

Cohesión territorial

Análisis de los aspectos ambientales de la Política de Cohesión de la UE en países seleccionados



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN
Y MEDIO AMBIENTE

Agencia Europea de Medio Ambiente





Cohesión territorial

Análisis de los aspectos ambientales de la Política
de Cohesión de la UE en países seleccionados



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN
Y MEDIO AMBIENTE

Madrid, 2013

Aviso legal

El contenido del presente informe no refleja necesariamente la opinión oficial de la Comisión Europea ni de otras instituciones de la Unión Europea. Ni la Agencia Europea de Medio Ambiente ni ninguna persona o empresa que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en este informe.

Todos los derechos reservados

© AEMA, Copenhague, 2009

Salvo que se estipule lo contrario, la reproducción está autorizada siempre que se cite la fuente bibliográfica,

En Internet, a través del servidor Europa (www.europa.eu), pueden consultarse otras muchas informaciones sobre la Unión Europea.

Revisión científica de la edición en español:

Este trabajo ha sido realizado por TAU Consultora Ambiental por encargo de la Subdirección General de Calidad del Aire y Medio Ambiente Industrial de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, Ministerio de

Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

Supervisión, coordinación y control (MAGRAMA):

Elisa Rivera Mendoza

Coordinación TAU Consultora Ambiental:

Laura Romero Vaquero

Versión en Inglés:

Territorial cohesion – Analysis of environmental aspects of the EU Cohesion Policy in selected countries.

Equipo de revisión:

Manuel Álvarez-Arenas Bayo, TAU Consultora Ambiental

Francisco Díaz Pineda, Catedrático de Ecología, Facultad de Biológicas, UCM

José María Gascó, Catedrático de Edafología y Climatología, ETS de Ingenieros Agrónomos, UPM

Gabriel Gascó, Área de Edafología y Química

Agrícola, ETS de Ingenieros Agrónomos, UPM

Rodrigo Jiliberto Herrera, TAU Consultora Ambiental

José Luis Sotelo Sancho, Catedrático de Ingeniería

Química, Facultad de Ciencias Químicas, UCM.



MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Edita:

© Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Distribución y venta

Paseo de la Infanta Isabel, 1
Teléfono: 91 347 55 51 - 91 347 55 41
Fax: 91 347 57 22

Portada edición Española: TAU Consultora Ambiental

Foto de Portada: Luis Yngüanzo

Maquetación: Diadeis/AEMA

Tienda virtual: www.magrama.es
e-mail: centropublicaciones@magrama.es

Impresión y Encuadernación:

Solana e Hijos Artes Gráficas, S.A.U.

NIPO (edición papel): 280-13-064-7

NIPO (edición Cd): 280-13-065-2

NIPO (edición línea): 280-13-066-8

ISBN (edición papel): 978-84-491-1262-1

ISBN (edición Cd): 978-84-491-1263-8

Depósito Legal (edición papel): M-14089-2013

Depósito Legal (edición Cd): M-14090-2013

Catálogo General de publicaciones oficiales de la Administración General del Estado:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Datos técnicos: Formato 21 x 29,7 cm. Caja de texto: 17,5 x 25 cm. Composición: dos columnas. Tipografía: Palatino Linotype, Verdana a cuerpos 7, 9, 8,5, 10 y 20. Encuadernación: rústica. Papel: Interior en couché reciclado 100% de 115 grs. Cubierta en cartulina gráfica de 300 grs. Tintas: 4/4. Impreso en papel reciclado al 100% totalmente libre de cloro.



Impreso sobre papel 100% reciclado

Índice

| | |
|--|------------|
| Agradecimientos | 4 |
| Resumen ejecutivo | 5 |
| 1 Introducción | 13 |
| 1.1 Contexto del estudio | 13 |
| 1.2 ¿Por qué es importante y relevante la evaluación para la AEMA? | 14 |
| 1.3 Objetivos del estudio | 14 |
| 2 Política de Cohesión y medio ambiente | 17 |
| 2.1 Introducción sobre la Política de Cohesión y sus principales instrumentos..... | 17 |
| 2.2 Objetivos ambientales de la Política de Cohesión..... | 18 |
| 2.3 ¿Ha aportado convergencia la Política de Cohesión? | 19 |
| 2.4 Balance..... | 20 |
| 3 Tratamiento de aguas residuales y red de alcantarillado | 22 |
| 3.1 Introducción y contexto..... | 22 |
| 3.2 Estudio de caso de Italia | 24 |
| 3.3 Estudio de caso de España..... | 32 |
| 3.4 Ciclo de gasto 2007–2013 | 39 |
| 3.5 Efectividad del gasto..... | 39 |
| 3.6 Balance..... | 41 |
| 4 Biodiversidad | 43 |
| 4.1 Introducción y contexto..... | 43 |
| 4.2 Estudio de caso de Italia | 45 |
| 4.3 Estudio de caso de España..... | 54 |
| 4.4 Estudio de caso de Austria..... | 56 |
| 4.5 Ciclo de gasto 2007–2013 | 59 |
| 4.6 Efectividad del gasto..... | 64 |
| 4.7 Balance..... | 65 |
| 5 Energía | 67 |
| 5.1 Introducción y contexto..... | 67 |
| 5.2 Estudio de caso de Austria..... | 69 |
| 5.3 Estudio de caso de Italia | 74 |
| 5.4 Estudio de caso de España..... | 78 |
| 5.5 Ciclo de gasto 2007–2013 | 81 |
| 5.6 Efectividad del gasto..... | 82 |
| 5.7 Balance..... | 82 |
| 6 Capacidad de absorción | 84 |
| 6.1 Introducción | 84 |
| 6.2 Capacidad de absorción para los proyectos ambientales en Italia | 84 |
| 6.3 Capacidad de absorción para los proyectos ambientales en España | 89 |
| 6.4 Capacidad de absorción para los proyectos ambientales en Austria..... | 90 |
| 6.5 Desarrollo de una metodología para evaluar la capacidad de absorción | 91 |
| 7 Conclusiones y recomendaciones | 96 |
| Anexo 1 Marco de la evaluación <i>ex post</i> | 101 |
| Anexo 2 Perspectiva del gasto | 104 |
| Anexo 3 Instrumentos disponibles de la Política de Cohesión | 110 |
| Anexo 3 Bibliografía anotada | 111 |
| Bibliografía | 111 |
| Lista de abreviaturas | 127 |

Agradecimientos

Este informe lo ha elaborado el director de proyecto de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), Gorm Dige, en el que ha colaborado Elena Cebrián Calvo, integrante también de la AEMA, mediante datos de apoyo y análisis. La publicación del informe se ha realizado junto con la Red Europea de Autoridades Ambientales (EAEA), de cuya coordinación se encarga la DG Medio Ambiente. Asimismo, el desarrollo del presente documento se ha realizado en estrecha colaboración con el grupo de trabajo de la EAEA creado a los efectos de este análisis.

Por tanto, quisiéramos expresar un agradecimiento especial a los miembros del grupo de trabajo de la EAEA, a saber, Gottfried Lamers (Austria), Ivana Capozza (Italia), Yago García (España), Juan Martín (España), Uroš Nučič (Eslovenia), András Csanády (Hungria), Stefanie Lang (WWF), Yvette Izabel (DG Medio Ambiente) y René-Laurent Ballaguy (DG Regio) por sus importantes contribuciones y su asesoramiento. También hemos de extender nuestro agradecimiento al Presidente del pleno de la EAEA George Kremlis (DG Medio Ambiente) y al pleno en general por los comentarios aportados.

También nos gustaría agradecer las contribuciones del equipo del Centro Temático Europeo de Uso del Suelo e Información Espacial (CTE-LUSI), incluidos Stefan Kleeschulte y Alejandro Iglesias; a los miembros del equipo de la Agencia Italiana de Protección Ambiental (ISPRA), entre los que destacan Marco Falconi, Antonella Vecchio, Valerio Vitale y Mauro Roma. Asimismo, cabe destacar que varios miembros de la AEMA han ofrecido orientación, borradores revisados e ideas, entre ellos, Agnieszka Romanowicz, Jan-Erik Petersen, Ybele Hoogeveen, Philippe Crouzet y Ronan Uhel.

Este informe está basado en un análisis integral realizado por Milieu Consortium (Milieu Ltd, Collingwood Environmental Planning y Ecosphere Lda) como parte de un estudio encargado por la AEMA para la Red Europea de Autoridades Ambientales (EAEA). Como principales autores del informe destacan: Ric Eales (Collingwood Environmental Planning), Tony Zamparutti (Milieu Ltd), José de Bettencourt (Ecosphere Lda), Luca Santarossa (Milieu Ltd) y Eduard Interwies (Milieu Ltd), con aportaciones de otros miembros de Collingwood Environmental Planning, a saber, William Sheate, Amalia Fernández-Bilbao, Owen White y Eoghan Daly.

Resumen ejecutivo

I Contexto

El objetivo de la Política de Cohesión de la UE consiste en reforzar el proceso por el que se pretende reducir la brecha entre las regiones pobres y ricas de la UE. Con este propósito, se debe reducir las desigualdades sociales mediante la mejora del empleo y la inclusión social. A tal efecto, se gastan sumas elevadas de dinero en la elaboración de programas orientados a contribuir a la consecución de estos objetivos contemplados en la política.

Aunque las políticas de cohesión de la UE ya llevan en vigor bastante tiempo, aún se plantea la cuestión de hasta qué punto han conseguido los objetivos contemplados en ellas. ¿Cómo han favorecido las medidas adoptadas a los distintos Estados miembros de la UE? En otras palabras, ¿qué éxito ha tenido el compromiso que implicaba gastar cantidades considerables del dinero de los contribuyentes en la Política de Cohesión? Para responder a estas cuestiones, es necesario realizar una evaluación completa de la efectividad de la política.

En este sentido, cabe destacar que, con el paso de los años, se han realizado numerosas evaluaciones de la Política de Cohesión tanto a escala comunitaria como nacional. Sin embargo, la mayoría de estas evaluaciones siguen siendo de carácter más bien general, ya que, en su mayoría, registran los niveles de gasto y la distribución de las inversiones entre los sectores en cada país —en lugar de analizar la efectividad y los efectos de las medidas aplicadas en dichos países—. Además, hoy en día, cuando analizamos estas evaluaciones, no tenemos a nuestra disposición más que los informes sobre los resultados de los programas. Resulta complicado obtener información de cada proyecto, ya que esta información solo está disponible para el Fondo de Cohesión y a través de las autoridades regionales de gestión.

Este informe se ha elaborado con un objetivo concreto, a saber, apoyar a los funcionarios de la Red Europea de Autoridades Ambientales (ENEA) en sus esfuerzos para analizar si las inversiones de la Política de Cohesión en el sector ambiental han sido efectivas en algunos países seleccionados. El análisis también está destinado al personal de la DG Regio en relación con sus actividades de evaluación exhaustiva *ex post* de los programas de

la Política de Cohesión. Además, este informe se ha elaborado para respaldar y explicar el informe de 2006 relativo a la «contribución de los Fondos Estructurales y de Cohesión para mejorar el medio ambiente» elaborado por la ENEA.

II Propósito y alcance

El objetivo general del estudio consiste en realizar una evaluación *ex post* de la efectividad y, cuando sea posible, de los efectos⁽¹⁾ de la aplicación de los Fondos Estructurales y de Cohesión en el sector ambiental en los tres países pilotos (Italia, España y Austria).

Teniendo en cuenta este objetivo general, el estudio aborda los objetivos específicos que se indican a continuación.

- (1) Evaluación *ex post* de la integración de los Fondos Estructurales y de Cohesión y la aplicación de las políticas ambientales, así como de los sectores ambientales específicos en los países pilotos seleccionados.
- (2) Análisis y debates sobre los posibles desequilibrios existentes en la asignación de los recursos de los Fondos Estructurales y de Cohesión, así como sobre las prioridades ambientales en materia de desarrollo regional, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en los ciclos de programación anteriores.

El estudio contempla dos de los elementos de los Fondos Estructurales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE), así como el instrumento del Fondo de Cohesión⁽²⁾. A pesar de tener en cuenta tres ciclos de gasto de la UE (1994–1999, 2000–2006 y 2007–2013), analiza principalmente el ciclo de 2000–2006, ya que había muchos más datos disponibles para este ciclo con respecto a los otros dos. Asimismo, el estudio se centra en determinados tipos de intervenciones ambientales, que se han estudiado en diferentes países pilotos, según el caso, a saber:

- **tratamiento de las aguas residuales** (Italia y España);
- **biodiversidad:** espacios Natura 2000 (Italia, España y Austria); y

(1) Estos se encuentran definidos en el informe de la AEMA de 2001 denominado «*Reporting on environmental measures: Are we being effective?*», como se detalla a continuación:

- los impactos de una medida ambiental: los resultados de una medida que se pueden atribuir directamente a su aplicación;
- la eficacia de una medida ambiental: una valoración acerca de los resultados, independientemente de que se hayan conseguido o no los objetivos de la medida de la política.

(2) Hay que considerar que, en el ciclo 2000–2006, de los tres países pilotos, el Fondo de Cohesión solo se aplica a España.

- **eficiencia energética y energía renovable** (Italia, España y Austria).

En los tres países pilotos, el estudio se centra en regiones específicas:

- **Italia:** las seis regiones del Objetivo 1 del ciclo 2000–2006 (Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña);
- **España:** dos regiones del Objetivo 1 del ciclo 2000–2006 (Andalucía y Galicia);
- **Austria:** las nueve regiones (ocho del Objetivo 2 más una única región del Objetivo 1 del ciclo 2000–2006, a saber, Burgenland).

III Conclusiones principales y recomendaciones

Los impactos en la calidad del agua y los vínculos entre el gasto y los resultados, en términos de nuevas instalaciones de tratamiento, resultan complejos y difíciles de medir

Tanto en Italia como en España, los fondos de la UE desempeñan un papel clave a la hora de apoyar las inversiones en el sector del agua necesarias para aplicar la Directiva relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas (91/271). En dos regiones italianas, los Fondos Estructurales aportan alrededor del 60% de toda la inversión, incluidas las fuentes de financiación privadas. Las seis regiones italianas del Objetivo 1, además de las regiones españolas de Andalucía y Galicia, han progresado en poner en funcionamiento nuevas plantas para el tratamiento de las aguas residuales. En estas regiones, han aumentado el porcentaje de la población y el número de municipios con acceso al tratamiento de las aguas residuales. En consecuencia, España ha mejorado su aplicación de la Directiva. El panorama es similar en Italia, donde ha mejorado también el cumplimiento de la Directiva. No obstante, la falta de datos dificulta la evaluación más comprensiva de ese progreso. De hecho, aunque ambos países han mejorado el cumplimiento de esta Directiva, parece que ambos necesitan hacer más inversiones y mejor orientadas.

Al mismo tiempo, las interdependencias entre el gasto y los resultados en términos de nuevas instalaciones de tratamiento e impactos de mayor alcance en la calidad del agua, son complejas. Las comparaciones realizadas y las correlaciones establecidas entre la financiación del tratamiento de las aguas residuales en Apulia y la calidad de las aguas de baño sugieren que, para que el análisis resulte fiable, dicho enfoque precisa de información adicional (integración de datos científicos, los datos de vigilancia para otros componentes).

En relación con las infraestructuras hídricas, la Directiva Marco del Agua insta a la recuperación adecuada de los costes, incluidos los costes financieros (así como los costes ambientales y de recursos). Conseguir una mayor recuperación de los costes (cuando proceda) también puede mejorar la rentabilidad de las inversiones y, por tanto, garantizar también una aplicación más rápida de las políticas de la UE⁽³⁾.

Cabe destacar que los datos de vigilancia han mejorado para el ciclo de gasto de 2007–2013. Italia ha introducido objetivos y un sistema de recompensas basado en el rendimiento vinculado al nivel de población equivalente conectada a un tratamiento secundario y terciario de aguas residuales. Por tanto, este enfoque se acerca más a la Directiva relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas. Asimismo, este enfoque debe permitir analizar la forma en que Italia gasta los recursos de los Fondos Estructurales en el tratamiento de las aguas residuales y en qué medida los resultados están en consonancia con la Directiva relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

El análisis no pretendía servir de herramienta para comparar los dos países estudiados, Italia y España. Sin embargo, cabe mencionar una diferencia importante: España cuenta con una serie de planes nacionales para el tratamiento de las aguas residuales que, a su vez, están respaldados por planes regionales. Por el contrario, Italia parece carecer del nivel general de planificación nacional y dirección política con respecto a los Fondos Estructurales. Aunque las regiones disponen de sus propios planes para el tratamiento del agua, como observamos, por ejemplo, en Apulia, los programas operativos han de estar en consonancia con los regionales y no parecer como si estuvieran basados en ellos.

¿Cómo puede la Política de Cohesión respaldar mejor los objetivos de la UE en aras de la biodiversidad?

El estudio ha revelado que, en la región italiana de Campania, los recursos de los Fondos Estructurales destinados a la biodiversidad superaban los destinados al Programa LIFE Naturaleza, el instrumento de la UE para este sector. Sin embargo, esta y otras regiones han experimentado dificultades específicas para absorber los proyectos sobre la biodiversidad y los proyectos relacionados. Por este motivo, se sugiere que la iniciativa plurianual se centre principalmente en este ámbito.

Parece que, en el ciclo 2000–2006, dos de las regiones italianas del Objetivo 1 han asignado recursos considerables a la protección de la biodiversidad. No obstante, no hay indicadores ni datos de seguimiento en Italia relacionados con el gasto de los Fondos Estructurales en la biodiversidad. Por tanto, el análisis

(3) Véase, por ejemplo: Informe de la AEMA Nº 2/2005, «Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study» (Efectividad de las políticas que rigen el tratamiento de las aguas residuales urbanas en los países seleccionados: un estudio piloto de la AEMA).

propone introducir un indicador de los recursos asignados para apoyar los espacios Natura 2000. Éste ha de basarse en recursos habilitados para los municipios con un 75% o más de su territorio cubierto por los espacios Natura 2000. Es necesario revisar la propuesta para este indicador a fin de establecer su precisión a la hora de analizar el apoyo a la biodiversidad con cargo a los Fondos Estructurales y su valor para utilizarlo en otros países.

El análisis revela que las regiones italianas apoyan la biodiversidad; de hecho, revisten una importancia particular las medidas prescritas por el Programa Operativo para las «redes ecológicas» y los Programas Territoriales Integrados (PTI). Tras haber revisado el gasto en Campania, se han identificado dos preocupaciones específicas. En primer lugar, solo una pequeña parte del presupuesto previsto para las «redes ecológicas» se ha asignado a la protección adecuada de la biodiversidad. De hecho, estos recursos se utilizan, sobre todo, para promover el turismo, construir instalaciones para los turistas y estimular el desarrollo del empleo y las pequeñas empresas vinculados a estos espacios naturales. La segunda preocupación se basa en que solo se asignó una pequeña parte de los recursos destinados a las «redes ecológicas» en Campania a finales de 2006. Esto sugiere que la región está luchando con su capacidad de absorción en relación con este ámbito de gasto.

El estudio de caso de Campania demuestra que el sistema de códigos de intervención utilizado en la UE en el ciclo 2000–2006 es demasiado amplio y no prevé un seguimiento adecuado de los impactos. Es necesario considerar una revisión de la clasificación o, al menos, un sistema de códigos de subcategorías, cuya identificación se realice a escala de la UE o a escala nacional. Los indicadores de las medidas de Campania para impulsar su «red ecológica» no ofrecen lecturas precisas de los resultados e impactos relacionados con la biodiversidad. Esto sugiere que es necesario seguir trabajando, al menos en Italia, para identificar los indicadores adecuados para medir el apoyo de los Fondos Estructurales a la biodiversidad.

El estudio de caso también muestra la dificultad a la hora de identificar cuánto se gasta realmente para apoyar la biodiversidad. Por otra parte, la efectividad del gasto estará vinculada a los planes de gestión para los espacios protegidos. Durante el ciclo 2007–2013, a pesar de las dificultades identificadas, Italia debe continuar apoyando un desarrollo económico que sea compatible con la protección de la naturaleza y la biodiversidad.

Aparte del conjunto común de indicadores utilizados en los programas de los Fondos Estructurales, Austria utiliza indicadores de seguimiento a nivel de proyecto, por lo que mide los diversos posibles impactos ambientales, incluida la biodiversidad. Se trata de un enfoque elaborado. Sin embargo, el proceso de recopilación y revisión de la información permite evaluar a nivel

de cada proyecto el objetivo de la UE de integrar las consideraciones ambientales en el gasto de los Fondos Estructurales. Otros Estados miembros deberían tener en cuenta este sistema.

Aumentan las inversiones de la Política de Cohesión en energías renovables

En 2007, la UE dio mucha más prioridad a los objetivos de la política relacionados con el cambio climático y, en el ciclo comprendido entre 2007 y 2013, ha habido un aumento notable en el gasto de los recursos de los Fondos Estructurales en materia de energía y, en particular, en energías renovables y en proyectos orientados a aumentar la eficiencia energética.

En Austria, en el período comprendido entre 2000 y 2006, los Fondos Estructurales financiaron aproximadamente el 20% de la generación de energías renovables. Por otra parte, el gasto de los Fondos Estructurales se ajusta a una fuerte política de apoyo a las energías renovables y la eficiencia energética. Uno de los indicadores de seguimiento fundamentales utilizados en Austria — la reducción de las emisiones de CO₂ — está vinculado a los principales objetivos de la UE y se puede utilizar para evaluar los resultados del gasto de los Fondos Estructurales. En Austria también se persigue otro objetivo, que consiste en conseguir una autonomía nacional y local en materia de energía.

En Italia, las regiones del Objetivo 1 han utilizado los recursos de los Fondos Estructurales de formas diferentes. Algunas trataban de apoyar proyectos iniciados por gobiernos municipales, otras trataban de prestar cofinanciación a los grandes parques eólicos comerciales (como parece ser el caso de Campania) y, sin embargo, otra decisión consistía en promover minicentrales hidroeléctricas. En términos generales, parece que Italia carece de una estrategia nacional clara para el gasto de los Fondos Estructurales en esta categoría. Por otra parte, los Programas Operativos ni siquiera identifican con claridad sus prioridades u objetivos en este sector.

Por el contrario, España cuenta con un marco político claro. Los proyectos innovadores existentes en este ámbito vinculan la energía a otros objetivos de los Fondos Estructurales, tales como la creación de empleo y el apoyo a las PYME. En el ciclo de gasto 2007–2013, Italia y España han aumentado significativamente las asignaciones de los Fondos Estructurales a las energías renovables y a la eficiencia energética. Concretamente, en el caso de Italia, un Programa Operativo para el nuevo ciclo aumentaría la coherencia en relación con el apoyo con cargo a los Fondos Estructurales.

En definitiva, los proyectos innovadores de este sector, cuando están vinculados a objetivos relacionados con el crecimiento, el empleo y la competitividad, también implican que será más complicado realizar las evaluaciones de efectividad en el futuro.

Resultados contradictorios en el gasto de la Política de Cohesión en relación con los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE

Una breve revisión de los planes de gasto en el ciclo actual (2007–2013), revela que los Fondos Estructurales y de Cohesión han asignado recursos mucho más sustanciales a uno de los ámbitos clave de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE: el cambio climático y la energía limpia. Los fondos también han transferido sus recursos de la infraestructura de transporte, por ejemplo, a proyectos ferroviarios —aunque los proyectos de carreteras de toda la UE siguen recibiendo miles de millones de euros. Además, se trata de la primera vez que los fondos han introducido un código de intervención para utilizarlo específicamente en el ámbito de la biodiversidad, lo que sugiere que esta prioridad del desarrollo sostenible también ha adquirido mayor importancia. Sin embargo, la Estrategia de Lisboa sigue siendo el elemento central de las Directrices Estratégicas Comunitarias para los Fondos Estructurales y de Cohesión en el período 2007–2013.

Por otra parte, los Fondos no han tenido en cuenta otras recomendaciones clave de la Estrategia de Desarrollo Sostenible, especialmente las propuestas para la contratación pública ecológica (CPE) en toda la UE. Establece el objetivo de lograr que, «para 2010, el nivel medio de contratación pública ecológica (CPE) en la UE⁽⁴⁾ sea equivalente a los niveles que se alcanzan actualmente en los Estados miembros con mejores resultados».

La Política de Cohesión puede y debe desempeñar un papel importante en la consecución de este objetivo. Un primer paso clave consistiría en desarrollar directrices para los Fondos Estructurales y de Cohesión en cuanto a la CPE, identificando ejemplos de las mejores prácticas de los Estados miembros y promoviendo este tipo de contratación como una prioridad para el gasto de los Programas Operativos.

Tras elaborar las directrices, la Comisión Europea debe realizar una evaluación completa de la CPE en el ciclo de gasto actual, con miras a la incorporación de dichas directrices en los Reglamentos del próximo ciclo de gasto.

Por otra parte, aunque los Fondos han disminuido el gasto de los proyectos de carreteras en el ámbito de la infraestructura de transportes, ni las normas ni las directrices para el ciclo 2007–2013 responden a la exigencia de la Estrategia de eliminar gradualmente los subsidios perjudiciales para el medio ambiente⁽⁵⁾.

¿Por qué las políticas ambientales nacionales y regionales no desempeñan un papel más importante en la creación del marco en aras de la efectividad de los gastos del fondo?

Los estudios de caso han mostrado que las políticas ambientales de carácter nacional y regional desempeñan una función importante a la hora de habilitar la plataforma para el gasto efectivo. En Austria, por ejemplo, unos objetivos de política nacional fuertes en materia de energías renovables ofrecen el contexto adecuado e identifican objetivos amplios para el gasto de los fondos destinados a las energías renovables y la eficiencia energética. En España, el gasto de los fondos para el tratamiento de las aguas residuales se ajusta a los planes detallados de carácter nacional y regional de este sector.

En Italia, por el contrario, durante el ciclo 2000–2006, varias regiones han adoptado enfoques bastante diferentes en cuanto al gasto en energías renovables. En consecuencia, no queda clara la efectividad general del gasto. Durante el ciclo 2007–2013, Italia ha abordado este problema con la adopción de un Programa Operativo nacional que establece una estrategia general. Las regiones italianas del Objetivo 1 han de desarrollar estrategias regionales siguiendo el enfoque nacional.

En el ciclo 2000–2006, Italia ha seguido un enfoque similar en el sector de los residuos, donde las regiones del Objetivo 1 tenían que desarrollar planes para el tratamiento de los residuos antes de que pudieran gastar los recursos de los Fondos Estructurales. En el ámbito de la biodiversidad, el gasto se ha centrado en una medida específica denominada «redes ecológicas», y también en una herramienta especial conocida como el sistema de los Programas Territoriales Integrados (PTI) cuyo propósito consistía en crear planes económicos y ambientales integrados en espacios rurales.

Mientras que Italia puede representar un enfoque interesante en términos de política de integración en relación con el gasto de los Fondos Estructurales, la lección general de la comparación sugiere que el gasto más efectivo se produce cuando las políticas ambientales se desarrollan fuera de la programación de los Fondos Estructurales y se incorporan en la programación para orientar el gasto.

¿Por qué los aspectos ambientales de la Política de Cohesión no están mejor vinculados con los ciclos de gasto?

La Política de Cohesión ha extendido la «cultura de evaluación» por toda la UE. La repercusión ha sido particularmente obvia en los Estados miembros en los que no existía previamente. Sin embargo, las evaluaciones no

(4) La contratación pública ecológica significa que los compradores públicos tienen en cuenta los factores ambientales a la hora de adquirir productos, servicios u obras.

(5) Un subsidio perjudicial para el medio ambiente aumenta la producción o el uso de un producto/sustancia con propiedades ambientales perjudiciales.

están bien vinculadas con el ciclo de gasto. Por ejemplo, las evaluaciones *ex post* no se utilizan como una fuente de información para preparar el próximo ciclo, que comienza antes de completar estas evaluaciones. Dicho esto, las evaluaciones a medio plazo del ciclo 2000–2006 proporcionaron alguna información sobre el rendimiento para el nuevo ciclo. En cuanto al nuevo ciclo, sin embargo, no queda claro si las evaluaciones en marcha de carácter más flexible podrán desempeñar el mismo papel. El nuevo enfoque pretende aproximar más la evaluación al seguimiento. Si esto funciona en la práctica, sería una herramienta importante para promover la calidad y efectividad del gasto. Por ejemplo, será posible hacer frente a los problemas que surgen en las primeras etapas del ciclo de gasto.

Los estudios de caso han revelado una serie de dificultades con los datos y los indicadores —en particular, con aquellos relacionados con los impactos ambientales del gasto con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión. Por ejemplo, en el ámbito del tratamiento de las aguas residuales, era difícil establecer una cadena de causalidad, porque las nuevas plantas de tratamiento representan solo uno de los diferentes factores que influyen en la calidad del agua. Del mismo modo, en el ámbito de las energías renovables y la eficiencia energética, solo se observaron datos favorables en cuanto a los resultados (en términos de capacidad e impactos nuevos, así como en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero) en un país objeto de estudio, Austria.

Asimismo, se encontró poca información acerca de la «durabilidad» de los resultados de los proyectos —por ejemplo, si los proyectos generaron diferencias permanentes después de haber completado el gasto—. Esta preocupación se aplica, en particular, a proyectos «blandos», es decir, proyectos que apoyan la biodiversidad. En principio, la «durabilidad» debe ser una preocupación menor para los proyectos de infraestructura. Al mismo tiempo, no está claro si los Estados miembros están llevando a cabo con regularidad evaluaciones *ex post* de los propios proyectos, a fin de saber si realmente se producen los resultados previstos (por ejemplo, la generación esperada de energía renovable o el volumen de aguas residuales tratadas).

Se está produciendo cohesión territorial entre las regiones y los países, pero de forma desequilibrada

El concepto de cohesión territorial, tal como se describe en el reciente Libro Verde de la Comisión Europea, hace poca referencia a los objetivos ambientales de la UE y esto parece ser una laguna importante en el concepto. Sin duda, el medio ambiente forma parte de las «características inherentes» de las regiones y los territorios a los que se hace referencia en el Libro Verde. No obstante, es preciso hacer una referencia más explícita a las oportunidades, los riesgos y las necesidades relacionados con el medio ambiente.

El Libro Verde considera las iniciativas que conectan a los territorios como un componente importante de las políticas de cohesión territorial. Sin embargo, hemos observado que las políticas de transporte pueden perjudicar las características relacionadas con la biodiversidad, el entorno natural y el paisaje de un territorio. Será importante que la política europea aborde estos problemas potenciales.

El Libro Verde también considera la cooperación entre las regiones europeas como un elemento clave de la cohesión territorial. Sin embargo, hemos llegado a esta conclusión inicial tras haber evaluado los ámbitos de gasto. Parece que la coordinación y la cooperación no son muy estrechas, sobre todo, en comparación con el alto nivel de gasto en proyectos de infraestructura ambiental. Por ejemplo, aunque el pleno de la ENEA ha habilitado un foro para intercambiar información, en general, parece que existe poca cooperación entre las regiones. Igualmente, existe un debate insuficiente sobre las mejores prácticas o métodos como los enfoques más efectivos para gestionar y gastar los recursos o evaluar los resultados del proyecto.

Algunos ámbitos del gasto ambiental revisados en este informe contribuyen a la cohesión territorial. Por ejemplo, la financiación disponible para los proyectos de tratamiento de las aguas residuales reducirá la contaminación de los ríos y otras masas de agua, y se espera que esto mejore la calidad del agua de forma que se permita a los ciudadanos utilizar mejor los recursos hídricos de sus regiones y disfrutar más de ellos. Los Fondos Estructurales y de Cohesión abordan las disparidades mediante la financiación de tales proyectos, sobre todo, en las regiones menos desarrolladas, como el sur de Italia y, ahora, en regiones de los nuevos Estados miembros, ayudándoles a ponerse al nivel de las regiones más ricas de la UE.

En el ámbito de la biodiversidad, los Programas Territoriales Integrados (PTI) que se están aplicando en Italia pretenden vincular el desarrollo económico con la protección de la biodiversidad y otros ámbitos de la gestión ambiental. Si logran sus objetivos, pueden desempeñar una función importante a la hora de abordar las disparidades. Por otra parte, estos proyectos a menudo se aplican en espacios montañosos y rurales donde el desarrollo va a la zaga de otras zonas del territorio regional, nacional y europeo. Sin embargo, los datos de financiación han revelado que el gasto para los PTI ha sido lento, lo que sugiere que ha resultado difícil traducir el concepto a la realidad.

Los proyectos de energías renovables y de eficiencia energética pueden hacer un buen uso del potencial energético de las zonas no desarrolladas para fortalecer así su competitividad. Además, estos proyectos pueden brindar una oportunidad para un desarrollo regional innovador, como se observa en la región austriaca de Burgenland.

¿Qué podemos hacer para mitigar los impactos ambientales negativos de la Política de Cohesión?

Austria ha adoptado el principio basado en que los Fondos Estructurales no deberían tener un impacto negativo en el medio ambiente. Aunque puede resultar difícil garantizar totalmente este principio, la UE debe respaldar este enfoque como un principio general para la Política de Cohesión.

La Comisión Europea debería reforzar sus mecanismos de revisión de los proyectos de transportes e infraestructuras apoyados por los Fondos Estructurales y de Cohesión a fin de garantizar la reducción de sus impactos ambientales negativos. Para ello, han de tenerse en cuenta las siguientes acciones:

- Debe reservarse una pequeña cuota de los recursos de los Fondos para revisiones independientes de la Comisión sobre los impactos potenciales de los grandes proyectos.
- A la hora de mitigar los impactos ambientales de los proyectos de transportes e infraestructuras, la Comisión debería elaborar directrices sobre mejores prácticas, que deberían proporcionar los criterios para las revisiones independientes. En dichas revisiones debe hacerse una comparación sólida entre las diferentes opciones.
En ámbitos como el del abastecimiento de agua, deben tenerse muy en cuenta las opciones «blandas», como la gestión de la demanda de agua, según las recomendaciones de la Directiva Marco del Agua.
- En cuanto a los proyectos aprobados en el ámbito de las infraestructuras, la Comisión debería asegurarse de que los recursos de los Fondos Estructurales estén disponibles y de que se usen para respaldar todos los gastos adicionales en los que se incurra con el fin de prevenir y mitigar los impactos negativos en la biodiversidad.

El camino correcto para apoyar proyectos favorables para el medio ambiente

La revisión del apoyo de los Fondos Estructurales a la biodiversidad y de la capacidad de absorción sugiere que, a la hora de programar y gestionar el gasto efectivo en materia de biodiversidad y, posiblemente, en otros ámbitos «más blandos» de la protección ambiental, las regiones pueden experimentar dificultades (las regiones italianas del Objetivo 1 también han experimentado problemas en relación con la capacidad de absorción en el ámbito del gasto en sistemas de seguimiento ambiental).

Para abordar estos problemas y garantizar que los Fondos Estructurales apoyen proyectos eficaces y de alta calidad,

los miembros del pleno de la ENEA y otras autoridades nacionales y regionales, junto con las partes interesadas, deberían plantearse poner en marcha una iniciativa plurianual para intercambiar las mejores prácticas entre los Estados miembros en relación con el uso de los Fondos Estructurales para los principales sectores ambientales. En el ámbito de la biodiversidad, el gran objetivo consistirá en ayudar a los Estados miembros a poner en práctica las recomendaciones contenidas en los Fondos Estructurales y de Cohesión presentadas por el Plan de Acción de Biodiversidad para 2006. Aunque este esfuerzo debería centrarse en las regiones de «convergencia», también debería abordar el gasto en materia de biodiversidad contemplado en el «objetivo de cooperación territorial»⁽⁶⁾ y otros programas, como LIFE. Se trata de recursos que pueden ofrecer ejemplos de mejores prácticas, además de brindar oportunidades para promocionar e integrar mejor los proyectos relacionados con la biodiversidad. Por otra parte, la iniciativa debe buscar oportunidades para mejorar las sinergias entre las fuentes de financiación para la biodiversidad y, en particular, entre el programa LIFE-Naturaleza y los Fondos Estructurales.

Ya existe un modelo para dicha iniciativa; de hecho, en el ámbito de la energía, los proyectos como BACCHUS⁽⁷⁾ y PromoScene⁽⁸⁾ ya han promocionado el gasto efectivo de los Fondos Estructurales en energías renovables y eficiencia energética.

¿Se revisan las subvenciones ambientales perjudiciales en el marco de la Política de Cohesión?

La Estrategia de Desarrollo Sostenible insta a la Comisión Europea a «presentar una hoja de ruta para la reforma, sector por sector, de las subvenciones con impactos negativos considerables en el medio ambiente e incompatibles con el desarrollo sostenible, con miras a suprimirlas gradualmente». Esta hoja de ruta debe considerar, en particular, el apoyo que dan los Fondos Estructurales y de Cohesión disponibles a las infraestructuras del transporte, como carreteras y aeropuertos.

La Estrategia revisada de Desarrollo Sostenible no exige poner fin a toda la financiación de estos ámbitos, pero, en cambio, aboga por la suspensión de las subvenciones perjudiciales. Todavía puede haber razones para apoyar estos ámbitos de la infraestructura de transporte, como abordar los embotellamientos e integrar las regiones periféricas. La revisión debe considerar si la financiación con cargo a otros mecanismos de la UE, como los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), podrían reemplazar las subvenciones de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Los Fondos aún podrían desempeñar un papel importante a la hora de cofinanciar

⁽⁶⁾ Según la experiencia de la iniciativa comunitaria Interreg anterior.

⁽⁷⁾ BACCHUS: mejores acciones para la colaboración en los países que hacen un uso muy eficiente de la energía en el marco de los Fondos Estructurales.

⁽⁸⁾ PromoScene: promoción del uso de los Fondos Estructurales y de Cohesión para las inversiones energéticas en los nuevos Estados miembros.

los esfuerzos de mitigación en los casos en los que la infraestructura perjudique la biodiversidad o donde los proyectos alternativos no se consideren viables.

En términos de objetivos más amplios, los Fondos Estructurales no solo deberían abordar los vacíos de infraestructuras, sino hacerlo también a través de la promoción de patrones de movilidad nuevos y más sostenibles.

¿Qué se puede hacer para mejorar la capacidad de absorción, sobre todo, en los ámbitos «más blandos» del gasto ambiental?

Una cuestión clave es la capacidad de los Estados miembros y las regiones para gastar los recursos que se les han asignado, sobre todo, en el ámbito de la protección ambiental. El análisis ha revelado que, en Italia, las regiones del Objetivo 1 han experimentado dificultades para programar y gastar los recursos en ámbitos «blandos» e innovadores, como las medidas para las «redes ecológicas», el seguimiento de la contaminación y, en menor medida, la gestión de la energía y los residuos. En España, Galicia ha reducido las asignaciones para el ámbito de las energías renovables. Sin embargo, en algunas regiones de Austria, se han aumentado considerablemente en las empresas las asignaciones para las energías renovables, la eficiencia energética y las tecnologías ambientales.

Tanto la ENEA como otros organismos deberían contemplar realizar un seguimiento de esta cuestión en varios ámbitos:

- Ha de revisarse y actualizarse el análisis inicial presentado aquí cuando estén disponibles los datos sobre los últimos años del gasto del ciclo 2000–2006.
- Las evaluaciones de los Fondos Estructurales deberían examinar las cuestiones relacionadas con la capacidad de absorción y, en particular, en lo referente a los proyectos ambientales. Estas evaluaciones deberían establecer si es común la dificultad de financiar los proyectos «blandos», como los que están destinados a apoyar la biodiversidad.
- Las evaluaciones específicas y un estudio podrían servir para revisar cómo los diferentes Estados miembros garantizan una buena «cartera» de proyectos ambientales, en particular, de los proyectos «blandos».
- Sería útil que la revisión sobre cómo los Estados miembros vinculan al seguimiento con la evaluación continua, se realizara a principios del ciclo 2007–2013. Esto ayudaría a identificar ejemplos de mejores prácticas y países en los que se podría mejorar el sistema.

La ENEA y otros organismos podrían considerar la posibilidad de poner en marcha iniciativas para reforzar el gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en el ámbito del medio ambiente. Iniciativas similares podrían ayudar a los Estados miembros a sacar conclusiones de

evaluaciones y estudios como los que se proponen aquí. Esto podría ayudarles a mejorar sus carteras de proyectos y la planificación en otros ámbitos del gasto ambiental. Aunque estas iniciativas se centrarían en ayudar a los nuevos Estados miembros y a los países en los que puede mejorar la capacidad administrativa, el intercambio de información y la identificación de las mejores prácticas también pueden ayudar a los demás países.

El acceso a los datos sigue siendo un problema y debe mejorarse en aras de la concienciación pública y de los futuros informes

En este estudio se han identificado varias dificultades a la hora de obtener los datos adecuados para el análisis. En algunos casos, las causas han sido las deficiencias en los programas nacionales de seguimiento y las limitaciones de los indicadores, mientras que, en otros casos, se debe a las restricciones de los datos en los países del estudio de caso. Por ejemplo, en España, no se encontraban disponibles en Internet los informes anuales sobre los Programas Operativos de los países del estudio de caso; por otra parte, la mayoría de las regiones italianas estudiadas disponían de dichos informes, pero, en uno o dos casos, no estaban actualizados.

La Política de Cohesión ha desempeñado un papel importante en la introducción de uniformidad entre los mecanismos de control financiero. Aunque la Política de Cohesión ha desempeñado un papel importante a la hora de promocionar la transparencia del gasto y de los resultados, todavía se deben adoptar medidas adicionales. La información presentada actualmente en los informes anuales sobre gasto, así como los resultados de los indicadores, podrían introducirse en un sistema web uniforme. Mientras la Comisión Europea incurriría en el coste que supondría crear dicho sistema —y los Estados miembros y las regiones también tendrían que sufragar los costes administrativos para adaptarse a él—, un portal web común aumentaría significativamente la concienciación pública y reduciría de forma potencial los costes de los futuros informes y evaluaciones.

¿Cómo podemos crear sistemas coherentes y eficaces para los indicadores de seguimiento?

Los países y las regiones objeto de estudio han variado significativamente en cuanto a los indicadores de seguimiento que utilizan. Por ejemplo, algunas regiones italianas utilizaban, como indicador de resultados, el número de proyectos financiados, en lugar de información sobre los resultados de estos proyectos. Por el contrario, Austria ha desarrollado un sistema completo de indicadores de seguimiento ambiental para el ciclo 2007–2013.

La Comisión Europea y la ENEA deberían revisar los sistemas de indicadores actuales y garantizar que los Estados miembros y sus regiones adopten enfoques efectivos y coherentes. Dichos sistemas deberían introducir

indicadores sólidos que abarquen toda la cadena causal, es decir, desde los insumos hasta los productos, los resultados y los impactos. El sistema austriaco constituye un ejemplo importante de mejores prácticas, en particular, por la forma en que realiza el seguimiento de los posibles impactos ambientales de proyectos que no son de carácter ambiental.

Un ámbito importante que cabe considerar es el relacionado con los potenciales impactos negativos que el gasto de los Fondos Estructurales puede tener en la biodiversidad, en particular, en ámbitos como las infraestructuras. En relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales, se deberían desarrollar indicadores relacionados con la biodiversidad, que también podrían integrarse con otras series de indicadores, en particular, los indicadores SEBI⁽⁹⁾. Desde este punto de vista, se ha demostrado un enfoque interesante a través del uso de una serie de indicadores para evaluar la integración de las preocupaciones ambientales en la Política Agrícola Común (PAC), la operación IRENA⁽¹⁰⁾.

Los códigos de intervención para el ciclo 2000–2006 no se han adaptado bien a la evaluación del gasto ambiental, mucho menos en el ámbito de la biodiversidad. En Italia, los códigos nacionales de un grado de amplitud superior han proporcionado información más minuciosa. En el caso de la UE, los códigos para el ciclo 2007–2013 son mejores. Por ejemplo, existe un código de intervención para la biodiversidad y códigos independientes para los diferentes tipos de energías renovables. No obstante, sería útil contar con códigos detallados; de hecho, la Comisión Europea debería plantearse desarrollar un conjunto uniforme de subcódigos, ya que esto permitiría que las evaluaciones fueran más precisas y se centraran en ámbitos de gasto más específicos. Como alternativa, los códigos comunes de la UE podrían permitir la existencia de subcódigos nacionales específicos, mientras que estos últimos podrían supervisarse a través del sistema de la Comisión Europea. Estos códigos deberían vincularse a la codificación actual de la NACE (Nomenclatura Nacional de Actividades Económicas) que se utiliza a la hora de realizar la contabilidad económica y que está relacionada con la cuentas ambientales.

IV ¿Por qué es importante y relevante la evaluación para la AEMA?

Aunque la UE ha reforzado su sistema de evaluación de la Política de Cohesión, se necesita información de mayor

calidad sobre sus dimensiones territoriales, que debería estar relacionada con los resultados, los impactos, los desafíos y las oportunidades ambientales. En cuanto a la Política de Cohesión, la Comisión Europea ha hecho hincapié en que el programa de los Fondos Estructurales debería estar sujeto a evaluaciones regulares y rigurosas (*ex ante*, a medio plazo y *ex post*).

Además, el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente (6PAMA) destaca la necesidad de realizar la «*evaluación ex post de la eficacia de las medidas existentes en cuanto al cumplimiento de sus objetivos medioambientales*» (Artículo 10). Por otra parte, el Parlamento Europeo ha expresado claramente la voluntad de que se realicen informes más sistemáticos sobre la aplicación de las políticas en los Estados miembros y la efectividad de las políticas anteriores en la UE.

