



Fondos FEDER y de Cohesión en España 2007-2013

Evaluación del proceso de aprobación de los Programas Operativos españoles tras su evaluación ambiental y previo a su aprobación por la Comisión Europea



Noviembre de 2007

Fondos FEDER y de Cohesión en España 2007-2013: Evaluación del proceso de aprobación de los Programas Operativos españoles tras su evaluación ambiental y previo a su aprobación por la Comisión Europea (noviembre 2007).

© **WWF/Adena**

Gran Vía de San Francisco, 8-D
28005 Madrid
Tel.: 91 354 05 78
Fax: 91 365 63 36
www.wwf.es
info@wwf.es

© **SEO/BirdLife**

C/Melquiades Biencinto,34
28053 Madrid
Tel.: 91 434 09 10
Fax: 91 434 09 11
www.seo.org
seo@seo.org

Texto: Cristina Rabadán, Luis Suárez y Juan Carlos Atienza.

Fotos: WWF/Adena-Cristina Rabadán

Noviembre de 2007

WWF/Adena y SEO/BirdLife agradecen la reproducción del contenido del presente informe, siempre y cuando se cite la fuente

1. Introducción

Los fondos europeos de Cohesión y Desarrollo Regional (FEDER) tienen como fin financiar de actuaciones que contribuyan a reforzar la cohesión económica y social de la Unión Europea. El proceso de evaluación de estos fondos preocupan seriamente a SEO/BirdLife y WWF/Adena ya que en el pasado reciente estos fondos han sido utilizados para financiar un gran número de proyectos que finalmente han supuesto un gran impacto para el Medio Ambiente.

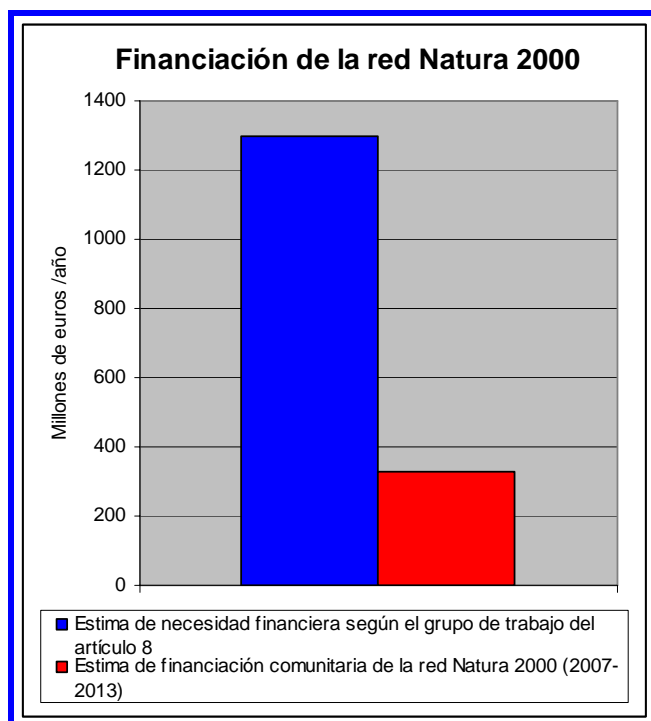
Este informe analiza la situación del proceso de aprobación de los programas operativos para la perspectiva financiera 2007-2013 y las principales carencias de los mismos después de que el 21 de Mayo de 2007 la Secretaría General para la prevención de la contaminación y el Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente y la Secretaría General de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda firmaran las Memorias Ambientales de los Programas Operativos FEDER y del Fondo de Cohesión para la Perspectiva Financiera 2007-2013. Con este acto se concluyó la Evaluación Ambiental Estratégica de estos fondos realizada según la Directiva 2001/42/CE, aunque los Programas Operativos aún tienen que ser aprobados por la Comisión Europea.

Este informe es por lo tanto una continuación y una actualización del informe realizado en mayo de 2007 por WWF/Adena y SEO/BirdLife sobre la documentación presentada por el Estado Español para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo de Cohesión para la Perspectiva financiera 2007-2013 y sobre la evaluación ambiental estratégica de los programas operativos¹ (Informe PO-MAYO, a partir de ahora).

