



# Fondos FEDER y de Cohesión en España 2007-2013

*Infracciones al derecho comunitario en la  
evaluación de los Programas Operativos  
españoles previo a su aprobación por la  
Comisión Europea*



*Diciembre de 2007*

**Fondos FEDER y de Cohesión en España 2007-2013: Infracciones al derecho comunitario en la evaluación de los Programas Operativos españoles previo a su aprobación por la Comisión Europea (diciembre 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](http://www.wwf.es)

[info@wwf.es](mailto:info@wwf.es)

**© SEO/BirdLife**

C/Melquiades Biencinto,34

28053 Madrid

Tel.: 91 434 09 10

Fax: 91 434 09 11

[www.seo.org](http://www.seo.org)

[seo@seo.org](mailto:seo@seo.org)

**Texto:** Juan Carlos Atienza, Cristina Rabadán y Luís Suárez.

**Imagen de la Portada:** WWF/Meinke Schouten

*Diciembre de 2007*

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

## ÍNDICE

- I. Introducción
- II. Objetivos y obligaciones ambientales
- III. Procedimiento
- IV. Evaluación en España
- V. Conclusiones

## I. INTRODUCCIÓN

Este informe resume el procedimiento que se ha llevado a cabo en España para evaluar el impacto ambiental de los Programas Operativos y demuestra que, de la forma en la que se ha realizado, no cumple con las directivas europeas.

En el informe se describen de forma resumida a) las principales obligaciones ambientales del Reino de España previas a la aprobación de los Programas Operativos, b) la forma en la que debe hacerse según la transposición de las directivas europeas en la legislación española, c) la forma en la que se ha llevado a cabo la evaluación y, finalmente, d) qué normativas europeas han sido vulneradas en el proceso.

Un análisis ambiental con mayor detalle puede ser consultado en el informe realizado en mayo de 2007 por WWF/Adena y SEO/BirdLife<sup>1</sup> (Informe PO-MAYO, a partir de ahora).

## II. OBJETIVOS Y OBLIGACIONES AMBIENTALES

### Desarrollo Sostenible

El objetivo principal de los instrumentos económicos FEDER, FSE y Fondos de cohesión es *“impulsar el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de la Comunidad [...] y reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales que han surgido, en particular, en los países y*

*las regiones cuyo desarrollo va a la zaga, y en relación con la reestructuración económica y social y el envejecimiento de la población”*, pero también indica el mismo Artículo 3 del Reglamento 1083/2006<sup>2</sup> que *“la intervención con cargo a los Fondos incorporará, en los planos nacional y regional, las prioridades comunitarias en pro de un desarrollo sostenible, potenciando el crecimiento, la competitividad y el empleo y la inclusión social, además de proteger y mejorar la calidad del medio ambiente”*. Además, el artículo 17 indica expresamente que *“los objetivos de los Fondos se perseguirán en el marco de un desarrollo sostenible y del fomento de la protección y mejora del medio ambiente por parte de la Comunidad, tal como se recoge en el artículo 6 del Tratado”*.

Además, el artículo 47 del Reglamento dispone que las evaluaciones tengan por objeto la mejora de la calidad, eficacia y coherencia de la ayuda, teniendo en cuenta el objetivo de desarrollo sostenible y la legislación comunitaria pertinente en materia de impacto ambiental y de evaluación ambiental estratégica.

Por lo tanto, los Programas Operativos deberían ajustarse a las disposiciones del Tratado y de los actos adoptados en virtud de este, así como a las políticas y acciones comunitarias, incluidas las correspondientes a las normas de mejora del medio ambiente.

### Evaluación ambiental de los Programas

La Directiva 2001/42/CE<sup>3</sup>, establece la obligatoriedad de someter a evaluación medioambiental los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. La Directiva excluye expresamente los Programas Operativos

<sup>1</sup> Este documento se puede descargar en: [www.wwf.es/descarga/descarga\\_genetsis/INFOME\\_FEDER\\_Y\\_COHESION\\_WWF\\_SEO.pdf](http://www.wwf.es/descarga/descarga_genetsis/INFOME_FEDER_Y_COHESION_WWF_SEO.pdf)

<sup>2</sup> Reglamento (CE) No 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) no 1260/1999

<sup>3</sup> Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente



cofinanciados con cargo al periodo de programación 2000-2006 regulados por el Reglamento 1260/1999 sobre Fondos Estructurales, pero es de plena aplicación para los Programas Operativos de posteriores periodos de programación.

