las medidas comunitarias que afectaran al sector, dar a conocer las mejores prácticas tanto en éste ámbito como en los relacionados con él, como el medio ambiente, la agricultura, la formación, o la información, entre otros¹⁵⁸, y promocionar Europa como destino turístico. Además, el

¹⁵⁷ El año 1990 fue declarado *Año Europeo del Turismo*. En 1990 y 1991, el Consejo se reunió de manera informal dos veces para discutir los problemas del turismo. En 1991, la Comisión presentó al Consejo una comunicación que preveía un número de acciones a favor del turismo entre 1992 y 1995, con un presupuesto total de 18 millones de ECUS (COM (91), final, del 16 de abril de 1991). El Consejo confirmó, por decisión de julio de 1992, la utilidad de actuar a nivel comunitario, con el fin de reforzar el enfoque horizontal del turismo en las políticas comunitarias y nacionales y desarrollar en particular la cooperación transnacional (Decisión del Consejo 92/421, DOCE n° L 231, de 1992, pag.26). KRÄMER, L. *Integración de los requisitos medioambientales en las demás políticas de la Comunidad Europea*, incluido en "Derecho medioambiental en la Unión Europea". McGraw Hill. Madrid, 1996. Pag. 81.

¹⁵⁸ Los objetivos del *desarrollo rural* y de una *agricultura sostenible* pueden contribuir notablemente a conservar el paisaje cultural y natural, así como la biodiversidad y los hábitats que constituyen el atractivo turístico de las zonas rurales de Europa. La Comunicación de la Comisión titulada *Orientaciones para una agricultura sostenible*, de 27/1/1999 (COM (99)22 final), (<http://www.idt-ue.com/graf/turisme3.pdf>), insiste en el potencial del turismo para lograr la diversificación de las actividades económicas, especialmente en las zonas en las que el sector agrario está en declive. Esto exige un planteamiento global para satisfacer la calidad que demanda el turista, que incluya la mejora de la formación y la protección del patrimonio natural (paisaje y biodiversidad) y cultural (arquitectura, artesanía y tradiciones). La Comisión ha realizado tres estudios sobre gestión integrada de la calidad en los destinos turísticos urbanos, rurales y costeros, que permiten avanzar en el desarrollo de un turismo sostenible de calidad. Las acciones en el ámbito de la *formación* también son claves para la competitividad y el futuro del sector turístico en la Unión Europea, y el establecimiento de vínculos más estrechos entre el mundo laboral y los centros de enseñanza y formación. El fomento del establecimiento de sistemas de planificación y previsión de la evolución de las necesidades en el ámbito del empleo aumentarían el atractivo de los puestos del sector garantizando servicios de alta calidad. Las *Directrices de los Fondos Estructurales en el período 2000-2006* recomiendan que los planes de los Fondos Estructurales tengan en cuenta la mejora de la calidad de las calificaciones y perfiles profesionales con el fin de responder a las expectativas de los turistas y a las necesidades de la industria. En el ámbito de la *sociedad de la información*, el turismo se beneficia directamente de los resultados de las actividades que contribuyen a la instauración de servicios personalizados de alta calidad para los ciudadanos europeos, al desarrollo de aplicaciones tecnológicas innovadoras que permitan una mayor interconexión y una mejora de la gestión basada en la recepción y el tratamiento más rápidos de la información comercial, así como la definición de medidas de normalización. Entre las acciones comunitarias en el ámbito del turismo cabría destacar también las destinadas a asegurar la protección de los consumidores (un ejemplo sería el formulario europeo de

Tratado de Maastricht reconoció, por primera vez, que para realizar los cometidos asignados a la Comunidad, ésta, en su actuación, debe incluir, en las condiciones y ritmos previstos en el Tratado, medidas en el ámbito del turismo (art. 3 t, actual art. 3.1 u) TCCE). Así, el Tratado permitirá, desde entonces, no una política común, sino una simple acción comunitaria que, haciendo uso de las competencias atribuidas en el marco de otras políticas, consigue orientar y desarrollar el turismo. En todo caso, la Comunidad sólo podrán actuar de manera específica en este ámbito sobre la base del art. 235 del Tratado (actual art. 308 TCCE)¹⁵⁹.

En la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, celebrada en Lanzarote en 1995, se adoptó la *Carta del Turismo Sostenible*. En ella, se formularon una serie de principios, entre los que destacan la valoración del patrimonio natural y cultural como recursos a conservar y proteger, y además se estableció como prioridad, la calidad en los servicios y la necesidad de una planificación integrada del turismo y de la aplicación de instrumentos económicos y jurídicos y fiscales que aseguraran el uso sostenible de los recursos en materia turística¹⁶⁰.

reclamación para los litigios intracomunitarios); las iniciativas en el ámbito del comercio y el turismo (*Libro Blanco del comercio*, de 27/1/1999 (COM (99) 6 final), (<http://www.idt-ue.com/graf/turisme4.pdf>) que incluye iniciativas en el ámbito del turismo); las actuaciones para garantizar la igualdad de condiciones (guías para turistas con discapacidades), las acciones contra el turismo sexual de menores (*Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las medidas de lucha contra el turismo sexual que afecta a los niños*), o para preparar el sector al euro (*Informe final de la conferencia "El euro y el turismo: oportunidades y estrategias para las empresas"* (<http://www.idt-ue.com/graf/turisme7.pdf>), que tuvo lugar en Bruselas, el 16/10/1998). Además de todas las medidas a favor de las PyMEs, a las que las empresas del sector turístico se pueden acoger (*Agenda 2010 for small businesses in the World's largest industry*, que tuvo lugar en Gales, los días 20 y 22 de mayo de 1998 (<http://www.idt-ue.com/graf/turisme8.pdf>) comunicado final de la conferencia que tuvo lugar en mayo de 1998). <http://www.idt-ue.com/ptur.htm>.

¹⁵⁹ PRADOS PÉREZ, E. y SÁNCHEZ BRAVO, A. *La Política Turística en la Unión Europea: Marco Jurídico regulador*. Revista de Estudios Europeo, nº 22. Mayo-agosto, 1999. Pag. 91.

¹⁶⁰ Para lograr un turismo sostenible, se debería lograr un equilibrio entre cinco factores capitales: la satisfacción del turista, los factores económicos, los sociales, los culturales y, por último, los ambientales. En relación con este último, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) se configura como un instrumento de tutela ambiental de especial trascendencia para la protección del medio ambiente. Esta técnica, de carácter eminentemente preventivo, se ha generalizado en Europa a raíz de la aprobación de la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 97/11/CE. *Hacia un Turismo sostenible. Cómo integrar el medio ambiente en el sector turístico*. Documento Propuesta. Abril, 1995.

Posteriormente, y a raíz de la anterior, un grupo constituido por representantes europeos de los espacios protegido del sector turístico y de sus colaboradores, elaboró la *Carta Europea del Turismo Sostenible en los Espacios Protegidos*. Esta Carta compromete a sus firmantes a llevar a la práctica una estrategia local a favor de un turismo sostenible, definido 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 protegidos¹⁶¹.

Además, y también en 1995, la Comisión adoptó un *Libro Verde sobre el papel de la Unión Europea en el ámbito del Turismo*, con el fin de estimular un debate sobre este sector. Sobre la base de dicho Libro Verde, la Comisión presentó una propuesta para un *Primer Programa plurianual a favor del turismo europeo (1997-2000)*, que nunca llegó a ser aprobado, y con el que se pretendía mejorar el conocimiento del sector y su entorno legislativo y financiero, estimular la calidad y la competitividad del Turismo europeo, e incrementar el número de turistas procedentes de terceros países¹⁶².

La *Conferencia Europea sobre Turismo y Empleo de 1997*, fue el punto de partida para analizar la contribución del turismo al crecimiento de la economía europea y, particularmente, a la capacidad de este sector para crear empleo. Desde entonces, el

¹⁶¹ En este sentido, tal y como señala la Carta Europea, la puesta en marcha de un turismo de este tipo, requiere una reflexión global concertada y el refuerzo de todas las interacciones positivas entre la actividad turística y el resto de sectores del territorio <http://www.europac-es.org/pdf/cartturismo.pdf>.

¹⁶² Se trata del Programa PHILOXENIA, que, con base legal en la *Propuesta de Decisión sobre un Primer Programa Plurianual en favor del turismo europeo "PHILOXENIA"*. COM/96/0168 final (DOCE C 222, 31.07.96), tiene como finalidad estimular, mediante la coordinación y la cooperación, la calidad y la competitividad del turismo europeo, con el fin de contribuir al crecimiento y al empleo. Sus objetivos son : Los objetivos específicos del programa son: 1) mejorar el conocimiento en el ámbito del turismo; 2) mejorar el entorno legal y financiero del turismo; 3) aumentar la calidad del turismo europeo; 4) incrementar el número de turistas procedentes de los terceros países. PRADOS PÉREZ, E. y SÁNCHEZ BRAVO, A. *La Política Turística en la Unión Europea: Marco Jurídico regulador*. Revista de Estudios Europeo, nº 22. Mayo-agosto, 1999. Pag. 92. Con estas pautas, el programa propone, por tanto, una serie de objetivos intermedios y objetivos inmediatos, situándose entre estos últimos la promoción del turismo sostenible, que será llevada a la práctica a través de tres acciones concretas: 1) el apoyo a las iniciativas locales dirigidas a mejorar la gestión de los flujos de visitantes y el fomento de su participación en redes; 2) el apoyo a la aplicación de sistemas de gestión respetuosos con el medio ambiente en emplazamientos turísticos; y 3) la organización del premio europeo de turismo c y medio ambiente. Todo ello, con la idea de aumentar la sensibilización ante la cuestión del desarrollo sostenible. VILLARIAS LORCA, M. La puesta en práctica del principio de integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Revista de Estudios Europeos, nº 24. Enero-abril, de 2000. Pag. 99.

empleo se sitúa en primera línea de las acciones prioritarias de la Comisión en el ámbito del Turismo.

En 1999, la Comisión presentó una Comunicación titulada *Incrementar el potencial del turismo como generador de empleo*, en la que plantea la estrategia de actuación comunitaria en el ámbito del Turismo para los próximos años, y sintetiza las acciones comunitarias que afectarán al sector¹⁶³.

Con el fin de garantizar la integración de las estrategias y las acciones comunitarias en el ámbito del Turismo en una perspectiva de desarrollo sostenible, la Comisión se ha comprometido a fomentar y apoyar la plena integración de las preocupaciones medioambientales en la planificación y la práctica del desarrollo turístico. Para ello, se presta especial atención a las iniciativas que introduzcan en el turismo prácticas respetuosas con el medio ambiente, principalmente por parte de las PyMES.

En efecto, el futuro del sector recae 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 permitan no sólo garantizar el futuro económico del sector, sino

¹⁶³ Tal y como establece la *Introducción* de dicha Comunicación, el impulso que dio la Conferencia Europea sobre Turismo y Empleo organizada por la Presidencia luxemburguesa y la Comisión en noviembre de 1997 fue el punto de partida de un renovado esfuerzo por analizar la significativa contribución del turismo para afrontar los decisivos desafíos de Europa en el umbral del siglo XXI. Gracias a su capacidad de aumentar la cohesión entre las regiones europeas, incluidas las regiones más periféricas de la Unión, donde en muchos casos esta actividad representa la principal fuente de ingresos y empleo, el turismo ocupa una posición decisiva para la integración de las economías de las regiones de Europa y el incremento de sus recursos culturales y naturales. La influencia de una serie de factores importantes se va a combinar para ofrecer nuevas posibilidades comerciales a las empresas europeas, especialmente las PyMES, y va a contribuir a aproximar a los ciudadanos europeos y compartir sus valores. Entre ellos cabe mencionar el fenómeno del «envejecimiento demográfico», que transformará profundamente el perfil de la sociedad europea en las próximas décadas. En este sentido, en los próximos veinte años, la población con una edad superior a la edad normal de jubilación (65 años) aumentará en 17 millones; en las décadas posteriores esta cifra continuará creciendo. Por otra parte, la introducción del euro, la conclusión del proceso de liberalización de los transportes y el desarrollo de las redes de transporte, el funcionamiento más eficaz del mercado único y la rápida expansión de las nuevas tecnologías y herramientas disponibles en la sociedad de la información, que continuarán extendiendo la demanda de nuevas actividades y servicios relacionados con el turismo, facilitarán la movilidad de los ciudadanos y contribuirán a una mayor internacionalización de los flujos turísticos europeos. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Incrementar el potencial del turismo como generador de empleo. *Seguimiento de las Conclusiones y Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo*. (1999/C 178/03). DOCE nº C 178/1999, de 23/6/1999. <http://www.idt-ue.com/graf/turisme2.pdf>.

también conservar y gestionar adecuadamente el entorno en el que se desarrolla. En este sentido, el *Quinto Programa de acción en el ámbito del medio ambiente*, vigente hasta el año 2000, ha sido un elemento clave, aunque no previó medidas concretas para integrar las exigencias medioambientales. El Programa se limitó a proponer, en términos generales, acciones-piloto, medidas a nivel local o regional, una mejor gestión y una mayor información¹⁶⁴. Entre las acciones que contempla este Programa, las más relevantes para el sector turístico son: 1) la integración de las consideraciones medioambientales en el turismo: planificación integrada de la utilización del suelo y medidas más estrictas de control de dicha utilización; 2) la definición de un marco para la protección de las zonas sensibles, especialmente del Mediterráneo, el Báltico, los Alpes y las zonas costeras; 3) la mejora de la información ofrecida al turista, que supone una mayor información sobre la situación del medio ambiente, el fomento de nuevas formas de turismo que respeten el medio ambiente o la sensibilización del turista hacia el mismo; y 4) la gestión de los flujos turísticos para respetar la capacidad de transporte de los lugares turísticos¹⁶⁵.

El *Sexto Programa de acción sobre medio ambiente*, titulado “*Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*”, actualmente vigente, a diferencia de su predecesor, establece los objetivos y prioridades medioambientales que van a formar parte de la estrategia de la Comunidad Europea a favor del desarrollo sostenible, determinando los objetivos y prioridades de la política de medio ambiente, y describiendo las medidas que deberán adoptarse. Entre esos objetivos se encuentra el relativo a la promoción de

¹⁶⁴ Por ello no sorprende que el informe interno sobre la aplicación del Quinto Programa (COM (94) 453 final, de 30 de noviembre de 1994) se limitara a mencionar instrumentos financieros comunitarios que hubieran contribuido igualmente a la financiación de los proyectos en el sector del turismo, sin entrar en detalles, y que, del mismo modo, el informe de la Comisión de 1994 sobre las acciones comunitarias que afectan al turismo (COM (94) 74 final, de 6 de abril de 1994), describiera los instrumentos comunitarios generales, en particular los instrumentos financieros ENVIREG y LIFE, que financian proyectos turísticos concretos (DOCE nº C 115, de 1990 y Reglamento 1973/92 del Consejo, DOCE nº L 206, de 1992, respectivamente); la Directiva 76/160, sobre calidad de las aguas de baño (DOCE nº L 31, de 1976); la Directiva 92/43, sobre la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora salvaje (DOCE nº L 206, de 1992); los esfuerzos comunitarios para mejorar la calidad del aire y la economía de la energía; la relación del libro verde de la Comisión sobre el medio ambiente urbano con los aspectos turísticos (COM (90) 218 final, de 27 de junio de 1990). KRÄMER, L. *Integración de los requisitos medioambientales en las demás políticas de la Comunidad Europea*, incluido en “Derecho medioambiental en la Unión Europea”. *op.cit.* Pag. 82.

¹⁶⁵ <http://www.idt-ue.com/ptur.htm>.

mejores prácticas en materia de *planificación y gestión de los usos del suelo*, en tanto que instrumento capaz de ocasionar grandes repercusiones sobre el medio ambiente y provocar una fragmentación de las zonas rurales y presiones en zonas urbanas y costeras¹⁶⁶.

Tal y como señala el *Sexto Programa* medioambiental, en el complejo juego de fuerzas y presiones que dan lugar a los problemas ecológicos, la planificación y gestión de los usos del suelo desempeñan un papel vital. Se trata de un amplio abanico de decisiones, que suelen adoptarse a nivel local y regional, y que determinan el carácter e intensidad de actividades y usos del suelo que, con frecuencia, pueden tener grandes impactos sobre las condiciones medioambientales. Esos impactos pueden ser directos, como la destrucción de hábitats y paisajes, o indirectos, por ejemplo cuando contribuyen a aumentar el tráfico y, por tanto, la congestión, la contaminación atmosférica y la emisión de gases de efecto invernadero. Esos impactos son especialmente preocupantes en zonas urbanas y costeras, que es donde se registra la mayor presión y surgen más conflictos por los usos y explotación del suelo. Por eso resulta tan importante, y así se propone, la promoción y creación de redes de destinos turísticos para impulsar asociaciones activas a favor de un turismo sostenible.