2. La financiación de la red Natura 2000

Según el artículo 8 de la Directiva 92/43/CE, las medidas necesarias para mantener en un buen estado de conservación los espacios de la red Natura 2000 dependen directamente de los estados miembros pero debe ser cofinanciada por la Comisión Europea. Para cumplir con su

parte, la Comisión optó por integrar esta cofinanciación en todas las herramientas financieras de la Unión Europea frente a la que inicialmente era más sencilla, apoyada por WWF y BirdLife Internacional, de crear un fondo único de ayuda directa para cofinanciar la red Natura 2000. La red Natura 2000 de España supone el 21,2%² de toda la red de la Unión Europea y su coste de gestión fue estimada en 2004 en 1.300 millones de euros al año³. Según la estimación realizada por WWF/Adena y SEO/BirdLife, en el informe PO-MAYO, lo máximo que se destinará de todos los diferentes fondos europeos a la gestión de la red Natura 2000 326,3 millones de euros al año, es decir menos del 25% de las necesidades financieras de la gestión de la red.



Gráfica 1. Estimación de las necesidades financieras de la red Natura 2000 y de la financiación obtenida mediante los fondos europeos 2007-2013.

Tras las alegaciones de WWF/Adena y SEO/BirdLife así como la presentación del informe PO-MAYO el Estado Español incluyó en las memorias ambientales de los Programas Operativos y fondos de cohesión la obligación de “dotar adecuadamente de cofinanciación esta

¹ Este documento se puede descargar en www.wwf.es/descarga/descarga_genetsis/INFOME_FEDER_Y_COHESION_WWF_SEO.pdf

² Cálculo realizado a partir de datos del Barómetro de la Comisión Europea actualizado a diciembre de 2006 y teniendo sólo en cuenta los Lugares de Importancia Comunitaria por lo que, el valor real si se tiene en cuenta las ZEPA será mayor.

³ Estima realizada por el grupo de trabajo del artículo 8 de la Directiva de Hábitats en 2004: http://www.mma.es/secciones/biodiversidad/desarrollo_rural_paisaje/naturaleza_rural/pdf/informe_final11.pdf

categoría de gasto, de acuerdo con las necesidades que exprese el órgano competente para los espacios de la red Natura 2000 en cumplimiento del artículo 8 de la Directiva 92/43/CEE', ligándolo a la categoría de gasto 51.

Conclusiones

WWF/Adena y SEO/BirdLife consideran imprescindible que las administraciones españolas incluyan en sus respectivos Programas Operativos los fondos necesarios para la gestión de la red Natura 2000. A tenor de la estima de fondos necesarios realizada por el Estado Español y considerando los aspectos que podrían ser financiados con los fondos FEDER y de Cohesión supondría el siguiente reparto territorial:

COMUNIDAD AUTONOMA	SUPERFICIE (HA) EN RED NATURA 2000	FINANCIACION DE RN 2000 NECESARIA (EUROS/AÑO)
ANDALUCIA	2.495.603	274.516.333
ARAGON	1.354.420	148.986.157
ASTURIAS	286.339	31.497.342
CANTABRIA	146.684	16.135.271
CASTILLA-Y LEON	2.461.478	270.762.533
CASTILLA LA MANCHA	1.822.873	200.516.045
CATALUNA	962.933	105.922.596
CEUTA Y MELILLA	649	71.415
C. BALEAR	98.445	10.828.899
C. VALENCIANA	635.534	69.908.766
EXTREMADURA	1.257.801	138.358.074
GALICIA	344.079	37.848.657
LA RIOJA	167.516	18.426.706
MADRID	319.847	35.183.131
R. DE MURCIA	265.567	29.212.320
NAVARRA	252.078	27.728.542
PAIS VASCO	145.135	15.964.843

Tabla 1. Cofinanciación de la Comisión Europea necesaria para gestión de la red Natura 2000. Cálculo basado en la superficie de red Natura 2000 de cada región y las estimas llevadas a cabo por el estado español (110 €/ha en 2004).

WWF/Adena y SEO/BirdLife consideran que el fondo de Cohesión debe también colaborar en la gestión de la red Natura 2000, pues aunque en dicho Programa Operativo se ha incluido la categoría de gasto 51 sin embargo las únicas inversiones que incluyen son las relativas a la compra de unas aeronaves para la extinción

de incendios. Estas organizaciones consideran que la extinción de incendios no es, en si misma, una actividad de gestión de la red Natura 2000 (si lo sería por ejemplo la prevención de incendios).