Tal es el caso de los Programas Operativos 2007-2013 relativos a los fondos FEDER y Fondo de Cohesión, regulados por el Reglamento 1083/2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, que cumplen los requisitos señalados por el artículo 2a de la referida Directiva 2001/42/CE, establecen el marco que posibilita la realización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las materias referidas en el artículo 3.2.b) de la Directiva, e incluyen actuaciones que pueden afectar de forma apreciable a espacios incluidos en la red Natura 2000, incluidos algunos Grandes Proyectos.

### No afección a la red Natura 2000

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 indica que: “Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.”

Por su parte, el manual redactado por la Comisión Europea titulado “Gestión de espacios

Natura 2000: disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats”, y publicado por las Comunidades Europeas en el año 2000, interpreta qué debe ser considerado un Plan según el artículo 6.3. de la Directiva. Concretamente lo hace en el punto 4.3.2. e indica en la nota a pie de página nº12 que “la Comisión ha presentado una propuesta de directiva relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente [COM(96) 511 final, modificada por COM(1999) 73] que puede ser de gran utilidad para abordar el concepto de «plan». En ese contexto, pueden utilizarse indistintamente las palabras «planes» o «programas»”. Por lo tanto, existe la obligación de aplicar el artículo 6 también a los Programas Operativos.

#### Cuadro 1

##### En resumen España tiene obligación de:

- 1) Asegurar que los Programas Operativos sirven para llevar a cabo un desarrollo sostenible (Art. 3 Reglamento 1083/2006),
- 2) Evaluar el impacto de los Programas Operativos sobre el Medio Ambiente según la amplitud y el nivel de detalle indicado en el documento de referencia del Ministerio de Medio Ambiente (Directiva 2001/42/CE).
- 3) Asegurarse que los Programas Operativos no afecte de forma apreciable a la red Natura 2000 (Art. 6 Directiva 92/43/CEE).

### III. PROCEDIMIENTO

#### Evaluación ambiental de los Programas

La calidad de las evaluaciones es siempre discutible y se puede prestar a diferentes valoraciones e interpretaciones y dado que la Directiva 2001/42/CE es básicamente procedimental los más adecuado es asegurarse que en la evaluación de los Programas Operativos se ha cumplido el procedimiento reglado.



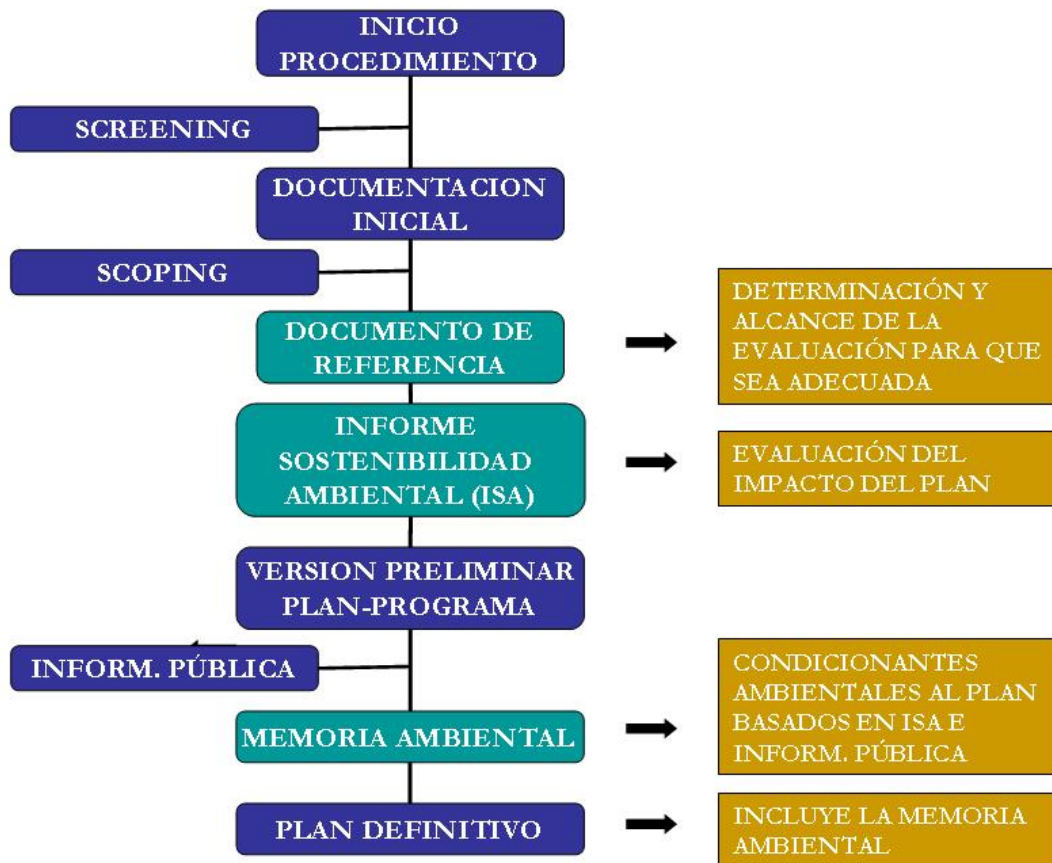
Por lo tanto, para poder valorar el grado de cumplimiento del Reino de España respecto a la Directiva es necesario tener claro sus exigencias y el procedimiento que el Reino de España ha reglado para dar cumplimiento a la Directiva.