El turismo y el medio ambiente natural están estrechamente relacionados entre sí. Si no se gestionan adecuadamente, la naturaleza y la diversidad biológica, así como el patrimonio cultural, pueden verse seriamente afectados por el desarrollo turístico incontrolado. Zonas frágiles tales como las islas y las zonas costeras y montañosas, son ricas en diversidad biológica y exigen, por ello, una atención especial y unos medios específicos de gestión integrada para hacer frente al desarrollo turístico¹⁶⁷.

Asimismo, los paisajes son sistemas con su propia geología, sus propios usos del suelo, características naturales y artificiales, fauna y flora, cursos de agua y clima, y los

¹⁶⁶ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, titulado '*Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*'. Bruselas, 24/1/2001. COM (2001) 31 final. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2001/es_501PC0031.pdf.

forman y caracterizan las condiciones socioeconómicas y los modelos de asentamiento de la población. La preservación y mejora de los paisajes son importantes para la calidad de vida y el turismo rural, así como para el funcionamiento de los sistemas naturales.

En todo caso, los próximos años, los esfuerzos comunitarios se seguirán centrandos en la elaboración de una estrategia que permita que todos los que intervienen en el sector, en todos sus niveles de responsabilidad, puedan contribuir al debate sobre los objetivos comunes, el intercambio de conocimientos, el fomento de la innovación, y una mayor transparencia y calidad en la planificación y en el proceso legislativo. Todo ello en aras de apoyar el crecimiento sostenible del sector y aprovechar al máximo su potencial de creación de empleos¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Véase a este respecto, MORALES MATOS, G. Impactos ambientales inducidos por el fenómeno turístico en el litoral ibérico e islas hispanolusas. Obra inédita, 2003.

¹⁶⁸ En este sentido, la Comisión Europea tiene previsto presentar en noviembre del año 2002 una Comunicación sobre el Turismo en la Unión Europea. Los servicios de la Comisión, los estados miembros y la industria del turismo están preparando esta Comunicación, que contribuirá a reforzar la competitividad y el desarrollo sostenible de este sector, especialmente, mediante la promoción del uso de las nuevas tecnologías. Concretamente, se han constituido cinco grupos de trabajo que han tratado los temas siguientes: 1) *Facilitar el intercambio y la difusión de la información*, especialmente mediante las nuevas tecnologías; 2) *Mejorar la formación* para aumentar los conocimientos, la competitividad y las oportunidades de empleo en el sector del turismo; 3) *Mejorar la calidad de los productos turísticos*. Es necesaria una gestión integrada de la calidad para tener en cuenta los negocios turísticos, los intereses de los turistas, la población local y el medio ambiente; 4) *Promover la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible del turismo*; y 5) *Gestionar el impacto del uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el sector*. El despliegue de las tecnologías de la sociedad de la información y los nuevos servicios de información y de marketing *on-line* están afectando al sistema de comercialización, ventas y reservas del turismo. Por ello, la Comisión Europea está llevando a cabo estudios sobre las nuevas tecnologías, el impacto del comercio electrónico en la industria del turismo y las necesidades del sector. <http://www.idt-ue.com/ptur.htm>.

2.7) LA POLÍTICA COMUNITARIA DE COHESIÓN

2.7.1) Descripción de la política

La Unión Europea está formada por regiones con características diversas pero unidas por un proyecto común¹⁶⁹. El extraordinario interés existente por el hecho regional se debe fundamentalmente a la importancia de la base geográfica y económica que éstas conforman, así como a su riqueza cultural, al despertar del sentimiento regionalista y a las disparidades territoriales y de renta entre las mismas¹⁷⁰.

Esta diversidad regional se traduce en diferencias importantes en lo que a nivel y calidad de vida se refiere, cuya superación progresiva se plantea como posible a través de la Política Regional¹⁷¹.

A pesar de que, desde el comienzo del proceso de construcción europea las diferencias entre los Estados miembros eran graves¹⁷², el proyecto comunitario se diseñó sin

¹⁶⁹ El hecho regional europeo tiene una gran solidez histórica, cultural y económica, fundada en buen medida, en la diversidad del territorio y del clima. Es clásico acudir a la duplicidad de orientaciones, de modo que Europa es a la vez: 1) la Europa mediterránea, latina, católica, con clima benigno y agricultura predominantemente intensiva, especializada en frutas, y 2) la Europa atlántica, sajona, reformada, con clima nórdico y agricultura predominantemente extensiva, especializada en ganadería. El primer motivo de la diversidad de las regiones europeas es, por tanto, esta dualidad geográfica. El segundo motivo de diversidad radica en la misma existencia de los Estados, puesto que en sus orígenes puede haber razones territoriales, culturales, políticas, militares y económicas. Además, la propia existencia de la comunidad estatal, con la consiguiente unidad de fenómenos políticos, lingüísticos y de comunicación, y de los mercados nacionales que estuvieron vigentes durante siglos, conllevaron la fragmentación de Europa. La tercera fuente de diversidad entre las regiones europeas es el grado en que es reconocida su especificidad por los propios Estados miembros. El hecho regional y su reconocimiento político, tienen más o menos significación en función de la potencia de la personalidad de las regiones y del modo de organización de los Estados. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1999): *Portrait des régions*. Luxemburgo. EUROSTAT. Incluido en BRUNET, F. *op.cit.* Pag. 591.

¹⁷⁰ BRUNET, F. *op.cit.* Pag. 590.

¹⁷¹ La Política Regional puede definirse como aquella que busca la superación progresiva de las diferencias de desarrollo existentes entre los territorios, pues su surgimiento se debe precisamente a la existencia de este hecho, estos es, a los desequilibrios regionales. PAREJO ALFONSO, L. *La política regional en la Comunidad Europea*. Incluido en ENTERRÍA E. *et.al.* "Tratado de Derecho Comunitario Europeo" *op.cit.* Pag. 573 y ss.

¹⁷² Esto se ponía de manifiesto especialmente en dos tipos de regiones: 1) las zonas rurales con bajo desarrollo, en las que la economía depende fuertemente de la agricultura. Se caracterizan por un bajo

intención expresa de resolución de los desequilibrios que tales diferencias producían. En efecto, el Tratado de Roma de 1957 no contemplaba ningún compromiso concreto sobre *Cohesión*, pero en su Preámbulo se estableció lo siguiente: "Los Estados miembros están preocupados por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas", debido principalmente a la falta de desarrollo de las políticas regionales de los Estados miembros por la creencia de que la apertura de los mercados y la consiguiente integración de las economías de los Estados, conllevaría, por sí misma, un crecimiento económico en todos ellos, y con ello, el reequilibrio de las economías o al menos, una situación propicia para que, con las herramientas suficientes, éstos pudieran afrontar el problema por sí mismos. Además, los problemas se localizaban en zonas concretas, como el caso del *Mezzogiorno* italiano, lo que hacía innecesaria una actuación común¹⁷³.

Por lo tanto, aunque la Cohesión Económica y Social no estaba incluida en la parte normativa de aquel Tratado¹⁷⁴ y, en consecuencia, no tenía carácter imperativo, sí suponía una declaración de intenciones, y en esa dirección iría, como se verá, su posterior desarrollo¹⁷⁵.

nivel de ingresos, una alta tasa de desempleo y subempleo y apreciables insuficiencias en la infraestructura pública; y 2) las zonas en las que la riqueza descansa en industrias que han entrado en un proceso de crisis (como el caso del carbón, la siderurgia, la construcción naval y el sector textil). Se caracterizan por contar con una estructura industrial desfasada y una apreciable tasa de empleo. PAREJO ALFONSO, L. *La política regional en la Comunidad Europea*. Incluido en ENTERRÍA E. *et.al.* "Tratado de Derecho Comunitario Europeo". *op.cit.* Pag. 576.

¹⁷³ PAREJO ALFONSO, L. *La política regional en la Comunidad Europea*. Incluido en GARCÍA DE ENTERRÍA E. *et.al.* "Tratado de Derecho Comunitario Europeo". *op.cit.* Pags. 576 y 577 y COMUNIDAD DE MADRID. CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y HACIENDA. "Guía práctica sobre las políticas de la Unión Europea". Vol. II. Info-Point Europa. Madrid, 2000. Pag. 14.

¹⁷⁴ Algunos preceptos (art. 2; art. 80.2; art. 92; y el art. 130 del Tratado de 1957) hacían alusión más o menos directa al tema de la cohesión, pero en todo caso, evidenciaban la falta de interés en la articulación de una política regional paralela a las sí expresamente previstas para las áreas social, agrícola y de transportes, quedando en manos de los Estados miembros. PAREJO ALFONSO, L. *La política regional en la Comunidad Europea*. Incluido en GARCÍA DE ENTERRÍA E. *et.al.* "Tratado de Derecho Comunitario Europeo". *op.cit.* Pags. 577 y 578.

¹⁷⁵ Esta falta de regulación expresa se debió, fundamentalmente, a que, en el momento en que se firmaron los Tratados, los constituyentes comunitarios pensaron que el mero funcionamiento del Mercado Común sería suficiente para salvar cualquier desequilibrio regional. MOLINA DEL POZO, C. F. "Manual de Derecho de la Comunidad Europea". Trivium. 3ª edición. Madrid, 1997. Pag. 718.

No obstante la falta de compromiso normativo, los desequilibrios entre regiones aumentaban cada vez más, y así, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros acordaron en el *Consejo Europeo de París* de 1972, conceder absoluta prioridad a la eliminación en la Comunidad de las disparidades regionales y estructurales que pudieran afectar a la Unión Económica y Monetaria.

Sin embargo, la Política Regional comunitaria no surgió hasta 1975¹⁷⁶, con la aprobación del Reglamento del *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER), destinado a corregir los principales desequilibrios de la Comunidad derivados del predominio agrícola, las limitaciones industriales y el subempleo estructural; así como con la creación del *Comité de Política Regional*, al que se asigna la función de examinar los problemas relativos al desarrollo regional, los progresos realizados para su solución y las medidas de política regional necesarias para la realización de los objetivos regionales de la Comunidad. En este momento, por lo tanto, las disparidades regionales dejaron de considerarse como un problema exclusivo de cada uno de los Estados miembros para tratarse desde la política regional comunitaria, aunque se entendiera como subsidiaria de las políticas regionales de ámbito nacional.

A partir de 1979 comenzaron las sucesivas reformas del FEDER, así como la coordinación de las medidas puestas en funcionamiento por las diferentes políticas sectoriales de la Comunidad, culminando en 1988, con el lanzamiento definitivo de la Política Regional a través de la reforma de los Fondos Estructurales¹⁷⁷ (en adelante,

¹⁷⁶ Hasta 1974, el estado de la Política Regional podría resumirse en tres puntos: 1) Ausencia de Política Regional en los Tratados; 2) Intento de articular una Política Regional comunitaria sobre la base de la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros y desarrollo de una propia Política Regional Comunitaria, sirviéndose para ello de diversos instrumentos, como la creación del Comité permanente de Política Regional, el establecimiento de Programas regionales plurianuales; fijación de medidas financieras compensadoras y coordinación de las instituciones financieras comunitarias con las políticas regionales de desarrollo económico; y 3) Realización, por la Comunidad, de las únicas actuaciones dotadas de eficacia jurídica: control de las ayudas nacionales para el desarrollo regional con base en el art. 92 del TCCE; intervención financiera con alcance regional del Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (sección orientación) y el Banco Europeo de Inversiones. GÓMEZ BARAHONA, A. y PRIETO ÁLVAREZ, T. *Cohesión Económica y Social*. CALONGE VELÁZQUEZ, A. "Políticas Comunitarias". Lex Nova. Valladolid, 2002. Pag. 501.

¹⁷⁷ Con la primera reforma del FEDER, que se produjo en 1979 (Reglamento nº 21/1979, de 6 de febrero; DOCE nº L 35, de 9 de febrero de 1979), se aumentó su dotación presupuestaria, lo que permitió llevar a cabo acciones comunitarias específicas de desarrollo regional, no unidas a las acciones nacionales. La segunda reforma del FEDER se produjo en 1984 (Reglamento 1787/84, de 19 de junio; DOCE nº L 169, de 28 de junio de 1984). Aunque se continúa con la línea marcada por la primera reforma, a partir de este

FFEE), lo que viene provocado fundamentalmente por dos elementos¹⁷⁸: 1) *la adhesión a la Comunidad de Estados con las regiones más pobres*, elemento que vuelve a cobrar especial importancia de cara a la ratificación del Tratado de Niza; y 2) *la entrada en vigor del Acta Única Europea* que, a través de los artículos 130 A y 130 E, normativizó la Política Regional comunitaria fortaleciendo el desarrollo de los objetivos de cohesión económica y social de los Estados miembros. A partir de ese momento, la Política Regional pasó a denominarse de *Cohesión Económica y Social*, a través de su regulación en el Título V de la Parte Tercera del Tratado¹⁷⁹. En este sentido, las

momento la dotación presupuestaria se resolverá por medio de un sistema de horquillas, de la forma que cada Estado miembro tendrá asignados dos porcentajes límites de recursos del fondo a los que potencialmente podría acceder, uno superior y otro inferior, de tal forma que el límite máximo se le concedería al Estado en función de la adecuación de los proyectos nacionales de desarrollo regional con las prioridades de la política regional comunitaria. También se introdujeron una serie de programas comunitarios que señalan las prioridades seguidas en la Comunidad en esta materia. *La reforma de los Fondos Estructurales de 1988* anunciada por el artículo 130 D del Acta Única se lleva a cabo a través de 5 Reglamentos: Reglamento 2052/88/CEE, sobre las funciones de los Fondos y su coordinación con el Banco Europeo de Inversiones y con el Nuevo Instrumento Comunitario (DOCE nº L 185, de 15 de julio de 1988); el Reglamento 4253/88/CEE, sobre disposiciones de aplicación del Reglamento anterior (DOCE nº L 374, de 31 de diciembre de 1988); Reglamento 4254/88/CEE, sobre disposiciones de aplicación del FEDER (DOCE nº L374, de 31 de diciembre de 1988); Reglamento 4255/88/CEE, sobre disposiciones de aplicación del FSE (DOCE nº L374, de 31 de diciembre de 1988); y Reglamento 4256/88/CEE, sobre aplicación del FEOGA (DOCE nº L 374, de 31 de diciembre de 1988). En 1993, se produce un nuevo cambio en la acción regional de la Comunidad, con la aprobación de seis nuevos Reglamentos para la regulación de los Fondos Estructurales entre 1994 y 1999: Reglamento IFOP 2080/93, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca; Reglamento marco 2082/88, por el que se modifica el Reglamento 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes; Reglamento de coordinación 2082/93, que modifica el Reglamento 4253/93, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes; Reglamento del FEDER 2083/93, que modifica el Reglamento 4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional; Reglamento del FSE 2084/93, que modifica el Reglamento 2052/88, en lo relativo al Fondo social Europeo; Reglamento FEOGA-orientación 2085/93, que modifica el Reglamento 4256/88, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo relativo al FEOGA-orientación. MOLINA DEL POZO, C. F. "Manual de Derecho de la Comunidad Europea". Trivium. 3ª edición. Madrid, 1997. Pag. 718 y ss. Tras esto se han producido *otras tres reformas*: la de 1993, tras el consejo de Edimburgo, la de 1999, tras el Consejo Europeo de Berlín, y la del período que va del año 2000 al 2006, introducido por la Agenda 2000.

¹⁷⁸ Los grandes principios sobre los que se fundamentó la reforma de los FFEE de 1988 fueron los siguientes: 1) coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros; 2) consideración de las implicaciones regionales de las restantes políticas comunitarias, evaluando los impactos territoriales de las mismas; y 3) intervención financiera en las regiones. BRUNET, F. *op.cit.* Pag. 605.