Habida cuenta de que la Comunidad Europea hace cada vez mayor hincapié en la evaluación con el fin de mejorar la efectividad de sus políticas, programas y proyectos⁽¹¹⁾, la AEMA ha tomado la iniciativa y ha publicado un informe de 2001 titulado «*Reporting on environmental measures: are we being effective?*». El informe ha confirmado que en Europa existe una falta de conocimiento generalizada, en la mayoría de los ámbitos, acerca de la efectividad de las políticas anteriores. El informe también establece un marco para realizar evaluaciones de efectividad. Además, ha proporcionado directrices para analizar la relación entre las necesidades de una sociedad para adoptar una medida y el impacto final de dicha medida en el medio ambiente.

Este enfoque en la evaluación de la efectividad se ha utilizado como base para desarrollar el marco de evaluación de este estudio. Como punto de partida, el informe ha considerado el ciclo de políticas —el proceso en que la evaluación ha de integrarse e informar—. Es importante tener en cuenta toda la cadena de impactos a través del proceso de política y el ciclo de gasto. Además, resulta necesario recopilar información en cada fase de esta cadena. Estos elementos han sido consideraciones clave en el desarrollo del marco de evaluación general para los Fondos Estructurales y de Cohesión de las políticas ambientales (ilustrado en el Anexo 1). El marco se ha probado en los países piloto y, en consecuencia, se ha perfilado y adaptado para reflejar el estado real de los acontecimientos. Este enfoque ha demostrado ser útil. Además, esto ha hecho que el marco de evaluación sea «apto para el uso previsto» y suficientemente sólido para aplicarse en otras evaluaciones de esta naturaleza.

⁽⁹⁾ SEBI: integración de los indicadores europeos de la biodiversidad para 2010. Véase el informe técnico de la AEMA nº 11/2007 *Frenar la pérdida de biodiversidad para 2010: propuesta de un primer conjunto de indicadores para vigilar el progreso en Europa*.

⁽¹⁰⁾ IRENA: informe sobre los indicadores de integración de las consideraciones ambientales en la Política Agrícola Común. Véase el informe de la AEMA nº 6/2005 *Agricultura y Medio Ambiente en la UE15 –informe sobre los indicadores IRENA*. El estudio incluye el análisis del gasto y las respuestas de política, entre otras cosas, en relación con los impactos en la biodiversidad relacionada con las tierras agrícolas. Este aspecto se analizará con mayor detalle en el próximo informe de la AEMA sobre la distribución de los pagos de la PAC teniendo en cuenta la perspectiva de la biodiversidad.

⁽¹¹⁾ Véase, por ejemplo: Comisión de las Comunidades Europeas, *Respuesta a necesidades estratégicas: refuerzo del uso de la evaluación, SEC(2007) 213, febrero de 2007*.

1 Introducción

1.1 Contexto del estudio

La Política de Cohesión de la UE pretende fortalecer la «cohesión» económica, social y territorial de la Unión. Esta política abarca actualmente alrededor de un tercio del presupuesto total de la UE, que se gasta principalmente mediante los Fondos Estructurales y de Cohesión. El tamaño y el carácter transversal de la Política de Cohesión generan tanto desafíos importantes como oportunidades significativas para la protección ambiental y el desarrollo sostenible de Europa.

El reconocimiento de la importancia de la cohesión territorial no es algo nuevo. De hecho, es, y ha sido, el núcleo de la Política de Cohesión de la UE desde que se creó. Varias políticas sectoriales también tienen un impacto territorial específico y algunas incorporan elementos que abordan problemas territoriales específicos. Por cuanto atañe a la Política de Cohesión, los criterios para la ayuda se determinan a escala regional, en consonancia con el principio de subsidiariedad y, además, ha habido una concienciación creciente de crear estrategias de desarrollo en torno a los bienes particulares de los territorios, su capital físico, humano y social, así como sus recursos naturales. Además, la Política de Cohesión ha defendido un enfoque multisectorial integrado en relación con los desarrollos económicos y sociales en toda la UE.

La cohesión territorial es un concepto pluridimensional que, en definitiva, trata de crear un desarrollo armónico y de garantizar que los ciudadanos puedan utilizar correctamente las características más inherentes de sus territorios. Como tal, se trata de una forma de transformar la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de toda la UE. La Comisión

Europea ha publicado un «Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte» como respuesta a los muchos problemas y desafíos a los que los territorios de Europa se enfrentan en todos los sectores. Estos problemas y desafíos requieren que las autoridades y las partes interesadas aporten de forma conjunta soluciones integradas efectivas a estos problemas y desafíos.

La evaluación sistemática de las medidas de cohesión puede ayudar a analizar estos desafíos y oportunidades. La evaluación es un medio de revisión de los resultados e impactos de la aplicación de la política y de las necesidades pendientes y, además, es necesaria para proporcionar información en el proceso de toma de decisiones. Con el fin de mejorar la efectividad de sus políticas, programas y proyectos, la Comunidad Europea hace cada vez más hincapié en la evaluación⁽¹²⁾. Además, la evaluación también está adquiriendo mayor importancia para la política ambiental de la UE. El Consejo de Medio Ambiente de la UE, en su evaluación de 1999 del Quinto Programa de Acción sobre el Medio Ambiente, hizo referencia a la falta de un proceso de evaluación *ex post* sistemático en la política comunitaria de medio ambiente y, posteriormente, instó a la realización de evaluaciones *ex ante* y *ex post*⁽¹³⁾.

Aunque la UE ha fortalecido su sistema de evaluación de la Política de Cohesión, se necesita información de mayor calidad en relación con los resultados, los impactos, los desafíos y las oportunidades ambientales de sus dimensiones territoriales. En cuanto a la Política de Cohesión, la Comisión Europea ha hecho hincapié en que el programa de los Fondos Estructurales debería estar sujeto a evaluaciones regulares y rigurosas (*ex ante*, a medio plazo y *ex post*). La evaluación sistemática

Recuadro 1.1 ¿Por qué un Libro Verde sobre la cohesión territorial?

Una larga historia:

- el debate sobre la cohesión territorial se inició a principios de la década de 1990;
- derivó en los programas INTERREG y ESPON;
- en 2007, las presidencias alemana y portuguesa adoptaron la Agenda Territorial y su programa de acción.

Una fuerte demanda de:

- el Parlamento Europeo;
- las reuniones ministeriales informales;
- las contribuciones a la consulta sobre el cuarto informe de cohesión;
- las asociaciones que representan tipos de territorios específicos.

⁽¹²⁾ Véase, por ejemplo: Comisión de las Comunidades Europeas, «Respuesta a necesidades estratégicas: refuerzo del uso de la evaluación», SEC(2007) 213, febrero de 2007.

⁽¹³⁾ Citado en el informe de la AEMA «Reporting on environmental measures: Are we being effective», Informe de Temas Ambientales Nº 25, noviembre de 2001.

de las medidas de cohesión puede evaluar estos desafíos y oportunidades.

1.2 ¿Por qué es importante y relevante la evaluación para la AEMA?

El Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (6PAMA) de la Comisión Europea destaca la necesidad de realizar la «evaluación posterior de la eficacia de las medidas existentes en cuanto al cumplimiento de sus objetivos medioambientales» (Artículo 10). Por otra parte, el Parlamento Europeo ha expresado claramente la voluntad de que se realicen informes más sistemáticos sobre la aplicación de las políticas en los Estados miembros y la efectividad de las políticas anteriores en la UE. En cuanto a la Política Regional, la Comisión Europea ha hecho hincapié en que el programa de los Fondos Estructurales debería estar sujeto a evaluaciones regulares y rigurosas (*ex ante*, a medio plazo y *ex post*).

La AEMA está interesada en evaluar los impactos y la efectividad de las políticas. Su función, según lo establecido en el Reglamento 933/199 de la AEMA (modificado), consiste en proporcionar a la Comisión la información que necesite, entre otras cosas, para evaluar las medidas y la legislación en el ámbito del medio ambiente y contribuir al seguimiento de las medidas ambientales mediante el apoyo adecuado a los requisitos de elaboración de informes (AEMA, 2001).

En 2001, la AEMA publicó un informe llamado «*Reporting on environmental measures: are we being effective?*» (AEMA, 2001). Este informe confirmó que, en aquel momento, en Europa existía una falta generalizada de conocimiento acerca de la efectividad de las políticas pasadas en la mayoría de los sectores. El informe establecía un marco para intensificar la efectividad de las evaluaciones. Formuló directrices para analizar la relación entre las necesidades de una sociedad para introducir una medida y el impacto final de esa medida en el medio ambiente.

La AEMA se ha involucrado en estas evaluaciones para informar a los responsables políticos y a la opinión pública. Por ejemplo, ha publicado informes sobre la efectividad de los impuestos y los cánones ambientales para gestionar la extracción de arena, grava y roca en países seleccionados (AEMA, 2008a), sobre la efectividad de las políticas nacionales en el contexto de la Directiva relativa a los envases y residuos de envases (AEMA, 2005b) y la Directiva sobre Aguas Residuales (AEMA, 2005c).

El trabajo realizado en este ámbito ha dado una importante lección, y es que para que una política ambiental ofrezca resultados efectivos, la estructura institucional puede ser tan importante como el diseño de la propia política. Por tanto, la gobernanza puede favorecer o socavar el éxito de una política. Con el objetivo de adquirir experiencia práctica en la evaluación *ex post* de la efectividad de la política y en la prestación de ayuda en los ámbitos seleccionados de la política, este informe se considera un paso más en ese camino.

La Comisión Europea, junto con los 27 Estados miembros de la UE, se enfrenta a una demanda creciente de información y conocimientos sobre en qué medida las políticas que implantan son «coste-efectivas» y si tales medidas funcionan en los países específicos. Este es particularmente el caso de los 12 Estados miembros nuevos que ahora se enfrentan a un desafío importante en la aplicación de las directivas de la UE lo más rápido posible, sin repetir los errores ni experimentar los problemas de los Estados miembros de la UE15.

1.3 Objetivos del estudio

El objetivo general de este estudio consiste en basarse en el estudio del grupo de trabajo de la Red Europea de Autoridades Ambientales (2006) y analizar las posibilidades de realizar evaluaciones *ex post* más exhaustivas de la efectividad y, si es posible, de los efectos⁽¹⁴⁾ que los proyectos de los Fondos Estructurales y de Cohesión tienen en el medio ambiente en los tres países pilotos (Italia, España y Austria). Este estudio se ha realizado en estrecha colaboración con el pleno de la ENEA y con el grupo de trabajo de la ENEA establecido ad hoc. A este grupo se le ha encomendado la tarea de analizar la «cohesión territorial —los aspectos ambientales de la Política de Cohesión de la UE en países seleccionados—». El estudio se ha puesto a disposición de la DG Política Regional para respaldar sus evaluaciones *ex post* de los programas de la Política de Cohesión financiados con cargo al FEDER, en particular, sus análisis sobre la efectividad del medio ambiente y el cambio climático. Dicha colaboración ha dado sus frutos. Su amplia y variada estructura debe considerarse como un requisito previo para realizar un análisis exhaustivo de esta naturaleza, ya que la disponibilidad de los datos es limitada y, además, la información existente no está organizada de forma que resulte fácil de utilizar.

Por tanto, la base de este estudio es única, ya que, los miembros del grupo de trabajo de la ENEA establecido

(14) Se encuentran definidos en el informe de la AEMA de 2001, «*Reporting on environmental measures: Are we being effective?*», de la siguiente forma:

- los impactos de una medida ambiental: los resultados de una medida que pueden atribuirse directamente a su aplicación;
- la eficacia de una medida ambiental: una opinión sobre el resultado, si ha conseguido o no alcanzar los objetivos de la medida política.

para este análisis representan a los países seleccionados, a saber, España, Italia y Austria. La DG Regional y la DG Medio Ambiente y otras partes interesadas, ONG e instituciones, entre otras, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y el Centro Regional de Medio Ambiente (REC) también han formado parte del grupo de trabajo de la ENEA creado para este estudio. Esta colaboración entre los distintos agentes ha demostrado tener éxito. Además, puede considerarse como un requisito previo para realizar un análisis exhaustivo de esta naturaleza, ya que la disponibilidad de los datos es limitada y, por otra parte, no es fácil acceder a la información existente.

En particular, este estudio se centra en determinados tipos de intervenciones ambientales, incluidas las relacionadas con el sector del tratamiento de las aguas residuales, la biodiversidad (espacios de Natura 2000) y la eficiencia energética y las energías renovables. Solo considera dos de los elementos de los Fondos, a saber, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE), pero también aborda el Fondo de Cohesión⁽¹⁵⁾. Los otros dos elementos de los Fondos Estructurales, es decir, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA, sección de Orientación) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), no se han tratado en este estudio, ni tampoco los programas de la Iniciativa Comunitaria (por ejemplo, Interreg IIIA, Interreg IIIB, Urban II y LEADER), aunque a menudo tienen prioridades ambientales.

Teniendo en cuenta este objetivo general, el estudio aborda los siguientes objetivos específicos.

- (1) Realizar una evaluación *ex post* de la integración de los Fondos Estructurales y de Cohesión y la aplicación de las políticas ambientales, así como de los sectores ambientales específicos de los países pilotos seleccionados.
- (2) Evaluar y debatir las disparidades potenciales de las asignaciones de los Fondos Estructurales y de Cohesión y las prioridades con las dimensiones ambientales del desarrollo regional, teniendo en cuenta las experiencias de los ciclos de programación anteriores.

Este informe está dirigido, en particular, a los funcionarios de la ENEA. En términos más generales, el público interesado incluye a funcionarios de la Comisión Europea, de la AEMA y de otros organismos europeos nacionales y regionales que trabajen con los Fondos Estructurales y que están concienciados con el medio ambiente, así como partes interesadas clave como las ONG en materia de medio ambiente. El informe puede ser especialmente útil para los Estados miembros

de la UE12 (los nuevos Estados miembros) que están empezando a utilizar los Fondos Estructurales y de Cohesión; en este caso, las dificultades experimentadas por UE15 son una fuente de experiencias importante para su aplicación. Por último, el informe puede resultar interesante para algunos miembros de un público más amplio compuesto por académicos, consultores y el público en general.

El estudio utiliza información de tres países pilotos para ofrecer una perspectiva inicial de la Política de Cohesión de la UE y del medio ambiente. De este modo, el estudio desarrolla un marco analítico para realizar la evaluación *ex post* de la efectividad, centrándose en las implicaciones ambientales (véase el Anexo 1 para consultar información adicional). Este marco ofrece información del trabajo que la AEMA ha realizado anteriormente en relación con el análisis *ex post* de la efectividad de la política, así como la literatura y la información disponibles por otros medios sobre las prácticas existentes, incluida una revisión de las metodologías observadas en el caso de los países del estudio de caso. Cabe destacar que, aunque el estudio está relacionado con la evaluación de la efectividad y los efectos, este se centra en la efectividad. Este enfoque se acordó con el grupo de trabajo de la ENEA durante las fases iniciales del estudio, reconociendo los desafíos asociados con la evaluación de la efectividad y los efectos, así como los recursos limitados disponibles para este estudio. En algunos ámbitos, como la biodiversidad, la efectividad se estudió principalmente a partir de la información de insumos, ya que había pocos datos disponibles sobre los productos y los resultados.

Un resultado clave de este estudio es la evaluación de los datos y la información necesarios para la evaluación —y la disponibilidad de datos comparables en los países pilotos—.

Ciclo de gasto

El estudio cubre tres ciclos de gasto de la UE: 1994–1999, 2000–2006 y 2007–2013. No obstante, se centra principalmente en el ciclo 2000–2006, ya que había muchos más datos disponibles para este período que para los otros dos.

Aunque el ciclo 1994–1999 proporcionó el contexto para el ciclo posterior y, a pesar de que su fase de evaluación *ex post* ya se ha completado, la disponibilidad limitada de los datos y las inconsistencias entre ellos, dificultan la realización de un análisis comparativo del período 2000–2006. Una perspectiva de los elementos clave del ciclo 2007–2013 sirve como fuente de información adicional sobre cómo ha evolucionado la Política de Cohesión. Además, los resultados clave y el seguimiento de este estudio pueden utilizarse para influir en el

⁽¹⁵⁾ Hay que tener en cuenta que, en 2000–2006, de los tres países pilotos, el Fondo de Cohesión solo fue relevante para España.

gasto del ciclo actual y en los enfoques de la evaluación propiamente dicha (véase el Anexo 2 para consultar una descripción del gasto).

Regiones pilotos y sectores ambientales

Los Fondos Estructurales y de Cohesión respaldan proyectos ambientales en diferentes sectores. Este análisis se centra en estos tres:

- **tratamiento de aguas residuales;**
- **biodiversidad** (espacios Natura 2000); y
- **eficiencia energética y energías renovables.**

Debido a las diferentes situaciones de los tres países pilotos, cada uno se ha centrado en al menos dos de los tres sectores:

- **Italia:** tratamiento de aguas residuales, biodiversidad y energía;
- **España:** tratamiento de aguas residuales, energía y biodiversidad;
- **Austria:** biodiversidad y energía.

Respecto al tratamiento de aguas residuales y la biodiversidad, se utilizaron los indicadores comparables entre los países cuando procedía. En cuanto a la biodiversidad, el trabajo ha sido más exploratorio. El análisis se ha centrado en los impactos negativos y

positivos del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión, según la información del estudio de caso.

Por ejemplo, el estudio ha incluido la evaluación del potencial impacto negativo sobre la biodiversidad y, en particular, los espacios Natura 2000, derivado del gasto de los recursos de los Fondos Estructurales y de Cohesión en la infraestructura de carreteras. En Italia y Austria, el estudio ha analizado los datos financieros disponibles y los posibles indicadores. En cuanto a este sector en concreto, el estudio ha formulado conclusiones acerca de los datos necesarios.

En los tres países pilotos, el estudio se ha centrado en regiones específicas:

- **Italia:** las seis regiones del Objetivo 1 en el ciclo 2000–2006 (Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña);
- **España:** dos regiones del Objetivo 1 en el ciclo 2000–2006 (Andalucía y Galicia);
- **Austria:** las nueve regiones (ocho del Objetivo 2 y solo una región del Objetivo 1 en el ciclo 2000–2006, Burgenland).

Además, en algunas regiones, el informe se basa en alguna información relevante y en estudios de caso de otros países y otras regiones.

2 Política de Cohesión y medio ambiente

2.1 Introducción sobre la Política de Cohesión y sus principales instrumentos

El Tratado de Roma de 1957, por el que se creó la Comunidad Económica Europea original, instaba al «desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas». Aunque el mercado común era considerado la herramienta principal para conseguir este objetivo, se han creado otros instrumentos para superar estos desafíos.

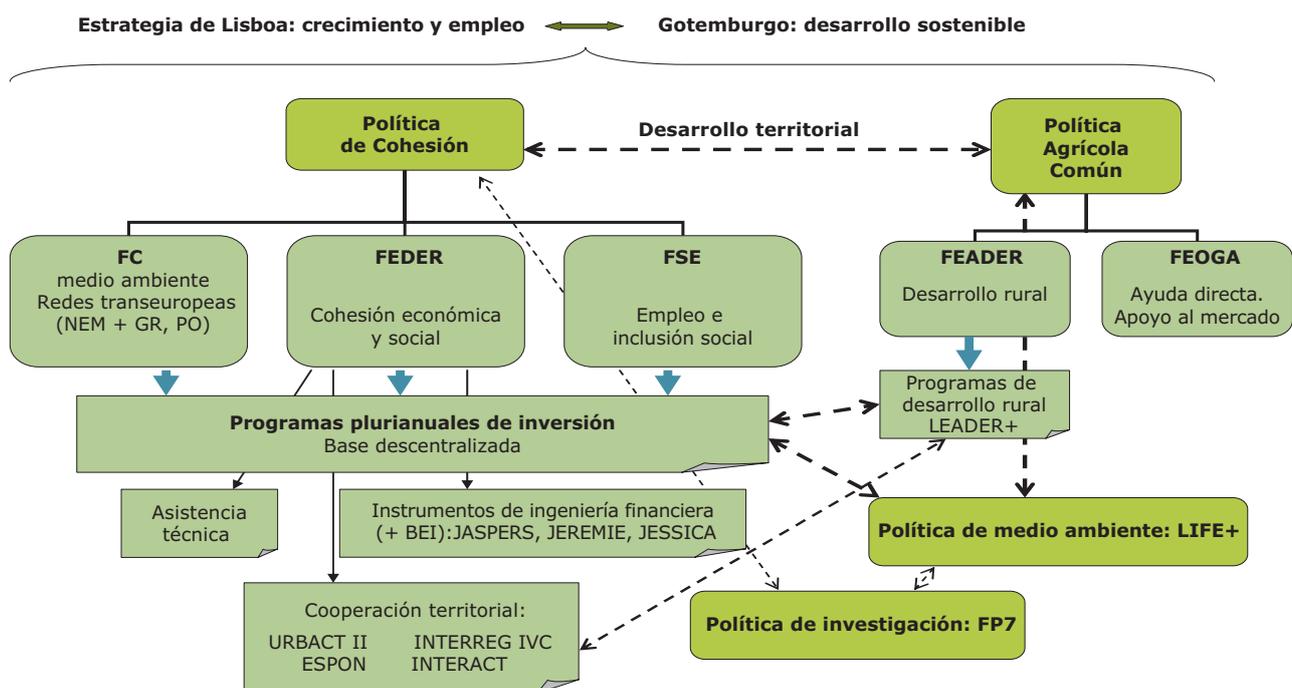
Los instrumentos principales de la Política de Cohesión son los Fondos Estructurales⁽¹⁶⁾. En los últimos años, los Fondos Estructurales y la Política de Cohesión se han administrado en tres períodos de programación independientes: 1994–1999, 2000–2006 y 2007–2013. Los objetivos y el enfoque de la financiación de los Fondos Estructurales y la Política de Cohesión han evolucionado con el paso del tiempo. Los Fondos Estructurales disponibles en la Política de Cohesión se

asignan según un sistema de priorización de objetivos destinado a canalizar la asistencia a las zonas y los territorios que necesitan más ayuda y desarrollo.

La Política de Cohesión tiene un sistema de gobernanza de varios niveles. El Consejo Europeo y el Parlamento Europeo adoptan decisiones estratégicas en función de las propuestas de la Comisión Europea. Además, estos organismos también toman decisiones acerca del presupuesto general para los fondos. Posteriormente, los Estados miembros y los programas regionales gastan el dinero de los Fondos Estructurales y de Cohesión, según los Marcos Estratégicos Nacionales y los documentos programados, con la supervisión de la Comisión Europea⁽¹⁷⁾.

La Figura 2.1 pretende ilustrar las principales políticas comunes de la UE en el ciclo político actual 2007–2013 que pueden ofrecer instrumentos financieros u oportunidades de inversión, con el fin de impulsar el desarrollo sostenible para mejorar así la calidad del medio ambiente. Sin embargo, el diagrama no puede

Figura 2.1 Interacción de los instrumentos de la Política de Cohesión y la Política Agrícola Común



Fuente: AEMA, 2008.

⁽¹⁶⁾ Para obtener información adicional acerca de los instrumentos disponibles de la Política de Cohesión de la UE, véase el Anexo 2.

⁽¹⁷⁾ Para conocer el estado de la situación de la presentación y aprobación de los programas y marcos estratégicos nacionales, visite la página web: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm.

mostrar todos los impactos cruzados y los detalles de la aplicación de estas políticas ni de sus instrumentos.

La financiación estructural durante los ciclos de programación de 2000–2006 se dividió entre cuatro Fondos Estructurales: FEDER, FSE, IFOP y FEOGA, sección de Orientación⁽¹⁸⁾. Estos fondos se asignaron mediante los Objetivos 1, 2 y 3, así como el Fondo de Pesca y las iniciativas comunitarias específicas, a saber, INTERREG, URBAN, EQUAL y LEADER; el Fondo de Cohesión se asignó a algunos Estados miembros a escala nacional. El FEOGA vinculó la Política de Cohesión y la Política Agrícola Común (PAC). La sección de Garantía de este fondo financió el primer pilar de la PAC (ayudas directas y apoyo al mercado), además de algunas medidas del segundo pilar: las que tienen naturaleza de complementariedad, incluidos los sistemas agroambientales, en todo el territorio de la UE; y las medidas del desarrollo rural en las regiones que no pertenecen al Objetivo 1. La sección de Orientación se incorporó a los Fondos Estructurales. El FEOGA, sección de Orientación apoyó varios tipos de proyectos en espacios rurales del Objetivo 1, incluidas las inversiones en las explotaciones agrícolas, el tratamiento de los recursos hídricos, la ayuda para impulsar a jóvenes agricultores, la formación, la agricultura ecológica, el desarrollo y la promoción de la silvicultura (pero no la forestación) y algunas medidas para el desarrollo y la diversificación en los espacios rurales.

En el ciclo 2000–2006, no se identificó ninguna estrategia para la Política de Cohesión a escala de la UE, más que la formulación de principios y objetivos amplios para los diferentes fondos. Cada Estado miembro elaboró un Marco Comunitario de Apoyo (MCA), que proporcionaba la descripción general de su enfoque para utilizar los Fondos Estructurales y de Cohesión y, además, lo presentaban a la Comisión Europea⁽¹⁹⁾ para su aprobación. No obstante, existían algunas excepciones, ya que, Austria, por ejemplo, no elaboró ningún MCA.

En el ciclo 2007–2013, el Consejo de la UE ha aprobado una serie de Directrices Estratégicas Comunitarias sobre la Cohesión y estas, a su vez, han proporcionado el contexto para el desarrollo de estrategias nacionales, los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia (MENR), que resultan necesarias para todos los Estados miembros. La Comisión Europea ha revisado estos marcos nacionales y tiene competencias para aprobar o rechazar determinadas secciones. Las estrategias nacionales, a su vez, deben formar Programas Operativos (PO) individuales.

La Política de Cohesión ha de tener totalmente en cuenta que está estrechamente interrelacionada con muchas otras políticas europeas, nacionales y locales. Para contribuir con éxito a la aplicación de la Estrategia de Lisboa en materia de crecimiento y empleo, así como de la Estrategia de Gotemburgo sobre desarrollo sostenible, ésta no solo debe respaldar medidas relacionadas con aspectos económicos, sociales, territoriales y ambientales de forma equilibrada, sino que también debe minimizar los impactos negativos en otros ámbitos.

2.2 Objetivos ambientales de la Política de Cohesión

Fondos Estructurales

En el ciclo 1994–1999, por primera vez se hizo hincapié de forma explícita en la necesidad de incluir la sostenibilidad ambiental en las estrategias de los Fondos Estructurales para el desarrollo económico. Los reglamentos de 1993 requerían que los Estados miembros, en la elaboración de los programas, debían cumplir cuatro obligaciones ambientales: realizar un análisis de la situación ambiental en el ámbito del programa; realizar una evaluación del impacto ambiental de la estrategia propuesta; la participación de las autoridades nacionales competentes y relevantes del sector del medio ambiente en la elaboración y aplicación de los programas; y el deber de garantizar el cumplimiento de la legislación y la política ambiental de la UE.

Para el ciclo de programación 2000–2006, el Reglamento del Consejo (CE) N° 1260/1999 estableció disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. Reconoció la necesidad de contar con un alto grado de protección y la mejora del medio ambiente y que, en particular, «conviene que esta acción integre las necesidades de protección medioambiental en la definición y aplicación de las medidas de los Fondos Estructurales» (Art. 5). Esto supuso un mayor reconocimiento y más integración del medio ambiente que en reglamentos anteriores de los Fondos Estructurales.

En los ciclos 1994–1996 y 2000–2006, una legislación independiente estableció y rigió los Fondos de Cohesión. El Reglamento que reguló los Fondos de Cohesión en el ciclo 1994–1996 (que, modificado, los reguló también en el ciclo 2000–2006) identificó el medio ambiente como uno de sus dos ámbitos principales de gasto, junto con las «redes transeuropeas de infraestructuras de transportes» (Art. 2). Este

⁽¹⁸⁾ Idem 21.

⁽¹⁹⁾ Según el Artículo 15 del Reglamento (CE) 1260/1999.

Reglamento estableció que la financiación debe destinarse a «proyectos en línea con las prioridades de la Política de medio ambiente comunitaria»⁽²⁰⁾.

Durante el ciclo 2007–2013, una única pieza de la legislación de la UE rige los Fondos Estructurales y de Cohesión. Su preámbulo establece que:

«La política de cohesión debe contribuir a incrementar el crecimiento, la competitividad y el empleo, para lo cual ha de incorporar las prioridades comunitarias en materia de desarrollo sostenible, según lo especificado en los Consejos Europeos de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, y de Gotemburgo, de 15 y 16 de junio de 2001»⁽²¹⁾.

La legislación para los ciclos 2000–2006 y 2007–2013 insta a los Estados miembros a colaborar con la sociedad civil, así como con los organismos ambientales y no gubernamentales. De hecho, el papel de las asociaciones en el nuevo ciclo adquiere un mayor peso y se prevé que sea importante para la programación, la vigilancia y la evaluación.

Durante estos tres ciclos, la legislación de la UE ha otorgado una importancia creciente al medio ambiente, el desarrollo sostenible y la participación de las partes interesadas en la Política de Cohesión. A pesar de este progreso, la legislación más reciente (Reglamento del Consejo 1083/2006) parece subordinar la estrategia de desarrollo sostenible de la UE a las prioridades de crecimiento, competitividad y empleo de la Estrategia de Lisboa.

Autoridades ambientales

Los reglamentos que rigen los Fondos Estructurales establecen que las cuestiones ambientales deben abordarse por las autoridades ambientales competentes: por ejemplo, para que los acuerdos integren el medio ambiente en la ayuda general y para garantizar que el gasto cumpla con la legislación ambiental de la UE (Artículo 41)⁽²²⁾.

Muchos países han designado autoridades ambientales tanto a escala nacional como regional. En Italia, por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente actúa como la autoridad ambiental nacional. A pesar de que varios países han creado nuevas estructuras, en muchos otros —incluidos Italia, Austria y España—, se utilizan los organismos existentes.

Además, a finales del ciclo de programación de 1994–1999, Italia y España crearon redes de autoridades ambientales nacionales y regionales. Estas redes cooperan para establecer enfoques comunes. Por ejemplo, la red italiana elaboró directrices comunes sobre la evaluación ambiental *ex ante* en las regiones del Objetivo 1 para el ciclo 2000–2006.

Proyectos importantes

La Comisión Europea tiene un papel de supervisión en la revisión y aprobación de «grandes proyectos»: en el período 2000–2006, esto se refiere a proyectos con un valor total de 50 millones de euros como mínimo (para el ciclo 2007–2013, la categoría se refiere a los proyectos ambientales por un importe total superior a 25 millones de euros y otros proyectos de más de 50 millones de euros). Para cada uno de los grandes proyectos, los Estados miembros deben presentar una serie de datos a la Comisión, incluidos un análisis coste-beneficio, un plan de financiación y un análisis de impacto ambiental⁽²³⁾.

En el ciclo 2000–2006, los requisitos ambientales también exigían la presentación de información sobre la aplicación del principio de precaución y del principio «quien contamina, paga»; esto no consta en el Reglamento de la Comisión que regula el período 2007–2013.

La disposición sobre la revisión permite a la Comisión suspender la financiación o influir de alguna manera en un proyecto. Esto ha servido como una herramienta importante en términos de revisión de proyectos de infraestructura que pueden tener un impacto en el medio ambiente.

2.3 ¿Ha aportado convergencia la Política de Cohesión?

El *Cuarto informe sobre la cohesión económica y social* de la Comisión Europea revela que la Política de Cohesión ha creado convergencia en las condiciones económicas entre los Estados miembros —debido a que los principales beneficiarios, Grecia, Irlanda, Portugal y España han crecido significativamente— y en las regiones de la UE⁽²⁴⁾. Además, según el Cuarto informe, las tasas de empleo confluyeron entre 2000 y 2005 y la actividad económica ha pasado a estar menos concentrada en las «áreas principales» de la UE.

⁽²⁰⁾ Reglamento (CE) n° 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión (DO L 130).

⁽²¹⁾ Reglamento (CE) n° 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 por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999 (DO L 210/25 de 31.7.2006).

⁽²²⁾ ENEA (2006), «*The contribution of Structural and Cohesion Funds to a better environment*», febrero de 2006.

⁽²³⁾ Decisión de la Comisión 1083/2006, Artículos 39–41.

⁽²⁴⁾ Comisión Europea, *Las regiones crecen y Europa crece: Cuarto informe sobre la cohesión económica y social*, mayo de 2007.

Algunos informes académicos han respaldado este panorama favorable. Por ejemplo, Sosvilla-Rivero y Herce (2007) estiman que los Fondos Estructurales y de Cohesión han impulsado la economía española con un crecimiento del 0,4% al año registrado desde 1989. También afirman que la Política de Cohesión ha apoyado la descentralización y el desarrollo de la política regional en España⁽²⁵⁾. Otros investigadores han sido menos entusiastas. Rodríguez-Pose y Fratesi (2004), por ejemplo, sostienen que los Fondos Estructurales y de Cohesión han suscitado mejoras a corto plazo en el crecimiento económico, pero no han resuelto las disparidades regionales generales y, en particular, no han fortalecido el crecimiento a medio plazo de las regiones más desfavorecidas⁽²⁶⁾.

El informe de un grupo de alto nivel sobre la política económica europea ofrece un panorama más contradictorio: el «Informe Sapir» de 2003 (llamado así por la presidencia del grupo) presentado a la Comisión Europea incluía una revisión del impacto del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en Irlanda, Italia, Grecia y España. El grupo concluyó que, aunque los cuatro Estados miembros han confluído durante el período comprendido entre 1980 y 2000, el panorama es contradictorio a escala regional. Las regiones más pobres de Irlanda han confluído con rapidez, mientras que, en Grecia y España, este proceso ha sido más lento y, en el caso del sur de Italia, se ha experimentado poco progreso⁽²⁷⁾. Este resultado sugiere que, en relación con el apoyo del desarrollo económico, el contexto de la política nacional y regional y otras características son al menos tan importantes como el gasto en sí de los Fondos Estructurales y de Cohesión.

2.4 Balance

Por cuanto atañe al sistema de gobernanza de varios niveles en el marco de la Política de Cohesión, algunos observadores sostienen que los Estados miembros y las regiones tienen las competencias principales a la hora de tomar las decisiones y que las decisiones clave se adoptan en los Programas Operativos. Estos Programas son «el núcleo de la programación» en el caso de la Política de Cohesión. Aunque el nivel de la UE determina los objetivos políticos amplios, los requerimientos administrativos y de gasto, las instituciones nacionales

o regionales que preparan los Programas Operativos deciden cómo gastar los recursos. Por ejemplo, deciden la cuota de cofinanciación de la UE para las plantas de tratamiento de aguas residuales, o bien si la ayuda destinada a las energías renovables se destina a las explotaciones agrícolas o a los hogares, a los municipios o a las grandes empresas, o si ha de utilizarse para fabricar equipos para generar energías renovables, en lugar de para instalarlos. Los estudios académicos también destacan la firmeza de los gobiernos nacionales y regionales a la hora de elaborar y aplicar posteriormente los programas operativos⁽²⁸⁾.

Al comparar la Política de Cohesión en los ciclos de 2000–2006 y 2007–2013, destacan dos cambios algo contradictorios. Por una parte, se ha establecido un marco estratégico más claro a escala de la UE para el ciclo 2007–2013. Las Directrices de Apoyo Comunitario incorporan la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Gotemburgo. A su vez, estas directrices influyen en el Marco Estratégico Nacional de Referencia y este último, a su vez, en los Programas Operativos. La Comisión Europea revisa y aprueba los programas operativos y sus ejes de gasto —un paso que ha de garantizar su coherencia con la estrategia—. Al realizar la comparación, el ciclo anterior carecía de un marco estratégico comparable.

Este marco estratégico parece haber tenido diferentes efectos en las diferentes regiones de la UE. Según se informa, ha influido bastante en los planes de gasto de los Estados miembros de la UE12, que en 2007 iniciaron su primer ciclo completo. Un funcionario de un Estado miembro del sur de la UE15 ha señalado que la Estrategia de Lisboa ha influido en sus gastos destinados al apoyo laboral y empresarial, ya que, la asignación ha precisado de un cambio en los recursos de infraestructura y de la focalización del gasto en los ciclos anteriores. Otro funcionario destaca que las Directrices de Apoyo Comunitario (DAC) repercutieron menos en otros Estados miembros de la UE15: por ejemplo, algunos Marcos Nacionales no están totalmente en consonancia con las directrices y, a su vez, algunos programas operativos no son totalmente coherentes con ellas (al mismo tiempo, a los Estados miembros se les ha concedido una determinada flexibilidad a la hora de aplicar los requisitos de asignación contemplados en la Estrategia de Lisboa)⁽²⁹⁾.

(25) Sosvilla-Rivero, S. y Herce, J. A.: «European cohesion policy and the Spanish economy: A policy discussion case», *Journal of Policy Modelling*, en prensa (disponible en Internet: www.sciencedirect.com).

(26) Rodríguez-Pose, A., y Fratesi, U. (febrero de 2004): «Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions», *Estudios Regionales* (Vol. 38.1), febrero de 2004.

(27) Sapir, A. et al. (julio de 2003): «An Agenda For A Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver».

(28) Véase, por ejemplo, Blom-Hansen, J. (agosto de 2005): «Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy», *Journal of European Public Policy*, Vol. Nº 12:4, Agosto 2005. Blom-Hansen hace referencia solo a los Estados miembros; sin embargo, su análisis se basa en los programas nacionales.

(29) El WWF apoya esta opinión. En el estudio que ha realizado recientemente titulado «How Green is the Future of EU Cohesion Policy?» defiende que los nuevos Estados miembros parecen ser más receptivos a la orientación de la Comisión en comparación con los antiguos, que, en el caso de Alemania, preferirían no recibir directrices de la Comisión y, por tanto, las ignoran en la medida de lo posible (página 18).

Aunque las directrices han establecido un marco estratégico, con el fin de responder a las demandas, en particular, a las que proceden de algunos Estados miembros de la UE15, algunos Estados miembros, por otra parte, disponen de más flexibilidad para aplicar las medidas necesarias para el ciclo 2007–2013. Esto se observa en las normas para la reasignación de los recursos —las reasignaciones se encuentran entre las medidas que ya no precisan de la aprobación de la

Comisión—. Las directrices incorporan la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Gotemburgo —aunque sus prioridades principales parecen ser «puestos de trabajo, crecimiento y competitividad»—. Al mismo tiempo, el acervo comunitario en materia de medio ambiente da forma a las decisiones sobre política regional, como bien ha revelado el reciente estudio Espon (véase el Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1 La UE y los gobiernos regionales

La investigación realizada para el programa Espon ha demostrado que la política de la UE en materia de medio ambiente y la legislación ambiental han influido en los gobiernos regionales de una forma amplia y difusa. Las directivas de la UE, incluidas las relacionadas con el medio ambiente, se han convertido en referente para las acciones regionales⁽³⁰⁾. Los recursos disponibles con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión han dado forma a las políticas territoriales, mientras que sus requisitos financieros y sus procedimientos de evaluación han influido en los gobiernos regionales.

⁽³⁰⁾ Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (Universidad de Valencia) *et al.* (febrero de 2007): «*Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level: Final Report*», proyecto Espon 2.3.2.

3 Tratamiento de aguas residuales y red de alcantarillado

3.1 Introducción y contexto

En este capítulo, el análisis del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión se centrará, en particular, en la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas aprobada en 1991. En el marco de esta legislación, los Estados miembros deben tratar las aguas residuales de sus zonas urbanas y por ello esta Directiva ha exigido mayores inversiones en las plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas y en las redes de alcantarillado:

«...la aplicación en la UE15, incluso más de 15 años después de su aprobación, aún plantea desafíos significativos. Los desafíos son incluso mayores en el caso de la UE10 porque la Directiva es una de las piezas más costosa de implementar de la legislación de la UE»⁽³¹⁾.

Los requisitos específicos dependen del tamaño de la «aglomeración urbana», el espacio donde se concentra la población y las actividades económicas, así como el tipo de agua que recibe los vertidos. La Tabla 3.1 ofrece una perspectiva sobre estos requisitos.

La Directiva Marco del Agua (DMA) aprobada en el año 2000, que constituye la legislación europea más ambiciosa sobre el agua, tiene un enfoque integrado en relación con la política del agua y, además, insta a que el tratamiento del agua se realice a la escala de la cuenca hidrográfica. La Directiva abarca todas las presiones tanto sobre las aguas superficiales como las subterráneas y, por tanto, proporciona un marco adecuado para las demás leyes.

La DMA establece el objetivo de que todas las aguas deben tener un «buen estado» en 2015, el cual se

mide en las aguas superficiales mediante parámetros hidromorfológicos, físico-químicos y biológicos. En las subterráneas, el buen estado depende de la cantidad (manteniendo las extracciones por debajo de la tasa de recarga) y también de la calidad química. La Directiva exige la adopción de una serie de medidas de gestión para cada cuenca incluyendo: la caracterización inicial de las aguas continentales en riesgo de no conseguir el buen estado en 2015, el desarrollo del programa de vigilancia para 2006 y la elaboración del plan de gestión de las cuencas unido al programa de medidas para finales de 2009.

Argumentación sobre las aguas residuales

El análisis contempla dos países piloto: Italia y España. Los Fondos Estructurales y de Cohesión han desempeñado un papel fundamental en la financiación de la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas en el sur de Italia y España. En el caso de España, el Fondo de Cohesión ha proporcionado, solamente entre 1993 y 2002, unos 3.800 millones de euros, cifra que supone aproximadamente la mitad de la inversión española en el sector⁽³²⁾. Los fondos se han gastado de manera especial en las regiones de Objetivo 1. (No sucede lo mismo en Austria, donde la financiación de la UE para este sector fue muy baja y, al mismo tiempo, la implementación del tratamiento de aguas residuales urbanas está muy avanzada. Por estas razones, el caso de Austria no se ha evaluado en este análisis).

Los objetivos se establecen en la Directiva de tratamiento de aguas residuales urbanas. Los Fondos Estructurales y de Cohesión, con cofinanciación nacional y regional, proporcionan las entradas del

Tabla 3.1 Requisitos de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas (91/271/CEE)

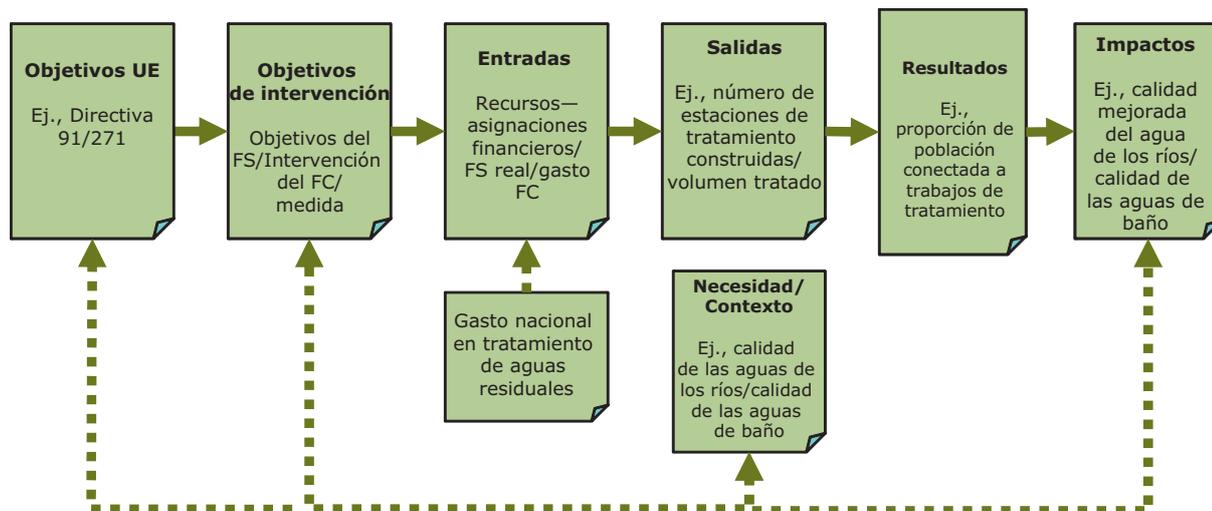
| Características de las aglomeraciones urbanas | Nivel de tratamiento requerido |
|--|--------------------------------|
| < 2.000 unidades de habitante equivalente (h.e.) | Tratamiento adecuado |
| < 10.000 h.e. y vertido en aguas costeras | |
| > = 2.000 h.e. y vertido en aguas dulces y estuarios | Tratamiento secundario |
| > = 10.000 h.e. y vertido en aguas costeras | |
| > 10.000 h.e. y vertido en aguas dulces, estuarios y áreas sensibles | Tratamiento más estricto |

Nota: "Habitante equivalente" es una unidad de medida que agrega en términos de persona estándar la población (incluida la no residente como los turistas) y la industria.

Fuente: Grupo de trabajo sobre la Directiva 91/271/CEE(UWWTD-REP), «Terms and Definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive (91/271/EEC)» enero2007.

⁽³¹⁾ Comisión Europea (DG Medio Ambiente) y Grupo de trabajo de la Directiva 91/271/EEC(UWWTD-REP), «Terms and Definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive (91/271/EEC)»

⁽³²⁾ Informe de la AEMA Nº 2/2005 «Effectiveness of urban waste water treatment policies in selected countries: an EEA pilot study»

Figura 3.1 Argumentación sobre las aguas residuales


Fuente: AEMA, 2008.

análisis. Los resultados pueden medirse en número de estaciones construidas físicamente con su capacidad en volumen total de aguas residuales que pueden ser tratadas. Los resultados se expresan como la proporción de población o la de municipios conectados a plantas de tratamiento de aguas residuales.