La Directiva tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible (Artículo 1). Además la Directiva indica que la evaluación medioambiental se debe efectuar durante la preparación y antes de la adopción del plan o programa (Artículo 4). La Directiva contempla que la evaluación ambiental se materialice en un informe medioambiental (Artículo 5; en España

se denomina Informe de Sostenibilidad Ambiental) en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa. Además considera que es el estado miembro el que debe identificar la amplitud y el grado de especificación de la información que ha de constar en el informe medioambiental tras consultara las autoridades con responsabilidades especiales en materia de medio ambiente que tengan probabilidades de verse afectadas por las repercusiones medioambientales de la ejecución del plan o programa (en España, la amplitud y grado de especificación se determina en el Documento de Referencia).

Cuadro 2

**Procedimiento de la Evaluación de Planes y Programas en España según la Ley 9/2006 que transpone la Directiva 2001/42/CE**



\* En azul claro se indican los pasos estrictamente ambientales



El procedimiento establecido para la evaluación de planes y programas en España está desarrollado por la Ley 9/2006, de 28 de abril sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que traspone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42/CE (véase el Cuadro 2).

Desde el punto de vista ambiental existen tres documentos determinantes en el procedimiento establecido por la Ley 9/2006:

- 1) el Documento de Referencia en el que se determina la amplitud y grado de especificación de la evaluación.
- 2) el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) en el que se evalúa propiamente dicho el plan o programa.
- 3) la Memoria Ambiental (en la que se integran las conclusiones del ISA y de la participación pública en el Plan o Programa)

Además, claro está, de las tres consultas públicas (screening, scoping e información pública).

Documento de Referencia - Según el artículo 5.4 de la Directiva 2001/42/CE – también recogido en la legislación española tanto el Artículo 9, apartado 1, como el artículo 19 de la Ley 9/2006 indican que *“la determinación de la amplitud y nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental se comunicará al órgano promotor mediante un documento de referencia que incluirá además los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad aplicables en cada caso”*. En España, este Documento de Referencia es redactado por el Ministerio de Medio Ambiente tras consultar a los órganos sustantivos y ambientales de todas las Comunidades Autónomas y a las principales organizaciones sociales incluidas las ONG ambientales. Por lo tanto la Ley, en su transposición de la Directiva, reconoce al Documento de Referencia un papel fundamental

para determinar si un plan o programa ha sido evaluado con la suficiente amplitud y detalle.

Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) – Es el documento en el que se refleja la evaluación del impacto del plan o programa. Su amplitud debe ajustarse a lo que indica el Documento de Referencia. El ISA es redactado por el órgano promotor. No existe ninguna fase posterior en la que se evalúe el impacto del plan o programa.