3. La no evaluación de los efectos sobre la red Natura 2000 de los Programas Operativos

SEO/BirdLife y WWF/Adena presentaron una queja a la Comisión Europea en mayo de 2007 por la no evaluación de los efectos que estos programas operativos tendrán sobre la red Natura 2000 tal y como obliga el artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE . Según estas organizaciones el 55% de las actuaciones analizadas en el informe PO-MAYO pueden afectar negativamente a la red Natura 2000 y el 21 % no se puede evaluar al no concretarse en el programa operativo la localización de los proyectos. Además, ha finalizado la evaluación sin que en los programas operativos se detalle lo suficiente para poder evaluar adecuadamente sus efectos sobre el medio ambiente. Tampoco se ha llevado a cabo la evaluación de los efectos que los grandes proyectos tienen sobre la red Natura 2000.

La queja finalmente no ha tenido continuidad ya que, según carta fechada el 10 de julio de la unidad de infracciones de la Dirección General de Medio Ambiente en ese momento quedaba margen para una adecuada evaluación de los efectos sobre la red Natura 2000.

Conclusiones

WWF/Adena y SEO/Birdlife se muestran preocupadas porque han comenzado a aprobarse por la Unión Europea algunos Programas Operativos sin la adecuada evaluación de los efectos sobre la red Natura 2000 (p. ej. Asturias, La Rioja) vulnerando la Directiva de Hábitats y además se está dejando la puerta abierta para financiar muchos proyectos altamente impactantes sobre esta red de espacios protegidos. **Por ello, solicitan de forma inmediata y antes de la aprobación de más Programas Operativos, la realización de un informe de afecciones sobre la red Natura 2000. Asimismo los Programas Operativos deben ser más concretos e incluir proyectos identificables para poder evaluar correctamente el impacto que tendrán la**

aplicación de estos fondos sobre el medio ambiente.

4. Criterios previos a la elegibilidad de proyectos no incluidos en los Programas Operativos

En la mayoría de los casos las administraciones españolas no han detallado suficientemente los proyectos a financiar, por lo que se muy difícil evaluar el impacto que tendrá la aplicación de estos fondos. Por lo tanto, debe exigirse a estas administraciones una mayor concreción en sus Programas Operativos. En cualquier caso siempre quedará un margen de discrecionalidad en los Programas Operativos ya que o bien aún no se puede conocer los proyectos o incluso dependerá de otros instrumentos de evaluación. Por lo tanto, es necesario que los Programas Operativos cuenten con unos criterios claros de selección de proyectos, aún no definidos, que primen los que favorezcan un mayor desarrollo sostenible. Estos criterios deben condicionar firmemente los proyectos que en esta primera fase no son detallados. Las administraciones públicas que no identifiquen de inicio los proyectos a financiar con los Programas Operativos no deben ser beneficiados por la Unión Europea frente a los que identifican y evalúan su impacto. **Por ese motivo, se solicita que la Comisión Europea no dé su visto bueno a ningún Programa Operativo que no incluya todas las medidas propuestas por el Ministerio de Medio Ambiente en el Cuadro 2 del Documento de Referencia y todas las medidas incluidas en el informe PO-MAYO de WWF/Adena y SEO/BirdLife.**

5.- Los indicadores de seguimiento de los Programas Operativos

Los indicadores propuestos para el seguimiento ambiental de los fondos no son suficientes, ni incluso con los añadidos por la memoria ambiental, por lo que se solicita que se incluyan otros (Anexo II del Informe PO-MAYO) que permitan medir adecuadamente el impacto positivo y negativo de los fondos sobre el medio ambiente, así como la mayor o menor aceptación de la opción de integración por parte de los Programas Operativos.

6. Comités de seguimiento

Aunque la página 213 del Marco Estratégico Nacional de Referencia indica que "*El Reglamento interno del Comité de Seguimiento garantizará la presencia de todas las instituciones que financian sus actuaciones con fondos comunitarios, otras instituciones representativas de la Sociedad civil, y, en su caso, expertos independientes que asesoran e informan sobre asuntos relacionados con la estrategia de gestión de los Fondos*", borradores general los programas operativos FEDER no contemplan la presencia de ONG ambientales en los comités de seguimiento⁴.

WWF/Adena y SEO/BirdLife estimamos que ya tal y como indica el Marco Estratégico Nacional de Referencia, la Sociedad Civil, y en concreto las ONG ambientales deben ser parte y no sólo invitados esporádicos a las reuniones de los comités de seguimiento.