El nivel de gasto de los Fondos Estructurales en el sector de tratamiento de aguas residuales se encuentra disponible para Italia y España con el siguiente código de intervención de la UE:

- 345 Alcantarillado y depuración

Este código abarca tanto el sistema de alcantarillado como el tratamiento de las aguas residuales. El gasto resultante se corresponde con la construcción de nuevos sistemas de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales. Los datos sobre estos outputs se encuentran disponibles, en particular los gastos. Los resultados más amplios se refieren al aumento de la población y el número de municipios conectados a estas plantas. Un indicador de salida ideal debe mostrar la proporción de aglomeraciones urbanas que cumplen los requisitos de la Directiva 91/271/CEE. Aunque este indicador no está disponible para todos los países, se puede ofrecer una perspectiva de los resultados para España— basada en los informes sobre aplicación de la Directiva 91/271/CEE—; esta información con datos menos precisos también se encuentra disponible para Italia.

Además, tanto Italia como España disponen de datos para los indicadores siguientes:

- población abastecida por las plantas de tratamiento de aguas residuales⁽³³⁾;
- municipios con planta de tratamiento de aguas residuales.

En cuanto al primer indicador, España cuenta con datos sobre habitantes equivalentes (h.e.) —es decir, en la unidad de medida utilizada por la Directiva 91/271/CEE—, a diferencia de Italia que solamente cuenta con datos de población⁽³⁴⁾.

El segundo indicador puede ser utilizado como un sustituto de los requisitos de la Directiva de tratamiento de aguas residuales urbanas, expresado en núcleos urbanos con más de 2.000 h.e. Este indicador tiene algunas deficiencias porque varios núcleos urbanos pueden formar parte de un único municipio, algunos municipios tienen menos de 2000 habitantes y una única planta de tratamiento puede procesar los sistemas de alcantarillado de cualquier conjunto de entidades o de parte de estas entidades. Sin embargo, según lo señalado, ni en España ni en Italia resulta ser un indicador estrechamente relacionado con el objetivo establecido por la Directiva.

Idealmente, la evaluación debe mostrar los resultados en relación con la mejora del estado del medio ambiente. En este sentido, alguna información está disponible en el caso de España.

⁽³³⁾ Un indicador similar forma parte del conjunto principal de la AEMA: cuota de población conectada a plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas (indicador del conjunto principal nº 24).

⁽³⁴⁾ El sistema de vigilancia de Italia para los Fondos Estructurales incluye los datos sobre el tipo de planta de tratamiento (primario, secundario o terciario). Sin embargo, se considera que es poca la precisión de estos datos. Para vincular más claramente el gasto con los objetivos de la Directiva 91/271/CEE es preciso realizar una revisión de los datos más detallada y un ejercicio de verificación.

Se llevó a cabo una revisión para saber si los indicadores individuales del estado del ambiente pueden ofrecer resultados útiles sobre evaluación del impacto ambiental del gasto. Este análisis ha utilizado el único indicador disponible para Italia.

Longitud del litoral sin aguas de baño con calidad aceptable

Este análisis ha investigado si el gasto de los Fondos Estructurales está vinculado a la consecución de los objetivos de la CE en el marco de la Directiva de calidad de las aguas de baño (76/160/CEE, derogada por 2006/7/CE). Se ha reconocido que este indicador no es el más adecuado, ya que la desinfección del agua no forma parte de la Directiva 91/271/CEE y el indicador de calidad de las aguas de baño está relacionado con la concentración de gérmenes fecales en el agua del mar. Asumiendo que un correcto sistema de alcantarillado y depuración de aguas residuales son requisitos previos para disminuir la contaminación costera, la longitud del litoral sin aguas de baño con calidad aceptable puede utilizarse como un indicador de sustitución.

Dos aspectos deben ser considerados. Primero, que el análisis de los datos estuvo limitado por los recursos del proyecto y, en consecuencia, el análisis se centró solo en una región de Italia. Segundo, que la calidad de las aguas superficiales depende de varios factores, incluyendo el vertido desde fuentes difusas de agroquímicos y otras sustancias en las aguas de escorrentía urbana. Además, dada la relación de la presión de la carga de contaminación con el estado del medio ambiente, en este caso, la repercusión en la calidad de las aguas de baño puede no ser sencilla o lineal. Existen otros factores, como la contaminación de los sedimentos, que también pueden influir en la calidad de las aguas de baño, y por esta y otras razones, puede surgir un desfase entre la disminución del vertido contaminante y la mejora de la calidad de las aguas de baño. Estos y otros factores hacen que nuestro conocimiento de la relación entre el gasto y las mejoras ambientales no sea totalmente fiable por el momento⁽³⁵⁾.

3.2 Estudio de caso de Italia

Contexto político

En Italia, la aplicación de la Directiva 91/271/CEE ha coincidido con la reorganización del sector del abastecimiento de agua en el país. Una ley de 1994 separó la supervisión y la gestión del abastecimiento de agua potable, el sistema de alcantarillado y el tratamiento de

las aguas residuales. Cada región designó sus zonas de abastecimiento (ATO, *Ambiti Territoriali Ottimali*), cada una con una autoridad independiente y un suministrador integrado de todos los servicios del agua⁽³⁶⁾. Las seis regiones del Objetivo 1 siguieron diferentes pautas; mientras que Apulia, Basilicata y Cerdeña designaron un único ATO a escala de región, otras regiones crearon hasta nueve ATO, por ejemplo en Sicilia.

El Marco de Apoyo Comunitario ha incorporado este objetivo y ha vinculado la financiación del sector del agua con la introducción de estas reformas de gestión. Como resultado, las regiones han experimentado un progreso importante. Por ejemplo, en 2005, todos los ATO de las regiones italianas del Objetivo 1 contaban con un plan de gestión aprobado para el abastecimiento de agua —un paso importante hacia adelante con respecto a 1999, cuando ningún ATO contaba con dicho plan—.

En 1999, Italia aprobó un enfoque basado en la cuenca hidrográfica para la gestión del agua. Las regiones siguieron desempeñando una función importante, ya que todas las regiones italianas elaboraron planes de gestión de sus aguas regionales en 2005⁽³⁷⁾. (Italia había adoptado la Directiva Marco del Agua en 2000, aunque las nuevas demarcaciones hidrográficas creadas no siempre se correspondieron con las anteriores cuencas fluviales).

El Marco de Apoyo Comunitario a Italia para 2000–2006 estableció varios objetivos para las inversiones en el sector del agua. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- de acuerdo con las prioridades de la UE, garantizar el abastecimiento adecuado de agua para los hogares y las actividades productivas;
- facilitar la entrada del sector privado e introducir más ampliamente los mecanismos de mercado en el sector;
- mejorar la conservación, el tratamiento y la reutilización de los recursos del agua, así como proteger y restaurar las aguas marinas y las de transición.

Gasto de los Fondos Estructurales en el tratamiento de las aguas residuales

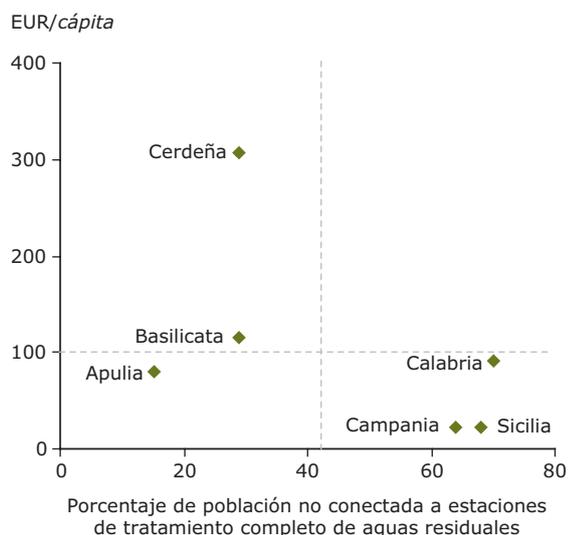
En la mayoría de las seis regiones, el tratamiento de las aguas residuales es una de las áreas más importantes del gasto ambiental, según los Programas Operativos. Las asignaciones del presupuesto total —incluidos los recursos comunitarios y los nacionales— para el alcantarillado y el tratamiento de las aguas residuales, se situaron dentro del rango comprendido entre casi 60 millones de euros en Basilicata y más de 500

⁽³⁵⁾ Parece necesario un análisis a más largo plazo para la estimación de la cuota de cada fuente de contaminación y calcular el tiempo necesario para la mejora de la calidad del agua, así como otros factores.

⁽³⁶⁾ *Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Rapporto sullo stato di attuazione dei servizi idrici: Situazione aggiornata al 31 di dicembre di 2007*, Roma, febrero de 2008.

⁽³⁷⁾ *Dipartimento per le Politiche di Sviluppo — Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL), Aggiornamento della Valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000–2006 — Quadro Macroeconomico e Analisi dei Dati di Monitoraggio*, noviembre de 2006

Figura 3.2 Asignación original del presupuesto del Programa Operativo para el sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (Código 3.4.5 de la UE) *per cápita* en las regiones italianas de Objetivo 1, ciclo de gasto 2000-2006



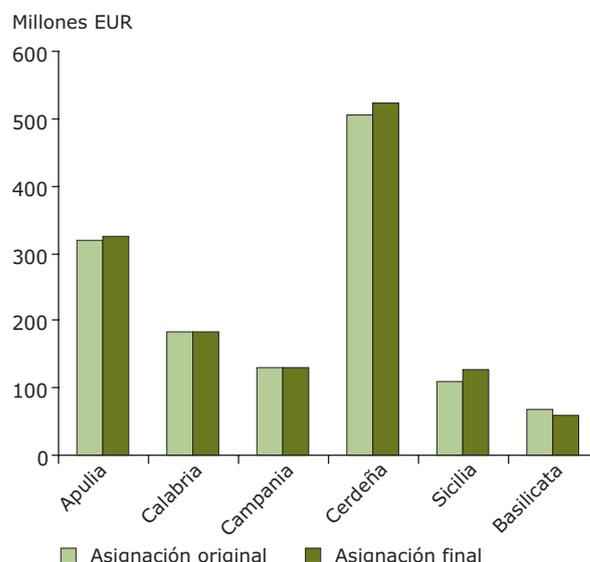
Fuente: Comisión Europea (DG Política Regional).

millones de euros en Cerdeña⁽³⁸⁾. Para el total de las seis regiones, los fondos totales ascendieron a unos 1.500 millones de euros⁽³⁹⁾.

En 1999, la correlación entre el gasto *per cápita* y la proporción de población sin tratamiento completo no era muy evidente (ver Figura 3.2), lo que contradice las previsiones, puesto que se esperaba que las seis regiones cumplieran lo garantizado para la fecha límite de 2005 establecida en la Directiva 91/271/CEE. Cabe destacar que dos regiones con una cuota significativa de población no conectada a plantas de tratamiento completo de aguas residuales urbanas —Campania y Sicilia— gastaron relativamente poco *per cápita*.

La explicación puede encontrarse parcialmente en los datos y la geografía. En primer lugar, el indicador utilizado como proporción de población no conectada

Figura 3.3 Recursos de los Fondos Estructurales para el tratamiento de las aguas residuales: asignación original frente a la final en las regiones italianas del Objetivo 1, ciclo de gasto 2000-2006



Fuente: Comisión Europea (DG Política Regional).

a una planta de 91/271/CEE es solo un sustituto. Según lo mencionado anteriormente, los datos relacionados directamente con los requisitos de la Directiva 91/271/CEE —por ejemplo, los datos sobre aglomeraciones urbanas con más de 2.000 habitantes equivalentes (h.e.) no estaban disponibles para Italia. En segundo lugar, para cumplir los requisitos de la Directiva, las regiones con una importante población rural residente en aglomeraciones urbanas muy pequeñas podrían necesitar menos recursos asignados al tratamiento de aguas residuales que las regiones con aglomeraciones urbanas más numerosas. Al mismo tiempo, la dotación de un sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en las pequeñas ciudades es, por lo general, más costosa que en las grandes zonas urbanas, lo que puede haber influido en los costes en algunas regiones⁽⁴⁰⁾. Y, en tercer lugar, las discrepancias en los datos pueden haber afectado a los resultados⁽⁴¹⁾.

⁽³⁸⁾ Los datos presentados proceden de la Comisión Europea (DG Política Regional) y representan los recursos del presupuesto nacional y comunitario, según lo informado por las diferentes regiones. Los datos sobre los compromisos reales del Ministerio Italiano de Desarrollo Económico presentan cifras algo distintas.

⁽³⁹⁾ La financiación se divide entre las plantas de tratamiento de aguas residuales y el sistema de alcantarillado: un análisis de 2005 realizado por UVAL/Ministerio de Desarrollo Económico estimó que el 60% del total se destina a las redes de alcantarillado y el 40% restante a las estaciones de tratamiento de aguas residuales.

⁽⁴⁰⁾ OCDE, «*Environmental Performance Review of Austria: Executive Summary*» (Reseña de la mejora ambiental de Austria: resumen ejecutivo), 2003.

⁽⁴¹⁾ Por ejemplo, aunque los datos nacionales indicados en la Figura revelan que en 1999 casi el 85% de la población de Apulia estaba conectada a una planta de tratamiento completo de aguas residuales, la evaluación ambiental *ex ante* para el POR de Apulia ilustra un panorama muy distinto. Este documento indica que a finales de la década de 1990 las estaciones de tratamiento de aguas residuales tenían una capacidad equivalente al 34% de la población total de habitantes equivalentes (h.e.) calculada en función de los vertidos humanos e industriales). Región de Puglia, «*Programma Operativo Regionale 2000-2006: Nuova Stesura della Valutazione ex ante Ambientale*», diciembre de 2002. Además, como se observa, la figura utiliza los datos financieros de la Comisión Europea (DG Política Regional); sin embargo, los datos comprometidos por el gobierno italiano parecen diferir significativamente.

A lo largo del ciclo de gasto, las regiones pueden reasignar sus recursos a diferentes ejes y medidas (estos cambios se tratan de forma detallada en el Capítulo 6, en el que se aborda la capacidad de absorción). En términos generales, las regiones italianas de Objetivo 1 no han introducido cambios significativos en la distribución de los recursos para el tratamiento de las aguas residuales (véase la Figura 3.3). Tres regiones —Apulia, Cerdeña y Sicilia— han aumentado ligeramente los recursos en este área de gasto. En cambio, Basilicata ha disminuido la asignación total para el tratamiento de las aguas residuales y las otras dos no han introducido ningún cambio⁽⁴²⁾.

Los Fondos Estructurales parecen ser la principal fuente de financiación pública para el tratamiento de las aguas residuales en las regiones italianas del Objetivo 1 (ver Recuadro 3.1).

Población y municipios abastecidos

Habida cuenta de que el organismo de vigilancia nacional no ha considerado fiables los datos sobre los resultados directos del gasto de los Fondos Estructurales — en

número de plantas de tratamiento de aguas residuales instaladas y longitud de la red de alcantarillado construida —, dicha información no se ha tenido en cuenta en este análisis⁽⁴³⁾.

En cuanto a los resultados, Italia no dispone de datos que cubran las especificaciones de la Directiva 91/271/CEE, que requiere información sobre las aglomeraciones urbanas con más de 2.000 h.e. conectados a plantas de tratamiento de aguas residuales. Italia tampoco cuenta con datos sobre el aumento de la población con acceso al tratamiento de aguas residuales y el aumento del número de municipios con plantas de tratamiento completo de aguas residuales. Los datos disponibles describen las plantas nuevas en su totalidad, incluyendo tanto las financiadas con los Fondos Estructurales (junto con la cofinanciación nacional) como las creadas con ayuda de otras fuentes. Aunque los expertos nacionales sostienen que la ayuda con cargo a los Fondos Estructurales representa la mayor parte de las nuevas infraestructuras de tratamiento de aguas residuales en las regiones italianas de Objetivo 1, una información precisa no está disponible.

Recuadro 3.1 Estimación de la cuota de los Fondos Estructurales en la financiación total del tratamiento de las aguas residuales

Los acuerdos presupuestarios entre el gobierno nacional de Italia y los gobiernos regionales sobre la infraestructura hídrica detallan las distintas fuentes de financiación. En la tabla siguiente se indican las principales fuentes para el tratamiento de aguas residuales en cuatro regiones (en todas, salvo en Apulia, la financiación de varios sectores hídricos se indica de forma conjunta). El análisis sugiere que, en dos regiones, a saber, Apulia y Calabria, los Fondos Estructurales, incluyendo la cofinanciación regional y nacional para el Programa Operativo Regional, proporcionan un 60% del total de las ayudas para las inversiones en los servicios de agua. En Campania, los Fondos Estructurales han supuesto una cuota inferior, es decir, menos del 40% y, en Basilicata, menos del 30%.

Estos datos solo ofrecen una estimación aproximada porque los acuerdos presupuestarios nacionales-regionales (APM, o bien los acuerdos del programa marco) no cuentan con el mismo marco temporal que el ciclo de gasto de los Fondos y, por tanto, no se pueden comparar de forma directa.

Financiación pública y privada para la infraestructura hídrica en cuatro regiones de Objetivo 1

| | Recursos totales (millones de euros) | Cuota de financiación | | | Tarifas y operadores de servicios hídricos | Sectores financiados |
|-------------------|--------------------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|--|--|
| | | PO Regional 2000–2006 | Presupuesto nacional | Presupuesto regional | | |
| Campania | 995 | 37% | 23% | 1% | 39% | Alcantarillado, estaciones, abastecimiento de agua |
| Apulia | 184 | 58% | 17% | | 25% | Estaciones TARU |
| Calabria | 271 | 63% | | | 37% | Alcantarillado, estaciones |
| Basilicata | 142 | 28% | 54% | 18% | | Alcantarillado, estaciones |

Fuente: Acuerdos del Programa Marco entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, 2003.

⁽⁴²⁾ En sus Programas Operativos de 2000, las seis regiones también incluyeron una línea presupuestaria para las contribuciones privadas y, por tanto, disponían de sumas totales superiores con respecto a las cifras indicadas por la Comisión Europea para las asignaciones originales. Los presupuestos regionales revisados recortaron en gran medida las contribuciones privadas.

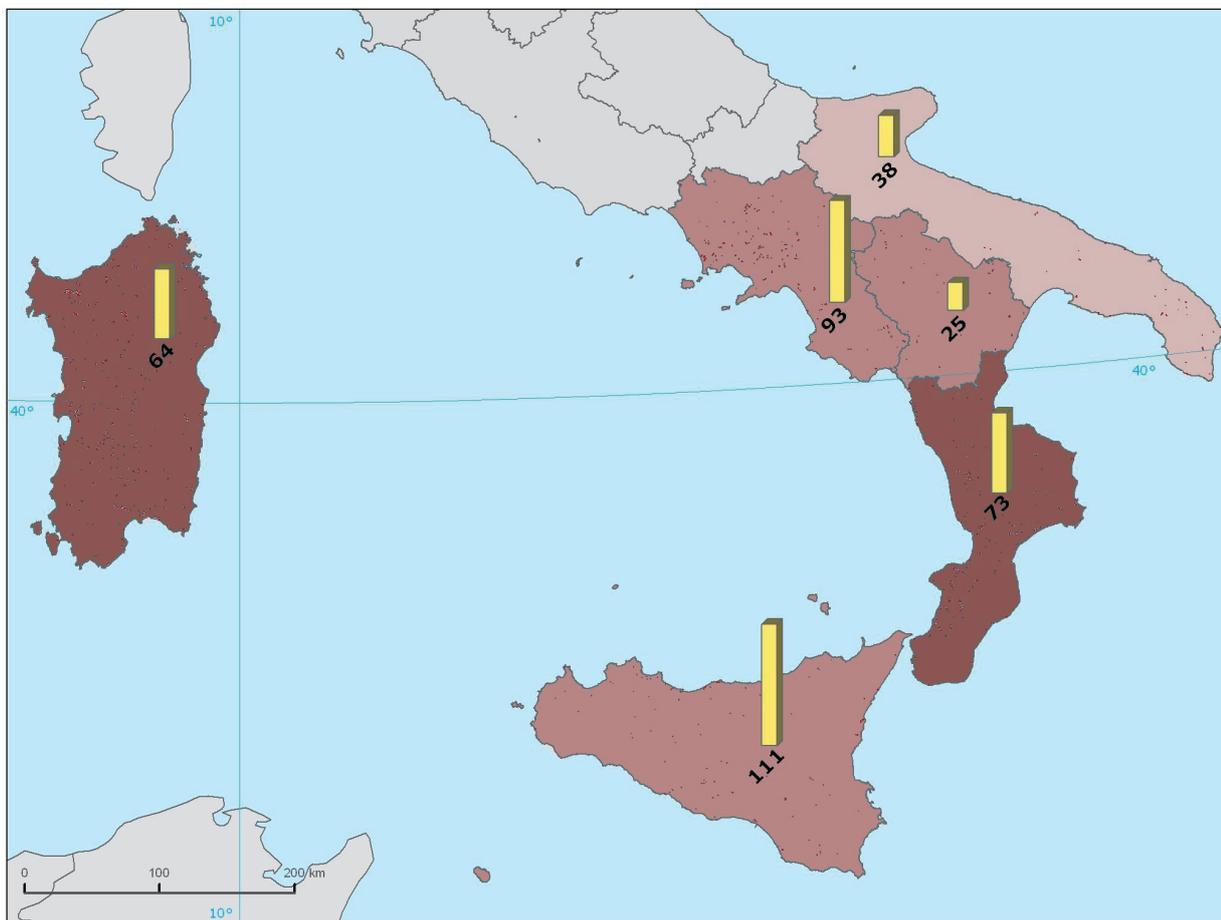
⁽⁴³⁾ El sistema de vigilancia nacional ofrece, como resultado, el aumento de los habitantes equivalentes conectados a sistemas de tratamiento secundario y terciario financiados con cargo al Fondo Social, pero, como se ha indicado anteriormente, se considera que la precisión de estos datos es pequeña.

Tabla 3.2 Porcentaje de población conectada a una estación EDAR completa, 1999 y 2005

| Regiones | 1999 | 2005 | Aumento |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Campania | 36,07 | 62,08 | 26,01 |
| Apulia | 84,91 | 95,55 | 10,64 |
| Basilicata | 45,47 | 51,63 | 6,16 |
| Calabria | 29,93 | 41,93 | 12,00 |
| Sicilia | 31,97 | 31,81 | 5,54 |
| Cerdeña | 71,08 | 84,58 | 13,50 |
| Objetivo 1 total | 47,99 | 62,35 | 14,36 |

Fuente: ISTAT-DPS *Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo*.

Mapa 3.1 Aumento del número de municipios conectados a una estación EDAR completa



Aumento de municipios con estaciones de tratamiento completo de aguas residuales, 1999-2005

Expansión urbana 1990-2000 (LEAC)

- Hasta 0,05 %
- 0,06-0,2 %
- Más de 0,2 %
- Fuera de los datos de cobertura

Aumento de plantas TARU, 1999-2005

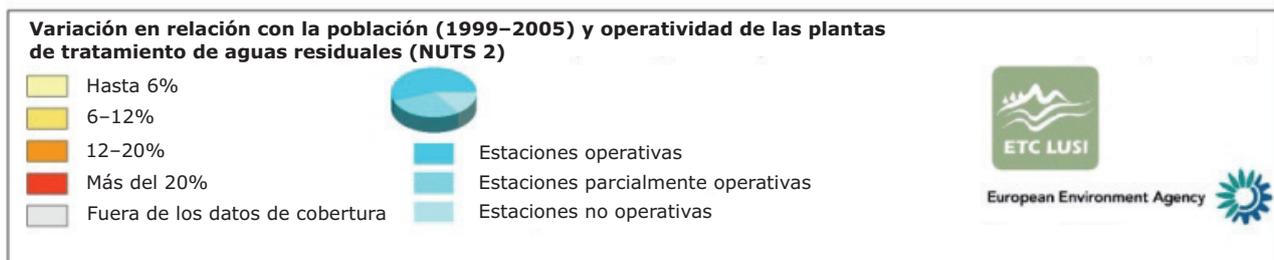
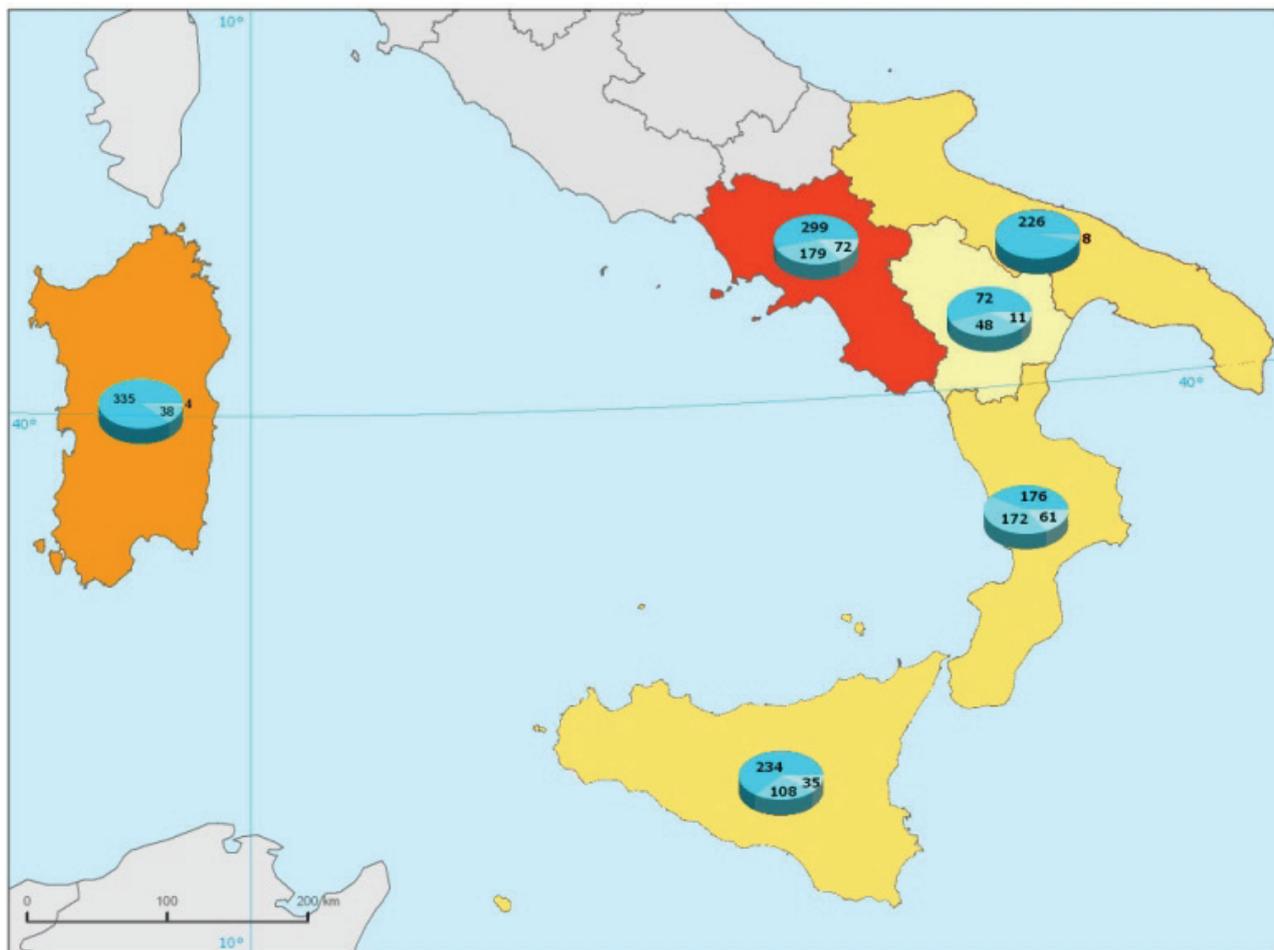
Áreas de expansión





Fuente: ISTAT.

Mapa 3.2 Aumento de la cuota de población conectada a una estación de TARU completo, de 1999 a 2005



Fuente: ISTAT.

Población y municipios conectados a tratamiento de aguas residuales

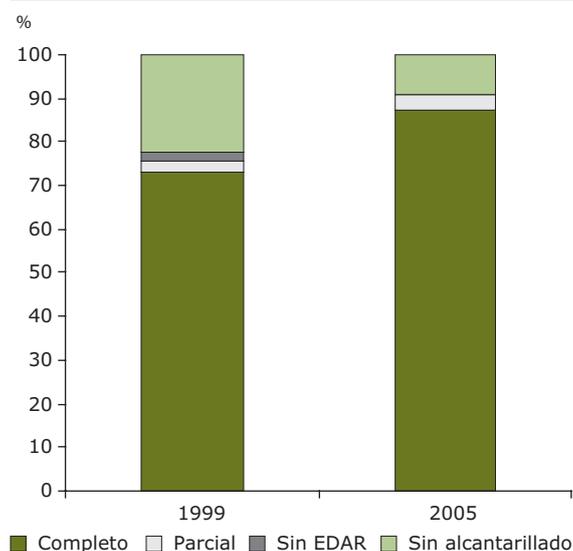
A lo largo del ciclo de gasto, según los datos nacionales, la cuota de población con acceso al tratamiento completo de aguas residuales aumentó un 25% en Campania, más del 10% en Apulia, Calabria y Cerdeña, y algo menos en Basilicata y Sicilia. Véanse la Tabla 3.2 y el Mapa 3.1; los datos utilizados corresponden a los años 1999 y 2005, ya que los datos de 2000–2006 no estaban disponibles.

Los cambios en el número de municipios conectados a una planta de tratamiento completo de aguas residuales siguen un patrón algo diferente. Sicilia, por ejemplo,

experimentó un aumento inferior al 6% del tamaño de la población conectada, mientras que presentó un aumento del 29% de la cuota de municipios conectados a las estaciones de tratamiento completo de aguas residuales. Esto implica que las nuevas plantas se construyeron principalmente en los municipios más pequeños. Sucede lo mismo con Basilicata, que también experimentó un gran aumento en el número de municipios conectados —alrededor del 20%, pero solo un 6% de aumento en cuanto a población abastecida—.

El Mapa 3.1 muestra el aumento del número de municipios conectados a una planta de tratamiento completo de aguas residuales, junto con el nivel de expansión urbana en el sur de Italia entre 2000 y

Figura 3.4 Municipios de Apulia con acceso a sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales



Nota: Los municipios sin acceso a EDAR disponían al menos de sistemas de alcantarillado.

Fuente: ISPRA.

2006. Aparentemente la expansión no ha sido muy importante, alcanzando un 0,2% como máximo; por lo tanto, en el sur de Italia, la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales no parece haber impulsado la expansión urbana (el panorama en Andalucía y España es bastante diferente, según se describe en la Sección 3.3).

El Mapa 3.2 muestra el aumento del número de plantas de tratamiento de aguas residuales operativas, además del aumento de la cuota de población conectada a ellas.

Los datos expuestos aquí muestran los cambios desde 1999 hasta 2005, como fechas representativas para el ciclo de gasto comprendido entre los años 2000 y 2006.

La construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales e instalaciones de alcantarillado relacionadas con ellas puede necesitar varios años; por lo tanto, la construcción puede abarcar más allá de un ciclo de gasto. En otras palabras, la construcción de las plantas finalizadas entre los años 2000 y 2006 puede haber empezado en el ciclo anterior y haber sido financiadas parcial o totalmente en dicho ciclo. (En España, el tiempo transcurrido entre la aprobación y la construcción oscila entre tres y cinco años — pero en Italia no se sabe si experimenta el mismo retraso).

Enfoque en la región de Apulia

La evaluación se enfocó más en los cambios dentro de una región específica como Apulia. Este análisis ha ayudado a identificar una discrepancia propia del indicador nacional aprobado en Italia. Este indicador tiene en cuenta el número de municipios con plantas de tratamiento completo de aguas residuales, pero no incluye los municipios en los que no existe un sistema de alcantarillado. La Figura 3.4 ofrece información más detallada, ya que aparecen todos los municipios de la región de Apulia.

Recuadro 3.2 Progreso en el ámbito del tratamiento de las aguas residuales en Apulia

La evaluación revisada a medio plazo del POR de Apulia indica que, en 2005, los Fondos Estructurales financiaron la construcción de unos 60 proyectos de tratamiento de aguas residuales, en comparación con los 45 previstos inicialmente. Este nivel más alto de construcción fue el resultado de un cambio introducido en la asignación de recursos. Los recursos fueron desplazados desde el abastecimiento de agua al tratamiento de aguas residuales. Este cambio también estaba relacionado con los problemas administrativos derivados de la reorganización de los servicios de abastecimiento de agua en Italia en el marco de la ley de 1994. En consecuencia, los recursos de los Fondos Estructurales no se podían utilizar para los proyectos de abastecimiento de agua desarrollados en Apulia, a pesar de que el programa regional considera que el ámbito del abastecimiento de agua tiene tanta prioridad como el tratamiento de aguas residuales.

La evaluación a medio plazo realizada en 2005 reveló que, a finales de 2008, un total de 72 proyectos de tratamiento de aguas residuales deberían haber finalizado, por lo que la capacidad de tratamiento en la región también debería haber aumentado. En este sentido, la cuota de la población con acceso al tratamiento también debería haber aumentado desde el 34%, a finales de la década de 1990, hasta un 75% en 2008. Cabe destacar que los datos incluidos en este informe regional difieren considerablemente de los datos nacionales facilitados por el ISTAT, que se presentan en la Tabla 3.2 y el Mapa 3.2. Según estos últimos datos, en 1999 el 85% de la población de Apulia estaba conectada a una planta de tratamiento de aguas residuales, aumentando hasta el 95% en 2005.

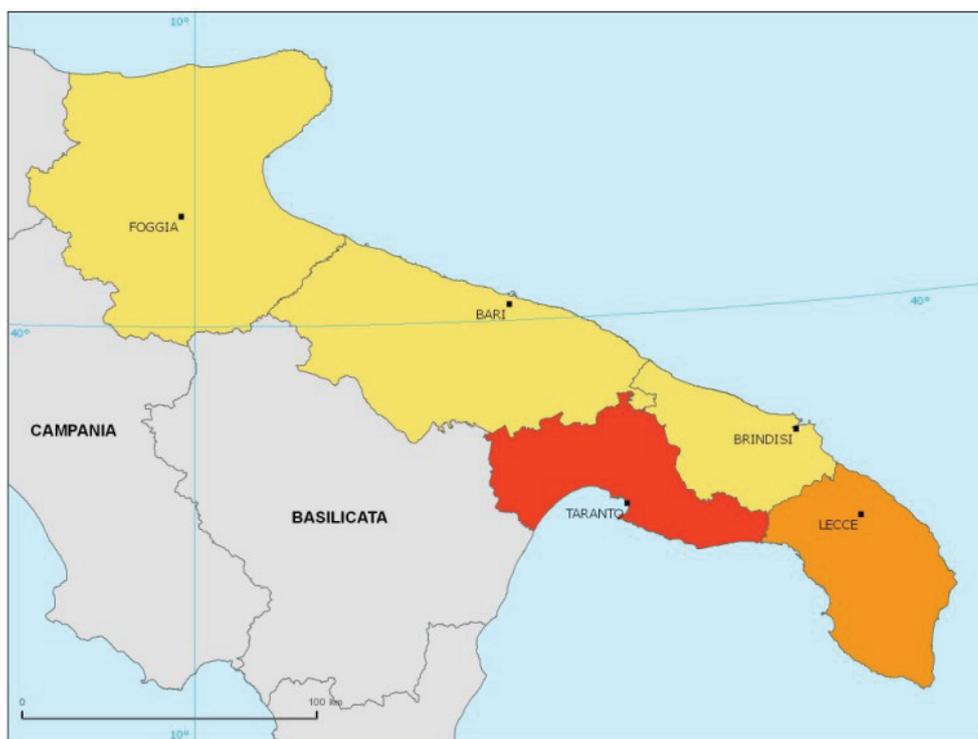
En términos generales, el gasto de este tipo debería estar en consonancia con el plan de gestión de aguas de la región (*Piano d'Ambito*), así como con los acuerdos relacionados con las regiones vecinas. En este sentido, también cabe señalar que la inversión se financia totalmente con cargo a los recursos públicos, aunque los gastos de cofinanciación nacional podrán ser recuperados parcialmente mediante cánones de utilización.

Entre 1999 y 2005, el número de municipios sin sistema de alcantarillado disminuyó desde más del 20% hasta menos del 10% y el número de municipios con plantas de tratamiento completo de aguas residuales aumentó desde más del 70% hasta casi el 90%. Una vez más, estos resultados se basan en los datos de las fuentes nacionales. Los documentos regionales de Apulia facilitan datos algo diferentes, utilizando en este caso los habitantes equivalentes (ver Recuadro 3.2). Aunque esto confirma el panorama general de que los Fondos Estructurales han financiado un aumento importante de la capacidad de tratamiento de aguas residuales —, los datos regionales revelan una imagen incluso más positiva de los resultados derivados del uso de los Fondos Estructurales. Sin embargo, en el recuadro se observa que los datos regionales de Apulia no coinciden con los datos nacionales para Italia en general, lo que supone un problema en relación con las conclusiones finales sobre los resultados del gasto.

Consecución de los objetivos de la Directiva 91/271/CEE

La Comisión Europea, en su informe de 2007 sobre la aplicación de la Directiva 91/271/CEE en los Estados miembros, indica que Italia ha progresado en la aplicación de la Directiva. Las regiones italianas del Objetivo 1 también parecen haber mejorado en la aplicación⁽⁴⁴⁾. Sin embargo, la Comisión no ha recibido datos suficientes de Italia y, además, los datos recibidos no ofrecían una imagen general de todo el país ni una descripción detallada de las mejoras experimentadas en cada región. Por ejemplo, las aglomeraciones urbanas indicadas en los informes anteriores no se incluyeron en la información más actualizada, mientras que sí se enumeraron los nuevos⁽⁴⁵⁾. Estos resultados confirman que Italia no tiene una base sólida de datos públicos disponibles para la evaluación de la aplicación de la Directiva 91/271/CEE a escala nacional, lo que supone un impedimento no solo para los esfuerzos

Mapa 3.3 Gasto en el ámbito del tratamiento de aguas residuales en Apulia, 2000–2006

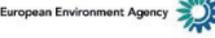


Gasto en aguas residuales en Apulia, 2000–2006

Datos financieros sobre la gestión de aguas residuales en los municipios costeros

- Hasta 40 millones de euros
- 40–70 millones de euros
- 70–100 millones de euros
- Fuera de la cobertura de los datos





Fuente: AEMA/CTE-LUSI y Ministerio de Salud, Italia.

⁽⁴⁴⁾ Comisión Europea, «Fourth Commission Report on Implementation of the Urban Wastewater Treatment Directive: Status of Implementation in each Member State», (Documento informal de referencia para la Comunicación de la Comisión: Hacia una gestión sostenible del agua en la Unión Europea), enero de 2007.

⁽⁴⁵⁾ Véanse, por ejemplo, las páginas 61–63 del informe.

Tabla 3.3 Gasto en tratamiento de las aguas residuales comparado con el cambio de calidad de las aguas de baño en las costas de Apulia

| Provincia | Gasto total para aguas residuales y alcantarillado (millones EUR) | Costa con aguas de calidad aceptable | | Variación, 2001–2006 | | Longitud total de costa con aguas aptas para el baño (km) |
|-----------|---|--------------------------------------|-----------|----------------------|----------|---|
| | | 2001 (km) | 2006 (km) | (km) | (%) | |
| Bari | 36,1 | 108,5 | 105,37 | - 3,13 | - 2,24 % | 140,03 |
| Brindisi | 33,3 | 83,0 | 83,04 | 0,04 | 0,04 % | 89,01 |
| Foggia | 37,7 | 192,8 | 209,26 | 16,46 | 7,44 % | 221,15 |
| Lecce | 67,5 | 212,8 | 209,8 | - 3,0 | - 1,17 % | 255,96 |
| Taranto | 87,9 | 85,5 | 85,54 | 0,04 | 0,04 % | 109,8 |

Fuente: Ministro de Salud, elaborado por ISPRA. Datos sobre el gasto a partir del 31 de diciembre de 2006 de IGRUE-MONIT; análisis elaborado por DPS-UVAL e ISPRA.

destinados a revisar la aplicación de la Directiva, sino también para la necesidad de evaluar en qué medida los recursos de los Fondos Estructurales han contribuido a la consecución de los objetivos de la Directiva.

En el informe se identifican varias ciudades regionales importantes que, en enero de 2003, carecían de sistemas de tratamiento adecuados:

- Cagliari (Cerdeña) contaba con una planta de tratamiento avanzado, pero solo abastecía a una parte de la zona urbana;
- Algunas de las ciudades principales, incluida Sarno (Campania), carecían de plantas de tratamiento;
- La información acerca del tratamiento de aguas residuales en Nápoles (Campania) no estaba clara.

Calidad de las aguas de baño

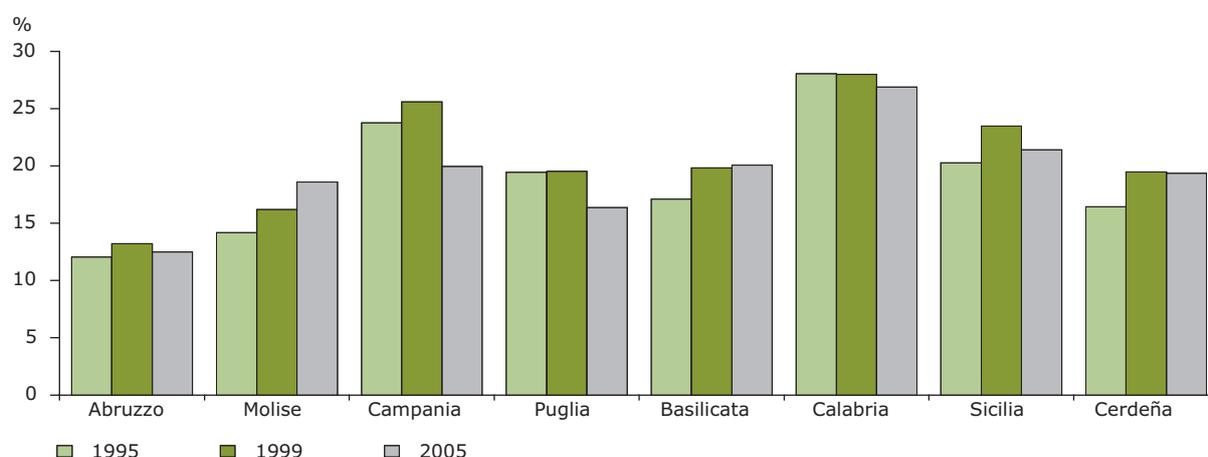
Las mejoras en el tratamiento de las aguas residuales deberían tener consecuencias más significativas para

contribuir al aumento de la calidad del agua. Entre los indicadores que actualmente se controlan en Italia, destaca uno sobre la calidad del agua: la calidad de las aguas de baño costeras.

- *Longitud del litoral sin aguas de baño con calidad aceptable.*

Estos datos se refieren a los requisitos de calidad de las aguas de baño en la Directiva de calidad de aguas de baño (76/160/CEE, derogada por 2006/7/CE)⁽⁴⁶⁾.

El presente análisis realiza una comparación entre el gasto en tratamiento de aguas residuales y alcantarillado, con el cambio en la longitud del litoral donde el agua es apta para el baño. El análisis se realizó al nivel NUTS 5 (municipios costeros, por provincia) en una región, Apulia, con el fin de probar el indicador. Los datos financieros para el desembolso total de los Fondos Estructurales se presentan en el Mapa 3.3 y en la primera columna de la Tabla 3.3.

Figura 3.5 Cambios en la línea de costa con aguas no aptas para el baño por contaminación, regiones italianas de Objetivo 1 (ciclo 1994–1999), de 1995 a 2006 (%)


Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico, www.dps.tesoro.it/QSN/Indicatori/coste.asp (fecha de consulta: mayo de 2008).

⁽⁴⁶⁾ Por otra parte, la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) insta a los Estados miembros a garantizar, para 2015, una buena calidad de todas las aguas continentales superficiales, incluidas las aguas de baño.

El gobierno nacional ha respaldado este indicador como un elemento para vigilar los resultados derivados de la utilización de los recursos de los Fondos Estructurales en el ciclo de gasto 2000–2006. De hecho, se ha utilizado durante el período 2007–2013 y se utilizará aún más. Además, se trata de uno de los pocos indicadores para los que todas las regiones del Objetivo 1 han fijado un objetivo.

Según el informe anual de 2006 para la región de Apulia, el desembolso de esta parte de los recursos ha ejercido mayor influencia en la mejora del tratamiento de las aguas residuales. En la Tabla 3.3 se hace una comparación de los datos de gasto con el cambio en la longitud de las costas con aguas de baño de calidad aceptable.

Al contrario de lo que se esperaba, no existe correlación entre los datos financieros y los ambientales⁽⁴⁷⁾. Solo una parte de estos datos registró un cambio significativo en la calidad de las aguas de baño. Las razones pueden ser diversas. En primer lugar, el conjunto de los datos abarca poca longitud, ya que solo abarca 700 km. Por tanto, es posible que la comparación precise de un conjunto de datos más amplios y detallados, teniendo en cuenta una escala más refinada (por ejemplo, el nivel NUTS5) o datos basados en varias regiones (ver la información incluida más adelante).

En segundo lugar, cabe destacar que las relaciones existentes entre el gasto y la mejora del medio ambiente son complejas. Es preciso tener en cuenta que las condiciones locales, entre otras las de morfología de las costas, también pueden influir en la calidad de las aguas de baño. Por otra parte, la calidad de las aguas superficiales también está influenciada por la escorrentía urbana e, indirectamente, por la descarga desde fuentes difusas, como los que proceden de actividades agrícolas.

Italia ha utilizado este indicador para ofrecer una perspectiva de los cambios experimentados en las aguas de baño entre los años 1995 y 2005 (ver

Figura 3.5). Durante este período, tres regiones — Campania, Apulia y, en menor medida, Calabria— experimentaron una disminución de las aguas no aptas para el baño, es decir, una mejora neta de la calidad de las mismas. Durante el período 2000–2006, las tendencias generales eran contradictorias en las tres regiones de Objetivo 1, así como regiones excluidas de Objetivo 1 como Abruzzo y Molise.