Memoria Ambiental – Es el documento en el que se sintetizan los compromisos ambientales al que se compromete el órgano promotor. Este documento es consensuado entre el órgano promotor y el ambiental y se basa en los resultados del ISA y de la información pública. Entre el ISA y la Memoria Ambiental no existe ninguna evaluación ambiental más.

## Evaluación de la afección a la red Natura 2000

Cómo ya se ha indicado antes, los estados miembros tienen la obligación de asegurarse que los planes o programas no tienen repercusiones negativas sobre la Red Natura 2000. En el Artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres se indica el procedimiento que ha de llevarse a cabo. La Comisión Europea por su parte clarificó mucho más el procedimiento en su manual de interpretación<sup>4</sup> del Artículo 6.

En España el proceso se debe llevar a cabo de forma integrada al procedimiento de evaluación de planes y programas.

El procedimiento incluye 1) una evaluación del impacto del Plan o Programa así como de sus alternativas (incluido a alternativa cero), 2) en el caso de que no sea evitable el impacto y que la Administración juzgue imprescindible su aprobación demostrar que tiene un interés

<sup>4</sup> Comisión Europea (2000) *Gestión de espacios Natura 2000: disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats*. Comunidades Europeas



público de primer orden y 3) si tiene impacto y es de interés público el proponer medidas compensatorias y ejecutarlas antes de ejecutar el Plan o Programa.

#### Cuadro 3

**En resumen, para cumplir con una evaluación adecuada, España debe:**

- 1) Determinar la amplitud de la evaluación en el Documento de Referencia.
- 2) Evaluar el impacto de los Programas Operativos sobre el Medio Ambiente y la red Natura 2000 en el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) siguiendo las indicaciones del Documento de Referencia.
- 3) En el caso de que afecte a la red Natura 2000, demostrar su interés público de primer orden y proponer medidas compensatorias.
- 4) Integrar los resultados del ISA y de la participación pública en el Programa Operativo a través de la Memoria Ambiental.

## IV. EVALUACIÓN EN ESPAÑA

A continuación se describe cronológicamente la forma en la que se han evaluado los Programas Operativos españoles.

### Inicio del procedimiento

El 10 de julio de 2006 el Ministerio de Economía y Hacienda de España, en su calidad de Órgano Sustantivo, envió al Ministerio de Medio Ambiente la documentación inicial a fin de iniciar el procedimiento de evaluación de los Programas Operativos. Los programas operativos que iniciaron su evaluación fueron los siguientes:

Fondo de Cohesión:

- Programa Operativo nacional de transportes y de medio ambiente

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER):

- 17 Programas Operativos, uno por cada Comunidad Autónoma.
- 2 Programas Operativos, para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
- Programa Operativo de economía basada en el conocimiento.
- Programa Operativo de investigación, desarrollo e innovación por y para el beneficio de las empresas.
- Programas Operativos amparados en el objetivo de cooperación territorial europea (cooperación interregional).

Dado que el Estado Español ha designado un solo órgano sustantivo, el Ministerio de Economía y Hacienda, y un solo órgano ambiental, el Ministerio de Medio Ambiente, solo se tenían que haber evaluado de una sola vez cada uno de los fondos. Por ejemplo, no es de recibo fragmentar la evaluación de los fondos aplicados a los Programas Operativos en 19 Informes de Sostenibilidad Ambiental ya que de esta forma ni el Estado Español, ni la Comisión Europea ni mucho menos los ciudadanos podemos atisbar el impacto real que tendrán estos fondos. Además, esta fragmentación de la evaluación ha hecho imposible una adecuada participación pública al atomizarse en decenas de documentos a revisar y hacer alegaciones en un periodo de tiempo insuficiente.