¹⁷⁹ En este sentido, el *Acta Única Europea* introdujo por primera vez el término "*cohesión económica y social*" en el proceso de construcción de Europa, estableciendo con ello un compromiso de resolución del problema de desequilibrio regional. Los artículos 103 A y B del AUE señalan como finalidad de esta política la promoción de "un desarrollo armonioso en el conjunto de la Comunidad", instando, además, a los Estados a conducir tanto su política económica como la coordinación dirigida a conseguir ese

primeras políticas regionales que se adoptaron buscaron la desviación de la inversión de las regiones más prósperas a las más necesitadas¹⁸⁰.

desarrollo armonioso, así como el del Mercado Común. La creación de un Mercado Único a través de una unión aduanera entre los Estados miembros supone, de manera inevitable, la reducción de las industrias relativamente ineficientes y la prosperidad, por el contrario, de las más eficientes, produciendo consecuencias para el desarrollo regional, puesto que si una serie de industrias no son competitivas se produce desempleo, lo que, a su vez, puede conllevar una recesión de la actividad económica de una región concreta. Además, las regiones situadas en la periferia de los nuevos Estados miembros pueden sufrir desviaciones en su comercio debido al establecimiento progresivo de una tarifa externa común y a la eliminación simultánea de las barreras arancelarias internas. Por otro lado, la PAC ha producido situaciones contrarias a esta política de apoyo a los Estados más débiles, privilegiando a los agricultores más eficientes, que suelen ser también los que menos necesitan las ayudas. Finalmente, esos objetivos de cohesión de las políticas regionales y sociales de la Comunidad se contradicen claramente con la política de competencia de la Comunidad, destinada a impedir que los Gobiernos ayuden a las industrias menos competitivas de las regiones más pobres. MOXON BROWNE, E. *Viviendo en el filo: las tensiones entre el centro y la periferia en la Comunidad Europea*. Incluido en ARENILLA, M; LOUGHLIN, J. y TOONEN, T. "La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental". Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. Granada, 1994. Pág. 52 y ss. Además, el concepto de cohesión económica y social fue retomado por el *Tratado de Maastricht* para lograr el progreso de los miembros menos desarrollados a través del entonces ya establecido Fondo de Cohesión Económico y Social que, superando la filosofía de los demás fondos estructurales, constata la existencia de dos Europas distintas -una rica, tecnológicamente avanzada, y otra menos rica y por tanto, menos competitiva- y busca su convergencia. En este sentido, el Protocolo número 28 anejo al Tratado de la Comunidad Europea tras su reforma por el *Tratado de Ámsterdam*, que regula la materia en la Tercera Parte del Título XVII (artículos 158 y ss), recuerda que entre los medios de que se ha dotado a la Unión está el "*fortalecimiento de la cohesión económica y social entre los Estados miembros*", que figura entre los fines de la Comunidad recogidos en el artículo 2 TCCE. En este sentido, las políticas sobre las que se centra el estudio para la consecución del objetivo del artículo 158 TCCE son: el mercado interior, política social y de empleo, formación profesional y desarrollo de los recursos humanos, agricultura y pesca, transportes, telecomunicaciones y energía (incluidas las redes transeuropeas), medio ambiente, competencia y ayudas estatales, política industrial y PyME e investigación y desarrollo tecnológico. PELÁEZ MARÓN, J. M. "Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea". Tecnos. Madrid, 2000. Pag. 290 y ss.

¹⁸⁰ Este hecho provocó la institucionalización de la política regional y, por ende, su instrumentalización política. En efecto, las políticas de desarrollo regional han sido incorporadas institucionalmente en los diferentes países de dos formas: como *gobiernos regionales* y a modo de *organismos especiales*. El gobierno regional puede adquirir la forma fuerte del federalismo alemán, o la más débil de las regiones planificadas, como en Francia e Italia. El sistema español es relativamente débil en términos formales, pero la presión de las fuerzas nacionalistas catalana y vasca asegura la continuación de las demandas para el desarrollo de la autonomía. En el Reino Unido, desde 1979, los gobiernos se han resistido con fuerza al regionalismo o a cualquier concesión al nacionalismo periférico. El gobierno regional es un ámbito en el que los actores políticos, económicos y sociales se movilizan para promover el desarrollo, y un ámbito de diálogo entre los interlocutores sociales y el gobierno territorial. Sin embargo, los gobiernos regionales encuentran dificultades a la hora de constituirse institucionalmente y de situarse como fuerzas políticas y agentes administrativos eficaces. Además, existen otras dificultades añadidas, pero no menos importantes, como la producida por las burocracias nacionales reacias a los cambios de funcionamiento. En lo que a los organismos especiales se refiere, éstos pueden ser de naturaleza semi-independientes o designados para ese fin, acumulando técnicas y conocimientos especializados, dedicándose al aprendizaje institucional y centrándose en una tarea. En todo caso, confiar el desarrollo regional a organismos especializados, agencias, también puede ser un medio de despolitizar la función de desarrollo en dos sentidos: para acabar con la manipulación política y las prácticas clientelares, al quedarse las decisiones en manos de expertos técnicos; y para conseguir la separación entre el desarrollo económico y las consideraciones sociales. KEATING, M. *Modelos de desarrollo regional*. Incluido en ARENILLA, M. *et al.* "La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental". Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. Granada, 1994. Pags. 215-232.

La firma del Tratado de Maastricht supuso un gran impulso en materia de cohesión, pues ésta deja de ser únicamente una política comunitaria para convertirse en objetivo de la Comunidad. El Título XIV (que sustituye al antiguo Título V), mantiene la parte esencial de la regulación, aunque introduciendo algunas modificaciones, entre las que destacan las siguientes:

- 1) Inclusión del párrafo segundo del art. 130 B (actual segundo párrafo del art. 159 TCCE), según el cual, cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en ese artículo hayan contribuido a ello¹⁸¹.

¹⁸¹ Hasta este momento, dos han sido los informes aprobados: 1) *Primer Informe de 1996*, en el que se señalaban como objetivos prioritarios de la política de cohesión, además de la creación de empleo y la competitividad, los de protección del medio ambiente y la igualdad entre hombres y mujeres, que actualmente se señalan, precisamente, como objetivos preferentes en el Preámbulo del Reglamento Marco de los FFEE de 1999; y 2) *Segundo Informe, de 2001*, que dedica su segunda parte a la contribución de las políticas a la cohesión. En este informe, se plantea la Comisión, como reto, que la reforma futura de las políticas de cohesión debería acompañarse de un reforzamiento de las acciones que miran a garantizar que las otras políticas comunitarias contribuyan a la cohesión en la medida de lo posible, sin perjuicio de la persecución de los objetivos principales para los cuales fueron concebidas. GÓMEZ BARAHONA, A. y PRIETO ÁLVAREZ, T. *Cohesión Económica y Social*. CALONGE VELÁZQUEZ, A. "Políticas Comunitarias". Lex Nova. Valladolid, 2002. Pags. 515 Y 517. Además, durante la reunión del Consejo de la Unión Europea de 11 de junio de 2001, la Comisión tomó nota de las inquietudes expresadas por los Estados miembros y países candidatos y, en particular, del memorándum presentado por la delegación española sobre las consecuencias de la ampliación en la cohesión económica y social. Asimismo, señaló que continuaría sus trabajos de los que informaría con regularidad al Consejo y que prepararía el *Tercer Informe sobre la cohesión* con el fin de elaborar las propuestas necesarias para la continuidad de la política de cohesión después de 2006. Además, el *Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social de 30 de enero de 2002*, tiene dos objetivos principales: 1) actualizar el análisis sobre la cohesión económica y social presentado en el segundo informe sobre la cohesión de enero de 2001 y examinar por primera vez las disparidades en una Unión de veinticinco miembros, incluidos los diez nuevos Estados que, según las conclusiones del Consejo de Laeken, podrán adherirse a la Unión en 2004 si se mantiene el actual ritmo de negociación; y 2) presentar el estado del debate sobre la futura política de cohesión después de 2006, suscitado por la publicación del segundo informe y preparar las próximas etapas. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación de la Comisión. Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social. Bruselas, 30/1/2002. COM (2002) 46 final. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim1/com_2002_046_es_acte.pdf.

- 2) Impulso de la tarea consultiva del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, como reflejo de la toma de conciencia efectiva del hecho regional, especialmente a través de la creación de este último órgano.
- 3) Previsión de un Fondo específico, el *Fondo de Cohesión*, al servicio del nuevo objetivo comunitario de fortalecimiento de la cohesión económica y social de la Comunidad y de la solidaridad entre los Estados miembros, para lo cual, aportará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras de transporte, según el propio art. 130 D (actual segundo párrafo del art. 161 TCCE).

La Agenda 2000 ha supuesto, en materia de política de cohesión, un punto de inflexión, pues por un lado ha marcado el final de una etapa, y por otro, el comienzo de otra nueva, ante los nuevos desafíos que se presentan con la adhesión de los países PECO¹⁸².

En este documento se recogieron una serie de objetivos, programas y acciones, con el fin de reforzar las políticas comunitarias y de dotar a la Unión Europea de un marco estable financiero para el nuevo período que va del año 2000 al 2006¹⁸³. En este sentido,

¹⁸² Es evidente que la ampliación de la Unión con los países de Europa Central y Oriental (PECO) y Chipre, implica una notable agravación de las disparidades en su seno, con las consiguientes dificultades para el logro de la cohesión económica y social. De ahí que la Agenda 2000, además de los dictámenes sobre las diferentes solicitudes de adhesión, contenga la opinión de la Comisión con respecto al inicio del proceso, y en concreto, recomendaciones para intensificar la preparación de los países candidatos. Con ese fin, desde el año 2000 han entrado en vigor nuevas ayudas: Programa PHARE, que dispondrá de 10,92 millones de euros para la ayuda a la preadhesión entre 2000 y 2006; el Instrumento Estructural de Preadhesión (IEPA), destinado a los sectores de medio ambiente y transportes (7,28 millones de euros); y el instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD), que contará con 3,64 millones de euros. GÓMEZ BARAHONA, A. y PRIETO ÁLVAREZ, T. *Cohesión Económica y Social*. Incluido en CALONGE VELÁZQUEZ, A. "Políticas Comunitarias". Lex Nova. Valladolid, 2002. Pags. 513 y ss.

¹⁸³ Los objetivos de las políticas estructurales son los siguientes, variando en cada período: 1) objetivos 1988-1999: desarrollo económico, fuerza de trabajo y agricultura, como grandes problemáticas estructurales de la comunidad Europea. Seis objetivos: nº1, fomento del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; nº2, reconversión de las regiones o partes de éstas gravemente afectadas por el declive industrial; nº3, facilitación de la inserción de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral; nº4, facilitación de la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción; nº5, aceleración de la adaptación de las estructuras agrarias y reestructuración de la pesca; y nº6, regiones con muy baja densidad; 2) objetivos 2000-2006: las perspectivas de reforma y de ampliación de la Unión, según se contemplan en la Agenda 2000

la reforma de la política regional comunitaria puesta en marcha por la Agenda 2000 se concretó en la aprobación de veinte textos legislativos, conocidos como paquete legislativo Agenda 2000, que en materia de cohesión se materializó en la aprobación del Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, que derogó el Reglamento Marco de 1988, modificado, a su vez, en 1993, y en los nuevos Reglamentos verticales relativos al FEDER (1783/1999), al FSE (1984/1999), y al IFOP (1263/1999); así como del Reglamento de desarrollo rural 1257/1999, que cubre el FEOGA. Además, el Reglamento 1264/1999, que modifica el Reglamento 1164/1994, por el que se había creado el Fondo de Cohesión.

Tras las sucesivas reformas, el Tratado de la Comunidad actualmente vigente regula la Política de Cohesión Económica y Social en su Título XVII (antiguo Título XIV), artículo 158 a 162 TCCE (antiguo artículo 130). Para lograr el objetivo de cohesión, la Comunidad se ha propuesto reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales (art. 158 TCCE). Por ello, al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad, así como al desarrollar el mercado interior, se ha de tener en cuenta en todo momento el objetivo de la cohesión económica y social, participando en su consecución (art. 159 TCCE)¹⁸⁴.

En todo caso, esa consecución será apoyada por la Comunidad a través de los *Fondos Estructurales*, del *Banco Europeo de Inversiones*, y de *otros instrumentos financieros*,

(COMISIÓN EUROPEA (1997): "Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia". Boletín de la Unión Europea, suplemento 5/97), introducen cambios en los objetivos de las políticas estructurales, que se reducen a tres, y en sus recursos: n°1, ayuda a las regiones cuyo nivel de desarrollo es inferior al 75% de la media comunitaria; n°2, apoyo a la conversión económica y social de las zonas que experimenten dificultades estructurales, incluidas las situadas en los Estados miembros más prósperos; y n°3, consolidación de los planes de acción para el empleo de los Estados miembros, tras la reforma del FSE. BRUNET, F. *op.cit.* Pag. 609 y ss.

¹⁸⁴ Como a cualquier medida de fomento le corresponde el control de los medios financieros que a ella se destinen, la Comunidad se propone vigilar con regularidad el progreso realizado en este campo y a estudiar todas las medidas que sean necesarias al respecto (Protocolo n° 28 sobre la cohesión económica y social). Por ello, el artículo 159 TCCE, dispone que cada tres años la Comisión deberá presentar un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios establecidos han contribuido a ellos. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. "Fondos,

que se analizan a continuación, no sin antes señalar que aunque la Política de Cohesión de la Comunidad se realice fundamentalmente gracias al apoyo financiero de éstos instrumentos, esta Política, debido a su carácter horizontal, y por constituir, además, un objetivo general de la Comunidad, se integra en prácticamente todas las acciones de la Comunidad, que la deben tener presente para la consecución de otros fines, a través de los cuales también se desarrolla, como por ejemplo las acciones sobre política medioambiental, o las adoptadas con el fin de mejorar las infraestructuras de una región, determinadas medidas que condicionan el desarrollo turístico, todas ellas, al fin, medidas de ordenación del territorio y urbanismo.

Esto significa que el objetivo de la Cohesión Económica y Social se ha convertido en un *elemento esencial* en el proceso de construcción europea que no puede faltar en el desarrollo de cualquier acción o en la adopción de cualquier medida por parte de las instituciones Comunitarias, o que, sin ser desarrolladas por éstas, afecten a las regiones que la integran.

Y así, en este sentido, algún organismo supracomunitario, como el Consejo de Europa, tal y como se señaló en el Capítulo I, adoptó, en 1983, la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* con la intención de alcanzar, entre otros, el objetivo del desarrollo socioeconómico equilibrado a escala regional, teniendo en cuenta las especificidades propias de cada región. Esta Carta, enumera una serie de objetivos particulares en relación con regiones rurales, urbanas, fronterizas, de montaña, costeras, e insulares que siguen la línea trazada por los trabajos de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio¹⁸⁵.

iniciativas y programas comunitarios. Breve guía sobre las características, procedimientos de aprobación y control de eficacia de los principales apoyos financieros comunitarios. Colex. Madrid, 2001. Pag. 20.

¹⁸⁵ En relación con dichas zonas, la *Carta* establece los siguientes principios: 1) *Regiones rurales*: dada su prioritaria función agrícola, es indispensable crear una condición de vida aceptable en el campo, tanto sobre el plano económico, socio-cultural y ecológico, como en materia de infraestructuras y de equipamientos, distinguiendo aquellas regiones rurales subdesarrolladas y periféricas de aquellas próximas a las grandes concentraciones urbanas; 2) *Regiones urbanas*: presentan el problema del control de su crecimiento. Una estructura urbana equilibrada necesita la puesta en marcha de Planes de ocupación de suelo y de medidas que orienten el desarrollo de la actividad económica hacia la mejora de la condición de vida de sus habitantes, con especial atención a la promoción del transporte público y a medidas que frenen la huida de los habitantes del centro hacia los suburbios de la ciudad; 3) *Regiones fronterizas*: necesitan, quizá en mayor medida que otras, una política coordinada entre los Estados, una política que coadyuve a la apertura de las fronteras, a la generación de procedimientos de consulta y cooperación transfronteriza y a la utilización común de los equipamientos de infraestructura; 4) *Regiones*

2.7.2) *La financiación estructural para la consecución del objetivo comunitario de cohesión económica y social*

A partir del tratado de Maastricht, el objetivo de Cohesión Económica y Social se convierte en el prioritario de la nueva Unión en cuanto que trata de garantizar la solidaridad comunitaria para con los países, regiones y grupos de población menos favorecidos a través de toda una serie de medidas, entre las que se encuentran: la distribución equitativa de los beneficios de la unificación europea; la corrección de los desequilibrios actuales y de las potenciales fuentes de distorsión de la competencia que provocan migraciones forzosas; la terminación del proyecto de creación de un mercado europeo de empleos destinados a las categorías más amenazadas; la aceleración de la aproximación de los niveles económico y social de los países menos desarrollados para que se puedan adherir plenamente a la Unión económica y monetaria y aceptar sus disciplinas; la contribución activa al crecimiento, la competitividad y el empleo de la Unión Europea con obras de infraestructura y proyectos de formación; y, finalmente, la aceleración de las reformas estructurales necesarias para preparar a Europa para el tercer milenio¹⁸⁶.