Estos resultados demuestran, una vez más, que el apoyo al tratamiento de las aguas residuales y al alcantarillado con cargo a los Fondos Estructurales no se puede vincular directamente con la mejora en la calidad de las aguas de baño, aunque la expectativa sigue siendo que estas inversiones sí tendrán influencia. Sin embargo, este indicador no parece ser el más efectivo, por lo que conviene realizar nuevos análisis cuando existan mejores alternativas disponibles⁽⁴⁸⁾.

3.3 Estudio de caso de España

Contexto político

Aunque, en España, la responsabilidad del tratamiento de las aguas residuales es municipal, el gobierno nacional es el que establece la política de planificación en esta área, mientras que la mayoría de las regiones españolas elaboran estrategias regionales para el tratamiento de las aguas residuales.

El Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales aplicado entre 1995 y 2005 impulsó inversiones públicas significativas destinadas a desarrollar y mejorar los sistemas de tratamiento y alcantarillado de las aguas residuales; lo que también sirvió para mejorar las instalaciones existentes, por ejemplo, mediante el desarrollo de estaciones de tratamiento secundario y terciario destinadas a eliminar los nutrientes contenidos en los vertidos de aguas residuales y disminuir el impacto ambiental (la política nacional también abordó cuestiones

Tabla 3.4 Compromisos del Fondo de Cohesión para las estaciones de tratamiento de aguas residuales en Andalucía y Galicia (mediados de 2006)

| Código | Fondo de Cohesión (millones EUR) | Contribución nacional (millones EUR) | Fondos totales per cápita (EUR) |
|-----------|----------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| Andalucía | 304,0 | 67,6 | 49,9 |
| Galicia | 284,5 | 65,9 | 129,8 |

Fuente: Comisión Europea (DG Política Regional).

⁽⁴⁷⁾ $R^2 < 0,1$.

⁽⁴⁸⁾ Las complejas relaciones entre la presión del vertido de las aguas residuales, y el impacto en la calidad de las aguas superficiales, deberían haberse abordado en los informes de 2005 que los Estados miembros tenían que presentar en el marco de la Directiva Marco del Agua, junto con los planes de gestión de las cuencas requeridos por dicha legislación. Lamentablemente, la información sobre la calidad de las aguas de baño contenida en los informes italianos no era de buena calidad. De hecho, Italia fue condenada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por la presentación de información de poca calidad en el marco de esta Directiva: Caso C-85/07, con sentencia aprobada en diciembre de 2007.

relacionadas como por ejemplo la depuración de los lodos). En el contexto nacional, las administraciones regionales y los ayuntamientos elaboraron sus propios planes integrados de saneamiento y depuración. Por ejemplo, el plan de Galicia para el período 2000–2015, publicado en octubre de 2000, preveía una inversión total de unos 1.500 millones de euros.

Los diversos planes y la financiación asociada, gran parte de la cual procedía de los Fondos Estructurales y de Cohesión, habían sido diseñados para garantizar el cumplimiento de las directivas de la UE, en particular, de la Directiva de tratamiento de aguas residuales urbanas.

Para ser más precisos, Andalucía ha centrado sus inversiones en grandes estaciones mientras que Galicia, en cambio, se ha centrado en las pequeñas. En parte, el motivo de estos diferentes enfoques parece recaer en las diferencias existentes en la estructura territorial y la distribución de la población en ambas regiones. Además, Galicia parece haber avanzado más en cuanto a la aplicación de la Directiva 91/271/CEE.

Gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en el tratamiento de aguas residuales

En el período entre 2000 y 2004, España recibió poco más de 2.000 millones de euros del Fondo de Cohesión para sus estaciones de tratamiento de aguas residuales y sistemas de alcantarillado. Esta cifra representa el 24% del importe total asignado y alrededor del 50% del comprometido para el medio ambiente⁽⁴⁹⁾. La gestión de los recursos del Fondo de Cohesión es compartida por tres niveles de gobierno: el gobierno nacional, que recibió el 41% del total, el de las Comunidades Autónomas (los gobiernos regionales) que recibieron el 35% y, por último, las autoridades locales, que recibieron el 22%.

Las dos regiones del estudio de caso, a saber, Andalucía y Galicia, se beneficiaron del apoyo del Fondo de

Cohesión (ver Tabla 3.4). Entre 2000 y 2006, Andalucía recibió más de 300 millones de euros con cargo a los fondos de la UE, una cifra que se complementó con casi 70 millones procedentes de la cofinanciación nacional (proporcionados por los tres niveles de gobierno). Estos recursos financiaron un total de 17 proyectos en Andalucía. Por otra parte, Galicia recibió algo menos en este mismo período, con lo que pudo financiar un total de 13 proyectos. En términos *per cápita*, sin embargo, Galicia recibió una cuota mucho mayor de los recursos totales: casi 130 euros por habitante, en comparación con poco menos de 50 euros en el caso de Andalucía.

En las regiones españolas de Objetivo 1, las inversiones de los Fondos Estructurales en el tratamiento de aguas residuales se indican en la Medida 3.3 de saneamiento y depuración de aguas residuales. Los Programas Operativos integrados —como el de Andalucía y el de Galicia— y el programa plurirregional para el desarrollo local incorporan esta medida. Además del aumento experimentado en el tratamiento de las aguas residuales, gracias a esta medida, se han creado unos 10.000 puestos de trabajo en las regiones de Objetivo 1.

Los Programas Operativos de Galicia se encuentran entre los que otorgan una alta prioridad a esta medida. Asimismo, desde el punto de vista de los Fondos Estructurales, esta región ha conseguido un elevado nivel de gasto: alrededor de 66 euros por habitante, con respecto a los 18 euros de Andalucía. Estas dos regiones objeto de estudio gastaron en dicho período casi el 80% de la asignación de los Fondos Estructurales para el ciclo comprendido entre 2000 y 2004. Esta cifra es inferior a la tasa promedio de gasto prevista para todos los programas regionales.

A este respecto, los datos financieros ilustrados en la Tabla 3.5 muestran los compromisos finales de agosto de 2006, casi al final del ciclo de gasto. También se puede observar que, tanto Galicia como Andalucía asignaron menos cantidad al tratamiento de aguas

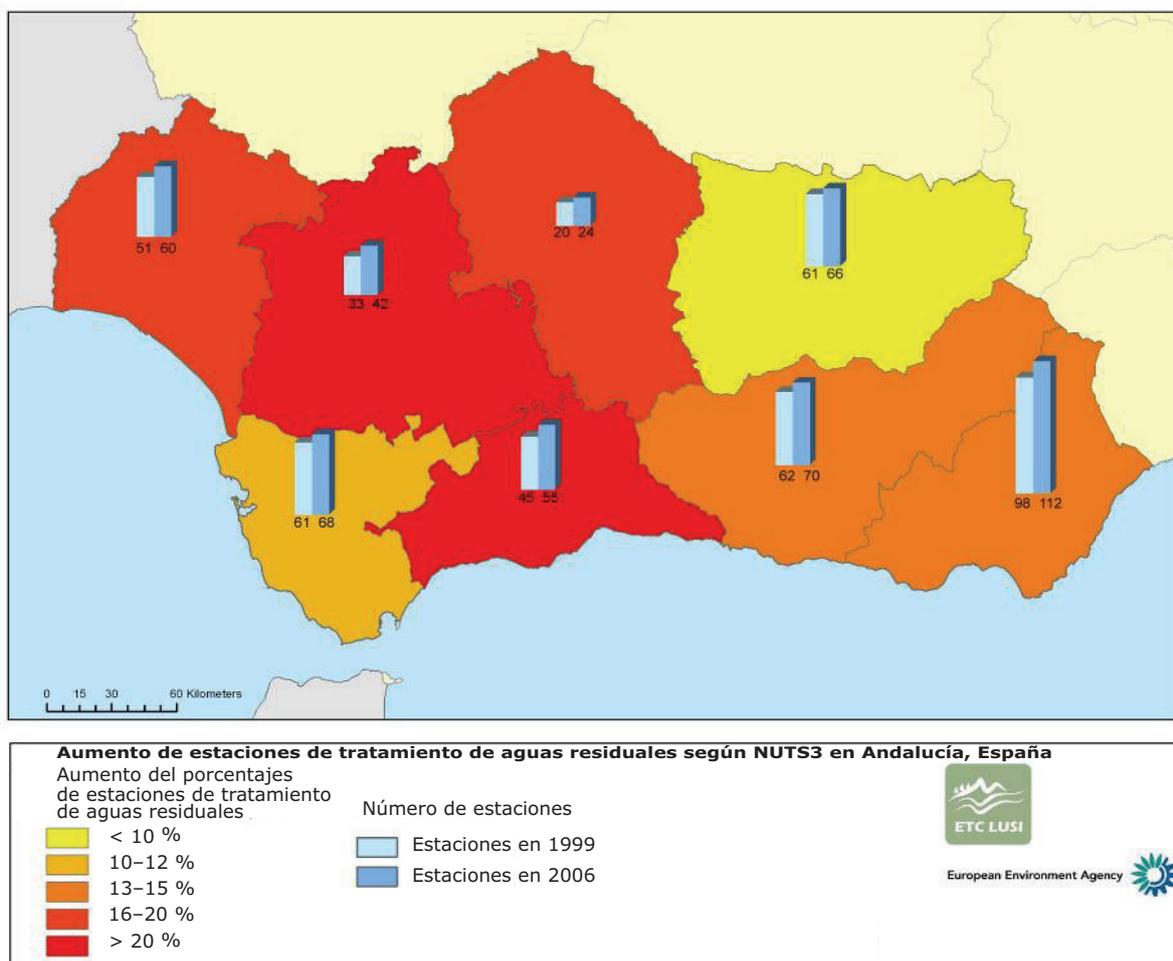
Tabla 3.5 Compromisos del Fondo de Cohesión para el tratamiento de aguas residuales e inversiones relacionadas (Código de intervención 345) en Andalucía y Galicia (mediados de 2006)

| Programas operativos | Cantidad (millones EUR) | Cuota de recursos totales del programa | Recursos <i>per cápita</i> (EUR) |
|-------------------------|-------------------------|--|----------------------------------|
| Andalucía | 134,8 | 3,3% | 18,1 |
| Galicia | 178,2 | 20,9% | 66,0 |
| <i>Total de los POI</i> | <i>797,6</i> | <i>8,2%</i> | |
| Programa plurirregional | 186,2 | 17,2% | |
| Total nacional | 938,8 | | |

Fuente: Comisión Europea (DG Política Regional).

⁽⁴⁹⁾ Evaluación estratégica sobre medio ambiente y prevención de riesgos en el marco de los Fondos Estructurales y de Cohesión para el período 2007–2013. Informe de la evaluación nacional para España, 2006.

Mapa 3.4 Aumento de estaciones de tratamiento de aguas residuales en Andalucía, de 1999 a 2006



Fuente: Consejería Medio Ambiente Andalucía; Agencia Andaluza del Agua; EEA/ETC-LUSI, 2008.

residuales en sus presupuestos originales de los Fondos Estructurales. Sin embargo, durante dicho ciclo, Galicia reasignó recursos para este sector, por lo que aumentó el gasto total en un 41%; en cambio Andalucía aumentó su asignación en un 82%.

En total, Andalucía recibió unos 70 euros por habitante para invertir en las estaciones de tratamiento de aguas residuales y en los sistemas de alcantarillado. Sin embargo, el gasto en Galicia fue significativamente mayor, casi 300 euros por habitante.

España en conjunto asignó unos 11.500 millones de euros de inversión para el tratamiento de las aguas residuales. Las fuentes comunitarias proporcionaron alrededor de una cuarta parte de este total, pero, considerando también la cofinanciación a escala nacional y regional, los Fondos Estructurales y de Cohesión proporcionaron casi la mitad del total. Además, las regiones de Objetivo 1, como Galicia y

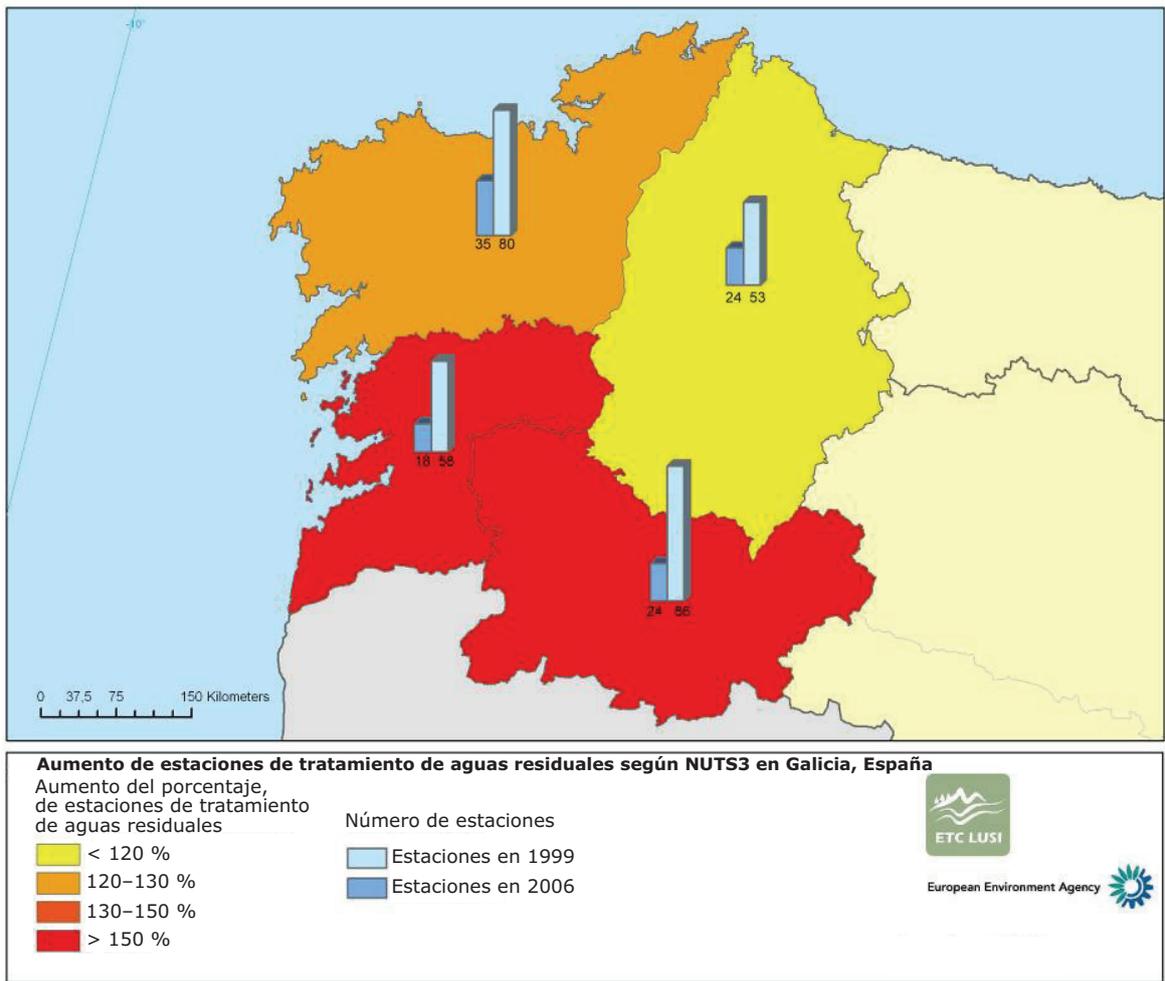
Andalucía, recibieron una cuota importante de los recursos de los fondos para el tratamiento de aguas residuales. En un estudio realizado sobre las ciudades de las dos regiones, los municipios beneficiados informaron de que los recursos comunitarios habían sido utilizados para financiar sus estaciones de tratamiento de aguas residuales⁽⁵⁰⁾. Por lo tanto, parece que los Fondos Estructurales y de Cohesión proporcionaron la mayor parte de los recursos para estas inversiones en las dos regiones de estudio de casos, aunque no ha sido posible acceder a las cifras exactas.

Aumento del número de estaciones de TARU

Cuatro de las ocho provincias andaluzas registraron más de un 15% de aumento en el número de estaciones de tratamiento de aguas residuales entre 1999 y 2006 (ver Mapa 3.4). Galicia registró un aumento más destacado en cuanto al número de estaciones, lo que supuso más de un 150% en dos de sus provincias (ver Mapa 3.5).

⁽⁵⁰⁾ La encuesta de unas 30 ciudades obtuvo una tasa de respuesta baja, solo cuatro en total, dos de cada región; por lo tanto, la información no puede considerarse representativa de que la financiación comunitaria haya jugado un papel definitivo en la obtención de los resultados.

Mapa 3.5 Aumento de estaciones de tratamiento de aguas residuales en Galicia, de 1999 a 2006



Fuente: Augas de Galicia; AEMA/CTE-LUSI, 2008.

Como se ha indicado en el caso de Italia, la construcción de una estación de tratamiento de aguas residuales puede comprender varios años y, por tanto, entrar en varios ciclos de gasto de los Fondos Estructurales.

En una pequeña encuesta realizada en las ciudades andaluzas y gallegas, los funcionarios municipales indicaron que el tiempo necesario para avanzar desde la fase de aprobación de la financiación hasta el comienzo de la construcción de una nueva estación oscila entre tres y seis años (el menor tiempo de tres años corresponde a la mejora de una estación existente).

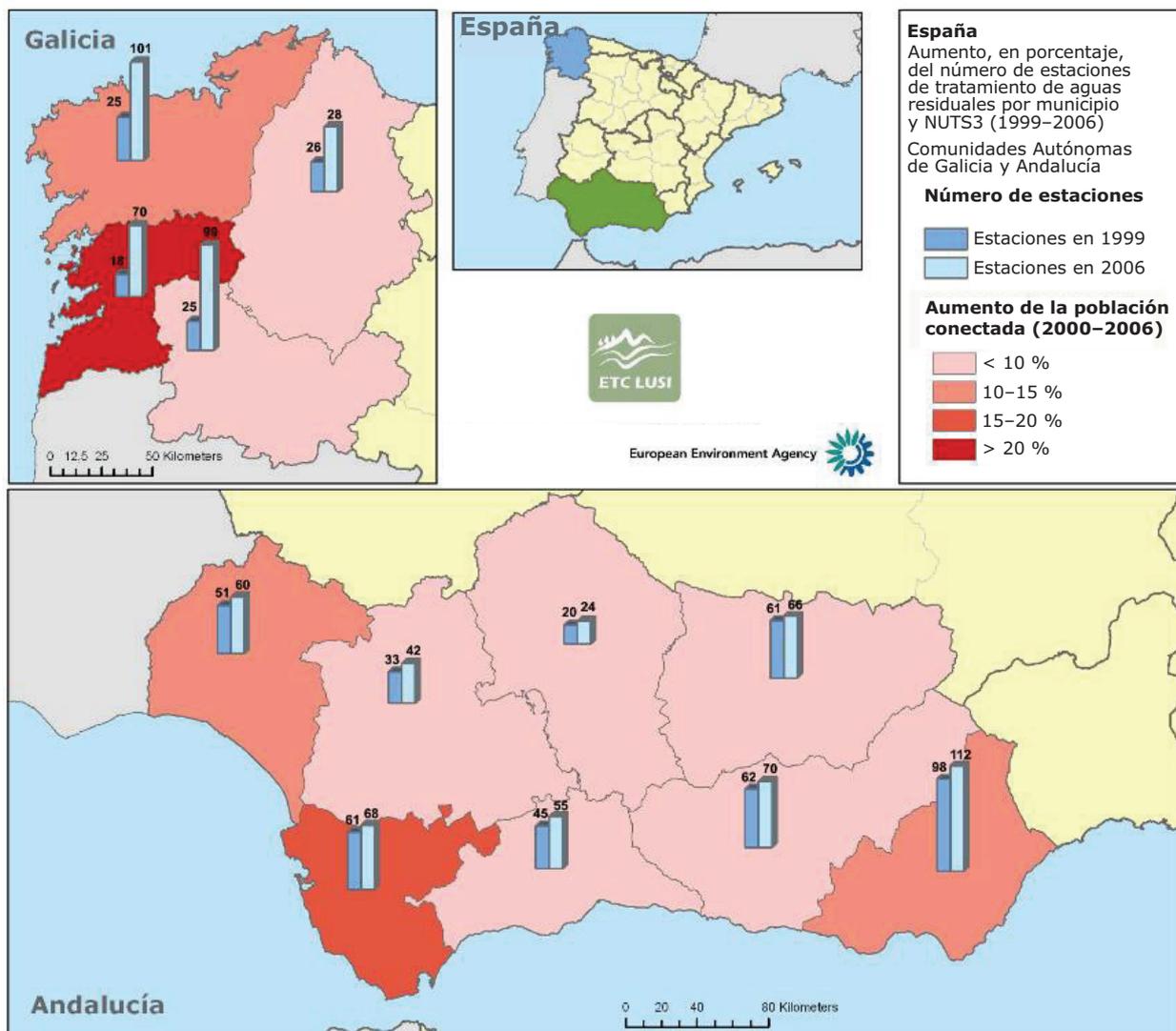
Aumento de la población con acceso

El Mapa 3.6 muestra el aumento de la proporción de la población conectada a las estaciones de depuración de aguas residuales durante el período comprendido entre 2000 y 2006, además del número de estaciones operativas en Galicia y Andalucía.

El número de estaciones en ambas regiones aumentó notablemente entre los años 2000 y 2006. Los Programas Operativos preveían respaldar la construcción de 43 estaciones de tratamiento de aguas residuales en Andalucía y 60 en Galicia. En Galicia se construyeron un total de más de 200 estaciones con financiación en parte del Fondo de Cohesión y en parte de fuentes nacionales.

El gran aumento experimentado en la construcción de estaciones de tratamiento de aguas residuales en Galicia puede ser explicado por dos razones principales. Hasta hace poco, todas las provincias vertían sus aguas residuales en los ríos que desembocan en las zonas costeras, donde se encuentra uno de los espacios europeos más extensos para la producción acuícola, siendo la pesca y la acuicultura muy importantes para la economía regional. Además, el «Plan Galicia», adoptado después del accidente del Prestige, promueve las estaciones de tratamiento de aguas residuales de las cuatro provincias para aumentar la calidad de las aguas regionales.

Mapa 3.6 Aumento de la cuota de población conectada a una estación de TARU operativa en Andalucía y Galicia, España, 2000–2006



Nota: Las estaciones no operativas son las que aún no se han conectado completamente al sistema de alcantarillado (incluyen tanto las estaciones nuevas como las existentes en proceso de reforma).

Fuente: Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y Aguas de Galicia, elaborado por AEMA/CTE-LUSI.

En Andalucía se han construido un número significativamente menor de estaciones. Desde 2002, Andalucía ha mejorado la cobertura territorial de estas estaciones de manera sistemática, comenzando por los municipios costeros, donde el turismo es, en algunos casos, la única economía local y las ciudades más grandes son principalmente capitales de provincia. Además, Andalucía ha construido estaciones que abarcan varias zonas urbanas a la vez, lo que supone menos estaciones, pero de tamaño superior.

Consecución de los objetivos de la Directiva 91/271/CEE

La Comisión Europea indica que en 2002 casi 300 aglomeraciones urbanas españolas, alrededor del 10% del total⁽⁵¹⁾, no cumplieron lo requerido por la Directiva. En toda España, en ese año, 34 grandes ciudades de un total de 74 sí cumplieron lo requerido por la Directiva, mientras que 7 de las 40 restantes no contaban con ninguna estación EDAR⁽⁵²⁾.

⁽⁵¹⁾ El número total de habitantes equivalentes fue de 73 millones (en comparación con los 41 millones de habitantes a escala nacional); España en términos de la Directiva cuenta en total con más de 2.500 aglomeraciones urbanas con más de 2.000 h.e.

⁽⁵²⁾ Comisión Europea, «Fourth Commission Report on Implementation of the Urban Waste water Treatment Directive: Status of Implementation in each Member State», enero de 2007. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de septiembre de 2005, caso C-416/02, condenó a España por no haber cumplido la Directiva en una ciudad (Vega).

A raíz de las inversiones realizadas en los proyectos de tratamiento de aguas residuales, en 2005 más del 75% de la población de España medida en habitantes equivalentes cumplía lo requerido por la Directiva de tratamiento de aguas residuales urbanas. Se trata de un aumento del 58% en 2000 y poco más del 40% en 1995⁽⁵³⁾. Según el Gobierno de España, cuando finalice la construcción de las estaciones, el nivel de cumplimiento de la Directiva alcanzará el 89%.

Al mismo tiempo, solo hay una región que cumplió todos lo requerido por la Directiva. Se trata de Navarra, donde se depura por completo el 97% de todas las aguas residuales y el 100% de las aguas residuales procedentes de las aglomeraciones urbanas con más de 2.000 habitantes equivalentes. En 2004, Galicia registró un nivel inferior, que de conformidad con la Directiva 91/271/CEE, fue de un 58%⁽⁵⁴⁾.

Los cuatro municipios que participaron en las encuestas de las ciudades gallegas y andaluzas cuentan con una población entre 70.000 y 120.000 habitantes. En tres de ellos, se estaban construyendo instalaciones para el tratamiento de aguas residuales: en dos ciudades no había ninguna estación y en la tercera había una que se estaba reformando para poder cumplir lo requerido por la Directiva.

Mejora de la calidad del agua en España

A raíz de las inversiones en el tratamiento de aguas residuales, el vertido de contaminantes ha disminuido y la calidad del agua ha mejorado. Entre 1993 y 2003, las aguas han registrado, por lo general, una disminución de la demanda biológica de oxígeno (DBO) que es una medida relacionada con la contaminación orgánica.

El 62% de la longitud total de los ríos españoles mostraba un buen estado físico-químico en 2002, cifra mayor que el 52% registrado en 1995.

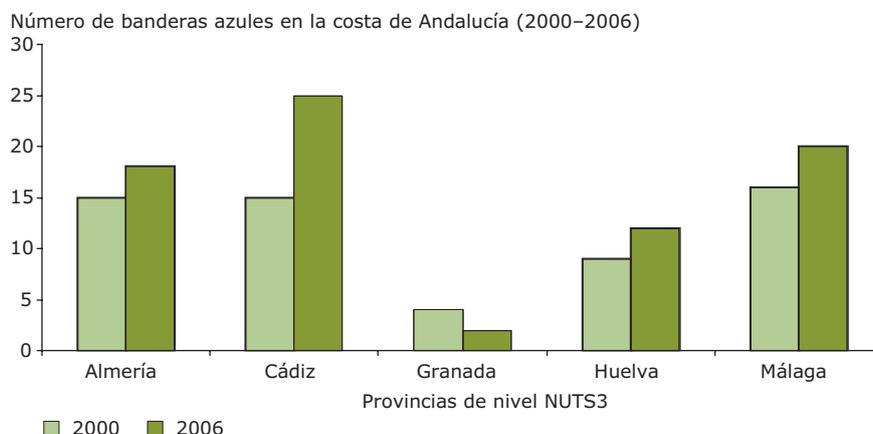
La longitud de los ríos con agua de calidad intermedia disminuyó hasta un 32% desde el 40% registrado en 1995. Los ríos con mejor calidad del agua se encuentran en el noroeste (incluida Galicia). En otras partes de España, los ríos tienen una calidad del agua inferior río abajo, donde la falta de caudal limita la dilución de la contaminación.

Las cuencas de los ríos Segura, Guadalquivir, Duero y Tajo experimentaron las mejoras más notables y, además, en el ciclo 2000–2006, estas cuencas recibieron recursos importantes de los Fondos Estructurales y de Cohesión para los proyectos de depuración de aguas residuales.

Estas mejoras han continuado. Según el Informe de Sostenibilidad en España 2007,⁽⁵⁵⁾ el índice general de calidad del agua superficial ha mejorado durante el período comprendido entre 1998 y 2005, aunque no todas las cuencas han experimentado mejoras. También se ha ralentizado la tendencia a la disminución de la demanda biológica de oxígeno DBO, aunque en 2005 se registró una ligera inversión con respecto a 2004. La dinámica de la calidad de las aguas de baño concuerda con la de los vertidos de aguas residuales en toda España desde 1995, fecha en que se adoptó el Plan Nacional, hasta 2005 (Figura 3.6).

Por otra parte, aunque la calidad del agua dulce registró una mejora en España en 2006, aún no se ha alcanzado un buen nivel. Las aguas de baño marinas sí han alcanzado un buen nivel, según el pico de calidad registrado en 2006, lo que también es cierto

Figura 3.6 Mejora de la calidad de las aguas de baño en Andalucía, de 2000 a 2006



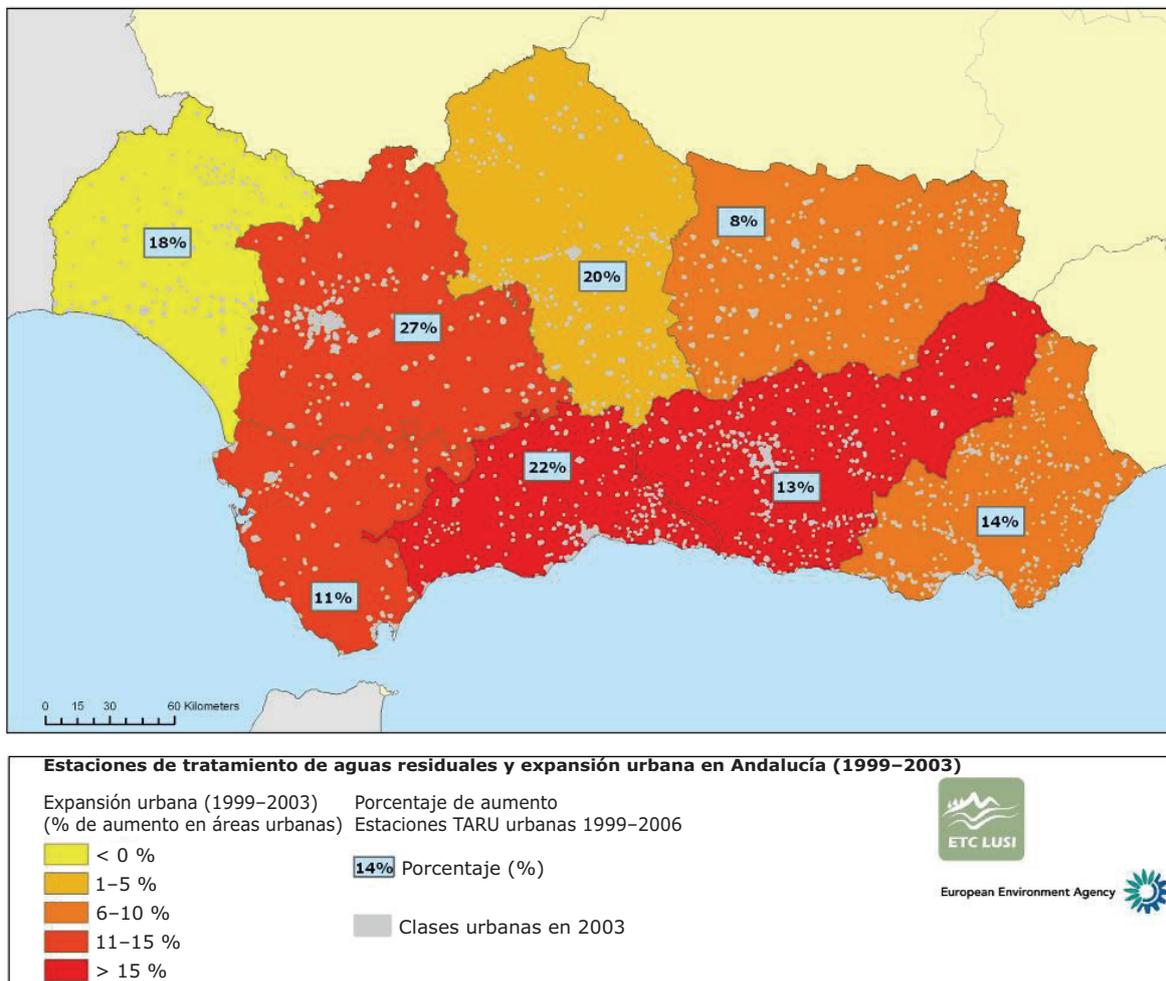
Fuente: AEMA/CTE-LUSI.

⁽⁵³⁾ Ministerio de Medio Ambiente, *Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007–2015*, 2007.

⁽⁵⁴⁾ Evaluación estratégica sobre medio ambiente y prevención de riesgos en 2007–2013 —Informe de país— España.

⁽⁵⁵⁾ *Sostenibilidad en España 2007*, Observatorio de la Sostenibilidad en España, Universidad de Alcalá.

Mapa 3.7 Estaciones de tratamiento de aguas residuales y expansión urbana en Andalucía, de 1999 a 2006



Fuente: Consejería Medio Ambiente Andalucía; REDIAM (Red de Información Ambiental de Andalucía); AEMA/CTE-LUSI, 2008.

para Andalucía, donde la calidad de las aguas de baño marinas ha mejorado en cuatro de las cinco provincias costeras (ver Figura 3.6).

Estaciones de tratamiento de aguas residuales y expansión urbana

Aunque el gasto de los Fondos Estructurales en estaciones de TARU ha sido un factor de mejora de la calidad del agua en España, existe preocupación porque su desarrollo también pueda favorecer la expansión urbana, por ejemplo mediante la financiación de la construcción de estaciones de tratamiento de aguas residuales en nuevas áreas urbanizadas. En este sentido, dicho apoyo ha subvencionado los costes de las infraestructuras que afectan incluso al desarrollo del turismo, lo que ha favorecido la expansión urbana. En algunos casos, como una consecuencia de la expansión urbana, ha sido necesario encontrar soluciones urgentes para el servicio de tratamiento de las aguas residuales en estas nuevas áreas de desarrollo rápido. En cualquier caso, ambos ejemplos ilustran la necesidad de integrar

la ordenación de las aguas residuales con la ordenación territorial y el gasto de los Fondos Estructurales, lo que ha de ocurrir en todos los niveles administrativos para evitar los desajustes y aumentar la efectividad del gasto de los Fondos Estructurales.

El Mapa 3.7 presenta una comparación entre el número de nuevas estaciones de tratamiento y la expansión urbana. Se trata de un análisis por provincia en la región de Andalucía. La expansión es un fenómeno constante en esta región; de hecho, entre 1956 y 2003, la cobertura artificial de la superficie se cuadruplicó en Andalucía, mientras que el aumento de la población fue menor del 30%.

La expansión urbana en Andalucía experimentó un aumento considerable entre 1999 y 2003. Sin embargo, existen diferencias importantes entre las ocho provincias de la región. En la provincia de Sevilla, que es la capital andaluza, aumentó con la mayor rapidez, sobre todo, en las áreas peri-urbanas que rodean la ciudad. También se observaron altas tasas de aumento de la expansión

en Granada, Málaga, en las regiones gaditanas de Bahía de Cádiz y en el Campo de Gibraltar. En estas provincias, el aumento de la cantidad de estaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas estuvo en consonancia con el aumento de la expansión. Por el contrario, la provincia occidental de Huelva no registró prácticamente ningún cambio en relación con la expansión urbana, a pesar de que se construyeron nuevas estaciones de tratamiento de aguas residuales.

En cualquier caso, existe una marcada necesidad de realizar posteriores análisis sobre los impactos combinados que han sido causados por el gasto de los Fondos Estructurales en la gestión del agua, el tratamiento de aguas residuales y en infraestructuras de transporte en relación con el aumento de la expansión urbana. Es necesario saber cuál es la mejor forma de integrar estos elementos en la ordenación del territorio para asegurar un desarrollo armónico en los territorios.

3.4 Ciclo de gasto 2007–2013

En el ciclo de gasto 2007–2013, se espera que los Fondos Estructurales y de Cohesión proporcionen unos 2.000 millones de euros de recursos comunitarios para el tratamiento de las aguas residuales. Aunque esto representa una disminución en comparación con la asignación del ciclo anterior (unos 3.500 millones de euros), las aguas residuales siguen siendo un sector de gasto importante, pues recibe casi el 6% de todos los recursos del nuevo ciclo. Los siguientes apartados ofrecen un resumen de los dos países, Italia y España, en cuanto al estudio de casos.

En el ciclo de gasto 2007–2013, Italia ha asignado unos 230 millones de euros al alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales, lo que supone una disminución considerable en comparación con los niveles de gasto del ciclo anterior. En términos generales, la asignación de los recursos de los fondos a este sector ha disminuido desde el 2,4% del total al 1%, lo que puede reflejar la menor necesidad de tratamiento de aguas residuales tras el éxito de las instalaciones financiadas en los ciclos anteriores. Lamentablemente, la escasa disponibilidad de estadísticas en esta área no permite extraer unas conclusiones definitivas.

España ha elaborado un nuevo Plan Nacional de Calidad de las Aguas⁽⁵⁶⁾ para el período comprendido entre 2007 y 2015. El programa requiere en total unos 19.000 millones de euros. De esta cantidad, seis millones los debe proporcionar el Ministerio de Medio Ambiente y más de tres millones proceden del plan anterior.

Los fondos europeos intervienen por diversas vías —el Ministerio, los espacios Natura 2000 y la recuperación

de costes en las empresas públicas encargadas del abastecimiento de agua—.

Este plan integra cuatro componentes principales:

- (1) Realización de proyectos de infraestructura donde están comprometidos los fondos, pero en los que aún no se han gastado;
- (2) Aplicación del tratamiento terciario en las áreas sensibles, incluidas las que están situadas en las cuencas fluviales internacionales de España y Portugal;
- (3) Aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, que contempla el apoyo estatal para mejorar la calidad del agua en los municipios rurales dentro de los Parques Nacionales y los espacios de Natura 2000;
- (4) Otras acciones a escala regional y local para el cumplimiento de las directivas europeas.

Uno de los principales desafíos de este plan consiste en garantizar el tratamiento efectivo de las aguas residuales mediante la instalación de sistemas en miles de aglomeraciones urbanas con menos de 2.000 habitantes y, en particular, en los que se consideran sensibles dentro del marco de la Directiva de tratamiento de aguas residuales.

Habida cuenta de que en España los recursos hídricos son escasos, otro objetivo del nuevo plan pretende aumentar la cantidad de agua reutilizada. Actualmente, España reutiliza casi un 13% de las aguas residuales tratadas. De este volumen, casi un 75% se utiliza en la agricultura, un 12% en campos de golf y otras actividades recreativas, un 6% en servicios urbanos, un 4% en uso ecológico y recarga de los acuíferos y un 3% en la industria. Andalucía está actualizando su plan de aguas residuales para el ciclo 2007–2013, mientras que Galicia sigue implementando su plan de 2000–2015.

3.5 Efectividad del gasto

Los Fondos Estructurales y de Cohesión han suministrado un volumen significativo de recursos para el tratamiento de aguas residuales y el alcantarillado tanto en Italia como en España: unos 1.000 millones de euros se destinaron a las dos regiones objeto de este estudio en España y unos 1.500 millones de euros a las seis regiones italianas de Objetivo 1. Estos recursos representan una gran cuota de toda la financiación en este sector. Se estima que la cuota en Andalucía y Galicia supera el 50%. Esta cuota debería estar al mismo nivel en el sur de Italia.

Los Fondos han sido efectivos en cuanto a los resultados, ya que han desempeñado un papel

⁽⁵⁶⁾ Plan Nacional de Calidad de las Aguas.

importante en la financiación de nuevas estaciones de tratamiento, aumentado, tanto en Italia como en España, la cuota de la población servida y el número de municipios con control del vertido de sus aguas residuales.

En ambos países, el desembolso de los fondos ha generado importantes resultados, aumentando la cuota de la población conectada al tratamiento de aguas residuales, así como el número de municipios con estaciones de tratamiento. En España, también se pueden observar resultados en cuanto al aumento del cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE en el país. Debería suceder lo mismo en el caso de Italia, aunque las incertidumbres de los datos nublan el panorama. Un análisis detallado de la región de Apulia muestra que, según los informes regionales, el cumplimiento de la Directiva ha aumentado significativamente gracias a la construcción de nuevas estaciones de tratamiento de aguas residuales financiadas con cargo a los Fondos Estructurales.

En materia de impactos, ha mejorado la calidad del agua en muchos ríos españoles y, además, se cree que a ello ha contribuido el tratamiento de las aguas residuales. Al mismo tiempo, cabe destacar la complejidad de las interrelaciones existentes entre el gasto, los resultados en términos de nuevas instalaciones de tratamiento y la amplitud de los impactos sobre la calidad del agua. Los intentos de llevar a cabo una comparación para establecer la correlación entre la financiación de las aguas residuales

en Apulia y la calidad de las aguas de baño sugieren que, para aplicar dichos enfoques y realizar un análisis fiable, es necesario integrar otros tipos de información que incluyen datos científicos y datos de la vigilancia de otros elementos.

Por el contrario, analizar la relación entre el coste y la efectividad del gasto resulta imposible. Como se ha señalado, los costes unitarios del alcantarillado y el tratamiento de las aguas residuales varían según sea el tamaño y la densidad de las aglomeraciones urbanas, con influencia también de factores geográficos. No obstante, para extraer alguna conclusión sobre la relación coste-efectividad se necesita una metodología analítica más sofisticada que tenga en cuenta estos factores.

Comparar los dos países del estudio de caso, es decir, Italia y España, supera la perspectiva del presente análisis. Sin embargo, cabe destacar una diferencia importante: España dispone de una serie de planes nacionales para el tratamiento de aguas residuales respaldados, al mismo tiempo, por planes regionales, mientras que en Italia, parece haber carencia de una ordenación nacional y política en relación con los fondos estructurales (FS). Sin embargo, las regiones cuentan con sus propios planes hidrológicos, por ejemplo la región de Apulia; sin embargo, el Programa Operativo (PO) debe estar en consonancia con la ordenación regional, lo que no parece ocurrir en este caso. Futuros análisis pueden tratar de evaluar si esta carencia afecta a la efectividad del gasto.

Recuadro 3.3 Cuestiones para la comprobación de la efectividad del gasto

Directiva Marco del Agua

- ¿Cuenta la región con planes de gestión de cuencas?
- ¿Cumple el gasto de los fondos el criterio de prioridad de los planes, por ejemplo, centrándose en acciones destinadas a mejorar las masas de agua con riesgo de no poder cumplir el objetivo del «buen estado» establecido por la Directiva para 2015?
- ¿Introducen los planes de cuenca (o la política nacional) los instrumentos económicos y otros métodos para mejorar la relación coste-efectividad de las intervenciones? En caso afirmativo, ¿cómo se han utilizado y cómo se han vinculado con la financiación?

Directiva 91/271/CEE

- ¿Ha establecido el gobierno nacional las prioridades del gasto público destinado a aplicar la Directiva 91/271/CEE?
- ¿Cumple el gasto de los fondos con estas prioridades?
- Aprovechamiento de los recursos financieros
- ¿Cuáles son las diferentes fuentes de financiación utilizadas para financiar el tratamiento de aguas residuales (p. ej., el apoyo de los Fondos Estructurales y de Cohesión, los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), los bancos nacionales de desarrollo, los préstamos de bancos privados y las obligaciones municipales)?
- ¿Existe alguna política nacional o regional que regule la recuperación de los costes en el marco de la Directiva Marco del Agua?

3.6 Balance

En esta sección se examina el gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión de cara al cumplimiento de los objetivos de la Directiva de tratamiento de las aguas residuales urbanas. Las futuras evaluaciones deberán tener en cuenta la reciente Directiva Marco del Agua (DMA), que actualmente constituye la piedra angular de la política y la legislación sobre aguas en la UE. La DMA requiere que «el buen estado» sea garantizado en todas las masas de agua y establece una serie de objetivos prioritarios que hay que cumplir.

Al ofrecer un marco más amplio, la nueva Directiva crea un conjunto más amplio de objetivos. Por ejemplo, la DMA insta a los Estados miembros a desarrollar planes de gestión para todas las demarcaciones hidrográficas. Estos planes, que han de estar en vigor en 2009, deben incluir en las demarcaciones hidrográficas unos «programas de medidas» con las acciones en política de aguas y las inversiones. Por lo tanto, los planes deben influir en las prioridades de los gastos de los Fondos Estructurales y de Cohesión y forzar a los programas operativos a identificar unos resultados cuantitativos más claros.

La Directiva anterior de tratamiento de las aguas residuales urbanas es un elemento importante de la legislación europea. La consecución de sus objetivos y requerimientos sigue siendo un desafío financiero clave para muchos Estados miembros. Aunque tanto Italia como España han mejorado el cumplimiento de esta Directiva, parece que ambos países deben hacer más inversiones y éstas deben ser más específicas.

El coste del cumplimiento será alto en los nuevos Estados miembros de la UE12, donde casi el 50% de la población no está conectada a sistemas de alcantarillado y estaciones de tratamiento de aguas residuales⁽⁵⁷⁾. Según la Comisión Europea, estos países necesitan invertir aproximadamente 30.000 millones de euros para aplicar totalmente los criterios requeridos en materia de alcantarillado y aguas residuales. Los costes más altos se han previsto para Polonia y Rumanía, con unos 10.000 millones de euros por cada país⁽⁵⁸⁾. Por otra parte, también se espera que los beneficios sean significativos, con al menos 4.000 millones de euros al año, según una estimación realizada antes de la adhesión⁽⁵⁹⁾.

En 2008, la Comisión Europea inició los informes sobre aplicación de la Directiva en los 27 Estados miembros. Estos informes suministrarán unos recursos útiles para

la evaluación del gasto de los Fondos Estructurales en el tratamiento de las aguas residuales.

La Directiva Marco del Agua introduce los principios económicos en la política del agua de la UE, haciendo referencia al principio de «quien contamina paga» e instando a una recuperación adecuada de los costes de los servicios de abastecimiento de agua. La DMA también insta a los Estados miembros a considerar la aplicación de los instrumentos económicos.