### Proceso de scoping

El 18 de julio de 2006 el Ministerio de Medio Ambiente convocó una reunión a la que se invitó a todas las Comunidades Autónomas, a la Federación de Municipios y Provincias y a las 5 ONG presentes en el Consejo Asesor de Medio Ambiente del propio ministerio. En esta reunión participaron también diversos servicios y

Direcciones generales del Ministerio de Medio Ambiente y los subdirectores de Calidad Ambiental (Ministerio de Medio Ambiente) y de Programación Territorial y Evaluación de Programas Comunitarios (Ministerio de Economía y Hacienda). En esta reunión que tuvo como finalidad proponer criterios a tener en cuenta en el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA), se identificó como uno de los más importantes la evaluación del impacto de este Plan sobre la red Natura 2000.

### **Criterios para el Informe de sostenibilidad**

El 22 de septiembre de 2006 el Ministerio de Medio Ambiente envió al Ministerio de Economía y Hacienda el Documento de Referencia con los criterios que deben ser tenidos en cuenta en el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) del Plan. En este documento se describen las características mínimas que, a juicio del Ministerio de Medio Ambiente, deben cumplir la evaluación ambiental para cumplir con las obligaciones del Estado Español en relación a diferentes Directivas europeas y muy especialmente a la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Estos criterios, basados en parte en el proceso de scoping, contemplan muchos aspectos, y entre otros la evaluación de la red Natura 2000.

### **Información pública**

A partir de diciembre de 2006 se hacen públicos respectivamente los documentos de propuesta de los Programas Operativos y los Informes de Sostenibilidad Ambiental. Se puede decir que la participación pública ha sido un puro trámite ya que 1) los Programas no tenían suficiente definición ni concreción para poder ser comprensibles para los ciudadanos, 2) el tiempo de información pública fue insuficiente (se tramitaron por procedimiento de urgencia), y 3) todos los Programas Operativos salieron en un

corto período de tiempo a información pública por lo que es imposible para los ciudadanos abarcar tanto trabajo y 4) no existió un documento que resumiese globalmente el impacto de los programas que pretende hacer el Estado Español con cada uno de los fondos europeos estando la información disponible en una veintena de Programas.

### **Calidad de la evaluación ambiental**

Contrariamente a los criterios establecidos por el Ministerio de Medio Ambiente en el Documento de Referencia, ni los Programas Operativos definen de forma adecuada los proyectos a financiar ni los Informes de sostenibilidad ambiental evalúan de forma adecuada el impacto sobre el medio ambiente. Tras una evaluación por parte de WWF/Adena y SEO/BirdLife de los 17 Programas Operativos financiados por los fondos FEDER y el Programa Operativo nacional de transportes y de medio ambiente financiado por los fondos de cohesión, entre otras, se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- En un 59% de los Programas las medidas no se encuentran clara y detalladamente descritas.
- En el 100% de los Programas en cada medida no hay una relación comprensiva de todos los proyectos.
- En un 56% de los Programas no se indican, explican y documentan en el ISA las relaciones del programa operativo con otros planes, políticas y programas.
- En un 37% de los Programas para hacer un análisis objetivo de la situación actual del medio ambiente no se utilizan los indicadores de referencia del estado de medio ambiente propuestos por el órgano ambiental (indicados en un anexo del Documento de Referencia).

- En un 75% de los Programas no se indican las principales presiones y riesgos de los ecosistemas con un alto grado de naturalidad y biodiversidad, las áreas que actúan como corredores biológicos, ríos, humedales, bosques, litoral y Espacios Naturales Protegidos en relación con el Programa Operativo.
- En un 44% de los Programas no se tienen en cuenta el cumplimiento o incumplimiento de los principales objetivos, principios de sostenibilidad y criterios estratégicos (cuadro 2 del documento de referencia).
- En un 56% de los Programas no se indica cómo cada una de las alternativas contribuyen directa y positivamente a las actuaciones de carácter medioambiental (definidas en los cuadros 4 y 5 del documento de referencia).
- En un 19% de los Programas no se tienen en cuenta el cumplimiento o incumplimiento de principales objetivos, principios de sostenibilidad y criterios estratégicos para la evaluación (cuadro 2 del documento de referencia) para determinar la significatividad de los efectos ambientales.
- En un 69% de los Programas no se realiza un análisis de cada gran proyecto ni se incluye el análisis de impacto ambiental que requiere el artículo 40 del reglamento 1083/2006.
- En un 69% de los Programas, para cada gran proyecto, no se incluye una evaluación preliminar de su afección sobre la Red Natura 2000.
- En un 85% de los Programas, para medidas que incluyan proyectos concretos o para los grandes proyectos, no se detallan cuales son los impactos

más significativos que producen para cada proyecto.