7. Cofinanciación de infraestructuras incluidas en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT)

WWF/Adena, SEO/BirdLife, Greenpeace, Ecologistas en Acción y Amigos de la Tierra enviaron en junio de 2006 una queja ante la Comisión Europea al considerar que el Plan Estratégico de Infraestructuras y transporte (PEIT) del Estado Español fue aprobado por el Ministerio de Fomento sin haber evaluado el impacto sobre la red Natura 2000 tal y como obliga el artículo 6.3. de la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. El 21 de Marzo la Comisión Europea notificó a al Reino de España una carta de emplazamiento al considerar que éste último ha incumplido los artículos 6.3 y 6.4 de la Directiva 92/43/CEE, el

⁴ Por ejemplo el Programa operativo FEDER de Andalucía en sus páginas 132 y 133 indica que: "*Formaran parte de dicho Comité como miembros Permanentes los representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de la Autoridad Regional en materia de Medio Ambiente, y de la Unidad Regional competente en materia de Igualdad de Oportunidades. Un representante de la Comisión podrá formar parte del Comité de Seguimiento a título consultivo. Asimismo y cuando proceda, podrá participar, en calidad de asesor, un representante del BEI y del FE. Se podrá invitar a las reuniones del Comité de Seguimiento a representantes de los Organismos Ejecutores del Programa, otras instituciones representativas de la sociedad civil, así como asesores externos que colaboren en las tareas de seguimiento y evaluación y eventualmente a observadores invitados de países comunitarios o extra comunitarios.*"

artículo 4.4 de la Directiva 79/409/CEE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia europeo en los casos C-117/03 y C-244/05.

Posteriormente, en abril de 2007 dichas asociaciones enviaron una carta al Comisario de Medio Ambiente de la Unión Europea, Stavros Dimas, solicitando el bloqueo de la financiación comunitaria del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT), en tanto no cumpla la legislación europea en materia de medio ambiente, dado que los reglamentos de la Unión Europea impiden que se financien con fondos europeos actuaciones contrarias al derecho comunitario. Es decir, no considerar financiables los proyectos del PEIT hasta que se eliminen las infraestructuras más impactantes y condicionar la construcción y financiación de las infraestructuras a la no afección a la Red Natura 2000.

Pero, a juicio de las organizaciones de defensa de la naturaleza, el PEIT además adolece de otros graves problemas que no lo hacen compatible con un transporte sostenible. Por ejemplo, el PEIT dificultará mucho la lucha contra el principal problema ambiental al que se enfrenta la Humanidad: el cambio climático. Y no es de extrañar que así sea: en 1998 había 9.649 Km. de autovías y autopistas, mientras que en 2012, si se cumplen las previsiones del PEIT, tendremos 17.450 Km. (15.000 Km. estatales y 2.450 Km. ya existentes de las Comunidades Autónomas). Si a esto le añadimos que la carretera es la responsable del 90% de las emisiones de gases de efecto invernadero relativas al transporte, es fácil ver hasta qué punto es contraproducente esta enorme construcción de autovías para limitar las emisiones de CO₂.

Según los compromisos contraídos en cumplimiento del Protocolo de Kioto, España tan sólo podría aumentar un 15% de las emisiones en 2010 respecto a las habidas en 1990.

Por lo tanto, el PEIT es también contrario a los artículos 3, 17 y 47 del Reglamento 1083/2006 que exigen que los programas operativos de los fondos europeos para la política de cohesión sirvan para llevar a cabo un desarrollo sostenible.

CARRETERAS		Kilómetros	Nº Espacios
Afección Km LIC		682,52	131
Afección Km ZEPA		491,87	50
Afección NATURA	RED	775,67	134
TREN		Kilómetros	Nº Espacios
Afección Km LIC		913,03	188
Afección Km ZEPA		630,22	56
Afección NATURA	RED	1026,69	192
TREN + CARRETERAS		Kilómetros	Nº Espacios
Afección NATURA	RED	1802,36	327

Tabla 2. Longitud y número de espacios de la red Natura 2000 potencialmente afectados por el PEIT.

Finalmente hay que resaltar que ninguno de los Planes Sectoriales (Carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y transporte marítimo) en que se divide el PEIT ha sido evaluado. Por lo que no se puede garantizar que parte del PEIT en los Programas Operativos no afecten a la red Natura 2000.