Los Estados miembros tendrán que decidir sobre el nivel adecuado de la recuperación de los costes. La Directiva insta a los Estados miembros a asegurar la recuperación de los costes en 2010. Está claro que en muchas circunstancias el nivel adecuado de la recuperación de los costes será inferior al 100%; por ejemplo, el coste de los sistemas de alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales puede ser bastante más elevado en las ciudades pequeñas que en las grandes, donde el apoyo puede estar particularmente garantizado. En algunos Estados miembros más pobres, la recuperación total del coste puede plantear problemas de accesibilidad, en particular, cuando se refiere a la población vulnerable o a grupos específicos de usuarios, como el de la agricultura.

La Directiva Marco del Agua también sugiere el uso del análisis económico para identificar la solución de la relación coste-efectividad aplicada en la problemática del agua. Al mismo tiempo, los Fondos Estructurales y de Cohesión han hecho mayor hincapié en las fuentes de cofinanciación en el nuevo ciclo de gasto; por ejemplo, los grandes proyectos tienen que presentar planes de financiación, incluyendo la información sobre la financiación procedente de otras fuentes como el Banco Europeo de Inversiones.

También puede existir la necesidad de establecer unas buenas campañas de comunicación. En principio, la recuperación del coste, con cánones de utilización más altos, tendrá que ir de la mano de la mejora de la calidad del servicio. Los usuarios están más dispuestos a pagar cuando saben que la mejora del tratamiento está en curso realmente y además funciona correctamente. Esto permitirá, por ejemplo, la reutilización de las aguas residuales en la agricultura, aliviando así los problemas de abastecimiento de agua.

El nuevo enfoque de la Directiva Marco del Agua implica que la evaluación del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en relación con los objetivos de la UE ha de ser más específica y estar

⁽⁵⁷⁾ Comisión Europea, *Cuarto informe sobre la cohesión económica y social, 2007*, página 76.

⁽⁵⁸⁾ DG Medio Ambiente, «*Facts and Figures about Urban Waste Water Treatment*», Internet: http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/implementation/factsfigures_en.htm, (fecha de consulta: marzo de 2007).

⁽⁵⁹⁾ ECOTEC *et al.* for the European Commission, «*The Benefits of Compliance with the Environmental acquis for the Candidate Countries*», abril de 2001.

articulada de forma más clara. En el Recuadro 3.3 se proponen algunas cuestiones iniciales para su inclusión en una lista de comprobación de utilidad para las evaluaciones. Estas cuestiones están vinculadas con los planes de gestión de las cuencas fluviales requeridos en el marco de la nueva Directiva. También se centran en el aprovechamiento de los recursos financieros.

Los resultados en España no revelan un vínculo claro entre el gasto de los Fondos Estructurales y la expansión urbana. En varias partes de Andalucía, sin embargo, los resultados sugieren que este tipo de gasto puede haber impulsado la expansión. Esto puede deberse a otros factores —por ejemplo, el gasto en carreteras y transporte puede tener una correlación más estrecha con la expansión urbana. Por lo tanto, resulta necesaria la realización de un análisis adicional sobre esta cuestión. En el sur de Italia, los datos sugieren que la expansión urbana ha sido muy limitada y, por tanto, el fenómeno no está vinculado con la construcción de infraestructuras, como las de las estaciones de tratamiento de aguas residuales.

El estudio de casos en Italia ha revelado una serie de dificultades con los datos subyacentes. Entre ellas, destacan las discrepancias entre los datos nacionales y los regionales, así como alguna falta de información específica sobre los resultados del gasto de los Fondos Estructurales (por ejemplo, los datos sobre el aumento general de las estaciones de tratamiento de aguas residuales). Parece que los Fondos Estructurales representan entre el 30% y el 60% de todos los recursos en este sector, en función de la región. El mismo problema se ha observado también en el caso de España. El informe de 2007 de la Comisión Europea sobre la aplicación de la Directiva 91/271/CEE también detectó discrepancias e incongruencias en los datos recibidos de Italia.

Sin embargo, en el ciclo de gasto 2007–2013, los datos de vigilancia han mejorado. Italia ha presentado sus objetivos, al mismo tiempo que un sistema de recompensas basado en el rendimiento vinculó los niveles de población en habitantes equivalentes con el acceso al tratamiento secundario y terciario de las aguas residuales. Por lo tanto, este enfoque se acerca a lo requerido por la Directiva 91/271/CEE. Esta información permitirá la realización un análisis más detallado del gasto en Italia de los recursos de los Fondos Estructurales en el tratamiento de las aguas residuales y cómo los resultados posteriores cumplen lo requerido por la Directiva de tratamiento de las aguas residuales urbanas.

Es necesario realizar un análisis más detallado en Italia para establecer los posibles vínculos entre el gasto de los Fondos Estructurales y la calidad de las aguas de baño y poder ayudar en las decisiones sobre la continuación del uso de dicho indicador de impacto. También han de contemplarse otras alternativas. Por ejemplo, el estado de las aguas continentales reguladas por la Directiva Marco del Agua puede ser un indicador más amplio y útil, siempre que los datos se encuentren disponibles.

Un último punto a considerar es la durabilidad de los resultados. La evaluación *ex post* del ciclo 1994–1999 en Italia reveló que algunas estaciones de tratamiento de aguas residuales, aunque estaban operativas, no funcionaban correctamente, lo que ocurrió en algunas de las instalaciones más subvencionadas. Las futuras evaluaciones deberán considerar los resultados de vigilancia generados por las estaciones de depuración en funcionamiento activo.

4 Biodiversidad

4.1 Introducción y contexto

La UE ha adoptado una legislación importante y unos objetivos políticos ambiciosos para proteger la biodiversidad. En esta sección se analiza la interacción entre el gasto de los Fondos Estructurales y la biodiversidad, adoptando para ello un enfoque en dos direcciones. Por una parte se analiza la financiación destinada a apoyar esfuerzos destinados a proteger la biodiversidad de la UE y, por otra, se consideran las preocupaciones que hay sobre la financiación, especialmente la destinada a infraestructuras de transporte, que parece estar perjudicando a la biodiversidad.

La UE dispone de dos piezas legislativas en este ámbito: la Directiva de aves (79/409/CEE) y la Directiva de hábitats (92/43/CEE). La Directiva de aves ofrece un sistema para la protección de todas las especies de aves silvestres de la UE. Habida cuenta de que la degradación y la pérdida de hábitats son amenazas reconocidas como las más graves para la conservación de estas especies, la Directiva hace gran hincapié en la protección de los hábitats de aves migratorias y en peligro de extinción. Una de las principales formas de conseguir este objetivo ha sido crear una red coherente de Zonas de Especial Protección (ZEPA) para proteger los territorios más importantes en los que habitan las aves migratorias y en peligro de extinción.

Por su parte, la Directiva de hábitats combina dos aspectos principales: un sistema estricto de protección de especies y hábitats y la creación de la Red Natura 2000 de espacios protegidos. La Directiva ofrece protección para más de 200 tipos de hábitats y para más de 1.000 especies de importancia europea. Natura 2000 es una red de zonas naturales protegidas de ámbito europeo que alojan especies y hábitats regulados por esta Directiva, así como espacios para las aves silvestres protegidas en el marco de la Directiva de aves. Los Estados miembros designan Zonas de Especial Conservación (ZEC) de conformidad con la Directiva de hábitats. Estas zonas no son reservas naturales necesariamente en el estricto sentido de la palabra, ya que la Directiva permite la continuidad de actividades económicas y de otro tipo, siempre que éstas sean compatibles; en este sentido, el énfasis recae en la gestión a largo plazo en términos ecológicos y económicos.

En 1998, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la Estrategia Europea en materia de biodiversidad. Esta Estrategia pretende invertir las tendencias a la reducción o pérdida de biodiversidad que se vienen observando, garantizando así que los ecosistemas alcancen un estado

de conservación 'satisfactorio'. Tanto la Estrategia Europea como la Red Natura 2000 se desarrollaron en el marco del Convenio de la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (1992). Tras la aprobación de la estrategia en 1998, la Comisión publicó en 2001 cuatro Planes de Acción en Materia de Biodiversidad adaptados a cada sector, con el fin de conseguir los principales objetivos establecidos en la Estrategia: conservación de los recursos naturales, agricultura, pesca y cooperación económica y para el desarrollo.

En la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible (2002) y en el Consejo Europeo de Primavera (2001), la UE asumió un compromiso de frenar para 2010 el declive en curso de la pérdida general de la biodiversidad en la UE, así como de reducir significativamente la tasa de pérdida mundial. Al mismo tiempo, el Sexto Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente (6PAMA) identificó la conservación y la biodiversidad como una de las cuatro cuestiones principales en el ámbito del medio ambiente que han de abordarse en Europa. El 6PAMA también propuso la adopción de varias acciones clave, entre otras, la creación de la Red Natura 2000, la integración de la conservación de la naturaleza y la biodiversidad en la política agraria de la UE y el desarrollo de políticas marinas y costeras de la UE.

En 2006, la Comisión publicó una Comunicación sobre cómo la UE puede cumplir su compromiso de frenar la pérdida de biodiversidad para 2010⁽⁶⁰⁾. La Comunicación estableció responsabilidades para las instituciones europeas y los Estados miembros, mientras que su enfoque político y su Plan de Acción proponen medidas concretas. La Comunicación subraya que los desarrollos regionales y territoriales de la UE deben ser compatibles con las necesidades de la biodiversidad y que los «fondos comunitarios destinados al desarrollo regional deben favorecer, y no dañar, la biodiversidad».

El Plan de Acción insta a utilizar los Fondos Estructurales y de Cohesión para respaldar la Red Natura 2000. Asimismo, requiere el pleno uso de la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental a fin de prevenir y mitigar los impactos en la biodiversidad.

Argumentación sobre la biodiversidad

La protección de la biodiversidad no es un objetivo explícito del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión. De hecho, otra fuente de financiación de la UE, el programa LIFE-Naturaleza, está destinada

⁽⁶⁰⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/index_en.htm.

especialmente a financiar la conservación de la biodiversidad y la naturaleza (el instrumento LIFE fue sustituido por el nuevo LIFE+ para el ciclo 2007–2013). Sin embargo, la protección ambiental es uno de los objetivos de los fondos y, por tanto, los Fondos Estructurales han respaldado los proyectos relacionados con el ámbito de la biodiversidad.

Al mismo tiempo, los miembros del pleno de la ENEA están preocupados por los posibles impactos negativos que otros ámbitos del gasto de los fondos pueden tener en la biodiversidad. En este sentido, las ONG ambientales han advertido, en particular, sobre los impactos del gasto dedicado a infraestructuras de transporte, como las carreteras.

En esta sección se analiza la ayuda asignada a la biodiversidad con cargo a los Fondos Estructurales en el ciclo 2000–2006 en dos de los tres países objeto del estudio de caso. También se revisan los posibles impactos negativos, principalmente, a escala de la UE.

La perspectiva del gasto de los Fondos Estructurales ha identificado varios códigos de intervención que podrían utilizarse para proyectos destinados a apoyar la biodiversidad.

En el ámbito del entorno productivo, los proyectos adscritos a la «Preservación del ambiente en relación con el suelo, la forestación y la conservación del paisaje»

(Código 1312) recibieron más de 300 millones de euros en España y más de 460 millones en Italia. Además, España ha comprometido más de 90 millones de euros a proyectos adscritos a la mejora y el mantenimiento de las superficies forestales, mientras que Italia asignó más de 30 millones a este ámbito. Por otra parte, se comprometieron sumas incluso más elevadas para ayudas destinadas a la adaptación y el desarrollo de los espacios rurales, aunque esta rúbrica como tal no garantiza aún que el medio ambiente vaya a mejorar.

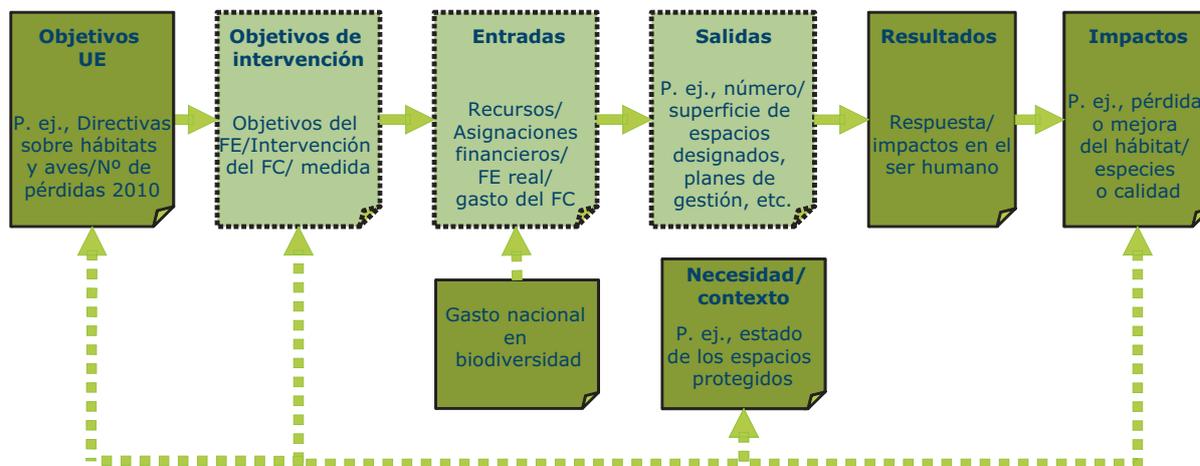
Respecto al ámbito de las infraestructuras, España comprometió casi 2.200 millones de euros a proyectos destinados a proteger, mejorar y regenerar el entorno natural (Código 353). En Italia, los proyectos de esta misma categoría recibieron casi 750 millones. La financiación del mantenimiento y la restauración del patrimonio cultural también se incluyen en la tabla, ya que, al menos en Italia, la protección del paisaje se considera una parte integrante del patrimonio cultural.

A pesar de los títulos prometedores, sin embargo, no hay garantías de que los propios proyectos vayan a proteger o mejorar la biodiversidad. Un argumento ideal para evaluar los resultados positivos del gasto de los Fondos Estructurales en términos de protección de la biodiversidad debería revisar los objetivos de intervención, las entradas, los resultados y los impactos en el contexto de los objetivos generales de la UE

Tabla 4.1 Categorías de gasto de los Fondos Estructurales que podrían utilizarse en la protección de la biodiversidad, 2000–2006 (compromisos de gasto hasta agosto de 2007)

| Categoría | España | | | Italia | | | Austria | | |
|---|-------------------|-------------------------|------|-------------------|-------------------------|------|-------------------|-------------------------|------|
| | FE (millones EUR) | Nacional (millones EUR) | % | FE (millones EUR) | Nacional (millones EUR) | % | FE (millones EUR) | Nacional (millones EUR) | % |
| Entorno productivo | | | | | | | | | |
| Mejorar y mantener la estabilidad ecológica de espacios forestales protegidos (127) | 62,5 | 31,1 | 0,13 | 14,1 | 18,4 | 0,05 | 0,0 | 0,0 | 0,00 |
| Preservación del ambiente en relación con el suelo, la forestación y la conservación del paisaje, así como ... la mejora del bienestar animal (1312) | 205,4 | 99,0 | 0,43 | 285,7 | 179,0 | 0,93 | 2,8 | 0,9 | 0,17 |
| Todas las demás que Promuevan la adaptación y el desarrollo de espacios rurales (las 13, excepto la 1312) | 2.166,2 | 1.814,3 | 4,58 | 1.371,5 | 1.004,9 | 4,48 | 14,5 | 4,8 | 0,89 |
| Infraestructuras (sin incluir las ambientales y del transporte) | | | | | | | | | |
| Protección, mejora y regeneración del entorno natural (353) | 1.581,1 | 602,9 | 3,35 | 347,8 | 30.595,8 | 1,14 | 8,7 | 9,1 | 0,53 |
| Mantenimiento y restauración del patrimonio cultural (354) | 433,1 | 287,6 | 0,92 | 514,5 | 589,2 | 1,68 | 2,2 | 4,2 | 0,13 |
| Total | 47.253,4 | 28.192,1 | | 30.595,8 | 30.613,3 | | 1.632,4 | 1.446,2 | |

Fuente: DG Política Regional, diciembre de 2007.

Figura 4.1 Un escenario ideal para la biodiversidad

Fuente: AEMA, 2008.

establecidos en la Directiva de hábitats y en la Directiva de aves (Figura 4.1).

En sus primeras etapas, el proyecto encontró muy pocos datos sobre la magnitud real de la ayuda de los Fondos Estructurales a la biodiversidad. Además, varias fuentes —incluidas la financiación nacional y el programa LIFE de la UE— también ofrecen fondos para la protección de la biodiversidad en toda la UE. Como resultado, el análisis ha adoptado el enfoque de un estudio de caso, revisando diferentes elementos. Los resultados sirven de referencia para la evaluación.

La preocupación más importante se centraba en identificar las entradas —el gasto de los Fondos Estructurales que realmente apoya la biodiversidad—. A pesar de que algunos códigos de intervención implican la protección de la biodiversidad, no está claro qué tipos de proyectos la respaldan realmente. Para examinar esta cuestión, en el análisis se estudia a fondo el gasto en los espacios Natura 2000 de una región italiana, Campania.

El análisis se centra, pues, en los espacios Natura 2000, y esto solo abarca una parte de la biodiversidad. Muchos activos naturales se encuentran fuera de estos espacios protegidos, en particular, en las zonas en las que se aplican métodos de explotación extensivos. La ayuda de la UE destinada al desarrollo rural en el marco de la Política Agrícola Común favorece los sistemas agroambientales que han de proteger y mejorar las tierras de cultivo de alto valor natural. La AEMA está revisando actualmente esta cuestión de la política⁽⁶¹⁾.

Además, en esta sección se presentan estudios de caso de España en los que se ilustra la ayuda con cargo a los Fondos Estructurales destinada a respaldar los proyectos basados en la protección de la biodiversidad. Estos estudios de caso ofrecen una idea de los resultados en términos de 'mejoras' de la biodiversidad. Existen proyectos en muchos sectores que pueden influir en la biodiversidad. Por tanto, en esta sección también se ofrece una revisión de los estudios de caso e información adicional que plantea las preocupaciones basadas en que existen impactos negativos en la biodiversidad derivados del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en transporte y otros tipos de infraestructuras.

En Austria, los indicadores para la vigilancia de los proyectos ofrecen información acerca de los impactos esperados en varios elementos ambientales, entre ellos, la biodiversidad. En el análisis también se estudia el interés de un indicador que parece ser exclusivo de Austria.

4.2 Estudio de caso de Italia

Contexto político

En Italia, los espacios Natura 2000 cubren una media de más del 20% de sus regiones del Objetivo 1: desde más del 15% en Basilicata hasta el nivel más alto de casi más del 30% en Campania. Estos niveles están bien respecto a la media europea del 20%. Destaca la diferencia de tamaños en los espacios Natura 2000, aunque en el sur de Italia hay grandes espacios continuos (Mapa 4.1).

⁽⁶¹⁾ Véanse, por ejemplo, el informe de la AEMA nº 6/2005 «High nature value farmland: Characteristics, trends and policy challenges» y el informe de la AEMA nº 1/2004 «Agricultura y medio ambiente en la UE15: informe sobre los indicadores IRENA».

Mapa 4.1 Espacios Natura 2000 en las regiones italianas del Objetivo 1 (NUTS2)



Espacios de Natura 2000 en Italia

- Espacios Natura 2000
- Divisiones administrativas
- Fuera de la cobertura de los datos





Fuente: AEMA/CTE-LUSI/ISPRA.

En la Figura 4.2 se compara la cantidad total de recursos de financiación regionales (por área de superficie) con la cuota de cada territorio cubierta por los espacios Natura 2000. La cantidad se divide en cuadrantes por la media de ambas calificaciones (Figuras 4.2 y 4.3).

La región de Campania cuenta tanto con un presupuesto de los Fondos Estructurales de alto nivel como con una cuota elevada de espacios Natura 2000.

Cuatro regiones -Sicilia, Calabria, Cerdeña y Basilicata- tienen aproximadamente la misma proporción entre los compromisos y la superficie de espacios Natura 2000. En el gráfico, estas cuatro regiones se encuentran aproximadamente a lo largo de la línea imaginaria entre Campania y el punto de origen.

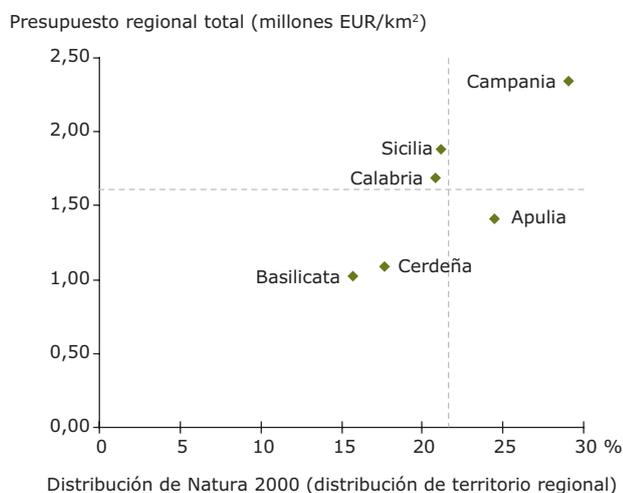
Apulia, en cambio, sale ligeramente de esta tendencia, pues esta región no alcanza el mismo nivel que las demás

Tabla 4.2 Superficie de espacios Natura 2000 de las regiones italianas de Objetivo 1 (2000–2006)

| Regiones (NUTS2) | Natura 2000 | | Superficie total de región (km ²) | Extensión de espacios Natura 2000 por todo el territorio (%) |
|-------------------------|--------------------|-------------------------------|---|--|
| | Número de espacios | Superficie (km ²) | | |
| Campania | 120 | 3.955 | 13.590 | 29,1 % |
| Apulia | 83 | 4.743 | 19.358 | 24,5 % |
| Basilicata | 49 | 1.572 | 9.995 | 15,7 % |
| Calabria | 185 | 3.143 | 15.081 | 20,8 % |
| Sicilia | 232 | 5.455 | 25.711 | 21,2 % |
| Cerdeña | 103 | 4.272 | 24.090 | 17,7 % |
| Objetivo 1 total | 772 | 23.141 | 107.825 | 21,5 % |

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Protección de Espacios Terrestres y Marinos.

Figura 4.2 Compromisos totales de los Fondos Estructurales frente a espacios Natura 2000 en las regiones italianas del Objetivo 1



Fuente: Comisión Europea (DG Política Regional) e ISPRA.

regiones en la relación entre los compromisos con el nivel de gasto y la superficie de los espacios Natura 2000.

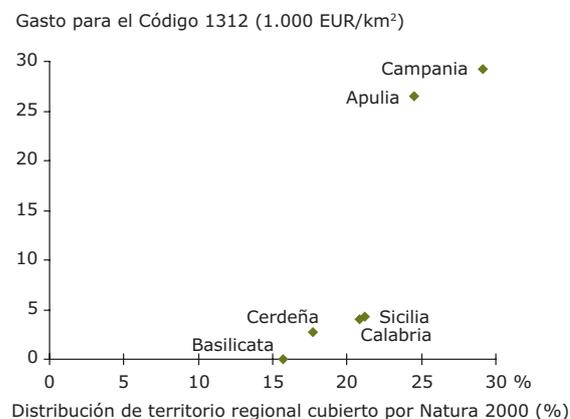
La intención de este análisis no es mostrar la relación causa-efecto. De hecho, la densidad de población influirá notablemente en el gasto por km², algo que se refleja en el argumento siguiente: Campania recoge las cifras más altas de población y densidad de población de entre las seis regiones, mientras que Basilicata y Cerdeña registran las densidades más bajas.

El análisis refleja, en cambio, que las repercusiones del gasto de los Fondos Estructurales (tanto positivas como negativas) en la biodiversidad pueden registrarse al máximo nivel en Campania y al mínimo en Basilicata y Cerdeña. Para mostrar las posibles repercusiones, sería necesario realizar un análisis geográfico más detallado. En Campania, por ejemplo, los núcleos de población se concentran, en gran medida, en las zonas costeras, mientras que los espacios Natura 2000 se encuentran principalmente en el sector de menor densidad, es decir, en las regiones montañosas.

Gasto de los Fondos Estructurales en protección de la biodiversidad

El análisis considera el gasto bajo la categoría que potencialmente sea más favorable para la biodiversidad, «Preservación del ambiente», como ocurre en las seis regiones italianas del Objetivo 1. Se hace una comparación tanto para el gasto por km² como para la cuota del territorio regional cubierto por los espacios Natura 2000.

Figura 4.3 Gasto de los Fondos Estructurales para la «Preservación del ambiente» (Código 1312) frente a espacios Natura 2000 en las regiones italianas del Objetivo 1



Fuente: Comisión Europea (DG Política Regional) e ISPRA.

El análisis divide las regiones del sur de Italia en dos grupos muy distintos. Ambas regiones registran un nivel de gasto relativamente alto para este código y la cuota más elevada de espacios Natura 2000: Campania, seguida de Apulia. Los resultados sugieren que estas dos regiones han estado a la cabeza del uso de Fondos Estructurales para respaldar proyectos relacionados con la biodiversidad. De hecho, Campania fue elegida como un estudio de caso especialmente por su alto nivel de gasto y por la alta cuota de espacios protegidos que registra.

Por el contrario, las otras cuatro regiones de Objetivo 1 tenían poco nivel de gasto en esta misma categoría, dato de particular importancia en el caso de Calabria y Sicilia, teniendo en cuenta su relativamente alta cuota de territorio cubierto por los espacios Natura 2000.

Aunque los Fondos Estructurales han respaldado proyectos en materia de biodiversidad, existen al menos dos razones por las que resulta complicado conocer el nivel preciso de esta ayuda. Aunque algunos códigos de intervención parecen incluir la biodiversidad, tampoco está claro —a raíz de los datos proporcionados— qué cuota del gasto está destinada a este objetivo ni qué tipo de proyectos reciben ayuda realmente. Además, parte del gasto se dedica a los espacios Natura 2000, pero esto no se registra en los datos financieros, al menos en el caso de Italia.

En este análisis, se trató de recabar información acerca de estas cuestiones a través de un estudio de caso del gasto de los Fondos Estructurales en una de las regiones italianas del Objetivo 1, Campania, donde los espacios Natura 2000 cubren casi el 30% del territorio

Mapa 4.2 Espacios Natura 2000 en Campania, Italia



Fuente: AEMA/CTE-LUSI/ISPRA.

— más que en cualquier otra región italiana de Objetivo 1 (Mapa 4.2).

Asimismo, el análisis desarrolla un indicador sustitutivo para el gasto en los espacios Natura 2000, con la intención de ofrecer un método para ayudar a vincular los Fondos Estructurales con la protección de la biodiversidad. Posteriormente se centra en los diferentes tipos de intervenciones para identificar las más favorables para la biodiversidad.

Por último, el análisis compara el gasto de los Fondos Estructurales con los proyectos del programa europeo LIFE-Naturaleza desarrollados en la región, ya que este instrumento europeo está especialmente destinado a respaldar la biodiversidad.

Aunque no están disponibles los datos sobre el gasto directamente relacionado con los espacios protegidos, sí lo están en el caso de los municipios (NUTS5). Habida cuenta de que los municipios abarcan todo el territorio italiano, también incluyen los espacios Natura 2000, y este hecho puede utilizarse para vincular los datos del gasto con los espacios.

Por tanto, el análisis se centró en el gasto de los municipios cuyo territorio está cubierto en gran medida (al menos el 75%) por los espacios Natura 2000. La idea básica es que si un municipio está incluido, en su totalidad o casi en su totalidad, en el espacio protegido, en principio, la entidad gestora de tal espacio debe encargarse de fomentar o promover todo tipo de intervención. Por lo menos, cada proyecto debe obtener la aprobación de la entidad gestora, es decir, debe estar en consonancia con los objetivos de conservación establecidos para los valores naturales presentes en el espacio protegido.

Siguiendo esta lógica, se propone utilizar el siguiente indicador:

- Gasto ambiental en los municipios con el 75% o más de su superficie ocupada por un espacio protegido Natura 2000.

Este enfoque es preciso para identificar qué constituye el gasto ambiental, lo que se aborda en el segundo paso del análisis. El principio de que todo gasto ambiental debe fortalecer la calidad de un espacio protegido se desarrolla bajo la premisa de que el espacio se gestiona realmente para conseguir ese objetivo. Contar con un plan de gestión es un elemento clave para el manejo del espacio protegido.

Selección de municipios dentro de los espacios Natura 2000

Los datos disponibles a escala municipal (NUTS5) permiten identificar los municipios con el 75% o más de su superficie ocupada por un espacio Natura 2000. Esto se vincula luego a los datos del Ministerio de Desarrollo Económico que describen el gasto de los Fondos Estructurales. Para identificar el gasto en el espacio Natura 2000, estos datos también se encuentran disponibles al nivel de NUTS5.

En Campania, 40 municipios tienen más del 75% de su superficie dentro de un espacio Natura 2000. Estos municipios abarcan una superficie estimada de un tercio de la superficie Natura 2000 de la región. Solo albergan, sin embargo, el 2% de la población regional (como era de esperar, ya que los espacios Natura 2000 se encuentran, en general, en zonas de baja densidad de población).

Tabla 4.3 Municipios y espacios Natura 2000 en Campania, Italia

| Código | Municipios donde los espacios Natura 2000 ocupan más del 75% de su territorio | Cuota regional |
|--|---|----------------|
| Nº de municipios | 40 | 11 % |
| Superficie municipal total (km²) | 1.556 | 11 % |
| Superficie estimada de Natura 2000 (km²) | 1.383 | 35 % |
| Población en 2001 | 102.437 | 2 % |

Fuente: ISPRA.

Identificación del gasto 'ambientalmente favorable'

El análisis revisa la financiación de estos 40 municipios con Fondos Estructurales (especialmente son datos sobre el volumen total de los compromisos hasta finales de 2006). Italia utiliza dos clasificaciones para registrar el gasto: los códigos de intervención de la UE y las categorías nacionales. Como estas dos categorías europeas y nacionales no coinciden, se presentan aquí dos análisis paralelos. Abordándose el análisis desde dos perspectivas, el estudio ha comparado los resultados en relación con el impacto potencial en la biodiversidad —«potencialmente beneficioso» y «potencialmente perjudicial»—, lo que ayuda a identificar el sistema de categorías más adecuado para este tipo de análisis.

Este ejercicio se ha basado en varios supuestos que han de verificarse, por ejemplo, a través de un análisis de campo. Los criterios generales adoptados finalmente para establecer la clasificación son los siguientes:

- Las categorías de gasto (tanto nacionales como europeas) cuyos títulos están adaptados con mayor claridad al ámbito de la protección de la biodiversidad o, en términos más generales, se considera que las mejoras ambientales tienen un impacto potencialmente muy positivo (se han identificado cinco categorías europeas y ocho nacionales).
- Además, se considera que las intervenciones destinadas a infraestructuras físicas (y no explícitamente al medio ambiente) tienen impactos potencialmente negativos (se han identificado en total tres categorías europeas y ocho nacionales con impactos potencialmente negativos).

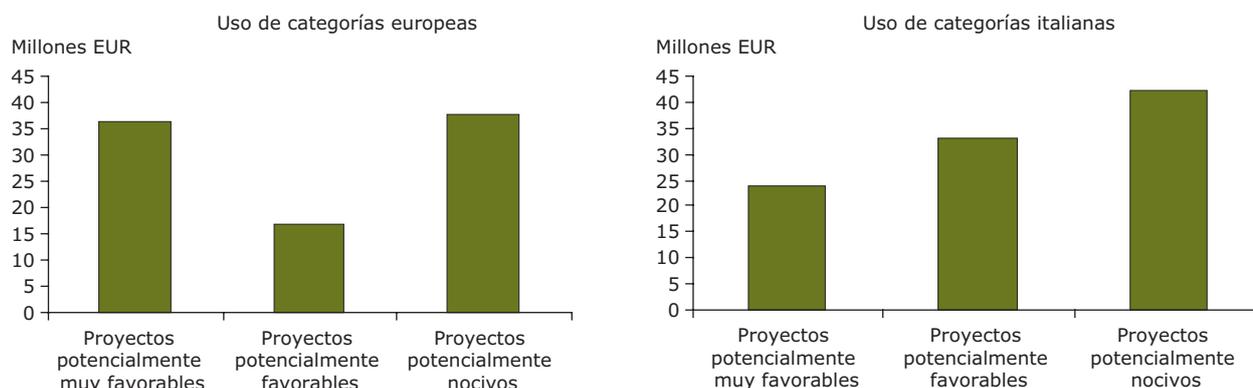
- Se considera que existen otras categorías sin un impacto directo o claro (por ejemplo, las intervenciones destinadas al desarrollo económico: ayuda a empresas, actividades formativas e iniciativas de la sociedad de la información).

Los supuestos más cuestionables son los que se relacionan con el potencial medio y bajo de producirse impactos positivos. Entre ellos, se incluyen varios tipos de intervenciones: desde las acciones destinadas a mejorar la eficiencia del uso del agua en la agricultura hasta aquellas que pretenden mejorar el patrimonio cultural y desde intervenciones destinadas a mejorar el turismo rural hasta las de desarrollo de energías renovables. En la mayoría de los casos, estas intervenciones representan tanto efectos potencialmente positivos como negativos.

Asimismo, el análisis revisa 30 códigos de intervención de la UE para proyectos desarrollados en estos municipios de Campania, de los que se considera que 11 tienen un impacto positivo, tres un impacto negativo y los demás serían neutros. Estos proyectos se clasifican en las 42 categorías más detalladas del sistema italiano, que, como resultado, ofrece un rango más amplio de categorías tanto con impactos positivos (19) como negativos (8).

Usando las categorías de la UE, casi 35 millones de euros, más del 25% de la financiación total con cargo a los Fondos Estructurales en las 40 comunidades, se destinan a proyectos que parecen tener un impacto bastante favorable en la biodiversidad. La categoría con los máximos recursos, es decir, la 3.5.3 («Protección, mejora y regeneración del entorno natural»), podría aportar potencialmente las

Figura 4.4 Apoyo con cargo a los Fondos Estructurales a proyectos favorables y no favorables a la biodiversidad en los municipios de Campania (Italia) cuyos territorios están ocupados al menos en un 75% por espacios Natura 2000



Nota: No se muestran las categorías adicionales (neutros, sin clasificar).

Fuente: ISPRA.

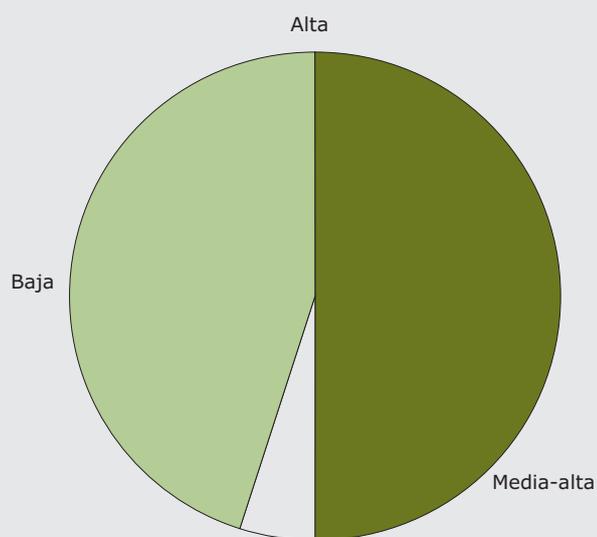
Recuadro 4.1 Vinculación del gasto de los Fondos Estructurales con los espacios protegidos: función de las estructuras de gestión

En Italia los espacios protegidos en el marco de la legislación nacional, como los parques nacionales y regionales, deben contar con planes de gestión. Además, los espacios Natura 2000 deben disponer de «planes de gestión adecuados» en caso de que así proceda (Art. 6, apartado 1, de la Directiva de hábitats). Aunque el análisis se centra en espacios Natura 2000, muchos de ellos se encuentran en parques y otros espacios protegidos en el marco de la legislación nacional italiana.

El gasto de los Fondos Estructurales y la gestión de los espacios protegidos se pueden vincular en dos partes de un círculo interactivo. Por una parte, los fondos pueden apoyar la elaboración de los planes de gestión y, por otra, cuando tales planes están ya en vigor, pueden orientar la inversión pública, incluido el gasto de los Fondos Estructurales, a fin de garantizar que los recursos se utilicen de formas compatibles con los activos naturales que se están protegiendo.

Esto sugiere que el análisis de la ayuda de los Fondos Estructurales para la biodiversidad debe vincularse con el progreso regional de los planes de gestión en desarrollo (y con las herramientas potencialmente relacionadas). Italia ha probado un indicador para la gestión de los espacios protegidos en el marco de la legislación nacional. Este indicador se basa en tres cuestiones clave: que se haya establecido oficialmente una entidad de gestión para el espacio protegido; que se hayan designado los miembros de sus comités de gestión y que se apliquen los planes y las herramientas administrativas competentes.

Figura 4.5 Estructuras de gestión en los espacios protegidos de Campania, Italia (por cuota de superficie total protegida)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico (UVAL).

Una revisión inicial de los espacios protegidos —realizada en el marco de la evaluación ambiental a medio plazo (2005)— detectó un panorama contradictorio en Campania (Figura 20). Las actividades de gestión están bastante avanzadas en la mitad de la superficie protegida de la región. La otra mitad registra un nivel muy bajo de progreso —la peor puntuación entre las regiones de Objetivo 1—. Una posible razón es el alto número de espacios protegidos y de municipios implicados, un factor que lleva consigo que se necesite un período prolongado para los procesos administrativos y de toma de decisiones.

Este indicador se centra en los parques nacionales y regionales. Alrededor de la mitad de los espacios Natura 2000 de la región (94 de 183) se encuentran dentro de esos espacios. Un análisis reciente revela que el desarrollo de las estructuras de gestión para los demás espacios Natura 2000 fue mucho más lento pues, a partir de finales de 2006, solo 1 de los 89 espacios fuera de los espacios protegidos disponía de un plan de gestión⁽⁶²⁾.

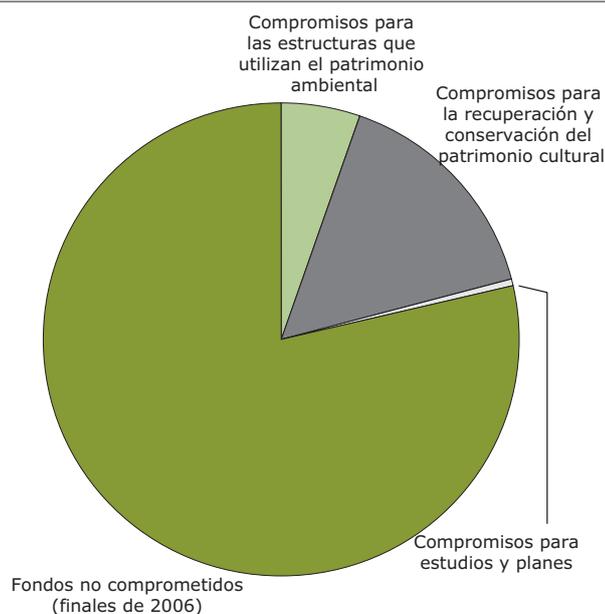
⁽⁶²⁾ Rete Nazionale delle Autorità Ambientali, Gruppo di Lavoro Rete Ecologica, «QCS Ob.1 2000–2006: Aggiornamento del Report sui progressi compiuti nell'attuazione della Rete Ecologica (RE) nelle regioni Obiettivo 1», 31 de julio de 2007.

'mejoras' más directas de la biodiversidad. En cambio, las categorías italianas más detalladas sugieren que el impacto tan favorable es inferior, es decir, derivado de una dedicación de menos de 25 millones de euros.

Independientemente de que se utilicen las categorías europeas o italianas, el impacto real de los proyectos en la biodiversidad puede variar significativamente. Por ejemplo, los proyectos de turismo pueden generar fuertes impactos negativos, o bien pueden formar parte de una estrategia más amplia para gestionar el turismo en consonancia con las necesidades de un espacio concreto. De hecho, el turismo podría sustituir actividades de mayor impacto en un espacio Natura 2000, como la agricultura intensiva.

Por tanto, aunque el indicador del gasto de los Fondos Estructurales que genera impactos positivos en los espacios Natura 2000 ofrece un resultado potencialmente útil, el valor del indicador del gasto con impactos negativos es menos claro. Las inversiones con efectos aparentemente negativos, como la construcción de infraestructura para turismo, podrían ser compatibles con la protección de la biodiversidad. En principio, se precisa una gestión efectiva de los espacios protegidos —incluidos los planes de gestión— para garantizar la coherencia general del gasto. En el recuadro 4.1 se indica la función de las estructuras de gestión.

Figura 4.6 Compromisos de gasto de Fondos Estructurales para la acción nº 1.9, «Redes ecológicas», en Campania, Italia, a finales de 2006



Fuente: IGRUE-MONIT, elaboración a cargo de UVAL (Ministerio de Desarrollo Económico).

Gasto de Fondos Estructurales en la acción «Redes ecológicas»

Para entender cómo los diferentes aspectos del gasto de los Fondos Estructurales podrían unificarse —tanto para las categorías consideradas 'positivas' como para las 'negativas'—, en el análisis se revisan los proyectos financiados en el marco de la rúbrica de «Redes ecológicas». Todos los programas operativos regionales (POR) del Objetivo 1 del período 2000–2006 contenían, en su Eje 1, al menos una medida contemplada en la rúbrica «Recursos naturales». Esto surgió a raíz de una decisión nacional aprobada en 1999 para establecer una línea especial de financiación para el «desarrollo sostenible» de la «red» de valores naturales y culturales de las regiones de Objetivo 1⁽⁶³⁾.

En Italia, los Programas Operativos del ciclo 2000–2006 relacionan la acción «redes ecológicas» con otra serie de acciones de protección de los valores naturales y culturales incluyendo la biodiversidad, paisajes y espacios arquitectónicos y arqueológicos. Además, esta medida respalda el desarrollo de pequeñas empresas y puestos de trabajo vinculados a estos valores naturales y culturales. Un ámbito de acción consiste precisamente en la promoción del turismo antes mencionado.

En Campania, esta línea de gasto es particularmente interesante dadas las tres medidas independientes utilizadas, el alto nivel de apoyo y el uso de proyectos integrados. En primer lugar, la región ha «traducido» la decisión nacional basada en crear una «red ecológica» en tres medidas independientes del programa regional, todas ellas contenidas en el Eje 1, es decir, en el marco de los recursos naturales. Estas tres medidas son:

- 1.9: Recuperación, mejora y promoción del patrimonio cultural, arqueológico, natural y etnográfico y de centros históricos ubicados en espacios protegidos, así como de parques regionales y nacionales.
- 1.10: Ayuda para el desarrollo de microempresas en parques regionales y nacionales.
- 1.11: Promoción de una mano de obra competente y de nuevas empresas para respaldar la protección y mejora del territorio y el desarrollo de actividades productivas en espacios protegidos.

En segundo lugar, el POR dedica una suma relativamente elevada de los Fondos en comparación con otras regiones de Objetivo 1, con casi 350 millones de euros asignados del presupuesto comprometido, una cantidad que asciende a casi el 20% de todo el gasto del Eje 1 (recursos naturales). La acción 1.9, con una asignación de más de 270 millones de euros, abarcaba la cuota más elevada de las tres medidas comprometida a las «redes ecológicas».

⁽⁶³⁾ Evidentemente, en este caso, el término «red ecológica» no se utiliza en su sentido habitual, es decir, como el sistema de conexiones entre diferentes ecosistemas. En italiano, el término también se utiliza para hacer referencia a «corredores biológicos».

En la Figura 4.6, se representa un desglose del gasto para aplicar esta medida. El ámbito más amplio del gasto a finales de 2006 era la recuperación y conservación del patrimonio cultural, que suponía la restauración del ambiente y el paisaje, un ámbito que recibió más de 19 millones de euros; una cifra comprometida para 39 proyectos.

A pesar del alto nivel de financiación con el que se contaba a finales de 2006, las asignaciones reales ascendían a menos del 25% de los presupuestos disponibles, una cuota mucho más baja que la media del Eje 1 en su conjunto (el 71%). Esto sugiere que las regiones italianas del Objetivo 1 tenían dificultades para aplicar este tipo de medida innovadora (Capítulo 6, sobre la capacidad de absorción que se devuelve a este ámbito). Este bajo nivel de compromiso genera un posible riesgo de que no se utilice todo el presupuesto disponible, o bien de que los fondos se gasten rápidamente, posiblemente en proyectos poco elaborados.

Los ámbitos de gasto ilustrados en la Figura 4.6 se basan en categorías y subcategorías nacionales. En este caso también las categorías europeas son demasiado amplias como para realizar un buen análisis del gasto. Además de la acción 1.9, señalada en la figura, la acción 1.11 proporcionó 4,6 millones de euros de los recursos para siete proyectos destinados a aumentar la concienciación pública y a facilitar información. Los resultados ilustran bien el enfoque italiano, que combina conservación de la naturaleza, protección del patrimonio cultural, restauración del paisaje y promoción del turismo. Se trata de poner en marcha acciones beneficiosas para la dialéctica conservación-desarrollo económico.

Proyectos territoriales integrados

Un tercer factor importante en Campania consiste en que la mayoría de las intervenciones contempladas en la rúbrica de la acción «Redes ecológicas» se desarrollan en el marco de uno de los «Proyectos territoriales integrados» (PTI) que se están aplicando en la región. Cada uno de estos proyectos está vinculado a un parque nacional o regional y algunos están sujetos a la administración del parque (no todos, sin embargo,

ya que, al inicio del ciclo no se habían creado aún las estructuras administrativas para todos los parques). Este enfoque debería ayudar a garantizar la coherencia entre los objetivos de desarrollo y de la conservación.