En promedio las comunidades autónomas incumplieron el 60% de las condiciones mínimas consideradas por el Ministerio de Medio Ambiente (véase la tabla).

	Condiciones incumplidas
CASTILA y LEÓN	50%
ANDALUCÍA	52%
ARAGÓN	79%
BALEARES	60%
CANARIAS	80%
C . LA MANCHA	88%
MURCIA	62%
MADRID	75%
LA RIOJA	56%
C.VALENCIANA	97%
NAVARRA	69%
PAÍS VASCO	8%
CATALUÑA	No se ha evaluado
GALICIA	82%
ASTURIAS	9%
CANTABRIA	9%
EXTREMADURA	79%

**Tabla.** Grado de incumplimiento en los Informes de Sostenibilidad Ambiental por Comunidades Autónomas de las condiciones impuestas por el Documento de Referencia del Ministerio de Medio Ambiente.

En el análisis aportado en el Anexo III del Informe PO-MAYO se detallan para cada uno de los Programas Operativos la adecuación de la evaluación a cada una de las exigencias del Documento de Referencia del Ministerio de Medio Ambiente. El resultado del mismo deja claro que la evaluación ambiental de los Planes Operativos por parte del Estado Español no alcanzan, de mucho, los mínimos establecidos por el propio órgano ambiental del Estado y que por lo tanto no cumple con la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

**Cuadro 4**

**Evaluación del impacto sobre el Medio Ambiente:**

1) El Documento de Referencia es el que según la Directiva 2001/42/CE y la Ley 9/2006 indica la amplitud y la forma en la que debe llevarse a cabo la Evaluación Ambiental.

2) El Documento de Referencia incluye 60 condiciones que han de cumplir las evaluaciones de los programas Operativos.

3) En promedio los Programas Operativos incumplen el 60 % de las condiciones impuestas por el Documento de Referencia.

**Por lo tanto la evaluación ambiental no es la adecuada para cumplir con la Directiva 2001/42/CE y la Ley 9/2006.**

### Impacto sobre la Red Natura 2000

En ninguno de los 22 Informes de Sostenibilidad Ambiental de los correspondientes Programas Operativos se ha evaluado el impacto sobre la Red Natura 2000. Es más, aunque el Ministerio de Medio Ambiente exigía en su documento de referencia que en cada uno de los Programas se detallasen los proyectos lo suficiente para poder hacer una evaluación previa sobre la Red Natura 2000, lo cierto es que, en la mayoría de los casos, los Programas no los definen suficientemente. En cualquier caso, en los Programas Operativos, existen un gran número de proyectos propuestos en espacios de la Red Natura 2000 que por su naturaleza (incluidos en los anexos de la Directiva 85/337/CEE pueden tener un impacto significativo sobre los mismos, por lo que en este caso coincide la no evaluación con la posibilidad de que afecte).

WWF/Adena y SEO/BirdLife han realizado un análisis sobre la evaluación de los 22 Programas Operativos sobre la red Natura 2000 en el que se demuestra la falta de evaluación. A título de ejemplo:

- 1) De las 153 actuaciones que WWF/Adena y SEO/BirdLife pudieron identificar en los diferentes Programas Operativos de las Comunidades Autónomas, 84 (55%) podrían 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.
- 2) Solo las infraestructuras de trenes de alta velocidad afectarán a 66 espacios de la red Natura 2000.

Dichos análisis se incluyen en el Anexo IV y XIII del informe PO-MAYO.

### Infraestructuras incluidas en el 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 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.

**Cuadro 5**

**Evaluación del impacto sobre red Natura 2000:**

- 1) Ninguno de los PO incluye información detallada de los proyectos lo que dificulta la evaluación de los efectos que tendrán sobre la red Natura 2000.
- 2) No se evalúa el impacto sobre la red Natura 2000.
- 3) Un 55% de las actuaciones analizadas de los PO de las CCAA pueden afectar a la red Natura 2000.
- 4) Tampoco se evalúa el impacto de los proyectos de grandes infraestructuras sobre la red Natura 2000.
- 5) No se demuestra el interés público de primer orden de los proyectos o de los planes incluidos en los PO.
- 6) No se proponen medidas que compensen el impacto sobre la red Natura 2000 de las acciones llevadas a cabo con los Programas Operativos.