La realización del objetivo de cohesión económica y social trata de ser el resultado de las políticas y de las acciones de la Comunidad y de los Estados miembros, tal y como

de montaña: la conservación y desarrollo de estas regiones debe tener un lugar específico dentro de la política de ordenación del territorio dada la importancia de éstas a escala económica, social, cultural, ecológica y como reserva de recursos naturales; 5) Aquellas *regiones* que, fundamentalmente, por razones históricas presentan *condiciones de vida y trabajo con un progreso menor a la media* o que corren el riesgo de quedarse atrasadas debido a los cambios experimentados en su base económica, precisan de una ayuda particular que tenga en cuenta estas disparidades. 6) *Regiones en declive*: es necesario desarrollar políticas específicas a favor de aquellas regiones donde la actividad económica se ha ralentizado a consecuencia de la reestructuración industrial y del envejecimiento de sus equipamientos e infraestructuras, y de la nueva división internacional del trabajo; 7) *Regiones costeras e islas*: el desarrollo del turismo de masas y del transporte, junto con la industrialización de las zonas costeras, de las islas y del mar, justifican la puesta en marcha de políticas específicas con el fin de garantizar un desarrollo equilibrado y una urbanización coordinada, que tengan en cuenta las exigencias dictadas por la protección del entorno natural y las características regionales. CONFERENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES RESPONSABLES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. CONSEIL DE L'EUROPE. "Carte Européenne de l'aménagement du territoire". Charte de Torremolinos. Adopté le 20 de mai 1983, á Torremolinos, Espagne.

¹⁸⁶ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. "Fondos, iniciativas y programas comunitarios. Breve guía sobre las características, procedimientos de aprobación y control de eficacia de los principales apoyos financieros comunitarios". Colex, Madrid, 2001. Pags. 17 y 18.

señala la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de noviembre de 1999¹⁸⁷, pero sin someter, ni los medios ni los resultados, a procedimientos específicos, de tal manera que la única obligación establecida por el Tratado al respecto es la presentación de informes trienales sobre la política de cohesión económica y social que la Comunidad esté llevando a cabo.

Para alcanzar el objetivo de Cohesión Económica y Social, la Comunidad dispone, por tanto, y como ya se ha dicho anteriormente, de varios medios: 1) *los Fondos Estructurales*: las medidas estructurales se aplican principalmente mediante instrumentos presupuestarios y normalmente con la intervención del Banco europeo de Inversiones (BEI) y de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA); 2) *el Fondo de Cohesión*¹⁸⁸; y 3) *otros* como la articulación y coordinación de las políticas nacionales orientadas al logro de ese objetivo; la formulación y desarrollo de las políticas y acciones comunitarias, de tal forma que todas ellas tengan en cuenta ese objetivo sin general efectos contrarios que agraven las desigualdades regionales; y la incidencia en la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, corrigiendo los mayores gravámenes que dicho sistema genera en los Estados menos prósperos.

2.7.3) *Evolución histórica de las medidas estructurales comunitarias*

La política de Cohesión Económica y Social, y con ella la propia existencia de los Fondos Estructurales, ha ido evolucionando paralelamente a las grandes etapas de la construcción europea.

¹⁸⁷ Asunto *Portugal C. Consejo* (C-149/96), apartado 86. <http://curia.eu.int/en/recdoc/indexaz/index.htm>.

¹⁸⁸ La forma de financiación de estas medidas puede ser diversa, pues existen: instrumentos presupuestarios de la Unión consistentes en subvenciones no reembolsables, en las que se encuentra el FEDER, el FEOGA “orientación”, el IFOP y el Fondo de Cohesión; el instrumento mixto en que consiste la Comunidad del Carbón y del Acero; y el instrumento de préstamo en que consiste el BEI. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “Fondos, iniciativas y programas comunitarios. Breve guía sobre las características, procedimientos de aprobación y control de eficacia de los principales apoyos financieros comunitarios”. *op.cit.* Pags. 14 y 15.

Los orígenes de los Fondos Estructurales y, en general, de todas las medidas dirigidas a la convergencia regional se remontan al Tratado de Roma de 1957 y a su enunciado relativo a la misión de la Comunidad de asegurar un “desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”. Pero este objetivo de “redistribución” entre regiones ricas y pobres de la Comunidad no cobró entidad propia hasta 1975, con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)¹⁸⁹, si bien, en un primer momento, sólo financiaba el reembolso del coste de las medidas nacionales de política regional en función de las cuotas nacionales establecidas por el Consejo de Ministros.

El problema de la convergencia regional fue abordado por la Unión Europea en tres momentos clave: en 1972, por la incorporación a la misma del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; en 1981 fue Grecia, y finalmente, en 1986, por la unión de España y Portugal, planteándose con ellos la cuestión del equilibrio entre las zonas geográficas con diferente desarrollo industrial¹⁹⁰.

Cuatro han sido las reformas de los Fondos que han marcado su desarrollo:

1) *Reforma de 1984*: Se produjeron dos modificaciones importantes, una de carácter técnico, la sustitución de las cuotas nacionales globales por horquillas indicativas por país, y otra de carácter político, la concesión del 20% de los créditos del FEDER directamente a programas comunitarios aprobados por iniciativa de la Comisión

¹⁸⁹ El artículo 130 C del Tratado (actual artículo 160 TCCE), confiere al FEDER el objetivo de “contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive”. COMITÉ DE LAS REGIONES. “Dictamen sobre el noveno y décimo informes anuales de los Fondos Estructurales (1997 y 1998) FEDER-FSE-FEOGA-IFOP”. Unión Europea. Bruselas, 2000. (CDR 220/99 fin, de 12 y 13 de abril de 2000). Pag. 2.

¹⁹⁰ Con objeto de ayudar a Grecia y a las regiones meridionales de Francia e Italia a hacer frente a la competencia que planteaban los recién integrados miembros de la Comunidad, España y Portugal, surgen por primera vez los denominados programas integrados mediterráneos (PIM) que establecían medidas concertadas y coordinadas de desarrollo de carácter plurianual. Entre 1986 y 1992, se destinaron a este fin más de 6.000 millones de Ecus. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “Fondos, iniciativas y programas comunitarios. Breve guía sobre las características, procedimientos de aprobación y control de eficacia de los principales apoyos financieros comunitarios”. *op.cit.* Pag. 15.

Europea, lo que produjo que el Consejo Europeo otorgara una competencia de iniciativa financiera a la Comisión Europea, y con ello, el inicio de la construcción del principio de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros.

2) *Reforma de 1988*¹⁹¹: Desde 1988 hasta 1992 se suceden etapas de reforma de los FFEE, reforzándose las medidas estructurales de tal manera que se duplica la ayuda comunitaria a las regiones desfavorecidas.

Las diferentes propuestas de la Comisión sobre la necesidad de una nueva reforma de los FFEE, de modificación del Reglamento financiero, de control de la política agrícola común, de los nuevos recursos propios y de la corrección de los desequilibrios presupuestarios, concluyeron en la reforma financiera llevada a cabo por el Consejo Europeo de Bruselas de 11,12 y 13 de febrero de 1988, en el que se aprobaron las grandes líneas de reforma financiera de la Comunidad con tres orientaciones básicas¹⁹²: a) la relativa al acuerdo sobre la concesión a la Comunidad de los recursos suplementarios para que pudiera alcanzar correctamente sus

¹⁹¹ Ha de tenerse en cuenta que en 1987, el Acta Única Europea hizo mención por primera vez a la cohesión económica y social como prioridad de la Comunidad. En esta reforma institucional se dedica la subsección IV de la sección II (disposiciones relativas a los fundamentos y a la política de la Comunidad) a la cohesión económica y social, lo que es desarrollado en cinco artículos (130 A, B, C, D, y E), con el objetivo de “reducir las diferencias entre las regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”. Los instrumentos para el logro de este objetivo son, por entonces, el FEDER, el FSE y el FEOGA-Orientación. Además, la reforma de la Comunidad con la ampliación a España y Portugal, la conclusión del Acta Única y el Tratado comunitario por el que se fijaban nuevas ambiciones para una Comunidad ampliada (mercado único, cohesión económica y social, programa marco de investigación), condujeron a que la Comisión planteara una propuesta global en febrero de 1987, en dos comunicaciones: la COM (87) 100 para “llevar a buen término el Acta Única Europea: una nueva frontera para Europa”, y la COM (87) 101, “Informe sobre la financiación del presupuesto de la Comunidad”. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “Fondos, iniciativas y programas comunitarios. Breve guía sobre las características, procedimientos de aprobación y control de eficacia de los principales apoyos financieros comunitarios”. *op.cit.* Pag. 5.

¹⁹² En este momento, los FFEE se dotan realmente de instrumentos eficaces para lograr los objetivos que se les asignan, y así: se duplicaron los gastos estructurales entre 1987 y 1993, pasando de 15% de los gastos comunitarios en 1988, al 31% en 1993; se concentraron las intervenciones en las regiones más desfavorecidas de la Comunidad, así como los ámbitos concretos de las mismas, como por ejemplo, el de infraestructuras; se planificaron y coordinaron las acciones emprendidas; se establecieron los objetivos prioritarios y las nociones de zona subvencionable, de cooperación horizontal y vertical y de programación; y se reafirmó el concepto de adicionalidad, según el cual, las financiaciones propias del Estado beneficiario deberán seguir siendo al menos iguales a las existentes antes de la contribución de los Fondos Estructurales. COMITÉ DE LAS REGIONES. “Dictamen sobre el noveno y décimo informes anuales de los Fondos Estructurales (1997 y 1998) FEDER-FSE-FEOGA-IFOP”. Unión Europea. Bruselas, 2000. (CDR 220/99 fin, de 12 y 13 de abril de 2000). Pag. 3.

objetivos; b) la referida a la política de cohesión con finalidad estructural, para cuya mejora se impuso una disciplina presupuestaria de control del gasto agrícola; y c) la relativa a la mejora de la distribución de la carga de la financiación de la Comunidad para hacerla más equitativa¹⁹³.

La ratificación del Tratado de Maastricht trajo consigo la creación del Fondo de Cohesión, la atribución de competencias a la Comunidad en importantes sectores, como el de las RTE, la educación, la industria y la cultura, y el reforzamiento de las políticas regionales de la Comunidad. En todo caso, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, en 1993, *la cohesión* pasa a ser un objetivo esencial de la Comunidad.

3) *Reforma de 1993*: En el Consejo de Edimburgo, de 1993, además de acordarse el incremento progresivo del límite de los recursos propios, se reelaboraron los cinco Reglamentos de 1988 y se aprobó uno nuevo, el relativo al instrumento financiero de orientación de la pesca (IFOP)¹⁹⁴.

En 1995, coincidiendo con la adhesión de Finlandia y Suecia, el ámbito de actuación de los FFEE vuelve a ampliarse para abarcar también el desarrollo de las zonas poco pobladas de esos nuevos Estados miembros.

¹⁹³ En relación con los FFEE, el Consejo de 1988 garantizó su crecimiento a medio plazo mediante la fijación de cinco objetivos básicos que más tarde se desarrollaron de manera desigual: 1) fomento del desarrollo y del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación); 2) reconversión de las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial (FEDER y FSE); 3) eliminación del desempleo de larga duración (FSE); 4) inserción profesional de los jóvenes (FSE) y acelerar la adaptación de las estructuras agrarias (FEOGA "orientación"); y 5) promover el desarrollo de las zonas rurales (FEOGA "Orientación", FSE y FEDER). Estas líneas de actuación se concretaron en el Reglamento marco del Consejo nº 2052/88, relativo a las misiones de fondos con finalidad estructural, su eficacia, así como la coordinación de sus intervenciones, entre ellas y entre estas últimas y las del BEI y de los otros instrumentos financieros existentes. Después de esto, se aprobaron cuatro Reglamentos más, relativos a la aplicación de los diferentes fondos (el Reglamento horizontal, que estableció las disposiciones de coordinación entre los fondos y entre estos últimos y el BEI y otros instrumentos financieros; el Reglamento de aplicación relativo al FEDER; el Reglamento de aplicación relativo al FSE; el Reglamento de aplicación relativo al FEOGA "Orientación"). FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. "Fondos, iniciativas y programas comunitarios. Breve guía sobre las características, procedimientos de aprobación y control de eficacia de los principales apoyos financieros comunitarios". *op.cit.* Pags. 16 y 17.

¹⁹⁴ Reglamento (CEE) nº 2085/93, del Consejo (DOCE nº L 193, de 31 de julio de 1993).

En todo caso, esta reforma confirma los grandes principios de la anterior reforma, desarrollándose especialmente dos de ellos, los de *concentración* de los fondos en las regiones menos favorecidas, y de *cooperación* –vertical y horizontal-, y añadiéndose uno nuevo, el de *evaluación* sistemática de los programas, antes, durante y después de su ejecución¹⁹⁵.

- 4) *Reforma de 1999*: En el Consejo Europeo de *Berlín*, de 24 y 25 de marzo de 1999, se aprobaron definitivamente las perspectivas financieras de la Comunidad hasta el año 2006, situando la estructura del gasto en un nivel muy similar al de los períodos anteriores¹⁹⁶. Asimismo, se procede a la reducción a tres de los *objetivos prioritarios*, concentrándose los medios en las regiones y grupos sociales más desfavorecidos.

Esta nueva reforma para el período 2000-2006, fue introducida por la Agenda 2000, el 16 de julio de 1997, articulándose entorno a los siguientes pilares¹⁹⁷:

- Mantenimiento de los FFEE y del Fondo de Cohesión: continuidad de la búsqueda de convergencia regional.

¹⁹⁵ En tal sentido, la Conferencia Europea sobre la Evaluación (Berlín, 2 y 3 de diciembre de 1996) estableció tres elementos esenciales para una evaluación de calidad: 1) la evaluación debe llevarse a cabo antes, durante y después de la ejecución en el lugar de la intervención estructural; 2) la evaluación debe basarse en las informaciones cuantitativas y cualitativas de que dispongan los gestores en entrevistas a los beneficiarios; y 4) la evaluación exige un conjunto de técnicas y metodologías cuya validez pueda reconocer la comunidad de expertos. COMITÉ DE LAS REGIONES. “Dictamen sobre el noveno y décimo informes anuales de los Fondos Estructurales (1997 y 1998) FEDER-FSE-FEOGA-IFOP”. Unión Europea. Bruselas, 2000. (CDR 220/99 fin, de 12 y 13 de abril de 2000). Pags. 4 y 5.

¹⁹⁶ Aproximadamente un 50% corresponde al gasto agrícola, un 33, 3% se destina a los FFEE, y un tipo que va desde el 5 al 5,8 % a cada una de las siguientes partidas: políticas internas, políticas externas y gastos administrativos. SOSVILLA RIVERO, S. Y HERCE, J. A. “Los efectos macroeconómicos de la Agenda 2000”, documento de trabajo 99-21. Madrid, 1999, incluido en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “Fondos, iniciativas y programas comunitarios. Breve guía sobre las características, procedimientos de aprobación y control de eficacia de los principales apoyos financieros comunitarios”. *op.cit.* Pag. 20.

¹⁹⁷ Puntos tratados en el *Courier hebdomadaire du CRISP-1998* n° 1605-1606: “La réforme des Fonds structurels européens” por Luc VANDENDORPE, pags. 22-26, incluido en COMITÉ DE LAS REGIONES. “Dictamen sobre el noveno y décimo informes anuales de los Fondos Estructurales (1997 y 1998), FEDER-FSE-FEOGA-IFOP. Unión Europea. Bruselas, 12-13 de abril de 2000 (CDR 220/99 fin). Pags. 5 y ss.

— Aumento de la concentración: reducción de las *intervenciones* estructurales y de las *iniciativas comunitarias* a tres y cuatro, respectivamente:

i. *Intervenciones*: **objetivo 1**: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; **objetivo 2**: reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales; y **objetivo 3**: acciones específicas de desarrollo de recursos humanos en todas las regiones que no tengan cabida en el marco de los anteriores objetivos.

ii. *Iniciativas Comunitarias (IC)*¹⁹⁸: **IC 1** (INTERREG), cuyo objetivo es estimular la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional para lograr una ordenación del territorio armoniosa y equilibrada; **IC 2** (LEADER +), que se propone fomentar el desarrollo rural por medio de iniciativas de carácter local; **IC 3** (EQUAL), que prevé el desarrollo de nuevos métodos de lucha contra la discriminación y las desigualdades de todo tipo para acceder al mercado laboral; y **IC 4** (URBAN), sobre la renovación económica y social de las zonas urbanas que padecen problemas graves, favoreciendo la revitalización económica y social de las ciudades y de los núcleos suburbanos en crisis¹⁹⁹.