En este ciclo, la administración nacional italiana introdujo proyectos integrados. Se trata de desarrollar acciones vinculantes en diferentes sectores del plan integrado. A su vez, las diferentes acciones deberían derivar simultáneamente hacia un objetivo común de desarrollo territorial. Los PTI incluyen una única estrategia de aplicación. Por otra parte, una de las condiciones principales para un proyecto integrado es que debe incorporar cierta «masa crítica». Las características clave incluyen:

- un marco «geográfico» común, es decir, el contexto territorial o el tema que sirva de referencia principal; en términos generales cada PTI debe unificar los proyectos de apoyo que persigan un objetivo funcional y territorial común y seguir una idea orientadora común;
- una idea y una estrategia orientadoras en el proyecto para el patrón de desarrollo en la región;
- una organización única que asuma la responsabilidad general del proyecto —se considera que un enfoque de gestión común e integrado es la mejor forma de aplicar las iniciativas relacionadas—;
- un sistema común de gestión y vigilancia.

En Italia, los PTI tardaron en ponerse en marcha. El enfoque creó un nivel adicional de planificación (quizá, similar al requisito establecido para los planes regionales en el ámbito de la gestión de residuos).

Proyectos que respaldan directamente la biodiversidad

Por último, el análisis identificó los proyectos que tienen un 'impacto positivo directo' en la biodiversidad. Se trata de proyectos destinados a la educación ambiental, el rescate de animales y la restauración ambiental. Destacan tres proyectos que han apoyado la elaboración de planes para los parques.

Los datos facilitados no muestran la asignación de recursos de cada proyecto, pero queda claro que la cantidad de fondos asignada a estos proyectos es

Tabla 4.4 Proyectos que apoyan directamente a la biodiversidad en Campania, Italia

| Tipo de proyecto | Nº de proyectos |
|--|-----------------|
| Centros de educación ambiental, museos de la naturaleza, etc. | 6 |
| Centros de rescate de animales | 3 |
| Observatorio de la biodiversidad | 1 |
| Restauración ambiental (ríos, rutas, espacios, etc.) | 15 |
| Planes de parques (ambientales, socioeconómicos o de comunicación) | 3 |

Fuente: IGRUE-MONIT, elaboración del Ministerio de Desarrollo Económico (UVAL).

bastante baja en comparación con el presupuesto general para las medidas relacionadas con las llamadas «redes ecológicas». Todos estos proyectos, sin embargo, respaldan directamente las actividades principales desarrolladas en los parques naturales, incluida su infraestructura, como centros de acogida de visitantes y rutas, así como restauración natural.

Por otra parte, el hecho de que esta medida haya financiado la elaboración de planes ambientales y socioeconómicos para los Parques Nacionales y un plan de comunicación para el parque regional muestra que los Fondos Estructurales están desempeñando una función importante para el desarrollo de capacidades de gestión en los espacios protegidos de Campania. Por último, aunque esta ayuda solo es una pequeña parte del total de los recursos de los Fondos Estructurales, es sin embargo una suma importante, sobre todo, en comparación con el programa específico de la UE destinado a respaldar los proyectos basados en la biodiversidad (en concreto, el programa LIFE-Naturaleza).

Identificación de temas comunes para las regiones italianas del Objetivo 1

La baja tasa de gasto registrada en las medidas ecológicas aplicadas en Campania también se ha observado en la mayoría de las demás regiones italianas del Objetivo 1 (véase Capítulo 6 sobre la capacidad de absorción). Un informe elaborado por la red italiana de autoridades ambientales identifica dos problemas comunes en este ámbito. Uno es el lento inicio de los proyectos territoriales integrados en todo el país. Otro es que las regiones han actuado con lentitud al introducir políticas o legislación de apoyo. En Campania, por

ejemplo, se aprobó a finales de 2006 un plan territorial regional por el que se ofrecía un marco para la protección del patrimonio natural y cultural. Además, solo dos regiones disponían de políticas para respaldar las redes ecológicas, Calabria y Sicilia, que se aprobaron en 2003 y 2004, respectivamente⁽⁶⁴⁾.

Para desarrollar el análisis se encontró poca información sobre salidas, resultados e impactos del gasto; en particular, no se encontró ninguna información directamente relacionada con la conservación de la naturaleza ni con la biodiversidad. Una razón es que los indicadores de vigilancia de Campania en este ámbito no ofrecen un volumen de información suficientemente sólido.

Proyectos LIFE-Naturaleza en Campania

El programa LIFE ha financiado varios proyectos cuyo principal beneficiario se encontraba en Campania o cuyas acciones beneficiaban a determinadas partes de Campania. En los últimos años, este programa ha financiado:

- Dos proyectos LIFE-Naturaleza totalmente orientados a respaldar la conservación de la naturaleza en la región de Campania;
- Otros tres proyectos LIFE-Naturaleza que se aplicaron en Campania y en otras regiones;
- Tres proyectos LIFE-Ambiente para el Parque Nacional de Cilento, ubicado en Campania; estos pueden considerarse como un apoyo a la biodiversidad en la región, aunque solo sea indirectamente.

Recuadro 4.2 Indicadores de Campania para vigilar las medidas relacionadas con las denominadas «redes ecológicas»

Campania identificó una amplia variedad de indicadores para vigilar salidas, resultados e impactos de sus tres medidas relacionadas con lo que en Italia se denominan «redes ecológicas».

En la fase de corrección de errores del programa (versión aprobada en 2007) se prevé una lista detallada de indicadores para describir salidas, resultados e impactos (Anexo 2) para cada medida. El único indicador que puede estar estrechamente vinculado a la protección de la biodiversidad consiste en un aumento de la designación de espacios Natura 2000 y, en particular, en el nombramiento de las autoridades responsables de cada espacio.

La mayoría de los demás indicadores hacen referencia a otros componentes de las «redes ecológicas», como la creación de empresas y puestos de trabajo locales, así como el aumento de las visitas de turistas. No obstante, algunos de los indicadores son cuestionables: por ejemplo, en muchos temas, se considera el número de proyectos financiados como un indicador de salida. Un indicador que vincula el turismo y el ambiente es el desarrollo de nuevas rutas; curiosamente esto se mide en unidades de superficie y no de longitud. Los indicadores para las mejoras de la arquitectura, el paisaje y la arqueología están todos orientados hacia el mismo objetivo cuantitativo, lo que sugiere que posiblemente no se trate de subprogramas coherentes.

Por último, todos los indicadores de «impacto» se centran en la creación de nuevas empresas, puestos de trabajo y turismo, y ninguno en la conservación de la naturaleza.

⁽⁶⁴⁾ Rete Nazionale delle Autorità Ambientali, Gruppo di Lavoro Rete Ecologica, «QCS Ob.1 2000–2006: Aggiornamento del Report sui progressi compiuti nell'attuazione della Rete Ecologica (RE) nelle regioni Obiettivo 1», 31 de julio de 2007.

El programa LIFE no sigue los mismos ciclos de gasto que los Fondos Estructurales. En consecuencia, la mayoría de estos proyectos se solapan, aunque solo sea parcialmente, con el ciclo 2000–2006, en el que se centra esta evaluación. El volumen total de financiación (teniendo en cuenta también la cofinanciación nacional) para los ocho proyectos LIFE asciende a poco más de 13 millones de euros. Se trata aproximadamente de la misma cantidad asignada a los 28 proyectos centrados en la biodiversidad respaldados por la acción 1, relacionada con las «redes ecológicas» de los Fondos Estructurales. Es decir, habida cuenta de las diferencias existentes entre los ciclos de gasto y el enfoque más amplio de algunos proyectos LIFE, desde un punto de vista financiero, los Fondos Estructurales eran al menos tan importantes como el programa LIFE en lo que respecta a las acciones de apoyo a la biodiversidad desarrolladas en Campania.

La cuantía media de los proyectos LIFE es superior a esta suma destinada a los proyectos de los Fondos Estructurales. Los proyectos LIFE están dedicados de forma explícita a infraestructuras o a intervenciones de gestión de la biodiversidad en una ubicación específica o en un tema específico. Por otra parte, destacaron más los proyectos de los Fondos Estructurales que utilizaban recursos similares para causar un impacto más difuso.

Algunos de los temas de los proyectos LIFE-Naturaleza son tradicionales, como la restauración de espacios naturales y la elaboración de planes de gestión. También hay un proyecto destinado a la reforestación de espacios afectados por incendios. Otro proyecto, financiado en dos etapas, está dedicado al tratamiento de las aguas residuales. Esta situación sugiere que la gestión de los parques considera las actividades humanas como una gran fuente de presión para la biodiversidad, y por tanto, ha desempeñado una función activa al abordarse estos problemas.

Por último, cabe destacar que algunos proyectos LIFE-Naturaleza consideran los espacios Natura 2000 de Campania como una parte integrante de una red interregional: esto demuestra la necesidad de unificar los esfuerzos en materia de biodiversidad de las diferentes regiones, una posible limitación para los Fondos Estructurales.

4.3 Estudio de caso de España

Contexto político

En las regiones españolas de Objetivo 1, el tamaño del territorio comprendido entre los espacios Natura 2000 varía mucho más que en Italia, partiendo de un mínimo de menos del 12% del territorio en Galicia hasta casi el 37% en la pequeña región insular de Canarias (Tabla 4.5). Teniendo en cuenta el conjunto de España, los espacios Natura 2000 incluyen tanto espacios pequeños como grandes espacios contiguos (Mapa 4.3).

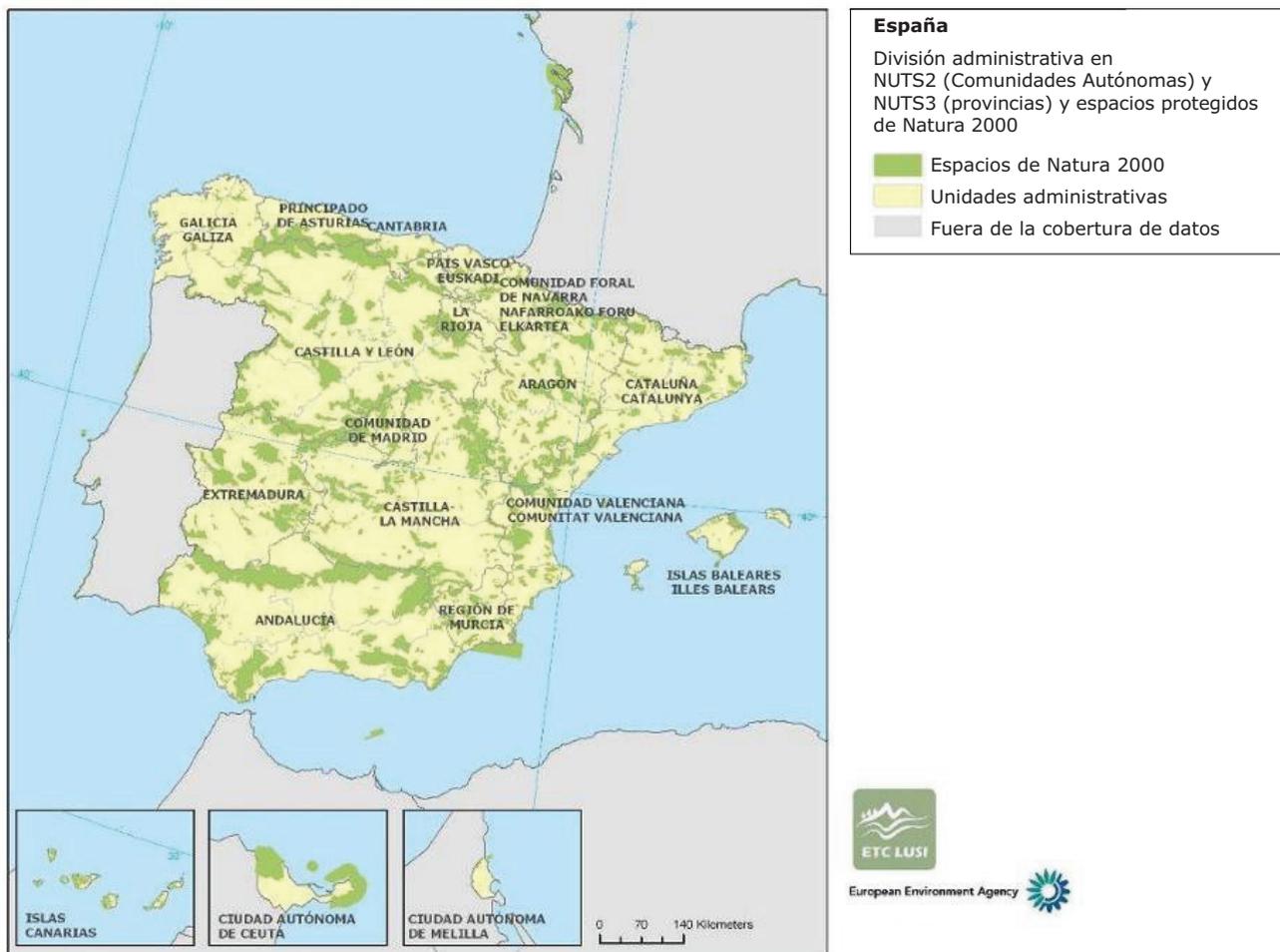
Cabe destacar que el Tribunal de Justicia Europeo interpuso un recurso judicial y, a través del Tribunal de Luxemburgo, el 28 de junio de 2007, dictó una sentencia por la que se condenaba a España y en la que se indicaba que las Islas Canarias y Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Valencia, Andalucía y Galicia no habían designado suficientes Zonas de Especial Protección. Sin embargo, Andalucía registra en torno a 150 espacios protegidos, que cubren aproximadamente el 30% del territorio. Galicia ha propuesto 66 espacios para cubrir el 12% del territorio. En mayo de 2008, Galicia anunció un aumento de los espacios protegidos de hasta 70.000 ha. Esto incluye una nueva Zona de Especial Protección en la provincia de Orense, así como los nuevos paisajes protegidos de las provincias de Orense y La Coruña, la creación de un nuevo parque natural en Lugo y la extensión de 9.000 ha del Parque Natural de Limia-Serra do Xurés.

Tabla 4.5 Superficie de espacios Natura 2000 de las regiones españolas del Objetivo 1 (2000–2006)

| Comunidad Autónoma (NUTS2) | Cuota de superficie NUTS2 cubierta por Natura 2000 |
|----------------------------|--|
| Andalucía | 28,7 |
| Asturias | 26,7 |
| Canarias | 36,9 |
| Cantabria | 25,7 |
| Castilla y León | 20,1 |
| Castilla-La Mancha | 19,7 |
| Comunidad Valenciana | 26,7 |
| Extremadura | 19,9 |
| Galicia | 11,6 |
| Murcia | 14,8 |

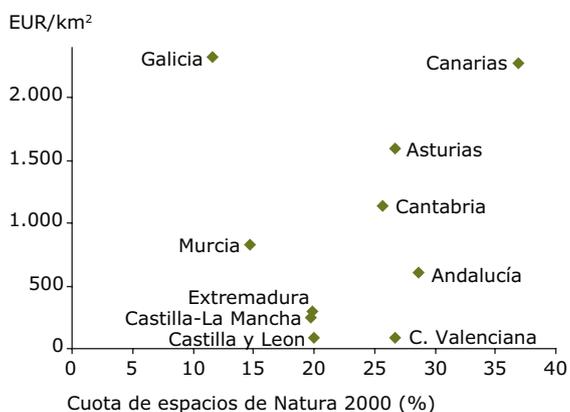
Fuente: AEMA/CTE-LUSI.

Mapa 4.3 Espacios Natura 2000 en España



Fuente: AEMA/CTE-LUSI y DG Política Regional, 2007.

Figura 4.7 Compromisos de los Fondos Estructurales para la «Preservación del ambiente» (Código 1312) respecto a los espacios Natura 2000 en las regiones españolas de Objetivo 1



Fuente: Comisión Europea (DG Política Regional) y AEMA/CTE-LUSI/ISPRA.

Gasto de Fondos Estructurales en biodiversidad

El análisis del gasto y de los espacios protegidos se centró en las diez regiones españolas del Objetivo 1 y reveló una variación mucho mayor en comparación con las seis regiones italianas. En el cuadrante superior derecho (Figura 4.7), Asturias, Cantabria y las Islas Canarias registraron altos niveles de gasto en el marco de este código. También acogen un alto número de espacios Natura 2000.

Una de las regiones del estudio de caso, Galicia, se encuentra en el cuadrante superior izquierdo porque, aunque aloja el menor número de espacios de Natura 2000, es decir, el 11,6%, esta región, recibe la máxima financiación en el marco del Código de intervención 1312 —más de 23 euros por km²—. Una de las razones es el menor tamaño del espacio protegido. Varios informes revelan que las inversiones que ha realizado Galicia en materia de biodiversidad no han sido significativas. El Informe de Sostenibilidad de 2006 destaca que la inversión en parques naturales realizada por hectárea ha sido de 40 euros, mucho menos que en Andalucía, donde asciende a 100 euros por hectárea. Cabe destacar que Galicia ha asignado el

5% del PO total en el ciclo 2007–2013 al fomento de la biodiversidad y al programa ambiental, incluido Natura 2000.

Andalucía queda ubicada en el cuadrante inferior derecho (Figura 4.7), registrando un alto nivel de espacios Natura 2000, que cubren el 28,7% de su territorio, pero utiliza solo 6 euros por km² en el marco de este código de intervención. Esto podría significar que Andalucía ha estado concentrando su gasto en parques naturales, lo que se corresponde con el 16% del espacio protegido total.

Apoyo a la protección de la biodiversidad en España

En Andalucía, varios proyectos financiados con cargo al FEDER han perseguido el objetivo de la protección de la biodiversidad. Entre ellos, el programa de gestión de humedales andaluces (que recibió en torno a 800.000 euros durante el período comprendido entre 2001 y 2005) publicó un manual que recoge las propuestas de gestión y rehabilitación para cada provincia y, además, promueve la vigilancia y mejora de la conciencia ambiental en las aglomeraciones urbanas próximas a los humedales. La red andaluza para la recuperación de especies en peligro de extinción (3,8 millones de euros en 2005 y 2006) concentró sus esfuerzos en crear instalaciones para especímenes heridos de especies consideradas amenazadas; también ha respaldado programas de cría en cautividad y ha ampliado la Red de Centros de Recuperación de especies marinas amenazadas para cubrir una mayor extensión de costa.

En total se construyeron tres centros; uno para especies terrestres amenazadas, otro para especies marinas y otro para especies mixtas. El proyecto español del 'jardín de abetos' desarrollado en el Parque Natural de Grazalema (465.000 euros aproximadamente) consistía en promover, en el centro de una población del Parque Natural, actividades destinadas a aumentar la conciencia ambiental, incluida la recreación del bosque de abetos de este Parque.

En cuanto a la protección forestal, se gastaron 4 millones de euros en centros para este propósito en las provincias de Huelva y Córdoba. Estos centros llevan a cabo actividades de vigilancia, observación, detección y extinción de incendios forestales. Además, 10 millones de euros se destinaron a vehículos contra incendios.

4.4 Estudio de caso de Austria

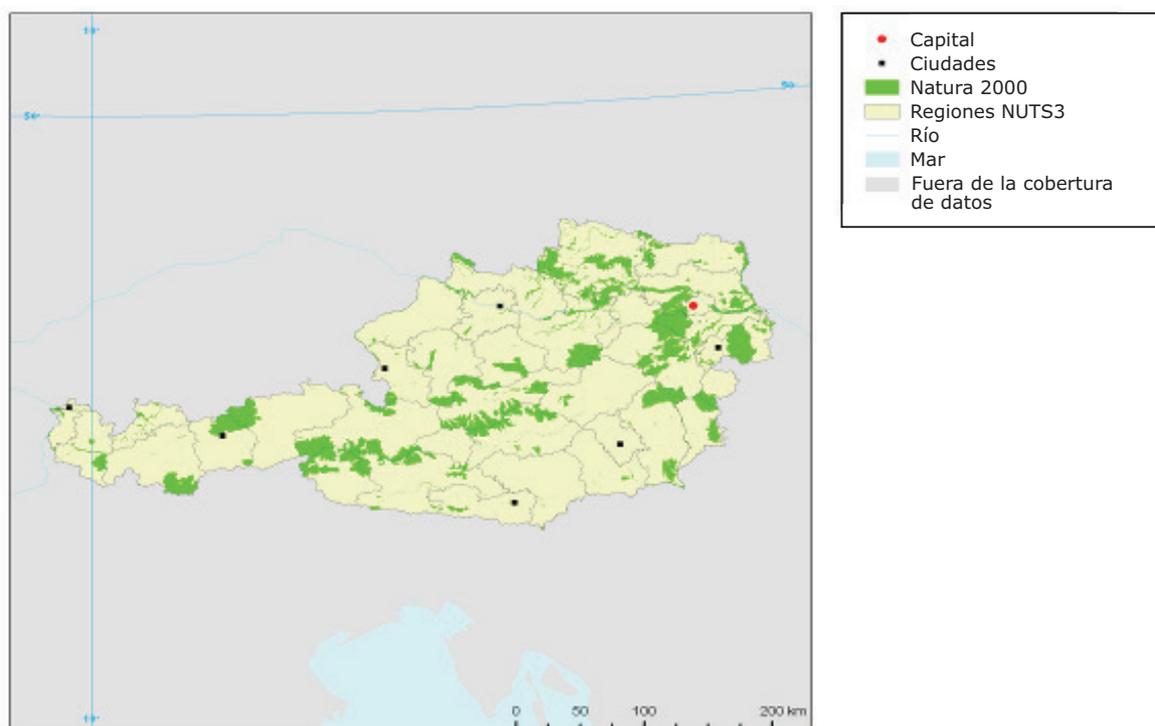
Contexto político

El Mapa 4.4 muestra la distribución de los espacios Natura 2000 en Austria.

Gasto de los Fondos Estructurales en biodiversidad

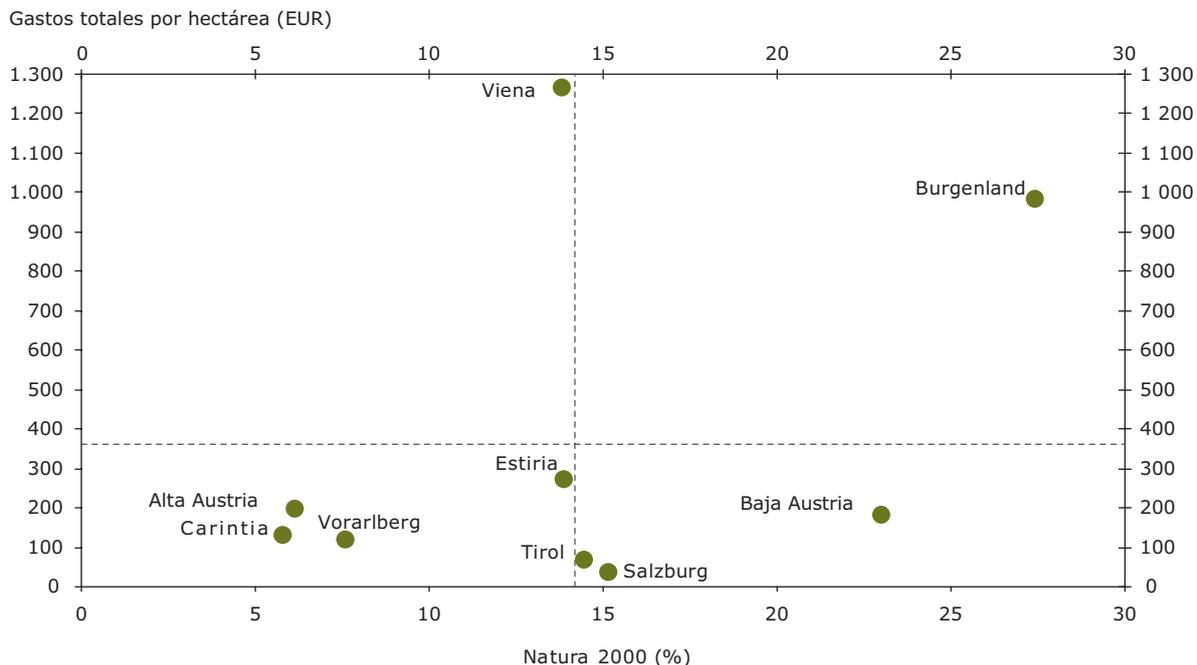
En Austria, la comparación entre el volumen total de gasto y el número de espacios Natura 2000 revela un patrón bastante diferente al de Italia. Esto se debe, en gran medida, a que hay dos regiones que difieren mucho de las demás:

Mapa 4.4 Espacios Natura 2000 en Austria



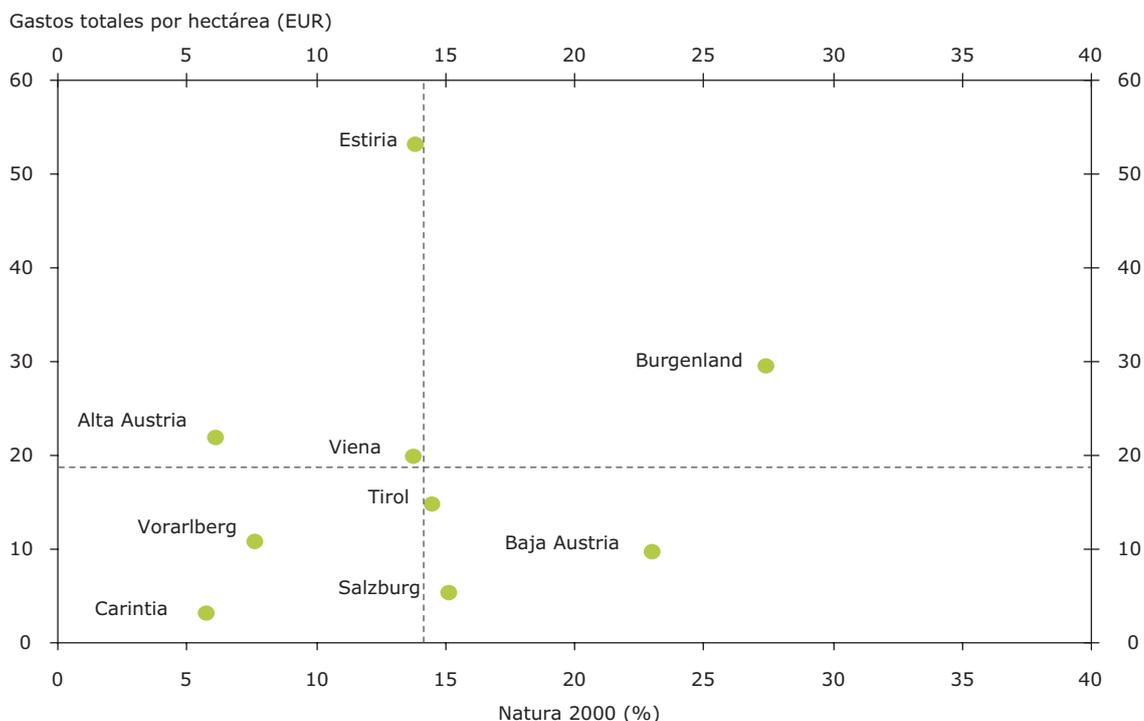
Fuente: AEMA/CTE-LUST.

Figura 4.8 Compromisos totales de los Fondos Estructurales frente a los espacios Natura 2000 en las regiones de Austria



Fuente: Comisión Europea (DG Política Regional) y AEMA/CTE-LUSI.

Figura 4.9 Compromisos del gasto de los Fondos Estructurales para «Preservación del ambiente» (Código 1.312) frente a espacios Natura 2000 en las regiones de Austria



Fuente: Comisión Europea (DG Política Regional) y AEMA/CTE-LUSI.

Burgenland, la única región que se encuentra en el cuadrante superior derecho, también fue la única región austriaca del Objetivo 1 en el ciclo 2000–2006. Registró un nivel de gasto mucho más elevado (Figura 4.8). Esta región tiene además la cuota más alta de espacios Natura 2000. Viena es una región eminentemente urbana, con una alta población y una densidad de población también alta, aunque su cuota de espacios Natura 2000 cumple más o menos la media nacional.

Gasto en biodiversidad

Solo Burgenland, la única región austriaca del Objetivo 1, gastó la suma asignada de los Fondos Estructurales en el marco del Código 1.312, así que se utilizó un conjunto de códigos diferentes para estimar el gasto ambiental. Este enfoque combinó el gasto en el marco de los Códigos 152 y 162 (inversiones ambientales en las empresas), con la idea de que algunos de los recursos pueden destinarse a inversiones relacionadas con la biodiversidad, junto con los Códigos 333 y 334 para el ámbito de la energía.

En este sentido, Burgenland también destaca como la única región del Objetivo 1 que debe contar con más recursos disponibles que las otras regiones (Figura 4.9). Viena, por su parte, no muestra ninguna diferencia

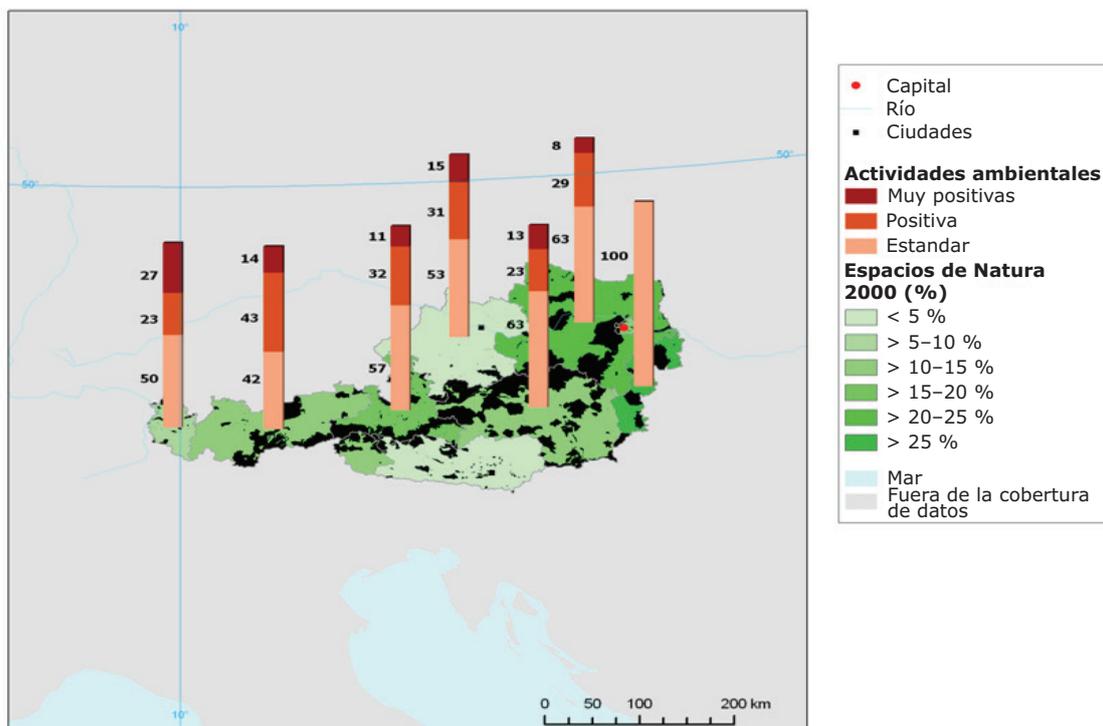
en comparación con las demás regiones y Estiria se caracteriza por el elevado uso que hace de los recursos en el marco de los códigos ambientales⁽⁶⁵⁾.

Indicadores austriacos en la vigilancia de los impactos del proyecto en la biodiversidad

En el ciclo 2000–2006, Austria elaboró el indicador básico a escala de la UE utilizado para medir la influencia ambiental de los Fondos Estructurales. El indicador utilizado en Austria detectó impactos en cuatro temas ambientales: contaminación, residuos, consumo de recursos y biodiversidad. Este indicador ofrece una medida simplificada del impacto que los proyectos de los Fondos Estructurales tienen en la biodiversidad.

En general, los indicadores ambientales en Austria incluían la vigilancia del FEDER (aplicada a proyectos no centrados en mejoras ambientales) en relación con las cuatro dimensiones ambientales mencionadas. El indicador se mide con una escala de tres puntos: «conforme a los requisitos legales», «impactos positivos» o «impactos muy positivos», así que no capta proyectos con impactos «potencialmente negativos».

Figura 4.10 Proyectos ambientalmente favorables en Austria



Fuente: KPC, elaboración a cargo de AEMA/CTE-LUSI.

⁽⁶⁵⁾ Para este indicador sustitutivo, la correlación entre el nivel de gasto ambiental y los espacios Natura 2000 parece ser bastante alta, como en el caso de Italia, mientras que en España esta correlación es muy baja. R2 = 0,84 para Italia y R2 = 0,02 para España.

Recuadro 4.3 Designación de «proyectos favorables para el ambiente» en Italia

Italia utiliza solo el indicador básico requerido por la legislación de la UE: cada proyecto debe clasificarse como favorable, neutro o no favorable para el ambiente. Una breve revisión de la base de datos del proyecto italiano revela que, en la práctica, hay muchos proyectos que no ofrecen esta información. En los casos en que sí se facilita la información, la base de datos muestra que los proyectos de las mismas categorías de gasto —y aparentemente con características similares— a menudo tienen diferentes denominaciones. Por tanto, da la impresión de que el uso de este indicador en Italia ha sido incorrecto.

Aunque el análisis de los impactos en la biodiversidad sigue siendo cualitativo y podría ser subjetivo, las entidades responsables de prestar la ayuda estatal asignan puntuaciones a cada proyecto. Utilizan directrices desarrolladas de forma conjunta a través de talleres. La idea consiste en distinguir entre los criterios cualitativos en relación con el ámbito de la intervención y categorizar los proyectos como «positivos» o «muy positivos», en función de sus impactos en el ambiente.

La Figura 4.10 ofrece los resultados de la aplicación de este indicador a unos 1.000 proyectos «ambientales» (los que se desarrollan en el marco de los códigos de intervención de la UE 152, 162, 332 y 333): Los datos en este sentido no cubren los proyectos que no están relacionados con el ambiente. En términos generales, los resultados revelan que en torno al 55% de los 1.000 proyectos analizados tenían un impacto «neutro» en la biodiversidad. Algo más del 30% tuvo un impacto positivo y el 15% aproximadamente muy positivo. En Burgenland, la única región austriaca del Objetivo 1, solo se analizaron cuatro proyectos y todos tuvieron un impacto neutro.

En el ciclo 2007–2013, Austria ha desarrollado aún más este indicador. Una incorporación notable recae en la ampliación de la escala, ya que los proyectos pueden clasificarse ahora como negativos para la biodiversidad. Los documentos de programación de Austria para este ciclo estipulan, sin embargo, que los proyectos no deben generar impactos negativos para el ambiente.

Resulta, pues, lógico concluir que el indicador sencillo establecido en la legislación de la UE parece demasiado simplista y no del todo útil. Aunque este estudio no hizo una investigación exhaustiva de su

uso, es fácil observar lo difícil que resultó establecer la clasificación. Por ejemplo, un proyecto ferroviario podría tener resultados beneficiosos en relación con el cambio climático, pero también podría tener impactos negativos en la biodiversidad. Otro problema recae en que, si el concepto se aprueba internamente, puede haber sesgo. Para tener un resultado más preciso, una entidad externa independiente debe desarrollar o, al menos, revisar las clasificaciones.

4.5 Ciclo de gasto 2007–2013

Actualmente, en el ciclo de gasto 2007–2013, entre los nuevos códigos de gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión, existe uno dedicado a la biodiversidad y la protección de la naturaleza. En el nuevo ciclo 2007–2013 España pretende asignar casi 700 millones de euros, en torno al 2% de todo el gasto de los Fondos Estructurales, a este ámbito (Tabla 4.6). En cambio, las asignaciones italianas se encuentran en un nivel mucho más bajo (72 millones). Austria, por su parte no ha asignado recurso alguno a este ámbito del gasto.

En principio, en el nuevo ciclo, no será necesario realizar un análisis complejo para identificar la dedicación de los Fondos Estructurales a la biodiversidad, quedando por ver qué cuota de los recursos asignarán los Programas Operativos a los proyectos de protección de la naturaleza y biodiversidad o a actividades relacionadas, como proyectos socioeconómicos que apoyan a la biodiversidad, o para establecer la cuota que se destinará a proyectos con un vínculo más débil con los objetivos que velarían por la naturaleza y la biodiversidad. Con estas incertidumbres, y a falta de un

Tabla 4.6 Planes presupuestarios de los Fondos Estructurales para la protección de la naturaleza y la biodiversidad en el ciclo 2007–2013

| Categoría | España | | Italia | |
|--|-------------------|---------|-------------------|---------|
| | FE (millones EUR) | % de FE | FE (millones EUR) | % de FE |
| Protección de la biodiversidad y de la naturaleza (incluida la Red Natura 2000) | 681,8 | 1,97 | 72,0 | 0,26 |

Fuente: DG Política Regional, diciembre de 2007..

código comparativo, no es posible decir si estos niveles de financiación representan un cambio con respecto al ciclo anterior.

Gasto de los Fondos Estructurales con impactos negativos en la biodiversidad

Las ONG ambientales han identificado numerosos casos en los que los proyectos financiados por los Fondos Estructurales y de Cohesión, así como los proyectos propuestos para respaldarlos, amenazan a la biodiversidad. En esta sección se presentan ejemplos de proyectos de infraestructuras de transporte y abastecimiento de agua y se contemplan las medidas para prevenir y mitigar impactos negativos en la biodiversidad.

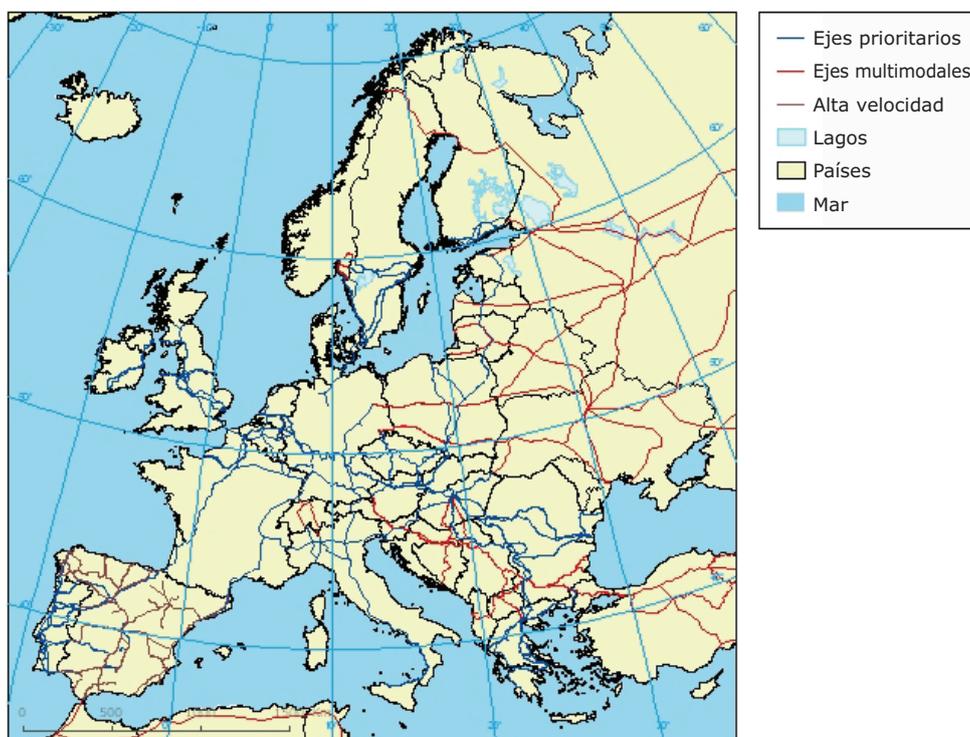
Los *proyectos de transporte* son uno de los mayores ámbitos de financiación para los Fondos Estructurales y de Cohesión. La Comunicación de 2006 sobre la biodiversidad destaca que las infraestructuras de transporte suponen una presión cada vez mayor para la biodiversidad en la UE. Las ONG ambientales advirtieron de los impactos ambientales nocivos para la Red Natura 2000 considerando los numerosos

proyectos en curso y los previstos. Los últimos informes ofrecen tres ejemplos de ello.

Las ONG ambientales advirtieron en la década de 1990 que un tramo de la autovía «Egnatia» desarrollado en la región montañosa de Pindo, Grecia, pone en peligro la población del oso pardo en la región. Los fondos de la UE, incluidos los Fondos Estructurales y de Cohesión, constituyen aproximadamente la mitad de la financiación de esta autovía. Al mismo tiempo que estos fondos respaldaron esta infraestructura, la DG Ambiente financiaba un proyecto LIFE para la preservación de este oso, así que existía el riesgo de que los fondos de la UE fueran contradictorios en sus propósitos⁽⁶⁶⁾.

El tramo propuesto en Polonia de la Vía Báltica, la nueva vía rápida internacional de Varsovia a Helsinki, ha sido objeto de preocupaciones importantes en relación con la conservación de aves en el este de Polonia, en la región de Bialystok. La ruta propuesta supondría que la autovía cruzara varios espacios Natura 2000. Cabe la posibilidad, no obstante, de establecer rutas alternativas, entre las que al menos una permitiría que todos los espacios naturales importantes no se vieran afectados por el proyecto⁽⁶⁷⁾.

Mapa 4.5 La Red Transeuropea de Transporte (RTE-T)



Fuente: AEMA, Red Transeuropea de Transporte (RTE-T).

⁽⁶⁶⁾ WWF, «Conflicting EU Funds: Pitting Conservation Against Unsustainable Development», Viena, diciembre de 2005.

⁽⁶⁷⁾ WWF (2005) y CEE Bankwatch y Amigos de la Tierra Europa, «Cohesion or Collision: EU and EIB funding for controversial projects in Central and Eastern Europe». Ed. febrero de 2008.

Recuadro 4.4 Proyectos de la RTE-T en Austria, Italia y España

Hay dos proyectos prioritarios que cruzan Austria en el marco de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T): el eje ferroviario Berlín-Palermo y el eje ferroviario París-Bratislava. El primer eje actualizará un ferrocarril norte-sur ya existente; el segundo funciona ya parcialmente en Austria, pues la línea este-oeste forma parte de la «infraestructura básica» del país que conecta las capitales regionales de Austria. Se ha excluido del análisis un tercer proyecto, la vía navegable Rin-Main-Danubio. Otros tres proyectos de la RTE-T pasan por Viena o terminan allí.

Hay dos proyectos que cruzan Italia: el eje ferroviario Berlín-Palermo y el Lyon-Budapest (además, el aeropuerto de Malpensa, Milán, se registra como un proyecto de la RTE-T). El primer eje cruza las tres regiones italianas del Objetivo 1: Campania, Basilicata (eliminada en 2007–2013) y Calabria.

Hay cuatro proyectos que afectan a España: el eje ferroviario del suroeste de Europa (con varias líneas); el eje multimodal España-Portugal, incluidos tanto los proyectos de carreteras como los de ferrocarril; el eje ferroviario de mercancías Sines-Algeciras; y la interoperabilidad del sistema ferroviario en la Península Ibérica.

Un análisis realizado por AEMA/CTE-LUSI revela que muchos proyectos de la RTE-T pasan cerca de numerosos espacios Natura 2000: 75 espacios en Austria, más de 330 en Italia y casi 880 en España se encuentran en un radio de 2,5 km de las líneas de la RTE-T. La mayoría de ellas, de hecho, parecen estar ubicadas en un radio de 1 km (Tabla 4.7).

Tabla 4.7 Espacios Natura 2000 cercanos a proyectos de la RTE-T en Austria, Italia y España

| | 1 km de amortiguación | | 2,5 km de amortiguación | |
|---------|----------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|---------------------------|
| | Nº total de espacios Natura 2000 | Nº de espacios por 100 km | Nº total de espacios de Natura 2000 | Nº de espacios por 100 km |
| Austria | 75 | 8,0 | 98 | 10,0 |
| Italia | 203 | 8,3 | 332 | 13,5 |
| España | 557 | 6,5 | 877 | 10,2 |

Fuente: Birdlife International y <http://t3.codeon.eu/TEN/index.php?id=4&L=0>, elaboración a cargo de AEMA/CTE-LUSI.

Un cambio de gobierno a finales de 2007 podría haber llevado a realizar una revisión de las decisiones anteriores sobre esta autovía.

La ruta propuesta de la autovía «Struma» afectaría a los ecosistemas del valle de la Garganta de Kresna, en Bulgaria. Esta autovía forma una parte del pasillo transeuropeo entre Sofía y Atenas. La Comisión Europea está fomentando la idea de considerar otras rutas flexibles que evitarían este espacio⁽⁶⁸⁾.

Varios *proyectos hidrológicos* importantes han planteado también preocupaciones ambientales, en particular, en las zonas del sur de Europa que tienen escasez de agua. Se presenta también un ejemplo del centro de Europa.

La construcción de la presa de Odelouca la iniciaron las autoridades portuguesas en 2002. La presa ha causado inundaciones del espacio Natura 2000 Monchique, la fragmentación del hábitat del lince ibérico e impactos negativos en especies endémicas de peces y aves. Un

dictamen de 2001 de la Comisión Europea consideró que la construcción de la presa incumple la Directiva de hábitats y la Directiva Marco del Agua, por lo que se suspendió el correspondiente apoyo del Fondo de Cohesión, aunque la financiación continuó para la labor de riego relacionada con el proyecto⁽⁶⁹⁾.

Una presa propuesta para el río Elba en la República Checa podría dañar el entorno natural del cañón del Elba, que se ha propuesto como un espacio Natura 2000. El objetivo que persigue la construcción de la presa consiste en mejorar la navegación en el Elba, proponiéndose el proyecto para acceder a la financiación de la UE.