**En resumen, la evaluación de los Programas Operativos no cumple con las exigencias del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE.**

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.

En algunos de los Programas Operativos se incluyen argumentos como que no es necesario evaluar los proyectos que están incluidos en el PEIT al haber sufrido este Plan una Evaluación Ambiental, sin embargo, en su momento no se evaluó el impacto sobre la Red Natura 2000. Además 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.

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 CO<sub>2</sub>. 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.

Para mayores detalles del impacto del PEIT sobre la red Natura 2000 y sobre su falta de



evaluación lo mejor es remitirse al expediente de infracción 2006/4665, SG(2006) A/5572/2.

#### Cuadro 6

#### Los proyectos incluidos en el PEIT no deberían ser financiados con fondos comunitarios ya que:

- 1) El PEIT tiene abierto un procedimiento de infracción por no haber evaluado previo a su aprobación el impacto sobre la red Natura 2000 y más concretamente ir contra los artículos 6.3 y 6.4 de la Directiva 92/43/CEE, el 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.
- 2) Algunos aspectos del PEIT, en especial aquellos para los que se solicita cofinanciación con fondos europeos, van en contra del desarrollo sostenible y por lo tanto contra 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.

### Memorias ambientales

El 21 de mayo del 2007 se firman de forma conjunta por parte de la Secretaría General para la prevención de la contaminación y el cambio climático del Ministerio de Medio Ambiente y de la Secretaría General de presupuestos y gastos del Ministerio de Economía y Hacienda de las Memorias Ambientales de los diferentes Programas Operativos.

Sin lugar a dudas estas Memorias Ambientales conseguirán reducir de forma apreciable el impacto ambiental de los Programas Operativos al incluir condicionantes importantes previas a la

financiación de los proyectos. Sin embargo, las memorias ambientales no pueden solventar carencias básicas del proceso como es la obligación de evaluar los Programas Operativos (Directiva 2001/42/CE). Como ya se ha demostrado en este informe los Programas Operativos no han sido evaluados adecuadamente.

Sin embargo, lo que las Memorias Ambientales pueden solucionar es la obligación de evaluar los Programas Operativos ya que en todas ellas se ha incluido el siguiente texto:

*“Se excluirá la posibilidad de que puedan cofinanciarse con cargo al Programa Operativo las actuaciones que vulneren la normativa nacional o comunitaria en materia de medio ambiente, y en particular las que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: [...] Actuaciones que supongan afecciones negativas apreciables sobre espacios naturales protegidos o lugares de la Red Natura 2000.”*

Si se interpreta de forma restrictiva ningún proyecto con impacto negativo sobre los espacios de la red Natura 2000 puede ser incluido en los Programas Operativos, por lo que de facto hace que los Programas Operativos no tengan impacto sobre la red y que por lo tanto no sea necesaria la evaluación del impacto de estos sobre ella. Otra interpretación no tendría sentido ya que no tiene sentido indicar que las actuaciones deben cumplir la Ley, Esta interpretación eliminaría aquellos proyectos que afectasen a la red Natura 2000 aunque sean de interés público de primer orden.

Dado que algunos de los Programas, como el Fondo de Cohesión, dejan de tener sentido tal y como fueron redactados es necesario aclarar cual es la interpretación que hace de este condicionante tanto la administración española como la Comisión Europea.

De esta forma con cargo a los fondos europeos no podrían financiarse por ejemplo:



- Puerto de Granadilla
- Embalse de la Breña II
- Autovía A-43

Por lo tanto, las Memorias Ambientales no son más que un parche para tapar las deficiencias en la evaluación de los Programas Operativos, aunque pueden dar solución a la obligación de evaluar el impacto sobre la red Natura 2000 del Artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE.