— Evolución de la cooperación para alcanzar una mayor eficacia en la actuación de los FFEE: descentralización de la gestión de los programas en el ámbito de los Estados miembros y de las regiones así como mayor selectividad y rigor en la definición de las prioridades por parte de la Comisión.

— Mejora de los sistemas de evaluación: preparación por la Comisión de propuestas de reglamentos sobre los FFEE y de Cohesión.

¹⁹⁸ Artículo 20 Reglamento 1261/1999, de 21 de junio.

¹⁹⁹ La cantidad designada para cada iniciativa comunitaria es: 1) INTERREG: 4.875 millones de euros, procedentes del FEDER; 2) LEADER: 2.020 millones de euros, procedentes del FEOGA; 3) EQUAL: 2.847 millones de euros, procedentes del FSE; y 4) URBAN: 700 millones de euros, procedentes del FEDER. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. "Fondos, iniciativas y programas comunitarios...". *op. cit.* Pag. 23.

2.7.4) *Los Fondos Estructurales (FFEE)*

A) Definición

Los Fondos Estructurales (en adelante, FFEE) son subvenciones no reembolsables, recursos económicos destinados a paliar, o al menos reducir, las disparidades entre las regiones de la Unión y para promover la igualdad de oportunidades profesionales entre los distintos grupos sociales. Constituyen los instrumentos financieros de impacto regional más importantes de la Comunidad Europea: la política de estructuras agrícolas, la política social y de ocupación y la política de desarrollo regional²⁰⁰.

Se entiende por “Fondos Estructurales”, según el artículo 2 del Reglamento CE 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999²⁰¹, que recoge las actuales disposiciones generales de los Fondos Estructurales, los siguientes: 1) *el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*, cuyo objetivo es el de reducir las disparidades regionales en la Unión, así como fomentar el desarrollo sostenible, la creación de puestos de trabajo y la reconversión de las regiones²⁰²; 2) *el Fondo Social Europeo (FSE)*, para prevenir y luchar contra el desempleo, así como para desarrollar los recursos humanos y fomentar la integración en el mercado laboral; 3) *la sección de orientación del Fondo Europeo de orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)*, como apoyo al desarrollo rural y al ajuste de las estructuras agrícolas por medio de dos secciones, la de orientación y la de garantía; y 4) *el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)*, para contribuir al equilibrio de los recursos del sector

²⁰⁰ No se debe, no obstante, establecer una identificación exacta entre fondos y políticas, puesto que, por una parte, la actividad normativa o de coordinación en estas materias no comporta ninguna movilización de recursos a nivel comunitario; y, por otra, un mismo instrumento puede afectar a diversas políticas. De hecho, las intervenciones financieras con finalidades estructurales sólo se justifican cuando: la responsabilidad de la acción corresponde en exclusiva a la Comunidad; la intervención es necesaria para garantizar el buen funcionamiento del mercado único o la cohesión interna de la Comunidad; la actuación responde a un problema de alcance comunitario o ha de tener efectos integradores, más allá de sus objetivos específicos. MORATA, F. “La implementación Regional de las Políticas Comunitarias. Adecuación normativa, organización administrativa y gestión de los Fondos Estructurales”. Institut Universitari d’Estudis Europeus. N° 7. Diciembre, 1991. Pag. 37.

²⁰¹ DOCE n° L 161, de 26 de junio de 1999.

²⁰² Artículo 1 del Reglamento (CE) n° 1261/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de junio, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. DOCE L 161/43, de 26 de junio de 1999.

pesquero y su explotación, así como para reforzar la competitividad del sector y el desarrollo de las zonas que dependen de él.

No obstante lo anterior, se consideran también FFEE el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo de Cohesión²⁰³. Además, junto a estos FFEE, existen otras aplicaciones presupuestarias con vocación estructural y regional, como algunos recursos CECA o el Nuevo Instrumento Comunitario de Intervención (NIC), creado en 1979 para préstamos de modernización.

En todo caso, estos instrumentos presentan diferencias en cuanto a su evaluación cuantitativa, su modo de actuación (directo o indirecto) y su peso específico²⁰⁴.

B) Objetivos *generales* y *prioritarios* de los Fondos Estructurales

A través de los instrumentos estructurales se trata de lograr toda una serie de objetivos generales y prioritarios que se enumeran de forma pormenorizada en el Reglamento 1260/1999. En su acción en *pro* de tales objetivos, la Comunidad contribuirá a promover 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 a eliminar las desigualdades y a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres.

²⁰³ En realidad los FFEE no son tales “fondos”, sino que forman parte del presupuesto general de la Unión Europea y carecen de ingresos propios o finalistas. Se trata, por tanto, de una dotación o aplicación del presupuesto de gastos de la Comunidad a unos fines y con unos procedimientos específicos. En este sentido, tres de estos fondos tienen verdadera vocación regional: el FEDER, el BEI y el Fondo de Cohesión. BRUNET, F. *op. cit.* Pag. 610 y ss.

²⁰⁴ La parte más importante de los gastos sigue correspondiendo a los pagos de garantía agraria; en 1990 ascendían al 60% del presupuesto de la Comunidad aprox., mientras que a los gastos con incidencia en las estructuras (sin contar los créditos) correspondía únicamente un 20%. El mayor incremento lo experimentaron los gastos del FEDER, que en 1989 era del 8,4%. Los gastos para política agraria, en cambio, han aumentado últimamente de forma muy moderada. Los gastos comunitarios regionalizados representan en 1989 el 84% del presupuesto comunitario. A ello se suman los préstamos con argo a empréstitos. PARLAMENTO EUROPEO. Dirección General de Estudios. *Efectos regionales de las políticas comunitarias*. Serie política regional y transporte, nº 17. 1991. Pag. 9.

Los *objetivos generales* son los enunciados en los artículo 158 y 160 TCCE, y los *objetivos prioritarios*, tal y como se indica en el artículo 1 del Reglamento 1260/1999, los tres siguientes: 1) *objetivo 1*: promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, cuyo PIB medio *per cápita* es inferior al 75% de la media Europea. Este objetivo incluye también las regiones ultraperiféricas (ultramar, Azores, Madeira e islas Canarias), así como las zonas generadas a raíz de la aprobación del Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. Se calcula que este objetivo englobará prácticamente el 20% de la población de la Unión²⁰⁵; 2) *objetivo 2*: apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales. Abarca en general todas las zonas afectadas por problemas de diversificación económica: zonas en mutación económica, zonas rurales en declive, deprimidas, dependientes de la pesca o barrios urbanos con dificultades. El máximo de población de la Unión que puede englobar este objetivo es el 18%²⁰⁶; y 3) *objetivo 3*: apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo, para proporcionar un marco de referencia política para todas las medidas que se emprendan a favor de los recursos humanos en un territorio nacional dado, sin perjuicio de las peculiaridades regionales. Este objetivo integra los antiguos objetivos marco de referencia del conjunto de medidas adoptadas en virtud del nuevo título del Tratado de Ámsterdam y de la estrategia europea de empleo²⁰⁷.

²⁰⁵ En España, estas zonas son: Galicia, Principado de Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Región de Murcia, Ceuta y Melilla y Canarias, tal y como viene recogido en la Decisión por la que se establecen las regiones incluidas en el objetivo número 1 de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006, de 1 de julio de 1999. (DOCE nº L 194, de 27 de julio de 1999. Pags. 53 y ss).

²⁰⁶ Los límites de población, en miles de habitantes, fijados para España en lo que respecta al objetivo número 2 de los Fondos Estructurales para el período de 2000-2006 es de 8.809, según la Decisión de la Comisión, de 1 de julio de 1999, por la que se establece la población por Estado miembro en los que respecta al objetivo número 2 de los Fondos Estructurales para el período 2000 a 2006 (DOCE n L 194, de 27 de julio de 1999. Pags. 0058-0059).

²⁰⁷ En todo caso, la asignación de los Fondos respecto al cumplimiento de estos objetivos es la siguiente: **Objetivo 1**: FEDER, FSE, sección Orientación del FEOGA e IFOP; **Objetivo 2**: FEDER y FSE; y **Objetivo 3**: FSE. La dotación presupuestaria total de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 es de 195.000 millones de Euros, de los cuales el 69,7 % está destinado al objetivo 1; el 11,5 % al objetivo 2; el 12,3 % al objetivo 3 y el 0,5 % está destinado al IFOP en zonas no incluidas en el objetivo 1. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. "Fondos, iniciativas y programas comunitarios...". *op. cit.* Pag. 23.

La Comunidad apoyará la consecución de estos objetivos a través de la actuación de los Fondos Estructurales, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de los demás instrumentos financieros existentes.

C) Los Instrumentos Estructurales de Financiación, en particular

1) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

El FEDER fue creado en 1975 (Reglamento 724/1975)²⁰⁸, de un lado, como consecuencia inmediata del necesario reconocimiento de la política regional en el marco del objetivo de la cohesión económica y social en el seno de la Comunidad y, de otro, como consecuencia mediata de la adhesión a las Comunidades Europeas del Reino Unido²⁰⁹, con el objetivo de corregir los desequilibrios regionales de la Comunidad,

²⁰⁸ Reglamento (CEE), nº 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975 (DOCE nº L 73 de 21-3-75, pag.1).

²⁰⁹ El origen y la evolución del los Fondos Estructurales se articulan entorno a tres etapas: 1) *la protagonizada por la regulación del Reglamento 724/1975, del Consejo, de 18 de marzo de 1975 (DOCE nº L 73, de 21 de marzo de 1975)*, a partir del cual el FEDER lleva a cabo dos tipos de intervenciones: las de *dentro de la cuota (sous-quota)*, cuando se trataba de acciones de apoyo de las medidas de política regional de los Estados miembros, representando el 95% de los recursos totales; y las de *fuera de cuota (hors-quota)*, a partir de 1980, mediante la adopción de medidas comunitarias específicas de desarrollo regional a las que únicamente se destinó el 5% de los recursos totales asignados al FEDER. En todo caso, las intervenciones producidas dentro de esta etapa, supusieron proyectos financiados que debían inscribirse siempre en los denominados programas de desarrollo regional; 2) *periodo de mayor desarrollo del FEDER, de 1984 a 1988*, marcado por un nuevo Reglamento, el 1787/1984, del Consejo, de 19 de junio de 1984 (DOCE nº L 169, de 28 de junio de 1984), en el que se recogen medidas ya concebidas en la anterior etapa, como las de coordinación de las políticas regionales de los estados miembros, así como las relativas a las concretas intervenciones del Fondo. Pero lo más importante de esta segunda etapa es que se ponen de manifiesto diferentes problemas en la aplicación de los fondos ya que, de un lado, resulta insuficiente la financiación que el FEDER otorga a las inversiones en las que interviene y, de otro, se pone asimismo de manifiesto que existe una gran disparidad y descoordinación entre el diseño de las políticas comunitarias y su efectiva ejecución por parte de las autoridades nacionales, así como entre las diferentes intervenciones entre sí; 3) *etapa de integración de las políticas estructurales, de 1988 a 1999*, en el que se evidencia la necesidad de una gestión integrada del FEDER y, en general, de la totalidad de los Fondos Estructurales, y se advierte la necesidad de adoptar un principio de cooperación, tanto en sentido horizontal, entre los diferentes instrumentos comunitarios, como en sentido vertical, entre los instrumentos comunitarios, los nacionales, regionales y locales. Por ello, el Acta Única introdujo en el Tratado de la Comunidad cinco nuevos artículos en los que establecía los objetivos de la nueva política de cohesión, sus instrumentos, la nueva base constitucional del FEDER y asimismo, el aseguramiento del logro de la coordinación y el adecuado funcionamiento de los Fondos Estructurales en general. El Reglamento 2052/1988 del Consejo, de 24 de junio de 1988 (DOCE nº L 185, de 15 de julio de 1988) sirvió para salvar las deficiencias de la etapa anterior, regulando el nuevo marco genérico de

mediante la participación en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones atrasadas y la reconversión de las regiones industriales en declive²¹⁰.

El FEDER es, por tanto, uno de los instrumentos principales para la promoción de la cohesión económica y social, lo cual consigue mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales así como a través de la participación en el desarrollo y las reconversión de determinadas regiones²¹¹. En este sentido, el FEDER colabora también en el fomento de un desarrollo sostenible y en la creación de puestos de trabajo sostenibles, al tiempo que garantiza una sinergia con las intervenciones de los demás Fondos.

funcionamiento de los Fondos . El Reglamento 4254/1988 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, aprobó las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/1988, en lo relativo al FEDER, acogiendo por primera vez, los principios de complementariedad, cooperación y programación en la gestión de estos Fondos. El Tratado de la Unión Europea introdujo importantes modificaciones sobre la configuración del objetivo de la cohesión económica y social, tanto en su articulado, como en el Protocolo relativo a la misma. La adhesión a la Unión de nuevos países en 1995, supuso además, la creación de un nuevo objetivo, el número 6, y por tanto, la adaptación de las previsiones financieras para el período 1995-1999. El Reglamento 1783/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al FEDER (y que deroga el Reglamento 4254/1988), articula el Fondo, para el período que va desde el 2000 hasta el 2006 (DOCE nº L 213/3, de 13 de agosto de 1999), dentro del marco global del Reglamento 1260/1999, del Consejo, por el que se fijan las nuevas disposiciones generales sobre todos los Fondos Estructurales. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. "Fondos, iniciativas y programas comunitarios...". *op. cit.* Pags. 37 y ss.

²¹⁰ En este sentido, el artículo 160 TCCE establece que el FEDER está destinado a contribuir a la rectificación de los principales desequilibrios regionales en la Comunidad para lo cual contribuye a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. "Fondos, iniciativas y programas comunitarios...". *op. cit.* Pag. 39.

²¹¹ La decisión de constitución del FEDER dio lugar, no obstante, a un debate sobre las problemas que la articulación de una política regional propiamente comunitaria suscita y, en particular, los siguientes: a) la cuestión relativa a la limitación territorial o no de la acción del Fondo: aunque a partir de una lógica comunitaria estricta la limitación territorial debería haberse impuesto, en tanto que los problemas regionales se localizan en determinados Estados, lo de menor grado de desarrollo, la opción escogida finalmente fue la de la actuación del Fondo en todos los Estados, fundamentalmente para evitar que la política regional se convirtiera en elemento de disputa más que de unión entre los Estados; b) la cuestión acerca de si la implantación de una política regional comunitaria debía sustituir o no, en parte o en su totalidad, al esfuerzo estatal en la materia: la diferenciación entre políticas comunitaria y estatales se alcanza gracias a la concepción de la primera como complemento de las segundas y al compromiso de la consignación separada de los fondos procedentes del FEDER en los presupuestos de los Estados; y c) la cuestión del ámbito funcional de aplicación del FEDER, esto es, si debe o no ser limitado, y en este último caso, dónde deben situarse esos límites: sin perjuicio de la posterior evolución del Fondo, la solución inicialmente adoptada consistió en su vinculación al objetivo primario de la generación de empleos, quedando así muy acotadas las inversiones susceptibles de recibir ayudas. PAREJO ALFONSO, L. La política regional en la Comunidad Económica Europea. Incluido en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *et.al.* "Tratado de Derecho Comunitario Europeo". Volumen III. Cívitas (1ª ed). Madrid, 1986. Pags. 585 y 586.

No obstante lo anterior, no siempre la corrección de las disparidades interterritoriales ha constituido una prioridad en la agenda comunitaria, pues la dotación para el desarrollo de la política regional de 1975 a 1988, representó una proporción mínima del presupuesto comunitario frente al peso preponderante de las subvenciones a la agricultura del norte de Europa²¹², y sólo a partir de 1979 se ha desarrollado una verdadera política comunitaria en este sentido, gracias a la definición de objetivos generales y de la realización de programas específicos²¹³.

En todo caso, resulta importante destacar que la búsqueda del desarrollo espacial coherente y sostenible proclamado por la Unión Europea subyace a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, financiada por el FEDER. En este sentido, ha sido especialmente a partir de la creación del FEDER en 1975, cuando la política regional de la Comunidad se ha convertido en la más importante de las políticas estructurales de la misma, constituyendo el principal instrumento del que dispone la Unión Europea para realizar una política de ordenación del territorio²¹⁴.