Los riesgos para la biodiversidad pueden surgir no solo de proyectos individuales, sino también de programas más amplios. Muchos de los proyectos de transporte potencialmente nocivos citados por las ONG forman parte de la RTE-T. El programa original se aprobó en 1990 y, para 2020, esta Red incluirá casi 90.000 km de

⁽⁶⁸⁾ CEE Bankwatch y Friends of the Earth Europe, 2008.

⁽⁶⁹⁾ WWF, «*Conflicting EU Funds: Pitting Conservation Against Unsustainable Development*», Viena, diciembre 2005.

carreteras, 94.000 de vías ferroviarias y más de 11.000 de vías navegables (Mapa 4.5).

Un estudio reciente de una ONG ecologista y redactado por Birdlife International ha revisado 21 proyectos prioritarios de la RTE-T y ha advertido que podría afectar a más de 1.200 espacios Natura 2000, entre los existentes y los propuestos⁽⁷⁰⁾. El estudio analiza proyectos con tres niveles de impacto según las vías pasan directamente a través de los espacios Natura 2000, dentro de un radio de 2 km y dentro de un radio de 5 km, aunque la consideración de estos niveles no tiene suficientemente en cuenta los fenómenos y procesos de la conectividad ecológica territorial. Los estudios de caso han revisado, no obstante, los impactos potenciales de estas vías en determinados espacios específicos de Europa.

Un análisis independiente realizado aquí revisa el impacto de los proyectos de la RTE-T en los tres países del estudio de caso (Recuadro 4.4).

La RTE-T incluye proyectos para el transporte ferroviario intermodal, que puede aportar beneficios ambientales, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de la contaminación aérea local. En algunos casos, los proyectos amplían las líneas de transporte existentes, en lugar de crear nuevas líneas. En ciertas zonas donde estas líneas están próximas a los espacios Natura 2000, las vías de la RTE-T son subterráneas. Por todo lo comentado, los impactos potenciales han de analizarse con detenimiento y tomar como referencia los impactos viarios ya existentes.

Dos mecanismos de la legislación europea deberían desempeñar una función clave para identificar y abordar los impactos ambientales negativos de los proyectos de infraestructura, incluidos los impactos en la biodiversidad: la evaluación de impacto ambiental (EIA) y la reciente evaluación ambiental estratégica (EAE). En principio, los planes y los programas de transporte deben revisarse en la EAE, y los proyectos individuales,

a través de la EIA. Sin embargo, como ilustra el Recuadro 4.5, algunos Estados miembros han buscado excepciones al uso de la EIA.

El estudio de las ONG solicitó una revisión exhaustiva para conocer mejor los impactos potenciales, junto con mecanismos sólidos para revisar los conflictos. Por ejemplo, los autores solicitaron una revisión cualitativa de las EIA y las EAE realizadas para los proyectos de la RTE-T, así como la orientación de la UE sobre la integración de las preocupaciones ambientales en la planificación del transporte —por ejemplo, es preciso considerar las preocupaciones relativas a la Red Natura 2000 en las primeras fases de la planificación del proyecto— y, además, solicitaron una aplicación mejorada de la legislación ambiental en los Estados miembros.

El estudio sugiere que los procedimientos para las EIA y EAE pueden no ser muy funcionales. Una posible razón que han destacado los representantes de la ONG es un desajuste potencial en las escalas de los procedimientos de la EAE y de la EIA en la UE. Mientras que la EAE se centra en un plan o programa de transporte completo, la EIA se basa en proyectos específicos y puede faltar la necesaria y estricta coordinación entre ellas. Además, en algunos Estados miembros, la EIA se realiza para cada tramo de un plan de carreteras, lo que puede suponer una forma de evitar incorporar el condicionante ambiental en la ordenación del territorio⁽⁷¹⁾. Todo esto puede suponer una revisión minuciosa de los impactos globales pero, en la práctica, hoy las autoridades pueden conseguir la aprobación de la EIA para un tramo viario de bajo nivel de impacto que en una etapa siguiente puede conducir la vía, por ejemplo, a un espacio protegido⁽⁷²⁾.

La Comisión Europea tiene una importante función de supervisión en el ámbito de los Fondos Estructurales. En particular, la Comisión debe aprobar el gasto para todos los proyectos de grandes infraestructuras. Con este paso, la Comisión ha desempeñado una función importante

Recuadro 4.5 Excepciones a los requisitos de la EIA

En Italia, las autoridades regionales han afirmado que algunos proyectos de autovías propuestos para recibir financiación con cargo a los Fondos Estructurales (ciclos de gasto recientes) se aprobaron inicialmente en la década de 1970, antes de que la Directiva EIA entrara en vigor y, por tanto, no están sujetos a los requisitos de la EIA⁽⁷³⁾. La jurisprudencia europea sobre la Directiva EIA es compleja, pero parece permitir tales excepciones sólo si los planes de proyecto no se han modificado desde la entrada en vigor de la Directiva.

⁽⁷⁰⁾ H. Byron y L. Arnold, RSPB with BirdLife International, CEE Bankwatch, EEB T&E, y WWF, «TEN-T and Natura 2000: the way forward», noviembre de 2007.

⁽⁷¹⁾ Un proyecto de infraestructura de Madrid se ha dividido nada menos que en 15 tramos independientes. El Tribunal Europeo de Justicia revisó el caso y determinó que es preciso realizar la EIA. El caso, no obstante, no se centró en la existencia de muchos tramos, sino en la afirmación de que el proyecto representaba una «vía urbana» y, por tanto, estaba exento. Véase C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA v. Ayuntamiento de Madrid.

⁽⁷²⁾ Martin Konecny, FoE Europe, presentación, 25 de febrero de 2008, Bruselas.

⁽⁷³⁾ Yvette Izabel, DG Ambiente, comunicación personal, enero de 2008.

Recuadro 4.6 La autovía Jerez — Los Barrios

Los proyectos para esta carretera incluyen casi 40 km que atraviesan directamente el Parque Natural de los Alcornocales, el bosque de alcornocales más importante de la Península Ibérica y un espacio Natura 2000. El proyecto de carretera conecta dos zonas económicamente prósperas: las bahías de Algeciras y de Cádiz, ofreciendo el acceso principal al Puerto de Algeciras (Mapa 4.6).

Mapa 4.6 La autovía Jerez — Los Barrios cruza el Parque Natural de los Alcornocales



Fuente: Fuente: Gestión de Infraestructuras de Andalucía S.A (GIASA), Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía. www.jerez-losbarrios.com/index.html.

El Parque Natural de los Alcornocales, de una extensión de 170.025 ha, contiene entre otros valores valles fluviales estrechos y encajados llamados localmente «canutos», únicos en toda Europa particularmente por su vegetación nativa relictica de antiguas laurisilvas, con *Rhododendron ponticum*. El parque también contiene una fauna de gran variedad, con halcones, ciervos y murciélagos, entre otras especies.

Los ecólogos se opusieron a la construcción de la autovía, pidiendo la rehabilitación de una línea de ferrocarril y la mejora de las rutas existentes. Tras largas conversaciones, la Comisión Europea aprobó el proyecto acordando amplias medidas correctoras de la infraestructura y de restauración de hábitats, que equivalían aproximadamente al 25% de los 360 millones de euros del coste total de la carretera. En algunos tramos, estas medidas superaron el 40% de los costes.

Las medidas de mitigación incluyeron la construcción de puentes "verdes" (cuando las excavaciones superaran los 10m), la construcción de un túnel y la cobertura con tierra y vegetación para el paso de la fauna. Otras medidas se basan en vías transversales para facilitar ese paso por debajo. Asimismo, se aplicaron barreras a prueba de ruidos en zonas críticas. En total, se han construido 5 puentes verdes, 17 pasos de fauna, y 28 pasos subterráneos.

Otras medidas incluyen la mejora de hábitats de murciélagos, fortalecimiento de la población del águila imperial, creación de jardines botánicos y desarrollo de programas de toma de conciencia ambiental destinados a la población local.

A pesar de estas medidas, los ecólogos destacan que la autovía ha cubierto con asfalto alrededor de 500 ha y, para ello, se han talado más de 10.000 árboles. La autovía constituye una barrera física que en nada contempla la conectividad ecológica territorial; además, los ecólogos afirman que los pasos de fauna no resultan efectivos, por estar en ubicaciones diferentes a las que los animales utilizaban antes. También se han destruido espacios arqueológicos.

Las medidas pueden haber reducido los impactos negativos en el parque. La carretera en sí ha facilitado la cosecha de corcho del bosque, de forma que ha apoyado a la economía local. La autovía también ha ayudado a fomentar el turismo rural en la zona. La Federación Internacional de Carreteras (IRF) ha concedido a la autovía el premio *Global Road Achievement Award* en la categoría de mitigación ambiental.

en la revisión de los potenciales impactos del proyecto y en la mediación entre los condicionantes ambientales y los promotores del proyecto.

Los estudios de caso que figuran aquí ofrecen una serie de conclusiones. Así, al menos en estos proyectos, las preocupaciones en materia de biodiversidad y los fenómenos de conectividad que la mantienen no están hoy bien integradas en el diseño de los proyectos, incluso considerando los procedimientos nacionales de EIA. En segundo lugar, las autoridades ambientales nacionales, por sí mismas, no han podido garantizar la

integración adecuada entre las escalas mencionadas de la EIA y la EAE.

En España, Andalucía contempló dos proyectos importantes propuestos para recibir financiación de la UE. Estos proyectos amenazaban con los impactos más notables en la biodiversidad y en la Red Natura 2000: la presa de La Breña II y la autovía A-381 Jerez-Los Barrios. En ambos casos, tras las protestas de las ONG y largos debates con la Comisión Europea, las autoridades españolas ofrecieron medidas de compensación que permitieron aprobar la financiación de la UE. En el caso de la presa de La Breña II, la Comisión Europea

Recuadro 4.7 Medidas de compensación en materia de biodiversidad en el caso de la presa de La Breña II, España

La presa de La Breña se construyó en la década de 1960 cerca de la ciudad andaluza de Córdoba para aprovechar las aguas del río Guadiato para el riego, sobre todo, en época estival. La presa amplía cuatro veces la infraestructura existente, pero inundará terrenos con alcornoques, almendros y hábitats de monte mediterráneo donde habita el lince ibérico, considerado el mamífero más amenazado de Europa. La presa inundaría en particular uno de los últimos corredores biológicos entre las poblaciones fragmentadas de este felino. Los ecologistas advirtieron sobre la amenaza de que esta especie llegase a extinguirse.

Las laderas que configurarían la presa son un espacio Natura 2000 del Parque Natural Sierra de Hornachuelos (alrededor del 1% del Parque se inundaría), además de un espacio protegido para aves y parte de una Reserva de la Biosfera de la UNESCO. Se han introducido conejos criados para que sirvan de presa a los linces, como medida para paliar su desaparición.

En 1999, los ecologistas españoles solicitaron al Parlamento Europeo y a la Comisión el bloqueo de la presa, argumentando que la zona de Córdoba ya contaba con alrededor de 15 presas, que se perdían cantidades importantes de agua sólo por fugas y que las medidas de conservación podrían ahorrar el agua que posteriormente podría destinarse al abastecimiento.

La Comisión Europea emprendió acciones legales contra España por la posible infracción de la Directiva hábitats. Por su parte, las autoridades españolas hicieron hincapié en que existían imperativos de interés público para construir la presa y, finalmente, propusieron un conjunto importante de medidas compensatorias, de conformidad con el Artículo 6, apartado 4, de la Directiva. En diciembre de 2004, la CE cerró el procedimiento de infracción, aprobó la presa y accedió a la cofinanciación comunitaria de este proyecto con cargo al FEDER.

El coste total estimado del proyecto asciende a unos 292 millones de euros, de los que el 50% se financiará con cargo al FEDER y el resto de la ayuda se obtendrá de los cánones de utilización (unas tasas que pagan principalmente los agricultores). La construcción del proyecto se inició en 2005. El coste estimado de las medidas de mitigación asciende a unos 30 millones de euros, es decir, el 10% del total, e incluyen las siguientes acciones:

- mejora de hábitats en 15 lugares que abarcan en total 2.000 ha dentro y en los alrededores del Parque Natural de los Hornachuelos para rehabilitar las zonas inundadas;
- aumento de la población de conejos para garantizar la alimentación de los linces;
- estudios científicos; y
- construcción de un centro de acogida de visitantes y un vivero de plantas.

Los fondos destinados a las medidas compensatorias se utilizarán durante más de 20 años para garantizar la continuidad del trabajo y las tareas de vigilancia.

estableció contingentes estrictos para la aprobación del proyecto (Recuadros 4.6 y 4.7).

También en España, en un caso de Galicia, otro ejemplo lo ofrecen los parques eólicos dentro de espacios Natura 2000. De los 135 parques eólicos existentes en 2006, 35 estaban situados en espacios propuestos para su inclusión en la Red Natura 2000. Tanto Galicia como Andalucía están revisando esta cuestión, con el indicador «parque eólico» en espacios importantes para las aves.

4.6 Efectividad del gasto

En relación con las entradas, en el ciclo 2000–2006, dos regiones del Objetivo 1 en Italia parecen haber dedicado buena cantidad de recursos a la protección de la biodiversidad. Sin embargo, no se encuentran disponibles datos ni indicadores de vigilancia en Italia para poder vincular el gasto de los Fondos

Estructurales con la biodiversidad. El análisis propone, pues, introducir un indicador de recursos para respaldar los espacios Natura 2000 basado en los recursos destinados a los municipios en los que los espacios Natura 2000 abarquen un 75% o más de su territorio. Es necesario revisar el indicador propuesto y garantizar su precisión para evaluar la ayuda de los Fondos Estructurales destinada a la biodiversidad y su valor, de forma que pueda utilizarse en otros países.

El análisis revela que las regiones italianas respaldaban la conservación de la biodiversidad, en particular, a través de medidas estipuladas en los Programas Operativos relacionadas con las llamadas en Italia «redes ecológicas» y a través de los Programas Territoriales Integrados (PTI). La revisión del gasto en Campania plantea dos preocupaciones específicas. En primer lugar, cabe destacar que una pequeña cuota del presupuesto previsto para las «redes ecológicas» se destinó a la protección de la biodiversidad como tal. La cuota principal de estos recursos se dedicó a

promover el turismo, construir instalaciones para los turistas y estimular el desarrollo de puestos de trabajo y pequeñas empresas vinculados a espacios naturales. En principio, estas actividades pueden respaldar la biodiversidad mediante actividades de desarrollo sostenible vinculadas a la calidad de los espacios protegidos.

La segunda preocupación se basa en que a finales de 2006 solo se había utilizado una cuota reducida de los recursos asignados a Campania para las «redes ecológicas». Esto sugiere que la región experimentó dificultades con la capacidad de absorción de este ámbito del gasto (véase el Capítulo 6 en relación con la capacidad de absorción).

Al mismo tiempo, el análisis revela que, incluso aunque la ayuda de los Fondos Estructurales destinada a la protección de la biodiversidad en Campania era baja, se puede comparar con el nivel de ayuda prestado por el programa LIFE-Naturaleza.

El análisis no permite sacar ninguna conclusión general sobre la efectividad del gasto de los Fondos Estructurales en materia de protección de la biodiversidad. Por su parte, los estudios de caso de Andalucía muestran quizá ejemplos válidos de proyectos orientados a la protección de la biodiversidad que han recibido ayuda con cargo a los Fondos Estructurales.

No existen estudios de caso similares en Campania y la región ha aplicado indicadores de mala calidad para las salidas, los resultados y los impactos de sus medidas basadas en las «redes ecológicas». En muchos casos, las entradas (por ejemplo, el número de proyectos que han recibido ayudas) se utilizan para las salidas. Por tanto, los indicadores no hacen ningún seguimiento de los impactos en materia de biodiversidad.

4.7 Balance

El gasto realizado en Italia en el marco de sus «redes ecológicas» y de los PTI ha pretendido combinar la conservación de la naturaleza, el paisaje y el patrimonio arquitectónico con el desarrollo económico. Los objetivos estratégicos, planteados para las «redes ecológicas» y para los PTI reflejan las recomendaciones de la Comunicación de la UE sobre biodiversidad de 2006 y su Plan de acción. Estas recomendaciones instan a los usuarios a integrar la biodiversidad en el desarrollo territorial.

La mayoría de las regiones italianas de Objetivo 1 han sido lentas para gastar los recursos de los Fondos Estructurales en las «redes ecológicas» y en los PTI. Los PTI crean un elemento adicional de planificación y coordinación para un sistema bastante inflexible de administración pública. En términos algo

distintos, el esfuerzo por desarrollar los PTI se sirve fundamentalmente del gasto de los Fondos Estructurales como un mecanismo para llevar a cabo el desarrollo y la planificación territorial. Aparentemente, este esfuerzo soluciona una necesidad; de hecho, cuando funciona bien, se pueden crear sinergias con otros ejercicios de planificación, como los planes socioeconómicos que los Parques Nacionales italianos han de desarrollar.

En el ciclo 2000–2006, las regiones italianas del Objetivo 1 sufrieron dificultades con la programación, la planificación y el lanzamiento de medidas para sus «redes ecológicas» y los PTI. A pesar de estas dificultades, en el nuevo ciclo no se pueden dejar de lado las inversiones realizadas ni la experiencia adquirida: estas lecciones deben servir para impulsar el uso de los recursos de los Fondos Estructurales para proteger la biodiversidad, garantizando así que Italia aplique el Plan de Acción sobre la Biodiversidad. Para mejorar el gasto en el ciclo actual, los gobiernos italianos tanto nacionales como regionales deben cooperar con una evaluación detallada de los éxitos, las dificultades y los resultados obtenidos en el período 2000–2006.

En Campania, los Fondos Estructurales ofrecen al menos tanto apoyo financiero para la protección de la biodiversidad como el programa LIFE-Naturaleza, pero es preciso emprender aún más acciones. Estos dos programas de financiación de la UE tienen objetivos diferentes: en particular, el programa LIFE se centra en proyectos piloto innovadores. Sin embargo, la comparación revela que los Fondos Estructurales tienen una función potencialmente importante que desempeñar en apoyo a la biodiversidad.

Los recursos asignados a la conservación de la naturaleza y a la protección de la biodiversidad en el ciclo 2007–2013 refuerzan este mensaje, pero no parece suficiente y es necesario insistir en los objetivos cuantitativos y en los integrados, de forma que los impactos positivos en la biodiversidad también puedan surgir a raíz de intervenciones cuyo enfoque no recaiga directamente en los objetivos propios del ambiente.

La experiencia del caso de Campania, donde el gasto en las «redes ecológicas» ha sido lento, sugiere que esta región y otras partes de la UE pueden tener dificultades con la capacidad de absorción en este ámbito del gasto. Por ejemplo, los proyectos destinados a la conservación de la naturaleza y la protección de la biodiversidad normalmente son pequeños en comparación con los de infraestructuras como las plantas de tratamiento de aguas residuales, pero, sin embargo, precisan un proceso de elaboración minucioso. El uso de recursos en este sector puede, pues, plantear más dificultades.

Para solucionar estos problemas y garantizar que los Fondos Estructurales respalden proyectos de calidad en este ámbito, los miembros del pleno de la ENEA y otros organismos deben plantear el lanzamiento de una iniciativa plurianual para intercambiar buenas

prácticas entre los Estados miembros. La iniciativa debe incluir programas de cooperación transfronteriza e Interreg, ya que estos también pueden apoyar la biodiversidad, además de los programas del Objetivo 1. El objetivo general consistirá en ayudar a los Estados miembros a aplicar las recomendaciones para los Fondos Estructurales y de Cohesión incorporadas en el Plan de acción sobre la biodiversidad de 2006.

Parece ser que ya existe un ejemplo de tal iniciativa en el ámbito de la energía, como es el caso de los proyectos BACCHUS y PromoScene, que han promovido el gasto efectivo de los Fondos Estructurales para las energías renovables y la eficiencia energética. Estos proyectos energéticos ofrecen un modelo posible, ya que los desarrollan los organismos públicos de energía y, además, pretenden impulsar el uso de los Fondos Estructurales en proyectos innovadores en términos de energías renovables y eficiencia energética. Los promotores tendrán que identificar los recursos. Una posibilidad consiste en utilizar una combinación de recursos nacionales, con Fondos Estructurales y ayuda del programa LIFE.

El estudio de caso de Campania indica que el sistema de códigos de intervención de la UE utilizado durante el período 2000–2006 es demasiado amplio y no permite vigilar los impactos correctamente. Es necesario plantearse una revisión de esta clasificación o, al menos, la creación de un sistema de códigos de subcategorías, determinado a escala europea o nacional. Los indicadores de Campania para las medidas de sus «redes ecológicas» no muestran de forma precisa resultados ni impactos relacionados con la biodiversidad. Esto significa que, sobre todo en el caso de Italia, es necesario trabajar más en este sentido para poder identificar buenos indicadores para financiar la protección de la biodiversidad con cargo a los Fondos Estructurales.

Austria utiliza indicadores para la vigilancia de proyectos para hacer un seguimiento de los potenciales impactos en el caso del ambiente, incluida la biodiversidad. En este sentido, hay otros Estados

miembros que deberían tener en cuenta este sistema. El enfoque es laborioso, pero el proceso de recopilación y revisión de la información reducirá a nivel de proyecto el objetivo de la UE de integrar las consideraciones ambientales en el gasto de los Fondos Estructurales. Según el Artículo 17 de la Directiva hábitats, los Estados miembros están utilizando un conjunto común de indicadores para informar del estado de los espacios Natura 2000.

Los Estados miembros han asumido compromisos para ampliar las redes europeas de transporte, en particular, mediante el programa de la RTE-T. En este sentido, se considera que los Fondos Estructurales son una fuente de financiación importante para poder desarrollar este trabajo. Los estudios de caso presentados en este informe revelan estos proyectos pueden suponer riesgos significativos para la biodiversidad. En algunos casos, las revisiones de los proyectos que ha realizado la Comisión Europea han modificado los diseños de los proyectos para mitigar estos riesgos.

Por otra parte, los Fondos Estructurales y de Cohesión respaldan proyectos que son potencialmente nocivos, aunque, en otro sentido, este apoyo ofrece un impulso potencial que, de otro modo, no podría existir. No obstante, la Comisión Europea debe considerar formas de fortalecer este impulso. Para ello, podría considerar tres propuestas:

- Podría apartarse una pequeña cuota de los recursos de los fondos para permitir que la Comisión realice revisiones independientes de los impactos potenciales de grandes proyectos.
- La Comisión podría elaborar directrices sobre buenas prácticas para mitigar los impactos ambientales del transporte y otros proyectos de infraestructuras; éstas podrían establecer criterios para las revisiones independientes.
- En el caso de los proyectos de infraestructuras aprobados, la Comisión debería garantizar la disponibilidad y uso de los recursos de los Fondos Estructurales para cubrir los costes adicionales en los que se incurra a efectos de prevenir y reducir los impactos negativos para la biodiversidad.

5 Energía

5.1 Introducción y contexto

Este capítulo se centra en la eficiencia energética y la energía renovable. Aunque la legislación de la UE apenas regula directamente estas dos áreas, sí que cuenta con objetivos políticos ambiciosos al respecto⁽⁷⁴⁾.

En la Estrategia de Gotemburgo sobre desarrollo sostenible adoptada por la UE en 2001, el cambio climático y la energía se consideraron como áreas prioritarias de acción. En el Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente (6PAMA) y en documentos posteriores⁽⁷⁵⁾ se establecieron una serie de objetivos sobre el uso de la energía renovable y la eficiencia energética:

- las energías renovables deben producir el 22% de la energía eléctrica y el 12% de la energía total de la UE;
- debe fomentarse la eficiencia energética.

La Estrategia de Gotemburgo y el 6PAMA surgieron después de que se hubiera iniciado el ciclo de gasto del período 2000–2006 relativo a los Fondos Estructurales y de Cohesión y después de que se hubieran elaborado los programas operativos. Aunque en algunos documentos políticos anteriores de la UE ya se pedía un mayor uso de la energía renovable y una mejora de la eficiencia energética, en este periodo inicial estas áreas no parecían ser prioritarias.

En marzo de 2007, el Consejo Europeo acordó una serie de objetivos ambiciosos para el año 2020 con el fin de combatir el cambio climático, junto a un Plan de Acción Energético para el período 2007–2009. Esta decisión se basa en dos documentos clave de la Comisión Europea: el Libro Verde de 2006, Estrategia europea para una energía competitiva, sostenible y segura, y la Comunicación de 2007 (COM(2007)1) sobre una nueva política energética para Europa. El objetivo del segundo documento consiste en iniciar una transición hacia una economía de bajo consumo energético, al mismo tiempo que se garantiza la seguridad y la sostenibilidad del suministro. En dicha Comunicación se presenta

un conjunto completo de medidas sobre políticas energéticas europeas⁽⁷⁶⁾.

Entre los objetivos clave se incluyen:

- crear un mercado interior competitivo en materia de energía y garantizar la seguridad del suministro;
- reducir la emisión de gases de efecto invernadero al menos un 20% para el año 2020 como parte de la estrategia de la UE para limitar el cambio climático (COM(2007)2);
- reducir el consumo de energía en un 20% para el año 2020 como se establece en el Plan de Acción para la Eficiencia Energética (2007–2012);
- incrementar hasta un 20% la proporción de energías renovables en el mix energético global para 2020 según lo estipulado en el Plan de trabajo de energías renovables de la UE;
- desarrollar nuevas tecnologías energéticas.

Aunque algunos de estos objetivos ya aparecían en documentos políticos anteriores de la Comisión y de la UE, el Consejo otorgó mayor prioridad a estos objetivos políticos de la UE.

La cuota de energía renovable en lo relativo al abastecimiento de energía primaria total varía considerablemente entre los diferentes Estados miembros de la UE. De hecho, los tres países seleccionados para los estudios de casos se encuentran en la parte más alta de la escala: las fuentes de energías renovables proporcionan un 15% del suministro de energía en Austria y más del 10% en Italia y España (véase el Mapa 5.1).

Argumentación sobre la eficiencia energética y la energía renovable

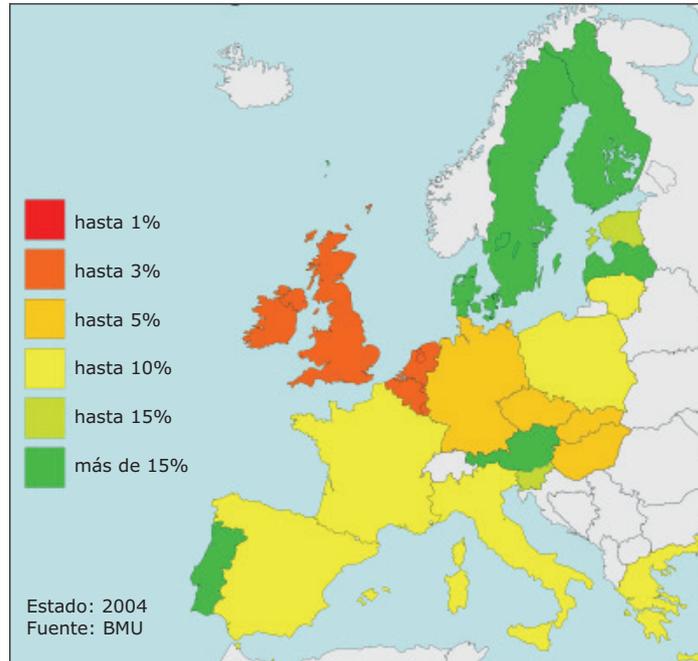
Durante el ciclo comprendido entre 2000 y 2006, la financiación de la eficiencia energética y la energía renovable no resultaba una prioridad para los Fondos Estructurales y de Cohesión. En España, los compromisos ascendieron solo al 0,2% de los recursos de los Fondos Estructurales, según lo estipulado en los

⁽⁷⁴⁾ Un texto legislativo importante, sobre todo en cuanto al apoyo público de este ámbito, es la Directiva 2001/77/CE relacionada con la promoción de la electricidad a partir de fuentes energéticas renovables en el mercado interior de la electricidad.

⁽⁷⁵⁾ Entre los documentos y la legislación clave sobre eficiencia energética se incluyen: Planes de Acción para la Eficiencia Energética 2000–2006 (COM(2000)247) y 2007–2012 (COM(2006)545); el Libro Verde sobre Eficiencia Energética (COM(2005)265); el programa Energía inteligente — Europa 2007–2013; y el Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables (COM(2006)583). Entre las cuatro políticas y la legislación sobre energías renovables se incluyen: Plan de trabajo sobre las energías renovables (COM(2006)848); Directiva 2001/77/CE relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables; Plan de acción sobre la biomasa (COM(2005)628); Estrategia de la UE para los biocarburantes (COM(2006)34); Directiva 2003/03/CE relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte; así como el programa Energía inteligente — Europa y el Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables mencionados anteriormente.

⁽⁷⁶⁾ Como una de las medidas de aplicación, a principios de 2008 la Comisión Europea presentó una propuesta para el desarrollo de una directiva sobre fomento de la energía generada a partir de fuentes de energías renovables.

Mapa 5.1 Cuota de las energías renovables respecto al consumo de energía primaria en los Estados miembros de la UE25 en 2004



Fuente: BMU, 2007: «Erneuerbare Energien in Zahlen — nationale und internationale Entwicklun», Berlín, 2007.

Códigos de intervención para la energía renovable y la eficiencia energética.

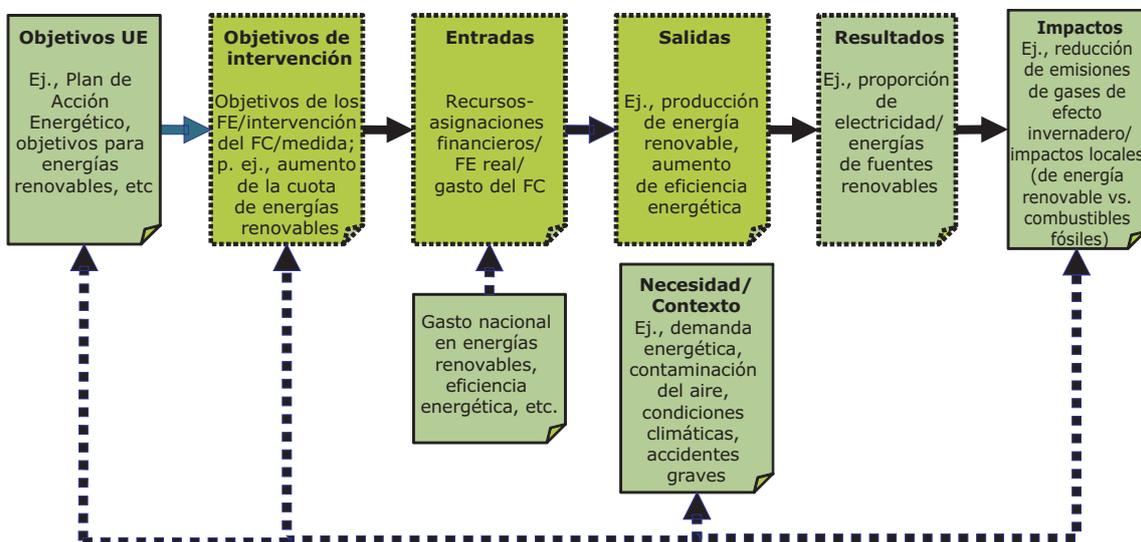
En Italia, el nivel era ligeramente superior (0,7%), mientras que Austria comprometió más de un 1,1%, convirtiéndolo en una cuestión de mayor prioridad. Además, este último país asignó recursos adicionales a las categorías de gastos para ayudar a empresas con tecnologías ambientales.

En principio, en una evaluación básica de la efectividad del gasto en este ámbito, se comparan los gastos con

los resultados en términos de nueva capacidad de producción o en términos de eficiencia energética. En la Figura 5.1 se ilustra un esquema de actuación ideal para la evaluación en materia de energía renovable.

Los datos varían entre los tres países objeto de los estudios de caso. En particular, Austria es el único país que cuenta con datos tanto de energía renovable como de eficiencia energética con resultados proyectados en términos de nueva capacidad instalada y, específicamente, sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Figura 5.1 Esquema de actuación sobre la energía renovable



Fuente: AEMA, 2008.

El análisis de la situación en Austria comienza con los datos relativos al gasto en cuatro categorías de códigos de intervención de la UE:

- 152 Tecnologías más respetuosas con el medio ambiente, tecnologías energéticas económicas y limpias (ayudas para grandes empresas);
- 162 Tecnologías más respetuosas con el medio ambiente, tecnologías energéticas económicas y limpias (ayudas para pequeñas empresas y empresas familiares);
- 332 Energía procedente de fuentes renovables;
- 333 Eficiencia energética, cogeneración y control energético.

Austria utiliza una cuota de recursos notable relacionada con los dos primeros códigos de gastos con el objetivo de ayudar a las empresas en materia de eficiencia energética y energía renovable.

Los datos relacionados con el gasto se comparan con los resultados de los proyectos. En Austria, todos los proyectos de los Fondos Estructurales proporcionan datos sobre diferentes aspectos como, por ejemplo:

- producción de energía solar y de biomasa en MJ/año;
- reducción de emisiones de CO₂.

Estos datos se pueden comparar con el incremento total de la energía renovable con el fin de estimar la cuota de la nueva capacidad financiada con cargo al gasto de los Fondos Estructurales.

Los proyectos de los Fondos Estructurales desarrollados en Austria no ofrecen información sobre la reducción global en el uso de energía. Sin embargo, sí proporcionan los siguientes datos:

- reducción del uso de combustibles fósiles en MJ/año;
- reducción de emisiones de CO₂.

En los casos de Italia y España, se dispone de datos financieros sobre los gastos de los Fondos Estructurales en energía renovable y eficiencia energética:

- 332 Energía procedente de fuentes renovables;
- 333 Eficiencia energética, cogeneración y control energético.

Sin embargo, no hay muchos datos disponibles sobre los resultados, por lo que es complicado realizar una

comparación con el aumento total de los gastos de los Fondos Estructurales.

Por último, cierta información proviene del proyecto Promo Scene que promueve el uso innovador de los recursos de los Fondos Estructurales para la energía renovable y la eficiencia energética. Aunque este proyecto todavía se encuentra en curso, ya se pueden extraer algunas conclusiones basadas en los resultados iniciales sobre diferentes enfoques para mejorar la eficiencia energética y el uso de energía renovable.

5.2 Estudio del caso de Austria

Contexto político⁽⁷⁷⁾

Austria ha apoyado firmemente el uso de energía renovable y la eficiencia energética. Desde la década de 1980, los proveedores de energía renovable han aportado sistemáticamente más del 20% del consumo bruto de energía. La mayor parte de esta producción procedía de dos fuentes: la energía hidroeléctrica y la biomasa, especialmente para calefacción⁽⁷⁸⁾. En 2006 en Austria, las fuentes renovables generaban el 22% de la energía del país y aproximadamente la mitad de este total provenía a partes iguales de la energía hidroeléctrica y la biomasa.

Actualmente, el 65% de la producción interna de electricidad procede de fuentes renovables⁽⁷⁹⁾. Como resultado, Austria cuenta con uno de los niveles más bajos de emisión de CO₂ por PIB en Europa. En las últimas décadas, Austria ha establecido una serie de objetivos ambiciosos respecto a la energía renovable y la eficiencia energética.

Desde 2003, la ley nacional Green Electricity Act (Ley de electricidad verde) incentiva la producción de electricidad a partir de fuentes renovables mediante tarifas reguladas que garantizan un entorno económico favorable⁽⁸⁰⁾. Las tarifas reguladas son consecuencia del ahorro en el consumo de combustibles fósiles. El segundo indicador es particularmente útil porque proporciona resultados directamente relacionados con el objetivo político de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Estos dos indicadores están estrechamente relacionados, ya que las reducciones en las emisiones de CO₂ se financian de dos modos: por una parte, los distribuidores y comercializadores de electricidad deben adquirir una cuota determinada de electricidad procedente de fuentes de energía renovable a un precio fijo⁽⁸¹⁾ y, por otra, los consumidores deben pagar un suplemento sobre la tarifa de red. La

⁽⁷⁷⁾ Casi toda la información de esta sección la ha proporcionado Gottfried Lamers, Ministerio Federal de Agricultura, Bosques, Medio Ambiente y Gestión del Agua de Austria (comunicaciones personales: abril y mayo de 2008).

⁽⁷⁸⁾ www.advantageaustria.org.

⁽⁷⁹⁾ www.globe-net.com.

⁽⁸⁰⁾ Dr Andrea Jamek, Agencia Austriaca de Energía, comunicación personal (marzo de 2007).

⁽⁸¹⁾ Actualmente 0,0647 euros por kilovatio-hora (EUR/kWh) en el caso de pequeñas centrales hidroeléctricas y 0,1033 EUR/kWh en el caso de otras fuentes renovables.

subvención original equivalía a un valor aproximado de 3.000 millones de euros.

Por ejemplo, el Programa de Ayudas a la Gestión Ambiental destinó más de 75 millones de euros a proyectos relacionados con el clima en 2006 y más de 80 millones de euros en 2007.

El programa klima: aktiv apoya los objetivos ambientales al potenciar la introducción de tecnologías y servicios ambientales. Se centra en cuatro ámbitos principales: la creación de energía y la eficiencia energética, el transporte y la movilidad, las actividades locales y regionales, y la energía renovable. Este programa distribuyó en torno a 7 millones de euros entre 22 proyectos en 2007. Por ejemplo, el programa klima: aktiv house ha desarrollado una serie de criterios para contar con viviendas de bajo consumo energético y gran confort; de esta manera, se ayuda a los *länder* de Austria, responsables del sector de la vivienda, a

mejorar los programas de incentivos y subvenciones para el aislamiento.

Los recursos privados también desempeñan una función importante en este sentido. Con el objetivo de mejorar la seguridad en el suministro, la industria eléctrica austriaca ha previsto invertir 11.500 millones de euros hasta 2015: la energía renovable y la eficiencia energética forman parte de los planes de inversión. El consumo total de energía de Austria ha aumentado regularmente desde la década de 1970. Esta tendencia continuó en el período comprendido entre 2000 y 2006, en el que experimentó un nuevo incremento del 18% (véase la Tabla 5.1).

La producción de energía renovable se ajusta, en gran parte, al ritmo con el que se incrementa el consumo de energía, por lo que su cuota se ha mantenido ligeramente por encima del 20% del total. En términos de valores absolutos, el consumo de energías

Tabla 5.1 Cuota de energías renovables respecto al consumo de energía total durante 2000–2006 en Austria (ktep)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Incremento medio anual |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------------|
| Consumo de energía total (nivel nacional) | 29.323 | 30.927 | 31.403 | 33.068 | 33.289 | 34.396 | 34.598 | |
| Consumo a partir de fuentes renovables | 6.941 | 7.052 | 7.115 | 6.618 | 7.135 | 7.335 | 7.758 | |
| Cuota de energías renovables/ consumo total | 23,7 % | 22,8 % | 22,7 % | 20,0 % | 21,4 % | 21,3 % | 22,4 % | |
| Incremento anual del consumo de energías renovables | | 111 | 63 | - 497 | 517 | 200 | 423 | 136 |

Nota: 1 ktep = 1 000 tep; 1 tep = 0,041868 TJ.

Fuente: Agencia Austriaca de Energía, 2007 (informe anual 2006, Viena).

Tabla 5.2 Ayudas de los Fondos Estructurales para la energía renovable y para la eficiencia energética por región (millones de euros)

| Región | Fondos de la UE | Cofinanciación nacional | Cofinanciación regional | Total |
|----------------------------|-----------------|-------------------------|-------------------------|-------------|
| Burgenland | 0,6 | 0,8 | 0,0 | 1,4 |
| Baja Austria | 4,2 | 4,7 | 0,3 | 9,2 |
| Alta Austria | 1,4 | 1,8 | 0,6 | 3,9 |
| Salzburgo | 1,0 | 1,3 | 0,0 | 2,4 |
| Estiria | 4,5 | 4,3 | 0,3 | 9,1 |
| Tirol | 2,1 | 2,1 | 0,9 | 5,1 |
| Vorarlberg | 1,4 | 1,3 | 0,6 | 3,3 |
| Baja Austria | 2,3 | 2,6 | 0,8 | 5,7 |
| Alta Austria | 1,2 | 1,2 | 0,2 | 2,6 |
| Salzburgo | 0,6 | 0,7 | 0,0 | 1,3 |
| Estiria | 0,3 | 0,3 | 0,0 | 0,7 |
| Tirol | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 1,2 |
| Vorarlberg | 0,4 | 0,4 | 0,0 | 0,8 |
| Compromisos totales | 20,6 | 22,0 | 4,0 | 46,6 |

Fuente: KPC, elaboración a cargo de AEMA/CTE-LUSI. (La primera vez que se enumeran las regiones, corresponde a energías renovables, y el segundo a la eficiencia energética)

renovables se ha incrementado desde 2000 a 2006 en 136 kilotoneladas equivalentes de petróleo (ktep) (o 5.671 terajulios [TJ]) al año.

Mientras que en Austria el consumo total de energías renovables ha aumentado desde la década de 1970, las cuotas de las fuentes individuales han experimentado algunos cambios. Por ejemplo, la cuota de energía hidroeléctrica pasó desde más del 60% del total de fuentes renovables a menos del 45% en 2004, mientras que la cuota de biomasa y biogás se ha incrementado desde un valor inferior al 3% en la década de 1970 a más del 25% en 2004.

Gasto de los Fondos Estructurales en energía renovable y eficiencia energética

Austria ha incentivado la energía renovable y la eficiencia energética con cuatro categorías de intervención. Las ayudas totales de estas categorías equivalen a más de 45 millones de euros; además, la cofinanciación nacional y regional proporcionó más de la mitad de este total (véase la Tabla 5.2), aproximadamente 5 euros por habitante. También debe tenerse en cuenta que la financiación de tecnologías más respetuosas con el medio ambiente en empresas incluía ayudas para proyectos en otros ámbitos, como la reducción de las aguas residuales⁽⁸²⁾. En total, las ayudas de los Fondos Estructurales cofinanciaron más de 1.000 proyectos. Los proyectos de las empresas

fueron cofinanciados por éstas y es posible que otros proyectos hayan recibido otro tipo de cofinanciación pública y privada.

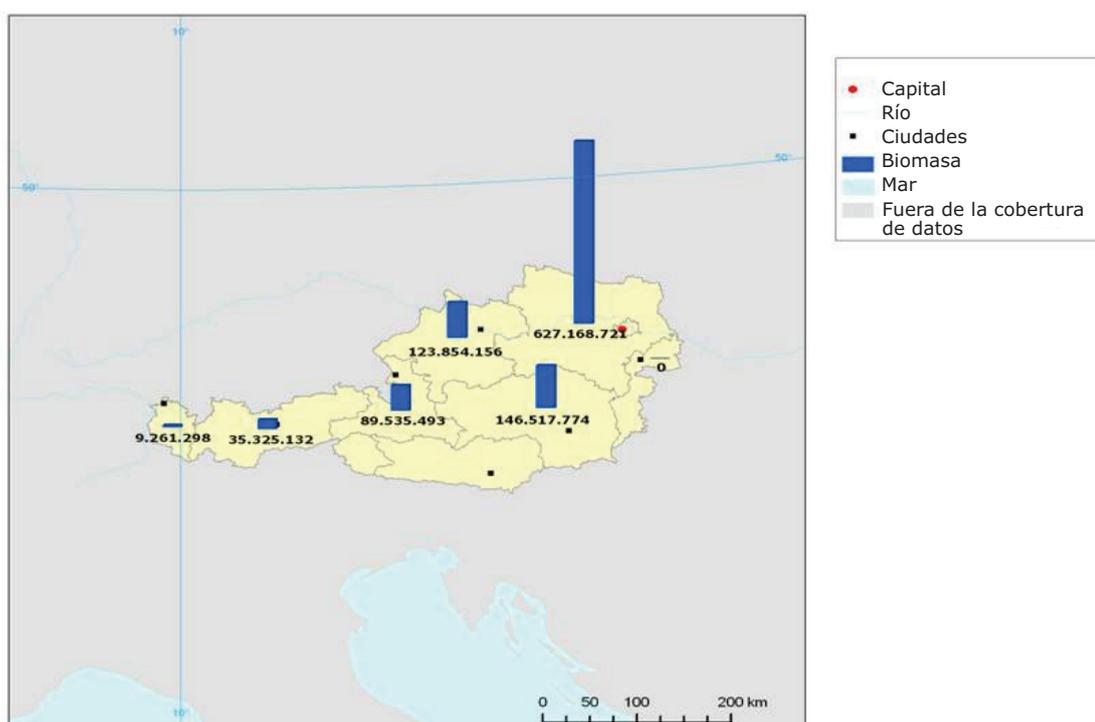
En comparación, las fuentes nacionales y regionales de Austria (esto es, cofinanciadas a escala nacional o regional sin tener en cuenta los recursos de los Fondos Estructurales de la Comunidad) dedicaron unos 300 millones de euros a apoyar proyectos relacionados con las energías renovables y la eficiencia energética. Por lo tanto, la financiación proveniente de los Fondos Estructurales equivale a aproximadamente al 15% de la financiación pública interior de Austria en este ámbito.

En la mayoría de los casos, se utilizan tanto los Fondos Estructurales como los recursos nacionales para cofinanciar proyectos, generalmente en el sector privado. Como subvención, en promedio, se aporta un 20% del coste de los proyectos.