Por este motivo, WWF/Adena y SEO/BirdLife solicitan que se indique en los programas operativos que las infraestructuras del PEIT no se podrán financiar con fondos comunitarios hasta que se cierre el procedimiento de infracción que mantiene abierta la comisión, hasta que se evalúen los planes sectoriales y siempre y cuando las infraestructuras a financiar se realicen y evalúen después de que se cumplan las dos condiciones anteriores.

8. Cofinanciación de infraestructuras con alto impacto ambiental sobre la red Natura 2000.

Aunque en la memoria ambiental se dice que se debe hacer un estudio de las afecciones a la red Natura 2000 de cualquier proyecto que pueda verse afectado y a pesar de que se indica que se excluirán de cofinanciación aquellos proyectos que vulneren la normativa comunitaria como los que supongan afecciones negativas sobre la red Natura 2000 lo cierto es que se incluyen para su financiación infraestructuras que ya se sabe que son altamente impactantes para la misma.

Hay muchos ejemplos de infraestructuras con alto impacto ambiental ya que, por ejemplo, tan sólo las líneas de tren de alta velocidad financiadas con fondos de cohesión afectarán a

66 espacios de la red Natura 2000. Entre los ejemplos más destacables de infraestructuras que se han incluido en los borradores de programas operativos 2007-2013 de los fondos para la política de cohesión están: la presa de la Breña II en Córdoba, el puerto de Granadilla en Tenerife o la autovía A-43 entre Mijas-Mérida y Puertollano.

Por lo tanto, SEO/Birdlife y WWF/Adena solicitan que se retiren las infraestructuras con gran impacto negativo para la red Natura 2000 o para el medio ambiente de los programas operativos de los fondos de la política de cohesión ya que si no se incumplirían los artículos 3, 17 y 47 del Reglamento 1083/2006, y el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE.

9 Conclusiones

A tenor de los puntos anteriores, WWF/Adena y SEO/BirdLife solicitan que los Programas Operativos españoles de los Fondos para la política de Cohesión 2007-2013 no se aprueben hasta que:

1. Aseguren de forma expresa y junto con el FEADER y el LIFE +, la cofinanciación adecuada de la gestión de la red Natura 2000. La necesidad ha sido estimada en 1300 millones de euros/año en 2004 (en la actualidad España cuenta con una mayor superficie dentro de la red).
2. Se evalúe de forma adecuada la afección de los Programas Operativos sobre la red Natura 2000
3. Se especifique mejor los planes y proyectos que se financiarán con los fondos con el fin de evaluarlos correctamente.
4. Se incluyan todos los criterios y medidas previos a la elegibilidad propuestos por el Ministerio de Medio Ambiente en el Cuadro 2 del Documento de Referencia y las solicitadas en el informe de WWF/Adena y SEO/BirdLife fechado en mayo de 2007.
5. Se mejoren los indicadores propuestos para evaluar de forma adecuada los efectos negativos y positivos de los fondos sobre el medio ambiente así como la mayor o menor aceptación de la “opción de integración”.
6. Se asegure que la sociedad civil, y en concreto las ONG ambientales sean parte activa de los comités de seguimiento.
7. Se indique en los programas operativos que las infraestructuras del PEIT no se podrán financiar con fondos comunitarios hasta que se cierre el procedimiento de infracción que mantiene abierta la Comisión Europea a este plan, hasta que se evalúen los planes sectoriales y siempre y cuando las infraestructuras a financiar se realicen y evalúen después de que se cumplan las dos condiciones anteriores.
8. Se retiren las infraestructuras y proyectos con gran impacto negativo para la red Natura 2000 o para el medio ambiente de los programas operativos de los fondos de la política de cohesión.



SEO/BirdLife es la asociación española para el estudio y conservación de las aves y su hábitat, y representante de BirdLife International en España.

SEO/BirdLife
C/Melquiades Biencinto,34
28053 Madrid
Tel.: 91 434 09 10
Fax: 91 434 09 11
www.seo.org
seo@seo.org



WWF trabaja por un planeta vivo y su misión es detener la degradación ambiental de la Tierra y construir un futuro en el que el ser humano viva en armonía con la naturaleza:

- √ Conservando la diversidad biológica mundial,
- √ Asegurando que el uso de los recursos naturales renovables sea sostenible y
- √ Promoviendo la reducción de la contaminación y del consumo desmedido.

WWF/Adena
Gran Vía de San Francisco, 8-D
28005 Madrid
Tel.: 91 354 05 78
Fax: 91 365 63 36
www.wwf.es
info@wwf.es