²¹² MORATA, F. *op.cit.* Pag. 62.

²¹³ El FEDER puede financiar: 1) *Programas*: formados por un conjunto coherente de proyectos y acciones en favor de una determinada zona, realizados en un período plurianual. Los programas comunitarios garantizan la articulación entre los objetivos de desarrollo regional y los objetivos de otras políticas comunitarias. La iniciativa corresponde a la Comunidad, que propone el marco general (objetivos, territorio de aplicación, formas de intervención, nivel de participación del FEDER). El Consejo de la Unión Europea aprueba los programas comunitarios por mayoría cualificada. Después, los Estados miembros elaboran programas detallados cuya aplicación deberá aprobar y cofinanciar la Comisión. Los programas nacionales de interés comunitario contribuyen a la realización de las políticas comunitarias. Propuestos por el Estado, se redactan de acuerdo con la Comunidad y se aplican en diálogo permanente con las autoridades regionales y locales; 2) *Proyectos concretos de inversión*: en infraestructura o actividades industriales, artesanales y locales; 3) *Iniciativas de explotación del potencial endógeno*: son acciones de identificación de las posibilidades de autodesarrollo movilizándolo los recursos locales (PYME, artesanado, energías renovables, etc); y 4) *Estudios de proyectos*: de viabilidad (*ex ante*) y evaluación (*ex post*). BRUNET, F. *op.cit.* Pag. 611. En este sentido, las inversiones en las que participa el FEDER son las siguientes: 1) inversiones productivas que permitan la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo sostenibles; 2) inversiones en infraestructuras que contribuyan al crecimiento del potencial económico, al desarrollo, al ajuste estructural y a la creación o mantenimiento de puestos de trabajo en las regiones del objetivo 1, y las que se centren en la diversificación de los espacios económicos e industriales en crisis, la renovación de zonas urbanas degradadas y la revitalización y la articulación territorial de las zonas rurales y la que dependen de la pesca, cubiertas por los objetivos 1 y 2; 3) inversiones relativas al desarrollo de las posibilidades propias a través de medidas de potenciación y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y de empleo y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas; y 4) contribuciones para la financiación de inversiones en los sectores de la educación y la salud que contribuyan al ajuste estructural de éstos, en las regiones del objetivo 1. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. "Fondos, iniciativas y programas comunitarios..." *op. cit.* Pags. 39 y 40.

²¹⁴ LANDÁBURU, E. *La política regional comunitaria y la ordenación del territorio europeo*. Estudios Territoriales, 26: 21-29, 1988.

El entendimiento de la ordenación del territorio como política distribuidora del espacio utilizando de manera óptima los recursos naturales para lograr un desarrollo económico más armónico así como una mejora de la calidad de vida de la población, requiere que ésta sea una política reguladora y creadora, con una sistema institucional que fije los objetivos y determine las decisiones a tomar para lograrlos. La política regional comunitaria financiada a través del FEDER ha pasado de contribuir exclusivamente a la corrección de los desequilibrios regionales de la Comunidad, hacia una acción global sobre el espacio europeo, configurándose cada día más como la política de ordenación del espacio europeo con las características antes indicadas²¹⁵.

2) *El Fondo Social Europeo (FSE)*

Se trata del único Fondo comunitario expresamente previsto en el Tratado, que lo regula en el Capítulo II de la Tercera Parte, del Título XI sobre Política Social (artículos 146 y ss)²¹⁶ y según el cual éste se crea para mejorar las posibilidades de empleo de los

²¹⁵ Resulta claro que para que la política regional de la Comunidad se convierta en una verdadera política de ordenación del espacio, debe representar un valor añadido a la política nacional. Para ello, deberán perfeccionarse más los instrumentos financieros y no financieros de que dispone la Comunidad tanto en lo que se refiere a la ordenación del territorio, como en lo referido a la consecución de su objetivo principal, esto es, la cohesión económica y social de las diversas regiones que la componen. Entre ellos, LANDÁBURU propone los siguientes: reforzamiento de la coordinación de las políticas regionales nacionales; reforzamiento del sistema de valoración sistemática del impacto de las orientaciones y de las medidas comunitarias sobre el desequilibrio socioeconómico del conjunto de las regiones de la Comunidad; creación de un Comité de Ordenación del Territorio Europeo a partir del Comité de Política Regional; multiplicación y diversificación de acciones tendentes a sensibilizar los operadores económicos, las poblaciones y sus representantes en lo que se refiere a la dimensión europea de los proyectos o de las medidas que les afectan; desarrollo de las acciones específicas a favor de la integración de las regiones transfronterizas; mejora del carácter ordenador de los instrumentos de intervención de los FFE comunitarios; e impulso de las intervenciones tendentes a reforzar el tejido económico de las regiones necesitadas. La política regional comunitaria se convierte, por lo tanto, en el mecanismo más eficaz para lograr el objetivo de cohesión a través de una política de ordenación del territorio. LANDÁBURU, E. *op.cit.* pag.27 y ss.

²¹⁶ La evolución legislativa del FSE pasa por tres etapas: 1) *Etapa de 1958 a 1971*: Desde sus orígenes, la Comunidad ha incluido en el Tratado al FSE, reformándose por primera vez en 1971, a través del Reglamento 2396/1971 del Consejo, de 8 de noviembre (DOCE nº L 249, de 10 de noviembre de 1971), dividiendo sus misiones en dos modalidades de intervención: las misiones que permitían la intervención del FSE atendiendo a las especiales características de la evolución del empleo en el seno de la Comunidad; y la misión estructural de eliminación del paro y del subempleo de larga duración; 2) *Etapa de 1971 a 1983*: la nueva modificación del Fondo se lleva a cabo en 1977 para concentrar las ayudas que éste ofrecía en las regiones más afectadas por el desempleo. En 1983, mediante Decisión 83/516/CE del Consejo, de 17 de octubre de 1983, se estructuraron las modalidades de intervención y se concretó el procedimiento de actuación de la Comisión, materializándose a través de la aprobación del Reglamento

trabajadores en el mercado interior, así como para contribuir a la elevación del nivel de vida. El FSE estará destinado a *“fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y reconversión profesionales”* (art. 146 TCCE).

El Fondo constituye un complemento financiero de los proyectos tradicionales de formación profesional y un instrumento de apoyo a los proyectos innovadores en materia de formación, a proyectos de dimensión europea o a acciones de formación ligadas a los programas integrados de desarrollo²¹⁷. En este sentido, el FSE apoya medidas de prevención contra el desempleo y de desarrollo de los recursos humanos y de integración social con el fin de promover un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres y la cohesión económica y social²¹⁸.

2950/1983 del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre la aplicación de la anterior Decisión. Mediante otra Decisión de la Comisión 83/673/CE, de 22 de diciembre de 1983, relativa a la gestión del FSE, se entró en una nueva etapa en la que se destinaría la mayor dotación presupuestaria a las inversiones de este Fondo y se concentraría su gestión en la Comisión. El Acta Única añadió el artículo 130 B, mediante el cual se otorga al FSE un objetivo más ambicioso, el del logro de la cohesión económica y social, y el Tratado de la Unión Europea aumentó sus funciones para ayudar a adaptar las profesiones a las transformaciones industriales y de producción; y 3) Etapa de 1983 a la actualidad: se produce la integración y coordinación del Fondo con el resto de los Fondos Estructurales mediante la aprobación de un Reglamento marco, un Reglamento de coordinación y otro específico de ordenación del FSE (Reglamento CE 4255/88, modificado posteriormente por el Reglamento CE 2083/1993, de 20 de julio de 1993). El Tratado de la Comunidad lo regula en los artículo 146 y ss, y actualmente el Reglamento CE 1784/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio, lo organiza y regula, derogando el Reglamento de 1988. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “Fondos, iniciativas y programas comunitarios...”. *op. cit.* Pags. 42 y ss.

²¹⁷ MORATA, F. *op. cit.* Pag. 51.

²¹⁸ La intervención del FSE se ajusta a los tres nuevos objetivos que concreta el Reglamento general 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999: 1) promoción del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo 1); 2) apoyo a la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales (objetivo 2); y 3) apoyo a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación y formación (objetivo 3). Dentro de estos objetivos, el FSE tiene en cuenta tres líneas de actuación: a) la necesidad de apoyo al desarrollo local; b) la dimensión social y el empleo en la sociedad de la información mediante el desarrollo de políticas y programas ; y c) integración de las políticas en igualdad de condiciones para hombres y mujeres. Además, el Reglamento 1784/1999 prevé que el FSE apoye y complemente las actividades de los Estados miembros destinadas a la mejora del mercado de trabajo y de los recursos humanos. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “Fondos, iniciativas y programas comunitarios...”. *op. cit.* Pags. 45 y 46.

3) *El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)*

El Tratado de Roma (artículo 40.4, actual artículo 36.3 TCCE) contemplaba la facultad de crear uno o más fondos agrícolas de orientación y garantía para permitir que la organización común cumpla sus objetivos.

Aunque la Comisión destacó, en 1960, por medio de sus proposiciones sobre la elaboración y puesta en marcha de la PAC, el problema de su financiación, contemplando la necesidad de crear, de una parte, un Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, integrado por fondos de estabilización, y de otra, un Fondo Europeo para la Mejora de las Estructuras Agrícolas, no fue hasta 1962 cuando se decidió instituir un fondo único destinado a financiar todos los gastos resultantes de la política agrícola comunitaria, tanto los producidos por las restituciones a la exportación hacia países terceros, como por las intervenciones destinadas a la regulación de los mercados o las acciones comunes dirigidas a la realización de los objetivos del Tratado²¹⁹.

Así, el FEOGA fue creado por el Reglamento número 25/1962 del Consejo, de 4 de abril de 1962²²⁰, y más tarde completado por el Reglamento 17/64/CEE²²¹, que dividió el Fondo en dos apartados: 1) *sección Garantía* (FEOGA-G), destinado a los gastos de la organización común de los mercados agrícolas, las medidas de desarrollo rural que acompañan al apoyo a los mercados y las medidas rurales fuera de las regiones del Objetivo 1. Asimismo, financia los gastos relativos a determinadas medidas del sector veterinario y campañas informativas sobre la política agrícola común; y 2) *sección Orientación* (FEOGA-O), instituida en 1964 para promover cambios socio-estructurales en el sector agrícola, financia aquellos gastos no financiados por la sección Garantía en el ámbito del desarrollo de las estructuras rurales²²².

²¹⁹ PELÁEZ MARÓN, J. M. “Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea”. Tecnos. Madrid, 2000. Pag.287 y ss.

²²⁰ DOCE nº L 30, de 20 de abril, de 1962.

²²¹ Para consultar los Reglamentos, *vid.* RUIZ-NAVARRO PINAR, J. L. “Derecho Comunitario Básico. Legislación y Jurisprudencia”. Editorial Universitas, S.A. Madrid, 1991.

²²² Desde sus orígenes, la mayor proporción de fondos han sido destinados a la sección Garantía, siendo los fondos de la sección Orientación mucho más modestos. Sin embargo, con el tiempo, esta última sección es la que ha venido a integrar al conjunto de Fondos Estructurales por la naturaleza de las

Con la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, el FEOGA-Orientación se funde en muchos casos con el FEOGA-Garantía, al perder protagonismo el capítulo de la política agraria. La financiación de las medidas estructurales comunitarias ya no se identifican exclusivamente, como sí hacía en sus orígenes, con la política agrícola comunitaria. Este mismo sentido adopta la correspondiente evolución de los Reglamentos de ordenación del FEOGA: Reglamento 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos²²³, el Reglamento 1258/1999 del Consejo, sobre la financiación de la política agrícola común²²⁴ y el Reglamento 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento CE 1257/1999²²⁵²²⁶.

4) Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)

Desde sus inicios, la política pesquera común procuró crear un mercado común de los productos pesqueros así como reestructurar el sector extractor. En esos primeros momentos, la Comunidad Europea concedió atención especial a los problemas estructurales de las diferentes ramas del sector: flota, acuicultura marina y continental,

acciones en que interviene. En 1998, el importe del FEOGA-O ascendió a 2.408 M ecu y el del FEOGA-G a 37.926 M ecu. En relación al presupuesto general de la Unión Europea, el FEOGA (O+G) suponen la mitad. Los gastos del FEOGA-G se consideran obligatorios en relación al TCCE y están sujetos a una reglamentación financiera adicional. Los gastos del FEOGA-G se aplican a dos grandes conceptos: 1) intervenciones: coste neto de las compras a precio mínimo, ayudas de almacenamiento e indemnizaciones compensatorias. Suponen habitualmente los dos tercios de los gastos del FEOGA-G; 2) restituciones a la exportación de productos agrarios regulados. Alcanzan un tercio de los gastos del FEOGA. La evolución de los gastos del FEOGA-G es extraordinaria: su crecimiento absoluto ha sido enorme, en parte por el efecto de las sucesivas ampliaciones de la Unión. En relación al total del presupuesto de la Unión, los recursos del FEOGA-G se han reducido desde niveles superiores al 70%, habituales en los años setenta, hasta rozar el 50% en los noventa. Las reformas de la PAC y la línea directriz agrícola contenida en las previsiones financieras fijaron para 1999 el gasto agrícola en el 45% del total. BRUNET, F. *op.cit.* Pags. 557 y ss.

²²³ DOCE nº L 160/80, de 26 de junio de 1999.

²²⁴ DOCE nº L 160/103, de 26 de junio de 1999.

²²⁵ DOCE nº L 214/31, de 13 de agosto de 1999.

transformación y comercialización de los productos e instalaciones portuaria. Por tanto, el papel de las medidas estructurales consistieron en el desarrollo y modernización del sector en su conjunto.

La revisión de la política pesquera común en 1992 puso de manifiesto, no obstante, la necesidad de revisar el sector para asegurar el futuro de la industria pesquera, protegiendo a determinadas regiones económicamente más débiles y que dependían de la pesca. Esta necesidad dio lugar a la creación, en 1993, del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)²²⁷, con el fin de agrupar y dar coherencia a todos los presupuestos estructurales disponibles para los sectores de la pesca y de la acuicultura²²⁸.

Desde su creación, el IFOP ha financiado un amplio conjunto de medidas estructurales en el sector de la pesca²²⁹, y con su inclusión en los FFEE, en 1994, la cohesión económica y social se convirtió en uno de los principales objetivos de la política pesquera²³⁰.

²²⁶ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “Fondos, iniciativas y programas comunitarios...”. *op. cit.* Pags. 47 y ss.

²²⁷ En la actualidad, dicho instrumento se regula por el Reglamento CE 1263/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 (DOCE nº L 161, de 26 de junio de 1999), en el marco del Reglamento general sobre los Fondos Estructurales 1260/1999. Además, es de aplicación el Reglamento CE 2792/1999 del Consejo, de 17 de diciembre, por el que se regulan las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector pesquero (DOCE nº L 337, de 10 de diciembre de 1999. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “Fondos, iniciativas y programas comunitarios...”. *op. cit.* Pags. 61 y 62.

²²⁸ Reglamento 2080/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación a la pesca (DOCE nº L 193, de 31 de julio de 1993. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “Fondos, iniciativas y programas comunitarios...”. *op. cit.* Pag. 61.

²²⁹ Las acciones desarrolladas con participación financiera del IFOP en el objetivo 1 de los Fondos Estructurales se enmarcan en la programación de dicho objetivo. Las medidas que se aplican con la ayuda del IFOP fuera del objetivo 1, y que pueden ser muy diversas, están sujetas a un documento único de programación en cada uno de los Estados miembros afectados. Además, el IFOP participa también en la financiación de acciones innovadoras, particularmente en los proyectos de carácter transnacional y de interconexión de agentes del sector y de zonas dependientes de la pesca y de la acuicultura y, asimismo, financia medidas de asistencia técnica. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “Fondos, iniciativas y programas comunitarios...”. *op. cit.* Pag. 62.

²³⁰ El IFOP permite ofrecer un apoyo económico a todos los componentes del sector pesquero. Sustituye a los dos regímenes que se aplicaban anteriormente, uno la flota y la acuicultura, y otro a la transformación y comercialización. Desde 1994, todos esos componentes están cubiertos por el IFOP. COMISIÓN EUROPEA. “La Comunidad Europea y el Sector pesquero. Manual de las ayudas estructurales”. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1994.