#### Cuadro 7

##### Las Memorias Ambientales:

- 1) Disminuyen el impacto que tendrán los PO.
- 2) Reconocen la indefinición de las actuaciones a llevar a cabo con los fondos comunitarios.
- 3) No solucionan la falta de evaluación de los PO y por lo tanto las infracciones al derecho comunitario.
- 4) Pueden solucionar la falta de evaluación de los PO sobre la red Natura 2000.

#### Queja de SEO/BirdLife y WWF/Adena

El 9 de mayo de 2007 SEO/BirdLife y WWF/Adena hicieron llegar una queja a la Comisión Europea por haber aprobado el Reino de España los programas operativos sin realizar una adecuada evaluación de su impacto sobre el medio ambiente y en especial sobre la red Natura 2000 y por lo tanto no haberse asegurado que no afectará a la integridad de los espacios y a la coherencia de la red. Esa misma semana se envió el informe sobre el que se basaba la queja al Comisario de Medio Ambiente con copia al Presidente de la Comisión Europea, a la Comisaria de Política Regional, al Presidente del Gobierno Español, al Ministro de Economía y Hacienda, a la Ministra de Medio Ambiente y a la Ministra de Fomento. Además se remitió la misma información a todos los Consejeros implicados de las diferentes comunidades autónomas españolas.

A esta queja recibimos contestación por parte de la Dirección General de Política Regional y por

parte de la Dirección General de Medio Ambiente coincidiendo en que “según los últimos resultados de la negociación entre el Estado Miembro y la Comisión, los Pos llevarán todos un capítulo especial dedicado a la Evaluación Estratégica Ambiental, elaborado según el índice propuesto por el Ministerio de Medio Ambiente español” y que “sin este requisito, los Programas Operativos no serán aprobados por la Comisión”.

Además, la Dirección General de Medio Ambiente indica que al no haberse aprobado definitivamente los Programas todavía no se ha producido ninguna infracción al derecho comunitario.

Finalmente, en el mes de diciembre, aparecieron noticias en la prensa indicando que la Comisión Europea ha dado el visto bueno a buena parte de los Programas Operativos.

Una consulta al Gobierno español confirmó que las únicas modificaciones a los Programas Operativos que salieron a información pública es la inclusión de la Memoria Ambiental y algunos aspectos de programación tras la negociación con la Comisión Europea. En cualquier caso, las mismas fuentes nos confirmaron que no se había producido ninguna evaluación adicional a las que se publicaron en los Informes de Sostenibilidad Ambiental.

Por lo tanto, a falta de analizar la implicación que tienen las Memorias Ambientales en la no afección de la red Natura 2000, sigue sin evaluarse de forma adecuada el impacto sobre el Medio Ambiente según la Directiva 2001/42/CE.

## V. CONCLUSIONES

A juicio de WWF/Adena y SEO/BirdLife la evaluación del impacto de los Programas Operativos y de Cohesión españoles no se ajusta a la legislación comunitaria.

Las principales carencias se pueden resumir en:



- 1) La evaluación ha sido fragmentada incumpliendo la Directiva 2001/42/CE.
- 2) El contenido de la evaluación (Informes de Sostenibilidad Ambiental) no da cumplimiento a las obligaciones derivadas de la legislación comunitaria y en concreto a la Directiva 2001/42/CE, tal y como se desprende del análisis llevado a cabo por WWF/Adena y SEO/Birdlife basado en la lista de criterios (Documento de Referencia) elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente para dar cumplimiento a esta Directiva.
- 3) No se ha evaluado el impacto de los diferentes programas a la red Natura 2000 tal y como obliga la Directiva 92/43/CEE.

A todo ello hay que añadir que

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. Se evalúe el impacto de los Programas Operativos en cumplimiento con las obligaciones derivadas de la Directiva 2001/42/CE
2. Se evalúe de forma adecuada la afección de los Programas Operativos sobre la red Natura 2000, en cumplimiento con las

obligaciones derivadas de la Directiva 92/43/CEE, o en su defecto se asegure que ningún proyecto cofinanciado con estos fondos es incluido en los programas aunque estos se consideren de interés público de primer orden.

3. 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.

4. 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.



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](http://www.seo.org)  
[seo@seo.org](mailto: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](http://www.wwf.es)  
[info@wwf.es](mailto:info@wwf.es)