La creación del IFOP responde, por tanto, a tres elementos principales: 1) la intención de la Comunidad de adaptar mejor sus ayudas a las necesidades de la profesión y de las zonas dependientes de la pesca, con el fin de racionalizar los mecanismos financieros y potenciar el papel de las autoridades nacionales y locales en la asignación y la gestión de las diversas ayudas comunitarias; 2) la revisión de la política pesquera común, para garantizar la explotación racional de los recursos pesqueros; y 3) la necesidad de adaptación y reacción ante la situación de crisis por exceso de capacidad de la flota, explotación excesiva de las poblaciones, deuda excesiva y dificultades de mercado²³¹.

5) *El Fondo de Cohesión (FC)*

Aunque la previsión de la creación del Fondo de Cohesión (FC) se hizo por vez primera en el Tratado de Maastricht, con el objetivo de compensar a los Estados miembros menos desarrollados por sus esfuerzos, especialmente gravosos en un momento de depresión, en contener el gasto público y el déficit, y converger con los restantes criterios hacia la unión monetaria²³², el Fondo no se estableció hasta mayo de 1994, con la aprobación del Reglamento CE 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo²³³.

Este Fondo, mediante la aportación de recursos adicionales a aquellos Estado miembros de la Unión Europea, financia: 1) proyectos de interés común en materia de infraestructuras de transporte, en especial lo relacionados con las redes transeuropeas; y

²³¹ El IFOP, con un presupuesto de 2.6000 millones de euros en el período 1994-1999, fue responsable de la financiación de las siguientes actividades: reducción y modernización de la flota pesquera (50% del presupuesto), transformación y comercialización de productos (25%), desarrollo de la acuicultura (10%), desarrollo de los puertos pesqueros (7%), promoción de los productos (3%) y medidas sociales y económicas (subvenciones al cese de la actividad, ayudas a la jubilación anticipada) (5%). Estos gastos se realizaron, en parte, en el marco del Objetivo nº 5a, pero principalmente en el marco del Objetivo nº1. 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 de 2001. Pag. 141.

²³² El artículo 130 D encomendaba al Consejo la labor de establecer antes del 31 de diciembre de 1993, “un Fondo de Cohesión que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte”. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “Fondos, iniciativas y programas comunitarios...”. *op. cit.* Pag. 56.

²³³ DOCE nº L 130, de 25 de mayo de 1994.

2) proyectos de protección del medio ambiente, que contribuyan a alcanzar los objetivos de convergencia y, en particular, proyectos que se inscriban en las prioridades de la política de medio ambiente comunitaria²³⁴. Las medidas subvencionables relativas a estos proyectos pueden versar sobre estudios preparatorios o sobre asistencia técnica (estudios comparativos para evaluar los efectos de la ayuda comunitaria; estudios que puedan contribuir a la apreciación, seguimiento o evaluación de los proyectos, o que puedan contribuir a los reajustes necesarios en la ejecución de los proyectos). En ningún caso se subvencionan proyectos cuando el Consejo, por mayoría cualificada, sobre la base de una propuesta de la Comisión, concluya que el Estado miembro no ha cumplido lo dispuesto en el Pacto de estabilidad y crecimiento²³⁵.

Los elementos que diferencian a este Fondo de los Fondos Estructurales son fundamentalmente tres: a) el FC se financia por proyectos y no por programas; b) el FC interviene en países comunitarios cuyo PIB *per cápita* sea inferior al 90% de la media comunitaria (calculada a partir de las paridades del poder adquisitivo), que cuenten con un programa cuyo objetivo sea cumplir con las condiciones de convergencia económica, y en los que sea preciso, por tanto, el logro de esa cohesión económica y social (“Estados de cohesión”)²³⁶; y c) la intervención de este Fondo está condicionada por el cumplimiento de los criterios de convergencia necesarios para pasar a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

²³⁴ BRUNET, F. *op. cit.* Pags. 611 y 612.

²³⁵ Reglamento 1264/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 (DOCE n° L 161/57, de 26 de junio de 1999), y Reglamento CE 164/1994 por el que se creó el Fondo de Cohesión.

²³⁶ No obstante, hasta finales de 1999 sólo han tenido derecho a ser beneficiarios de la ayuda del Fondo de Cohesión los cuatro Estados miembros que cumplen el criterio relativo al PNB: Grecia, España, Irlanda y Portugal. En el período 2000-2006, los cuatro países beneficiarios serán, igual que en el período anterior (1993-1999), España, Portugal, Grecia e Irlanda. Pese a los progresos registrados, estos países siguen teniendo un PIB inferior al 90% de la media comunitaria. No obstante, su condición de beneficiarios se reexaminará a la luz de los datos actualizados sobre el PIB. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. “Fondos, iniciativas y programas comunitarios...”. *op. cit.* Pags. 56 y 57.

6) El Banco Europeo de Inversiones (BEI)

Creado por el Tratado de Roma, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), constituye el instrumento estructural comunitario en el ámbito financiero. Su objetivo primordial es contribuir al desarrollo equilibrado de la Unión Europea a través de la corrección de los desequilibrios existentes. Para ello, y sin fines de lucro, el BEI financia proyectos de revalorización de regiones menos desarrolladas, y de creación o reconversión, en su caso, de empresas que lo necesiten como consecuencia del surgimiento del Mercado Común, y que no puedan ser financiadas por los propios Estados miembros, así como proyectos de interés común para dos o más Estados miembros²³⁷.

Para alcanzar el desarrollo de las regiones desfavorecidas (regiones en las que se concentra casi la mitad de la población de la Unión) y, por tanto, lograr la corrección de los desequilibrios existentes en la Unión Europea, el Banco emplea cada año más de los dos tercios de su actividad. Tal y como se indica en el informe editado por el propio Banco con motivo de la celebración de los 40 años en servicio de la integración europea²³⁸, sus operaciones al servicio del desarrollo regional se llevan a cabo en estrecha concertación con los esfuerzos que despliega la Comisión Europea principalmente a través del Fondo Europeo de desarrollo Regional y del fondo de Cohesión, a fin de maximizar la sinergia entre subvenciones procedentes de fondos presupuestarios y préstamos con cargo a recursos propios del BEI.

Aunque los Tratados establecen una estrecha vinculación del BEI con el sistema comunitario, aquél tiene personalidad jurídica propia, separada de las Comunidades

²³⁷ Los préstamos y garantías, que se conceden sin fines lucrativos, deberán dirigirse a los siguientes proyectos de inversión en todos los sectores de la economía (art. 267 TCCE): a) proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas; b) proyectos que tiendan a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado común que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros; y c) proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros.

²³⁸ BANCO EUROPEO DE INVERSIONES. "40 años de financiaciones al servicio de la integración europea". Louvain, 1998.

Europeas, tal y como establece el artículo 266 TCCE, y sus miembros son los propios Estados²³⁹.

El BEI es uno de los pilares de la unión económica y monetaria, y en su doble condición de banco e institución comunitaria, se halla firmemente comprometido en la realización de esa unión, a la cual contribuye por medio de los proyectos antes descritos, respetando los principios de eficiencia propios de un banco que actúa en los mercados de capitales. Pero el BEI además, coadyuva a la ejecución de la vertiente financiera de las políticas de cooperación de la Unión con más de un centenar de terceros países.

Por lo tanto, además de promover la convergencia y el desarrollo regional, el BEI tiene otros objetivos que son: contribuir al éxito de la puesta en marcha y consolidación de la unión monetaria y moneda única; desarrollar los mercados de capitales denominados en euros; ejecutar el programa de apoyo al crecimiento y el empleo en Europa, como consecuencia del programa de acción especial de Amsterdam²⁴⁰; conceder créditos para inversiones que requieran mucha mano de obra; regenerar las ciudades; proteger el medio ambiente; apoyar la competitividad de la industria europea; apoyar a los países candidatos a ingresar en la Unión, mediante los denominados préstamos de adhesión; fortalecer el tejido económico y social de la unión y contribuir a la ayuda exterior de la Unión y a sus políticas de cooperación en más de ciento veinte países repartidos por todo el mundo²⁴¹.

²³⁹ Aunque el BEI es una institución comunitaria y debe, por tanto, acomodar su actividad a los objetivos propios de la Comunidad, no puede obviarse el hecho de que, en cuanto verdadera institución financiera, goza de autonomía plena y está habilitada para efectuar con toda libertad la evaluación de las necesidades para las que se demande financiación y la fijación, en su caso, de las condiciones de su participación en esta financiación. PAREJO ALFONSO, L. *La política regional en la Comunidad Económica Europea*. Incluido en GARCÍA DE ENTERRÍA, E, *et.al.* "Tratado de Derecho Comunitario Europeo". Volumen III. Cívitas (1ª ed.). Madrid, 1986. Pag. 618.

²⁴⁰ El *Programa de Acción Especial de Amsterdam*, lanzado por el Consejo Europeo de junio de 1997, refuerza las misiones tradicionales del BEI orientando una parte importante de sus financiaciones hacia inversiones de fuerte coeficiente de mano de obra, o dotadas de especial trascendencia para el futuro de la Unión. Así, el programa, de tres años de duración, tiene el siguiente contenido: 1) Sección especial, con nuevos instrumentos para la financiación de las PYME de alta tecnología o de rápido crecimiento; 2) intervenciones del BEI en las áreas de educación, sanidad, renovación urbana y protección del medio ambiente; 3) nuevo impulso a la financiación de las redes transeuropeas.

²⁴¹ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL. *El papel del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en la política regional europea*. DOCE C 367, de 20 de diciembre de 2000.

La Europa que pretende acoger a nuevos Estados miembros y a culminar su integración económica y monetaria, necesita, más que nunca, unas redes eficaces de transportes, telecomunicaciones y transmisión de energía, pues se trata de infraestructuras indispensables para la integración y la ordenación equilibrada del territorio europeo, constituyendo, además, la base sobre la que debe cimentarse una industria europea competitiva y capaz de crear empleo. Además, desde los años sesenta, el BEI contribuye a mejorar la calidad de vida de los europeos financiando proyectos de abastecimiento de aguas y de recogida y depuración de aguas residuales, incluyendo el tratamiento de residuos domésticos e industriales, la reducción de la contaminación atmosférica y la rehabilitación de situaciones degradadas.

Asimismo, para la mejora de las condiciones de vida en los centros urbanos, el Banco financia proyectos de desarrollo de transportes colectivos, de mejora de las vías públicas y la renovación urbana, de la incineración de residuos con recuperación de calor, etc, sin olvidar que el objetivo principal es la promoción de estructuras urbanas duraderas y con proyección de futuro capaces de contribuir al rebrote de actividades económicas, culturales, sociales, etc.

El BEI ayuda a conservar el patrimonio común de los ciudadanos de la Unión Europea y a preparar activamente su porvenir financiando esas inversiones conducentes a la protección del medio ambiente y a la eficiente gestión de la energía, en ese empeño de consecución de la construcción europea. Asimismo, sus préstamos favorecen la competitividad de la industria europea y propician un crecimiento económico duradero y creador de empleo.

El Banco dispone de unos recursos con los que concede créditos a los Estados miembros y a las empresas para proyectos de inversión en las Comunidades y, excepcionalmente, en territorios fuera de éstas, y con los que también garantiza emisiones de empréstitos realizadas por empresas públicas o privadas que persigan los mismos fines que él, y que obtiene de: 1) su propio capital; 2) de préstamos especiales concedidos por los Estados miembros; 3) emisiones de empréstitos en los mercados de capitales; 4) reservas construidas por el Banco con sus beneficios, hasta alcanzar el 10 por 100 del capital suscrito.

El esquema de organización del Banco es el siguiente:

1. El *Consejo de Gobernadores*, compuesto por los Ministros designados por los Estados miembros, que suelen ser generalmente los de finanzas. Las funciones del Consejo son : definición de las líneas maestras de la política de crédito, aprobación de las cuentas y del balance del informe anual; autorización de las intervenciones del Banco fuera de la Unión; determinación de la conveniencia de las ampliaciones de capital, y finalmente, nombramiento de los miembros del Consejo de Administración, del Comité de Dirección y del comité de Vigilancia.
2. El *Consejo de Administración*, compuesto por veinticuatro miembros designados por los Estados miembros y otro por la Comisión Europea. El Consejo adopta las decisiones de préstamo y empréstito. Tiene la misión de velar porque la gestión del BEI se amolde a lo establecido en el Tratado, en los Estatutos y en las directrices generales determinadas por el Consejo de Gobernadores.
3. El *Comité de Dirección* es el órgano ejecutivo colegial y permanente del Banco. Tiene a su cargo, bajo la autoridad del Presidente y el control del Consejo de Administración, la preparación y ejecución de las decisiones del Consejo de Administración.
4. El *Comité de Vigilancia* verifica la regularidad de las operaciones y de los libros del Banco, con la ayuda de los órganos internos y externos de auditoría.
5. El *personal* del Banco proviene de todos los Estados miembros de la Unión. Los especialistas verifican la admisibilidad de los proyectos presentados en demanda de financiación y analizan su viabilidad económica, técnica y financiera, formulando las conclusiones sobre las que se fundamentará la decisión independiente de los órganos rectores del BEI.

Como derivación del BEI, el 14 de junio de 1994, y dentro de la tónica del Consejo de Edimburgo y del Tratado de Maastricht, se constituyó en Luxemburgo el Fondo Europeo de Inversiones (en adelante, FEI), cuyas actividades se centran en la financiación de inversiones para las redes transeuropeas y en el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Funciona con criterios comerciales, para obtener un rendimiento adecuado por sus operaciones.

Los medios propios del FEI son aportados por el BEI en un cuarenta por ciento; por la Comisión Europea en un treinta por ciento; y por los Gobiernos nacionales de los Estados miembros en un quince por ciento. El resto, queda a cargo de entidades financieras públicas y privadas europeas.

Además de sus operaciones habituales y de las que desarrolla a través del FEI, el BEI se ocupa de aplicar las medidas del Libro Blanco de 1993, sobre *Crecimiento, Competitividad y Empleo*, con base en el mecanismo financiero temporal, o mecanismo de Edimburgo, destinado a acelerar la financiación de las redes transeuropeas, y de las infraestructuras de protección del medio ambiente.

7) *El Nuevo Instrumento Comunitario (NIC)*

El NIC se creó en 1978 mediante Decisión 78/870/CEE, de 19 de octubre²⁴², con el fin de proseguir e intensificar la acción de los instrumentos de crédito comunitario en beneficio de las inversiones cuyo objetivo sea remediar las deficiencias estructurales del aparato productivo y de acentuar el ritmo de crecimiento económico, intentando cambiar las tendencias del empleo.

²⁴² DOCE n° L 298, de 25 de octubre de 1978.

2.7.5) *La programación de las intervenciones estructurales*

La programación²⁴³ es uno de los elementos fundamentales en las intervenciones de los Fondos Estructurales²⁴⁴. Dicha programación se realiza, bien por las autoridades nacionales (el 90% de los recursos), bien por la Comisión Europea a través de las iniciativas comunitarias (9% de los recursos). El resto de los Fondos Estructurales (1%) quedan al margen de la programación propiamente dicha, pues se destinan a las denominadas acciones innovadoras.

La Comisión Europea considera que las fases fundamentales de la programación de los Fondos Estructurales son: 1) el diagnóstico de los problemas; 2) la formulación de la estrategia a seguir; y 3) la definición de los objetivos concretos que hayan de alcanzarse²⁴⁵, esquema que ha sido asimismo seguido por las autoridades nacionales en la programación de sus propias actuaciones²⁴⁶.

²⁴³ Según el artículo 9 a) del Reglamento 1260/1999, de 21 de junio, por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, se entiende por “programación”, el proceso de organización, decisión y financiación efectuado en varias etapas y destinado a desarrollar, sobre una base plurianual, la acción conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros para conseguir los objetivos enunciados en el artículo 1. La programación se encuentra regulada en el Título II, Parte II, del Reglamento (arts. 13 a 27, ambos inclusive). (DOCE nº L 161, de 26 de junio de 1999. Pag. 12).

²⁴⁴ Los dos primeros Reglamentos, de 1975 y de 1984, relativos al FEDER, introdujeron paulatinamente el procedimiento de la programación con el fin de canalizar las intervenciones del Fondo regional

²⁴⁵ COMISIÓN EUROPEA. “Primer Informe sobre la cohesión económica y social”. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea. Luxemburgo, 1997. Pag. 112.

²⁴⁶ No debe obviarse que existe una estrecha vinculación entre la programación y el grado de desarrollo de las estructuras administrativas nacionales correspondientes. En este sentido, la Comisión Europea ha realizado un interesante examen sobre cómo se ha llevado a cabo, durante el período 1989-1993, la programación en las regiones de los distintos objetivos y que resulta plenamente aplicable a cualquier otro período de programación. Así, en primer lugar, la Comisión observa que en las regiones del objetivo 1, “la difusión del enfoque por programas constituyó el punto de partida de un proceso de aprendizaje muy importante. Sin embargo, como era de esperar debido a la mayor envergadura de las acciones y a la debilidad del sistema administrativo, que a menudo es una de las causas del retraso económico, este procedimiento ha sido difícil de aplicar en algunos casos y aún no ha producido todos los resultados previstos”. En lo que se refiere a las zonas de los objetivos 2 y 5b), la Comisión estima que “la asimilación de estos métodos fue bastante rápida, aunque las administraciones interesadas formularon algunas reservas por su lentitud (que) consideran excesiva en relación con los recursos programados”. Finalmente, en relación con las acciones realizadas en virtud de los objetivos 3 y 4, la Comisión Europea señala que algunas administraciones las consideraron como impuestas por la demanda exterior vinculada a la situación del mercado de trabajo y, por consiguiente, más difíciles de programar. ORDÓÑEZ SOLÍS, D. “Fondos Estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa”. Marcial Pons. Madrid, 1997. Pag. 60.

Teniendo en cuenta lo anterior, se analizan, a continuación, los dos procedimientos de programación de los Fondos Estructurales, así como sus formas de intervención específica, que son comunes a ambos:

- 1) *Las Iniciativas nacionales* (programación nacional y coordinación comunitaria) se ponen en marcha con la presentación por parte de los Estados miembros a la Comisión de un *Plan de Desarrollo*²⁴⁷. A partir de entonces, el procedimiento habitual de programación consiste en que la Comisión, en concierto con las autoridades nacionales, adopta el *Marco Comunitario de Apoyo (MCA)*²⁴⁸, que se aplica, por lo general, en forma de *Programas Operativos (PO)*²⁴⁹, como forma de intervención específica más utilizada. Sin embargo, estas tres fases pueden simplificarse a través de un

²⁴⁷ Según el artículo 9 b) del Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999, el Plan de Desarrollo es el análisis de la situación efectuado por el Estado miembro interesado habida cuenta de los objetivos contemplado en el artículo 1 y de las necesidades prioritarias para lograrlos, así como la estrategia y las prioridades de actuación consideradas, sus objetivos específicos y los recursos financieros indicativos correspondientes. Su regulación está desarrollada por el artículo 16 del Reglamento (DOCE nº L 161, de 26 de junio de 1999. Pags. 12 y 16). Por lo tanto, los Planes de Desarrollo son elaborados por las autoridades nacionales y en función de los objetivos que pretendan cubrir, su denominación es distinta según sea el objetivo que cubran. Así, por ejemplo, los Estados miembros deben presentar a la Comisión un Plan de Desarrollo Regional para las regiones del objetivo 1 (PDR); un Plan de Reconversión regional, para las del objetivo 2; un Plan de Desarrollo Rural, para las del objetivo 5b); y simplemente Planes, para el caso de que se refieran a los objetivos 3 y 4. ORDÓÑEZ SOLÍS, D. "Fondos Estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa". *op. cit.* Pag. 61.

²⁴⁸ Los Marcos Comunitarios de Apoyo, según el Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999, en su artículo 9 d), son los documentos aprobados por la Comisión una vez analizado el plan de desarrollo presentado por el Estado miembro interesado en el que se describan la estrategia y las prioridades de la acción, sus objetivos específicos, la participación de los Fondos y los demás recursos financieros, y que está dividido en ejes prioritarios, aplicándose mediante uno o más Programas Operativos. Su regulación se encuentra desarrollada en el artículo 17 del Reglamento (DOCE nº L 161, de 26 de junio de 1999. Pags. 12 y 17). Los MCA se establecerán basándose en los planes que presenten las autoridades nacionales y abarcarán tres o seis años. Aunque en el período de 1989-1993 se adoptaron muchos MCA, unos 160, que fueron aplicados por más de 750 Programas Operativos, sin contar las acciones del objetivo 5b) y las iniciativas comunitarias, en el período actual de programación, los MCA han disminuido considerablemente, pues se ha optado preferentemente por utilizar la vía abreviada del Documento Único de Programación. ORDÓÑEZ SOLÍS, D. "Fondos Estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa". *op. cit.* Pags. 63 y 64.

²⁴⁹ Tal y como indica el Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999, en su artículo 9 f), el Programa Operativo (PO) es el documento aprobado por la Comisión para desarrollar un marco comunitario de apoyo, integrado por un conjunto coherente de ejes prioritarios compuestos por medidas plurianuales, para la realización del cual puede recurrirse a uno o más Fondos, a uno a más instrumentos financieros, así como el BEI, Un programa operativo integrado es un programa operativo cuya financiación corre a cargo de varios Fondos. Lo que incluye cada PO se establece en el artículo 18 del Reglamento. DOCE nº L 161, de 26 de junio de 1999. Pags. 12 y 18.

procedimiento abreviado que consta de dos fases, y que fue introducido en 1993. Se trata del *Documento Único de Programación (DOCUP)*²⁵⁰, según el cual, el Plan de Desarrollo y la solicitud de ayuda se presentan al mismo tiempo por el Estado y cuya aprobación corresponde a la Comisión.

Los Programas de iniciativa nacional representan aproximadamente el 90 % del total de la financiación de los Fondos.

- 2) *Las Iniciativas comunitarias* (programación comunitaria y participación nacional) son propuestos por la Comisión, de acuerdo con los Estados miembros, con el fin de apoyar medidas de resolución de problemas de dimensión europea para completar el conjunto de medidas incluidas en los MCA y en los DOCUP, contribuyendo a la consolidación de la cohesión económica y social.

Las iniciativas comunitarias son adoptadas en forma de Orientaciones por la Comisión Europea en las que invita a las autoridades nacionales a presentar sus propuestas de financiación y que, por lo general, adoptarán la forma de subvenciones globales²⁵¹ o de PO²⁵².

²⁵⁰ Los Documentos Únicos de Programación se definen en el artículo 9 g), y se regulan en el artículo 19 del Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999. En la reforma de 1993, con el fin de simplificar la tramitación, se concedió la posibilidad de abreviar el procedimiento de tramitación a través de los Documentos Únicos de Programación (DOCUP). En estos documentos debe incluirse toda la información requerida en virtud de cada Plan, como la relativa al MCA, como, en fin, los datos precisos para que pueda adoptar la decisión de la Comisión, concediendo la ayuda correspondiente. En definitiva, lo que se consigue con el DOCUP es acortar el procedimiento formal y, por tanto, los plazos para decidir la ayuda, aunque se mantienen los mismos requisitos en lo que se refiere al contenido de planificación, programación e intervención. En todo caso, y por las anteriores razones sobre la celeridad del procedimiento, para el período de programación 1994-1999 se ha recurrido fundamentalmente a la programación a través de los DOCUP más que a los MCA. Así, mientras en el período 1989-1993 se adoptaron unos 160 MCA, como se advirtió antes, en 1994, los DOCUP aprobados fueron 170, habiendo tan sólo 14 MCA, y que se adoptaron fundamentalmente para regiones del objetivo 1. ORDÓÑEZ SOLÍS, D. "Fondos Estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa". *op. cit.* Pags. 64 y ss.

²⁵¹ Según el Reglamento 1260/ de 21 de junio de 1999, las subvenciones globales son la parte de una intervención cuya ejecución y gestión puede encomendarse a uno o más intermediarios autorizados de acuerdo con el apartado 1 del artículo 27, incluidas las autoridades locales, organismos de desarrollo regional u organizaciones no gubernamentales, y utilizadas preferentemente a favor de iniciativas de desarrollo local. La decisión e recurrir a una subvención global la tomará, de acuerdo con la Comisión, el Estado miembro o, de acuerdo con él, la autoridad de gestión. Su regulación se encuentra detallada en el

Los Programas de iniciativa comunitaria representan aproximadamente el 9% del total de la financiación de los Fondos, aunque para el período de programación 2000-2006, la Comisión ha propuesto reducirlo al 5%, por las complicaciones administrativas que provocan.

- 3) *Las Acciones Innovadoras*²⁵³ son estudios y proyectos piloto que la Comisión acomete por propia iniciativa para diseñar nuevas políticas con un enfoque experimental a escala europea.

Los Fondos Estructurales podrán financiar acciones innovadoras a escala comunitaria, a iniciativa de la Comisión y previo dictamen de los Comités regulados en los artículos 48 a 51 del Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999, sobre las orientaciones relativas a los diferentes tipos de acciones innovadoras, dentro del 0,40% de su dotación anual respectiva²⁵⁴. Estas

artículo 27 del Reglamento. En todo caso, las subvenciones globales constituyen la segunda forma de intervención más utilizada. DOCE nº L 161, de 26 de junio de 1999. Pags. 12 y 13.

²⁵² En el período de programación de 1989-1993, se adoptaron 16 iniciativas comunitarias (ENVIREG, PRISMA, INTERREG, RECHAR, RESIDER, RENAVAL, REGIS, STRIDE, TELEMATIQUE, LEADER, EUROFORM, NOW, HORIZON, RETES Y FONVER) que cubrían ámbitos específicos de las políticas comunitarias y en especial de desarrollo regional, industrial o rural, lo que supuso una financiación por parte de los Fondos Estructurales de unos 5.500 millones de ecus. Con las nuevas iniciativas comunitarias se trataba de dar continuidad a la financiación realizada anteriormente por los denominados programas comunitarios (STARM VALOREN, RESIDER y RENAVAL) y al mismo tiempo, ampliaban a otros ámbitos su aplicación. En el período de programación de 1994-1999, la Comisión Europea adoptó, el 15 de junio de 1994, 13 iniciativas comunitarias en virtud de las cuales se repartía un total de 14.275,50 millones de ecus (PESCA, URBAN, PYME, Textil en Portugal, RETES, KONVER, RESIDER II, RECHAR II, ADAPT, EMPLEO, REGIS II, LEADER II e INTERREG II) en virtud de las cuales se cubría una serie de objetivos fundamentales de las políticas comunitarias, aplicables en determinadas zonas de la Comunidad Europea. Posteriormente, la Comisión Europea adoptó una iniciativa destinada a Irlanda del Norte denominada PEACE, y en 1996, se realizaron nuevas convocatorias para los casos de URBAN, ADAPT, EMPLEO e INTERREG II C. Para el período de programación de 2000-2006, como la Comisión Europea ha comprobado que las iniciativas comunitarias introducen más complicaciones administrativas en el funcionamiento y coordinación de los Fondos Estructurales, ha propuesto la reducción de éstas a sólo tres ámbitos en los que el valor añadido comunitario resulta más evidente: la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (INTERREG), el desarrollo rural (LEADER) y los recursos humanos (EQUAL), en un contexto de igualdad de oportunidades. En este sentido, la Comisión quiere destinar sólo un 5% del total de Fondos a dichas Iniciativas. ORDÓÑEZ SOLÍS, D. "Fondos Estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa". *op. cit.* Pags. 67 y 68.

²⁵³ Artículo 22 Reglamento 1261/1999, de 21 de junio.

²⁵⁴ La cofinanciación de sus costes puede articularse del siguiente modo: hasta un 80% en las regiones del objetivo 1; hasta un 50%, o incluso un 60%, cuando el interés comunitario de las acciones lo justifica, en

medidas incluirán estudios, proyectos piloto e intercambios de experiencias²⁵⁵.

2.7.6) *Los principios de cooperación y de adicionalidad*

El *principio de cooperación (partenariat o partnership)*, regulado por el artículo 8 del Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999, representa una manifestación concreta del principio de subsidiariedad, en tanto que fundamento de la progresiva participación de las Administraciones regionales en todas las fases de utilización de los Fondos, y se aplica a todas las intervenciones comunitarias, entre las que se incluyen las adoptadas a iniciativa comunitaria²⁵⁶.

las regiones del objetivo 2. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. "Fondos, iniciativas y programas comunitarios...". *op. cit.* Pag. 41.

²⁵⁵ Cada ámbito de actuación de los proyectos piloto será financiado por un único Fondo. Así, Para el período comprendido de 1994-1999, financiadas por el FEDER, se centraron en la cooperación interregional, intra y extra comunitaria; en las innovaciones económicas regionales; la ordenación del territorio comunitario y la rehabilitación de barrios urbanos en situación de crisis. Además, en la orientación marcada por el artículo 4 del Reglamento 1783/1999, relativo a las medidas o acciones innovadoras, se aprobó la Comunicación de la Comisión de 12 de julio de 2000, relativa a dichas acciones por parte del FEDER para el período de 2000-2006, tratando de aumentar la competitividad europea mediante la reducción de las diversidades regionales, apoyando con preferencia a la innovación, a la investigación y al desarrollo tecnológico. Con posterioridad a dicha Comunicación, el Consejo europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000, confirmó como acciones innovadoras del FEDER las siguientes: 1) la economía regional basada en el conocimiento y la innovación tecnológica; 2) la sociedad de la información al servicio del desarrollo regional; 3) la sociedad de la información al servicio del desarrollo regional; y 4) la identidad regional y el desarrollo sostenible: la cohesión y la competitividad regionales en un planteamiento integrado de las actividades económicas, sociales y de medio ambiente. También el FSE puede financiar acciones innovadoras de preparación, seguimiento y evaluación en los Estados miembros o a escala comunitaria, necesarias para llevar a cabo acciones de carácter innovador o proyectos piloto relativos a mercados de trabajo o formación profesional: estudios e intercambio de experiencias que presenten un carácter multiplicador; de asistencia técnica vinculadas a la preparación, seguimiento y control de las acciones financiadas por el FSE; acciones dirigidas al personal de las empresas o sus miembros en el marco del diálogo social e información a los socios participantes y a los beneficiarios finales. El IFOP también participa en la financiación de acciones innovadoras, particularmente los proyectos de carácter transnacional y de interconexión de agentes del sector y de zonas dependientes de la pesca y de al acuicultura y, asimismo, financia medidas de asistencia técnica. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. "Fondos, iniciativas y programas comunitarios...". *op. cit.* Pags. 40, 42, 47, y 62.

²⁵⁶ En este sentido, resulta interesante ver el ejemplo de la iniciativa LEADER, en la que se ensayó un mecanismo de cooperación con los operadores locales (Grupos de Acción Local), y cuyos resultados, en términos generales, han sido satisfactorios, asumiéndose también así, como nota distintiva, por la nueva

La aplicación de la cooperación depende de una serie de factores: 1) la voluntad política de aplicarlo, que se basa en la toma de conciencia del significado general y positivo de la concertación para la concepción de una política de desarrollo y de la importancia especial que reviste en la actual coyuntura económica desde el punto de vista de la competitividad y del empleo; 2) la existencia de una cultura participativa y un diálogo social; y 3) la atribución de competencias y recursos a todos los niveles de la Administración y la capacidad técnica para organizar una participación que debe estar orientada a cumplir los objetivos²⁵⁷.

Por otro lado, según el *principio de adicionalidad*, regulado por el artículo 11 del Reglamento 1260/1999, los créditos de los Fondos²⁵⁸ no podrán sustituir los gastos estructurales públicos o asimilables del Estado miembro, para garantizar verdaderos efectos económicos.

Con el fin de garantizar el cumplimiento de la adicionalidad, se establecen procedimientos de control y de información, tanto en la fase de elaboración como de aplicación, aunque sus resultados no han sido suficientemente satisfactorios

iniciativa LEADER II. ORDÓÑEZ SOLÍS, D. "La regulación comunitaria de las intervenciones comunitarias". *op.cit.* Pags. 72 y ss.

²⁵⁷ COMITÉ DE LAS REGIONES. "Dictamen sobre el papel de las autoridades regionales y locales en el principio de cooperación de los Fondos Estructurales" (DOCE n° C 100, de 2 de abril de 1996, pags. 72 a 77); y COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL. "Dictamen sobre el papel de la Administración pública en la cooperación" (DOCE n° C 393, de 31 de diciembre de 1994. Pags. 33 a 45).

²⁵⁸ El Fondo de Cohesión no está sometido a este principio, tal y como se indica en el preámbulo del Reglamento del Fondo de Cohesión, según el cual, "dado que los Estados miembros interesados se han comprometido a no disminuir sus esfuerzos de inversión en los ámbitos de protección del medioambiente y de infraestructuras de transportes, no debe aplicarse al Fondo de Cohesión la adicionalidad".