Incremento de la energía renovable generada

El principal resultado en materia de energía renovable es el aumento del uso de la biomasa, incluido el uso para calefacción. En lo relacionado con la energía, el incremento de la producción a partir de biomasa representa cerca del 98% de la nueva capacidad de producción. Los proyectos financiados con los gastos de los Fondos Estructurales aportan un total de casi 1.000 millones de MJ/año en lo relativo a nueva producción a

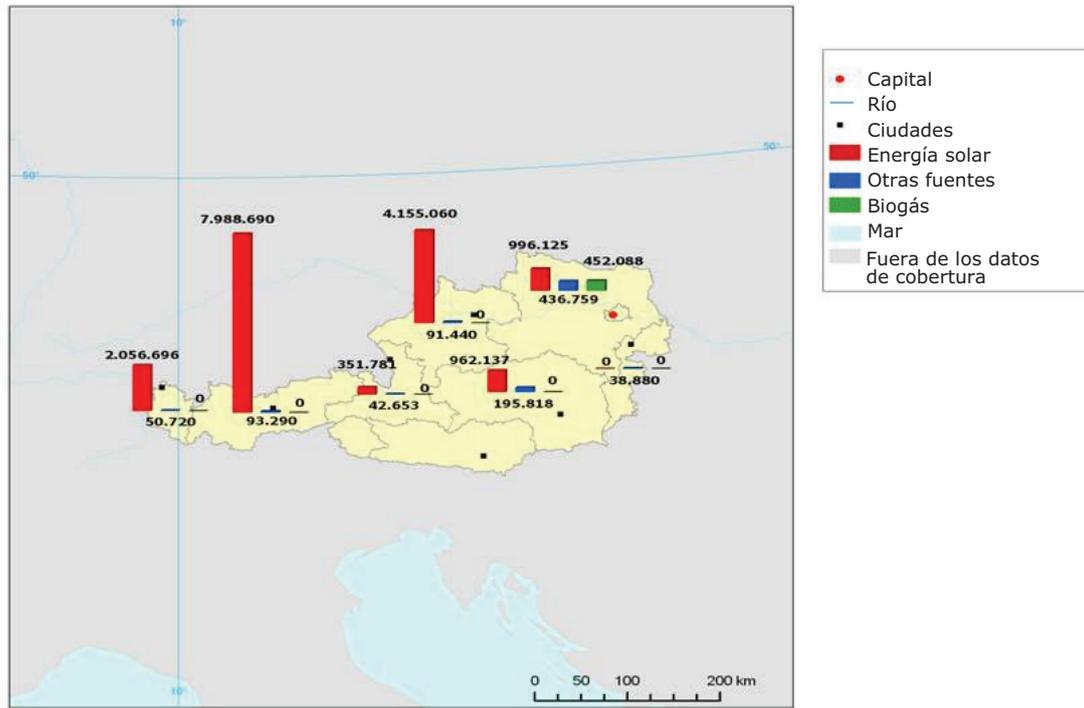
Figura 5.2 Incremento de la producción de energía a partir de biomasa mediante proyectos de los Fondos Estructurales en Austria (megajulios/ año)



Fuente: KPC, elaboración a cargo de AEMA/CTE-LUSI.

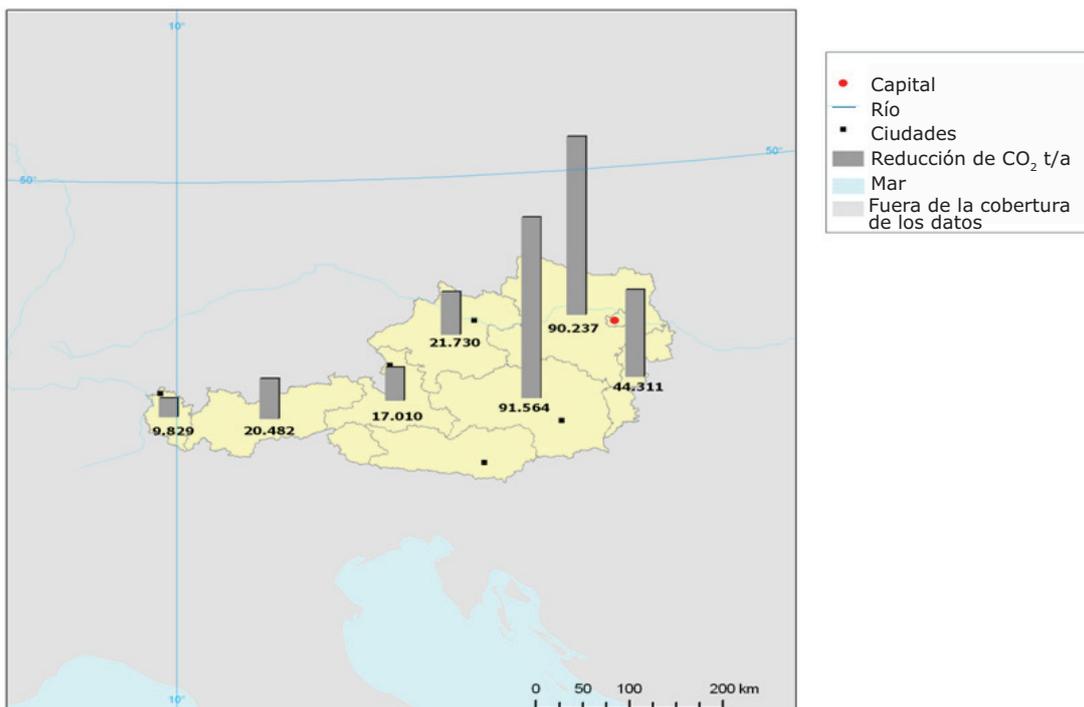
⁽⁸²⁾ No existen datos disponibles sobre las ayudas exclusivas a la eficiencia energética y la energía renovable en estos dos ámbitos.

Figura 5.3 Incremento de la producción de energía solar, biogás y otras fuentes energéticas mediante proyectos de Fondos Estructurales en Austria (megajulios/año)



Fuente: KPC, elaboración a cargo de AEMA/CTE-LUSI.

Figura 5.4 Resultados de los gastos de los Fondos Estructurales: reducción en Austria de las emisiones de CO₂ (toneladas/año)



Fuente: KPC, elaboración a cargo de AEMA/CTE-LUSI.

partir de biomasa (véase la Figura 5.2). Una sola región, Baja Austria, representaba casi el 60% de la nueva capacidad total.

En comparación, la nueva producción generada por la siguiente fuente de energía es bastante inferior: aproximadamente 16 millones de MJ por año de energía solar (véase la Figura 5.3). En el caso de esta fuente, la producción aumentó especialmente en Tirol y Alta Austria.

El biogás es la tercera área en cuanto a nueva producción de energía renovable. En este caso, los resultados son solo de unos 0,5 millones de MJ por año. En resumen, entre 2000 y 2006 los Fondos Estructurales financiaron la instalación de nueva capacidad de producción de energía renovable con un volumen total de 1.049 TJ. Esto representa aproximadamente el 18% de la nueva capacidad total de energías renovables durante este período⁽⁸³⁾.

Reducción de emisiones de CO₂

Los datos de vigilancia austriacos no proporcionan resultados independientes de los proyectos de eficiencia energética. Sin embargo, si se tienen en cuenta tanto la energía renovable como la eficiencia energética, los proyectos financiados con los recursos de los Fondos Estructurales sirvieron para reducir las emisiones de

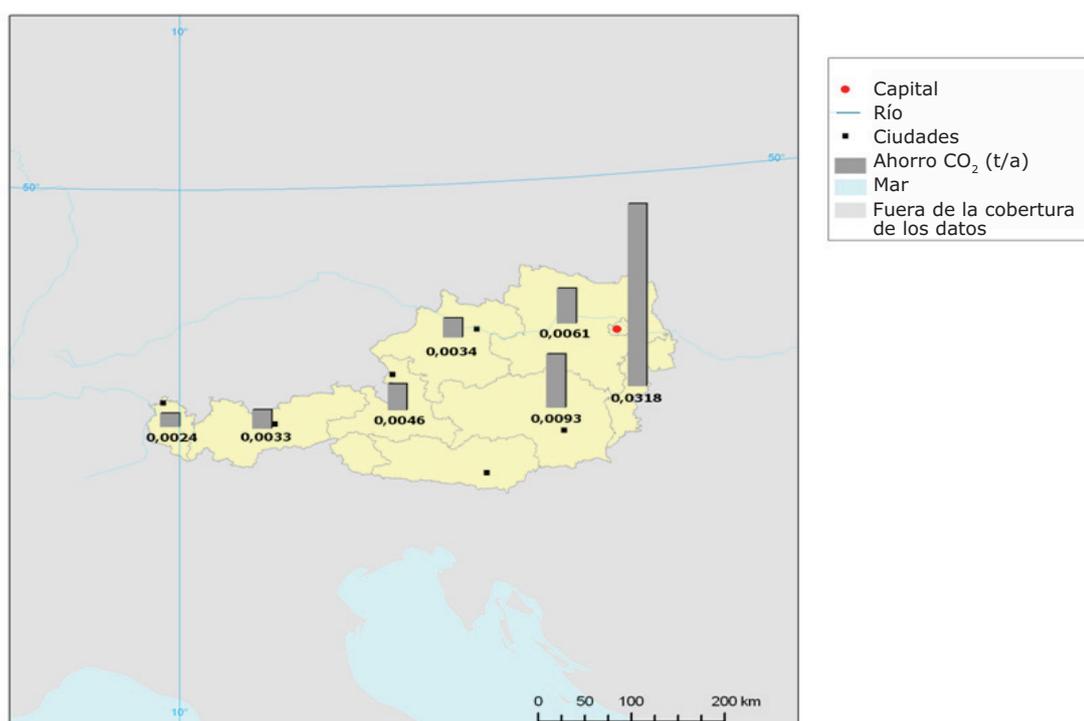
CO₂ en Austria en unas 300.000 toneladas por año (t/a). Las mayores reducciones se produjeron en dos regiones, Baja Austria y Estiria (véase la Figura 5.4).

Además, los datos también permiten presentar una perspectiva del ahorro en CO₂ por euro invertido del fondo. En este caso, los resultados muestran que el coste de la reducción de las emisiones de CO₂ (en toneladas por año) varía considerablemente de una región a otra (véase la Figura 5.5). Los costes son más bajos en Burgenland, la única región austriaca de Objetivo 1.

Una de las razones de estas diferencias puede ser que no toda la inversión se destina a proyectos de eficiencia energética y energía renovable. Como consecuencia, la cuota de las inversiones en energía y la cuota de otras tecnologías ambientales pueden variar de una región a otra. Otras diferencias como, por ejemplo, la financiación relativa de los proyectos solares y de biomasa, también pueden influir.

Un análisis adicional de los programas de gastos de las diferentes regiones podría proporcionar más resultados. En particular, el estudio que realizó la Agencia Internacional de la Energía (AIE) sobre Austria en 2007 en materia de energía mostró que las inversiones para reducir el CO₂ podrían ser más efectivas en eficiencia energética que en energía renovable. Sería conveniente revisar la cuota relativa de

Figura 5.5 Rentabilidad de la inversión de los Fondos Estructurales en términos de reducción de emisiones de CO₂ (toneladas/año)



Fuente: KPC, elaboración a cargo de AEMA/CTE-LUSI.

⁽⁸³⁾ Valor estimado según AEMA/ETC-LUSI. Este valor estimado se ha calculado de forma indirecta teniendo en cuenta el incremento del consumo total de energías renovables.

Recuadro 5.1 Ayudas de los Fondos Estructurales para la autonomía energética local

A finales de la década de 1980, la zona situada alrededor de Güssing, al sur de Burgenland, era una de las más pobres tanto del Estado como de Austria y, además, contaba con una elevada tasa de desempleo. En 1990, el municipio decidió alcanzar autonomía plena en relación con la energía y consiguió este objetivo una década más tarde, en parte, gracias a la ayuda recibida de los Fondos Estructurales. Actualmente este pueblo se autoabastece con energía renovable, principalmente con biomasa procedente de los bosques circundantes. Además, este proyecto creó nuevos puestos de trabajo a escala local.

los diferentes proyectos llevados a cabo en las regiones de Austria para evaluar y corroborar la conclusión establecida por la AIE.

En comparación, los gastos públicos nacionales y regionales de Austria destinados a energía renovable y eficiencia energética durante este período condujeron a una reducción estimada de las emisiones de CO₂ de 3 millones de toneladas por año. Por lo tanto, los Fondos Estructurales contribuyeron a reducir las emisiones totales de CO₂ de Austria en un 10% adicional.

Además, los Fondos Estructurales sirvieron para apoyar otros proyectos innovadores; por ejemplo, en Burgenland estos recursos ayudaron tanto a crear puestos de trabajo en una ciudad como a que se autoabasteciera en términos de energía (véase el Recuadro 5.1).

En general, según las autoridades austriacas, la inversión ha creado unos 2.600 puestos de trabajo y más de 150 millones de euros en rendimiento económico anual⁽⁸⁴⁾.

5.3 Estudio del caso de Italia

Contexto político⁽⁸⁵⁾

Italia cuenta con una de las intensidades energéticas (medidas en términos de energía utilizada por unidad de PIB) más bajas de los Estados miembros de la UE. La AIE afirma que, aunque las políticas que promueven

la eficiencia energética, muchas de ellas aplicadas por los gobiernos regionales, desempeñan un papel importante, las razones principales incluyen precios elevados de la energía y una ausencia relativa de industria pesada. La intensidad energética en Italia ha disminuido sistemáticamente en las últimas décadas; sin embargo, el consumo de energía de los hogares ha aumentado regularmente en torno a un 1% anual en la década de 1990, mientras que el uso de energía comercial ha crecido a gran velocidad, un 4% anual, aproximadamente.

En 2000, las fuentes de energía renovable solo generaban algo más del 5% del abastecimiento de energía en Italia. Casi toda la energía renovable procedía de dos fuentes: la energía hidroeléctrica y la geotérmica. En 2002, Italia pasó de contar con tarifas reguladas fijas para la energía renovable (un sistema que se había estado aplicando durante una década) a contar con un sistema basado en cuotas mínimas, y se esperaba que este último ofreciera una mejor relación coste-efectividad. Por otro lado, el gobierno facilitó subvenciones para el desarrollo de algunas fuentes renovables, incluidos unos 100 millones de euros para la energía solar fotovoltaica. Además, los biocombustibles recibieron una exención de los impuestos al consumo.

En 2005, la energía renovable había aumentado ligeramente a un valor apenas superior al 6% del abastecimiento total nacional. Fuentes como la energía eólica, la incineración de residuos municipales y la biomasa se habían convertido en nuevas fuentes clave de generación de energía eléctrica.

Tabla 5.3 Producción de electricidad a partir de fuentes renovables en Italia en 2005

| | Residuos municipales | Residuos industriales | Biomasa sólida primaria | Biogás | Geo-térmica | Hidro | Solar fotovoltaica | Eólica |
|---|----------------------|-----------------------|-------------------------|--------|-------------|--------|--------------------|--------|
| Generación bruta de electricidad (gigawattios hora [GWh]) | 2.619 | 170 | 2.166 | 1.197 | 5.324 | 42.927 | 31 | 2.344 |
| Cuota de fuentes renovables | 4,6% | 0,3% | 3,8% | 2,1% | 9,4% | 75,6% | 0,1,% | 4,1% |

Fuente: Estadísticas sobre energía de la AIE, www.iea.org (fecha de consulta: julio de 2009).

⁽⁸⁴⁾ Gottfried Lamers, Ministerio Federal de Agricultura, Bosques, Medio Ambiente y Gestión del Agua de Austria, presentación en abril de 2008 a la reunión de la Agencia Nacional Italiana para las Nuevas Tecnologías, la Energía y el Medio Ambiente (ENEA) (Ljubljana).

⁽⁸⁵⁾ La fuente principal de esta sección es: AIE, «Energy policies of IEA countries: Italy 2003 review» (Políticas energéticas de los países de la AIE: revisión de Italia de 2003), 2003.

Durante el período de 2000-2006, todas las regiones italianas de Objetivo 1 incrementaron su producción total de energía renovable. En conjunto, la producción de electricidad generada a partir de energía renovable aumentó por lo menos un 10% en seis regiones, desde unos 5.900 GWh/año en 2000 a más de 6.600 GWh/año en 2006 (véase Figura 5.6). Hay que tener en cuenta que estos datos no se pueden comparar directamente con los de Austria, ya que estos últimos cubren toda la energía mientras que en el caso de Italia solo hay datos disponibles sobre la producción de electricidad. También hay que tener en cuenta que es probable que el incremento real sea ligeramente superior, ya que no hay datos disponibles de todas las fuentes renovables en todas las regiones.

Entre el año 2000 y 2006, la producción de energía eólica aumentó considerablemente en varias regiones como Campania, Apulia y Cerdeña (no existen datos sobre la producción en 2000 de Basilicata y Sicilia). La producción a partir de biomasa se incrementó bruscamente en Apulia y Calabria. La producción de energía hidroeléctrica aumentó ligeramente en todas las regiones, excepto en Apulia y Sicilia.

En general, la energía solar generaba una parte mínima del mix energético: así, la energía solar representaba cerca del 0,01% de la electricidad generada en estas regiones en 2000. Aunque solo hay datos disponibles de dos regiones en 2006, el incremento parece ser mínimo. Se espera que el uso de energía solar térmica para calefacción de agua sea más generalizado que la producción de energía solar fotovoltaica.

En 2000, las fuentes de energía renovable proporcionaron en torno al 7,8% de la producción de electricidad en las seis regiones consideradas.

Aunque la energía renovable aumentó durante este período, la cuota respecto al total se redujo en un 7,1% aproximadamente en 2006 debido a un incremento todavía superior de la generación de electricidad procedente de combustibles fósiles.

De las seis regiones, la producción de energía renovable creció con más rapidez en Calabria y Basilicata (véase el Mapa 5.2).

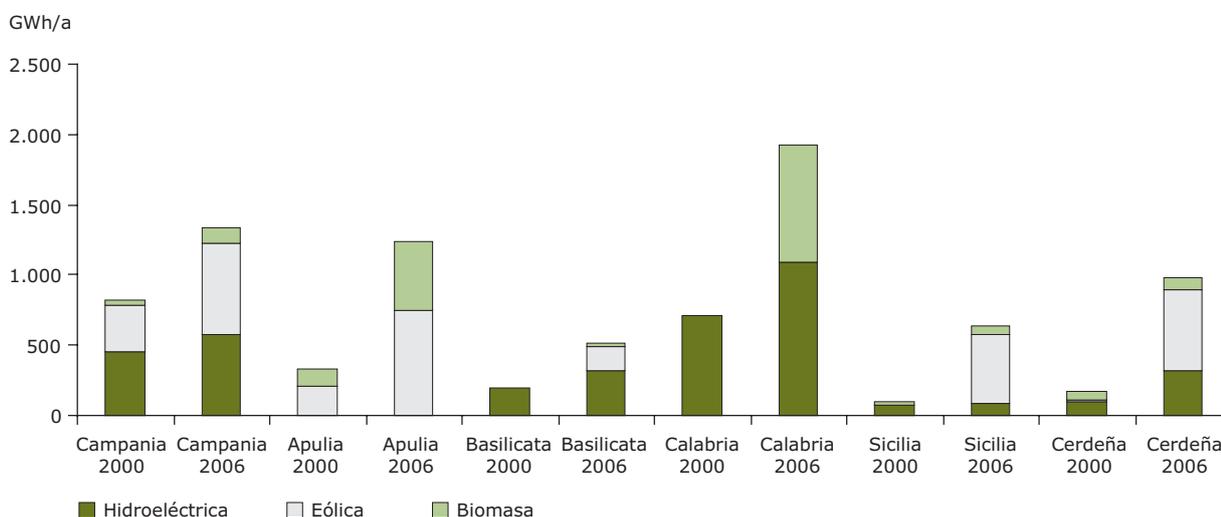
Gastos de los Fondos Estructurales en energía renovable y eficiencia energética

El Marco Comunitario de Apoyo de Italia para el período 2000-2006 identificaba dos objetivos principales en este sector: ayudas a la inversión en energía renovable y ayudas para mejorar la eficiencia y el ahorro energéticos. Este Marco indica que las ayudas deben implicar a asociaciones públicas y privadas.

En el ciclo 2000-2006, Italia comprometió cerca de 340 millones de euros de los recursos de los Fondos Estructurales para energía renovable en las seis regiones italianas de Objetivo 1, y 63 millones de euros adicionales para eficiencia de redes eléctricas y ahorro energético. En total, esto representa unos 20 euros *per cápita* en las seis regiones. En la Tabla 5.4 se muestra el desglose de estos compromisos regionales.

Cada región apoyaba una combinación diferente de campos energéticos. La energía solar recibió la mayor cuota de recursos y, en todas las regiones de Objetivo 1, excepto en Cerdeña, se financiaron proyectos solares. La mayoría eran proyectos de escasa envergadura con un importe medio de unos 20.000 euros. Sin embargo, solo dos regiones, Campania y Sicilia, primaron proyectos de energía eólica y su financiación convirtió a esta energía

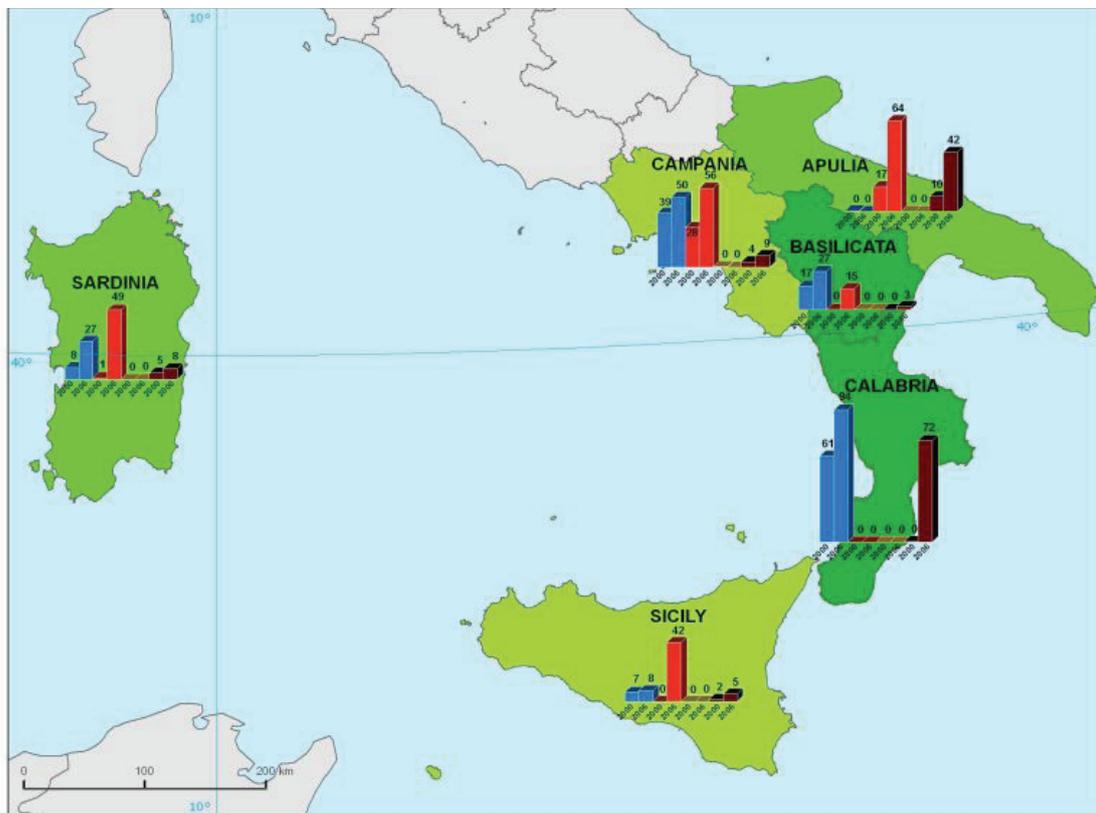
Figura 5.6 Producción de energía eléctrica renovable en las regiones italianas de Objetivo 1: 2000 y 2006 (gigavatio hora/ año)



Nota: La producción de electricidad a partir de energía solar es poco significativa.

Fuente: *Administrador del sistema energético*, elaboración a cargo de ISPRA.

Mapa 5.2 Incremento de la cuota de energía renovable en las regiones italianas de Objetivo 1: 2000 y 2006



Producción de energía a partir de fuentes renovables en las regiones de Objetivo 1, 2000 y 2006
 Incremento de la producción de energía a partir de fuentes renovables (exceso de demanda) 2000-2006. Los valores de las barras están en Ktep

Producción 2006/producción 2000

- Hidroeléctrica
- Biomasa
- Eólica
- Solar

Hasta el 3 %
 3-7 %
 7-16 %
 Fuera de la cobertura de los datos


 European Environment Agency 

Fuente: AEMA/CTE-LUSI y Ministerio de Sanidad, Italia.

Tabla 5.4 Gastos de los Fondos Estructurales en energía renovable y eficiencia energética en las regiones italianas de Objetivo 1 (compromiso presupuestario total, ciclo 2000-2006, millones de euros)

| Región | Biomasa | Eólica | Solar | Hidroeléctrica (especialmente pequeñas centrales) | Eficiencia de redes y ahorros energéticos | Presupuesto total |
|----------------------------|-------------|--------------|--------------|---|---|-------------------|
| Apulia | 20,9 | | 8,4 | | 2,9 | 32,1 |
| Basilicata | | | 14,7 | | 5,4 | 20,0 |
| Calabria | | | 29,6 | 1,8 | 43,7 | 75,0 |
| Campania | 27,5 | 71,8 | 20,2 | 0,5 | | 119,9 |
| Cerdeña | | | 20,2 | 19,9 | | 19,9 |
| Sicilia | 33,8 | 35,9 | 55,8 | | 11 | 136,6 |
| Presupuesto total | 82,2 | 107,7 | 128,6 | 22,1 | 63,0 | 403,5 |
| Número de proyectos | 14 | 19 | 6.303 | 5 | 282 | |

Fuente: Base de datos IGRUE-MONIT (31 de diciembre de 2006), elaboración a cargo de la Unidad de Evaluación de Inversiones Públicas (UVAL) del Ministerio de Desarrollo Económico (datos sobre el Código de intervención 332 sobre energía renovable y el 333 sobre eficiencia energética).

en la segunda fuente que recibía más ayudas. Una región, Calabria, dedicó la mayor cuota de las ayudas energéticas a proyectos de ahorro energético y eficiencia de redes⁽⁸⁶⁾.

Además, las regiones también aplicaron diferentes estrategias relativas a los tipos de proyectos según los planes establecidos en los programas operativos correspondientes. Por ejemplo, el programa de Sicilia preveía asistencia directa a las grandes, pequeñas y medianas empresas que instalaran una nueva capacidad, tanto en lo relativo a conexión a la red como al uso directo. Muchas regiones, entre las que se incluyen Basilicata y Calabria, planificaron la utilización de los fondos en campañas informativas. Pero, por lo general, las medidas originales proporcionaron planes de gastos redactados en términos muy amplios.

Muchas regiones italianas también utilizaron los recursos de los Fondos Estructurales para mejorar la eficiencia de la red eléctrica, por ejemplo, mediante la modernización de subestaciones. El programa de Calabria también asignaba recursos para la mejora de la red de gas natural de la región.

Aunque en la Tabla 5.4 solo se muestra información de los Códigos de intervención 332 y 333 sobre energía renovable y eficiencia energética, las regiones italianas de Objetivo 1 también han apoyado estos proyectos mediante otras líneas de gasto. En Sicilia, se introdujo una medida que prestaba ayudas a pequeñas y medianas empresas industriales y a mancomunidades

permitiendo que se financiaran una serie de inversiones ambientales, que van desde el tratamiento de aguas residuales hasta el uso de energía renovable. En Basilicata, se introdujo una medida relativa a la gestión de residuos que incluía actividades de valorización energética de residuos.

Las entidades públicas se encontraban entre los receptores de esta financiación. En Basilicata, los fondos sirvieron para financiar la instalación de paneles solares destinados a iluminar carreteras municipales. En Calabria, se instalaron paneles solares en las escuelas.

En Cerdeña, el gasto solo se registró en pequeños proyectos relacionados con la energía hidroeléctrica. Los fondos financian un total de cuatro proyectos que cuentan con una capacidad previsible de 44 MW. Por otra parte, el gasto de esta región destinado a financiar tecnologías ambientales para pequeñas y medianas empresas, mucho más reducido, incluye inversiones en energía como, por ejemplo, la instalación de paneles fotovoltaicos.

La mayoría de las regiones italianas de Objetivo 1 han sido lentas a la hora de aplicar los recursos de los Fondos Estructurales en energía renovable y eficiencia energética. A finales de 2006 las regiones habían gastado en promedio solo la mitad de los compromisos totales. Por ejemplo, Cerdeña había empleado menos del 10% de sus recursos y Campania menos del 20%. De hecho, esta última reasignó cerca del 20% de su presupuesto original para energía renovable a otras

Tabla 5.5 Capacidad de energía renovable financiada por los Fondos Estructurales en Calabria, ciclo 2000–2006

| | MW instalados (finales de 2006) | MW previstos (finales de 2008) |
|--------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Fotovoltaica | 2,4 | 0,03 |
| Energía eólica | | 4 |
| Minihidroeléctrica | 0,03 | 5 |
| Biomasa | | 15 |

Fuente: Región de Calabria, *Rapporto Annuale di Esecuzione 2006*.

Tabla 5.6 Proyectos de energía renovable financiados con cargo a los Fondos Estructurales en Campania, ciclo 2000–2006

| | Proyectos previstos | Proyectos finalizados (finales de 2006) | Proyectos en curso (finales de 2006) |
|----------------|---------------------|---|--------------------------------------|
| Solar | 220 | 61 | 256 |
| Eólica | 20 | 2 | 13 |
| Hidroeléctrica | 7 | 0 | 3 |
| Biomasa | 18 | 1 | 6 |

Fuente: Región de Campania, *Rapporto Annuale di Esecuzione 2006*.

⁽⁸⁶⁾ Debe tenerse en cuenta que la categoría de eficiencia de redes incluye la modernización de la red eléctrica y que no es posible aislar estos proyectos de las medidas de ahorro energético; por ejemplo, en el caso de hogares y empresas.

áreas de gasto de los Fondos estructurales. Solo la región de Basilicata había gastado más del 60% del total. De hecho, esta región aumentó los recursos de los Fondos Estructurales para el sector durante el transcurso del ciclo de gasto.

Resultados de la energía renovable y la eficiencia energética

Aunque no se dispone de información consolidada sobre los resultados de los gastos en energía renovable y eficiencia energética en Italia, sí existen informes anuales que ofrecen algunos datos. Calabria, por ejemplo, instaló 2,4 MW de paneles solares a lo largo de 2006 y su Programa Operativo (PO) prevé nueva capacidad también en otras áreas (véase la Tabla 5.5). Aunque estos datos, obtenidos del informe anual de la región de 2007, incluían planes del PO sobre nueva capacidad de energía eólica y de la biomasa, a finales de 2006 la región no había asignado ninguna partida a estas áreas.

Por tanto, parece que los Fondos Estructurales no ayudaron a que aumentara significativamente la capacidad de la energía renovable, al menos en lo que a 2006 se refiere. Por el contrario, el consumo total de energía renovable en Calabria aumentó considerablemente y, por ejemplo, solo el consumo de biomasa creció aproximadamente 800 GWh/a entre 2000 y 2006.

Los informes anuales de Campania ofrecen datos sobre el número de proyectos finalizados y en curso, pero no incluyen la capacidad generada; aunque esto no parece que sea un indicador de vigilancia para la región. Aunque, según los informes, a finales de 2006 se habían finalizado relativamente pocos proyectos, parece que todavía había muchos en curso (véase la Tabla 5.6). Esto coincide con el bajo nivel de gastos de la región en 2006, como se ha señalado anteriormente. Los datos que aparecen en la Tabla 5.6 parecen hacer referencia principalmente a pequeños proyectos.

5.4 Estudio del caso de España

Contexto político

El consumo de energía en España aumentó más de un 3% por año entre 1999 y 2004 (véase la Figura 5.7), aunque en 2006 disminuyó por primera vez un 1% con respecto a 2005. España importa la mayor parte de su combustible principalmente en forma de petróleo y gas natural.

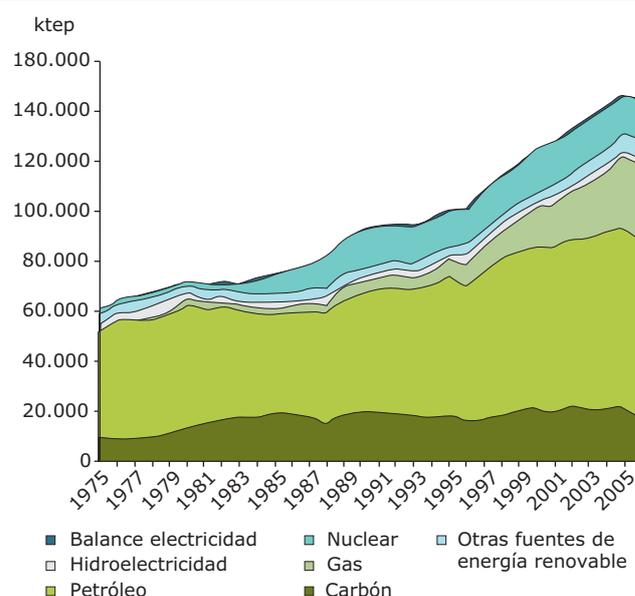
España ha elaborado varios documentos legales y políticos sobre energías renovables y eficiencia energética, siendo algunos de los más importantes el Plan Nacional de Energías Renovables (2005–2010), la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (2004–2012) y el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión (R.D. 1866/2004 y R.D.60/2005).

Con el objetivo de estimular la eficiencia energética y promover los biocombustibles, España creó un impuesto sobre varios hidrocarburos en 2002 para abordar los costes ambientales. Además, se han establecido incentivos y precios regulados para fomentar el desarrollo de la energía renovable. Un ejemplo puede ser la reducción del 50% del impuesto de sociedades para aquellas empresas que se encuentren alejadas de zonas densamente pobladas y que utilicen energía renovable o sistemas de cogeneración. Según el Plan Nacional de Energías Renovables, los incentivos fiscales junto con las ayudas a la inversión han servido para promover el desarrollo de fuentes renovables como las pequeñas centrales hidroeléctricas, turbinas eólicas y la producción de biogás. Sin embargo, en el caso de otras áreas los incentivos no han ayudado a estimular la inversión.

Sin embargo, a pesar de producirse un incremento anual de 2.200 ktep en la producción de energía renovable desde 1999 a 2004, la contribución del sector al abastecimiento de energía primaria solo aumentó de un 5% a un 6,5% durante este período. En 2006, la energía renovable proporcionó el 19,1% del consumo total de electricidad. Según el Plan de Energías Renovables de España de 2005 estas fuentes debían proporcionar el 12% del suministro de energía primaria total y el 30% de la electricidad para 2010.

En el pasado, la producción de energía renovable en España había dependido en gran medida de la energía hidroeléctrica y, por lo tanto, de la disponibilidad de agua. Por ejemplo, en 2004, la producción se redujo en torno a un 7% con respecto al año anterior debido a la

Figura 5.7 Evolución del consumo energético interno en España desde 1975 hasta 2006



Fuente: Observatorio de la sostenibilidad en España, 2007, Sostenibilidad en España 2007, disponible en: <http://sostenibilidad-es.com/Observatorio+Sostenibilidad/esp/PubInd/InformeAnual/>.

escasez de agua. Sin embargo, al diversificar España sus fuentes renovables, la energía hidroeléctrica está perdiendo su liderazgo. De hecho, la producción de energía renovable aumentó en 2006 pesar de que las reservas hídricas se encontraban por debajo de la media.

Con este fin, para alcanzar los objetivos políticos se ha incrementado especialmente la producción de tres nuevas fuentes de energía renovable, a saber, la eólica, los biocombustibles y el biogás. Sin embargo, otras fuentes como las pequeñas centrales hidroeléctricas, el uso de biomasa y las plantas solares no han cumplido los objetivos del Plan Nacional de Energías Renovables⁽⁸⁷⁾.

Además, aunque se haya potenciado la energía renovable, el incremento del consumo de energía también ha supuesto un fuerte aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero en España: en 2003, dichas emisiones fueron un 40% superiores a los niveles de 1990, una cantidad que sobrepasa ampliamente el límite establecido en Kioto para España de un incremento del 15%.

Se calcula que el crecimiento de la energía renovable en España supondrá un ahorro de 7 millones de toneladas de emisiones de CO₂ en 2010, mientras que la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (2004–2012) prevé un ahorro de 190 millones de toneladas adicionales de emisiones de CO₂.

El consumo de energía se ha incrementado tanto en Andalucía como en Galicia. En Andalucía, el consumo *per cápita* aumentó un 17% entre 1999 y 2006 (véase la Figura 5.8). Además, la población de esta región creció alrededor de un 8%, ascendiendo a más de 8 millones en 2006. Por el contrario, el consumo de energía es menor en Galicia, justo por debajo de 0,5 ktep/año por habitante en 1999, aunque aumentó un 17% entre 1999 y 2006.

En Galicia, la energía hidroeléctrica proporcionó la mayor cuota de energía renovable en 2000, aunque su producción se redujo a menos de la mitad en 2006 debido a problemas en las reservas de agua (véase el Mapa 5.5). Por el contrario, la generación de energía eólica se multiplicó por cuatro, alcanzando casi los 500 ktep/año gracias principalmente al aumento de capacidad. Según datos oficiales⁽⁸⁸⁾, Galicia es la sexta región del mundo más importante en lo relativo a producción de energía eólica. En 2005 Galicia produjo cerca del 50% de la energía consumida; descontada la energía hidroeléctrica, este porcentaje se convierte en un 32%⁽⁸⁹⁾, correspondiente sobre todo a energía eólica y a partir de biomasa. También aumentó la energía generada a partir de biomasa. En resumen, la energía total producida a partir de fuentes renovables se incrementó entre 2000

y 2006, incluso a pesar de la fuerte caída de la energía hidroeléctrica.

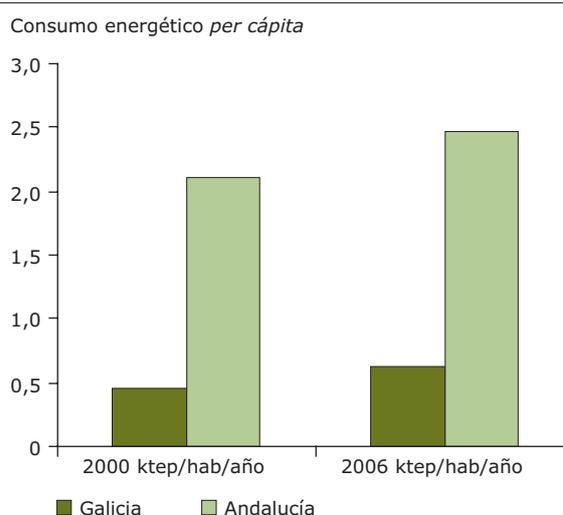
La generación de energía hidroeléctrica también se redujo en Andalucía, aunque la producción total en 2000 fue inferior en una décima parte al nivel de Galicia. En cambio, la biomasa, por el momento, es la mayor fuente de energía renovable, con una producción de más de 600 ktep en 2006 (en este caso la producción también ha disminuido desde 2000). A pesar del aumento de la generación de energía eólica y solar, la producción total de energía renovable en la región se redujo un 10% aproximadamente.

Los datos relativos a la energía solar solo tratan la producción comercial y no la generación residencial. En el caso de Andalucía, se han instalado grandes centrales fotovoltaicas en el desierto de Tabernas de Almería.

Gastos de los Fondos Estructurales en energía renovable y eficiencia energética

En el ciclo 2000–2006, existían dos medidas de los programas operativos que apoyaban las energías renovables y la eficiencia energética. Estos dos ámbitos forman parte del Eje 6 (Redes de Transporte y Energía): la Medida 6.9: Energías renovables, eficiencia y ahorro energético; y la Medida 6.10: Ayudas a la eficiencia y ahorro energético de las empresas. En total, estas medidas representan el 1,5% del presupuesto total del POI⁽⁹⁰⁾.

Figura 5.8 Producción de energía a partir de fuentes renovables en Andalucía y Galicia en 2000 y 2006



Fuente: INEGA (Instituto energético de Galicia) e IEA (Instituto de Estadística de Andalucía).

⁽⁸⁷⁾ Según la Evaluación estratégica sobre medio ambiente y prevención de riesgos en virtud de los Fondos Estructurales y de Cohesión para el período 2007–2013, Informe nacional de evaluación para España, 2006.

⁽⁸⁸⁾ Programa operativo de Galicia 2007–2013.

⁽⁸⁹⁾ Balance Enerxético Galicia 2005, INEGA.

⁽⁹⁰⁾ POI: Programa Operativo Integrado (regional).

Andalucía asignó 18,7 millones de euros para energía renovable y 19,6 millones de euros a eficiencia energética, cogeneración y control de la energía. Por otro lado, Galicia asignó durante el mismo período 16 millones de euros a fuentes renovables de energía, lo que supone una reducción significativa en comparación con los planes presupuestarios originales de la región, que incluían más de 40 millones de euros para energía renovable. Los compromisos totales de cada región equivalían a unos 5 euros por habitante.

En Andalucía se ha centrado la atención en los paneles solares en sistemas fotovoltaicos situados en zonas remotas, en el uso de recursos energéticos procedentes de la agricultura, en la rehabilitación de centrales hidroeléctricas, en la promoción de la energía eólica y en las instalaciones piloto para energías renovables (investigación y desarrollo). A finales de 2004 la capacidad de generación de energía eléctrica renovable instalada y la producción de energía renovable solo habían alcanzado cerca del 1% del objetivo establecido para 2006.

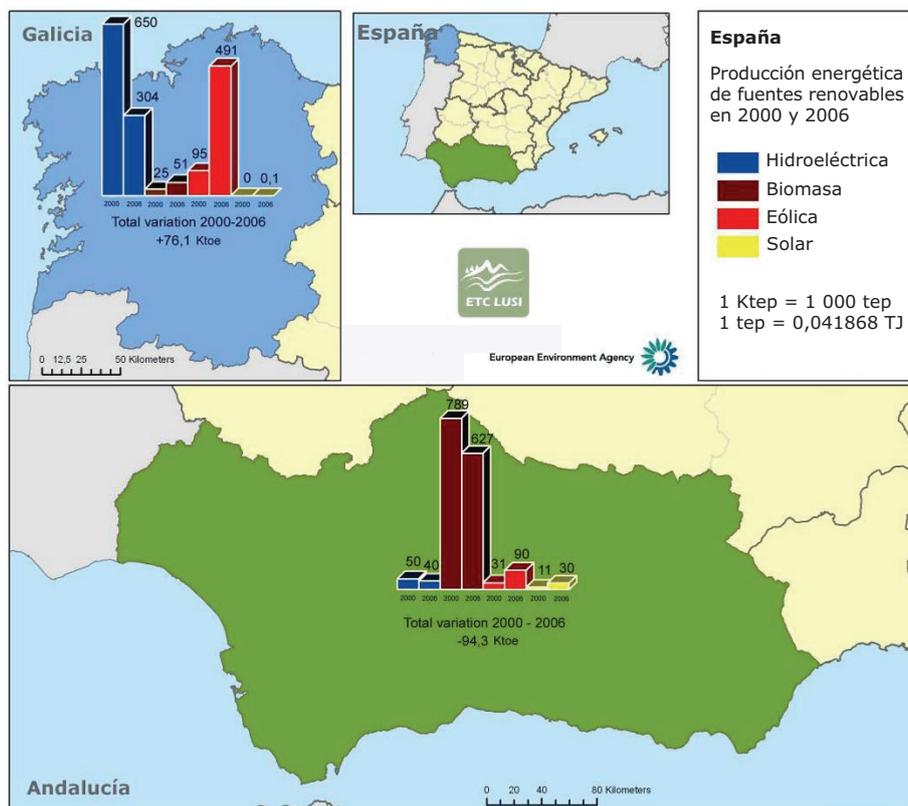
En lo que respecta a la eficiencia energética, se han puesto en práctica algunas medidas para mejorar las redes de distribución, así como la eficiencia energética en el contexto de producción. A finales de 2004, el 33% de las empresas previstas ya estaban involucradas en los proyectos.

En Galicia, se ha centrado la atención tanto en aplicar el plan de energía eólica regional como en la biomasa. Sin embargo, en 2004 el consumo de energía renovable era del 24% aproximadamente con respecto al objetivo fijado para ese año, mientras que la capacidad instalada era solo de alrededor del 17% del objetivo. La instalación de paneles solares es el único caso en el que se cumplen las expectativas de forma aceptable, ya que se alcanzó casi un 70% del objetivo establecido. Debido a este bajo rendimiento, la región modificó el presupuesto inicial para energía renovable, destinando más de la mitad de estos recursos a otras medidas y ejes.

En cuanto a la eficiencia energética, Galicia estableció como medida prioritaria el apoyo a las pequeñas y medianas empresas para el desarrollo y adquisición de equipos eficientes en oficinas y otros espacios. Otra medida prioritaria fue la inversión en tecnología de bajo consumo por parte de la industria, auditorías y formación en materia de energía, y campañas de concienciación para fomentar las mejores prácticas.

Aunque España cuenta con diferentes mecanismos públicos para financiar la energía renovable y la eficiencia energética, incluyendo la reducción de impuestos, los recursos de los Fondos Estructurales se pueden comparar con el nivel de ayudas directas

Mapa 5.3 Producción energética de fuentes renovables en Andalucía y Galicia, España, 2000 y 2006



Nota: Variación total en la producción de fuentes renovables entre 2000 y 2006.

Fuente: Agencia Andaluza de la Energía; Instituto Enerxético de Galicia; AEMA/CTE-LUSI, 2008

que proporciona el gobierno nacional. El Plan de Energías Renovables (2005–2010) de España prevé que se destinarán aproximadamente 20 millones de euros para ayudas directas a lo largo de este período, lo que supone casi el mismo nivel que las ayudas de los Fondos Estructurales en Andalucía desde 2000 a 2006.

En 2004, Galicia solo había conseguido que tres indicadores superaran el 50% de lo planificado para dicho período: se habían instalado alrededor de 6.000 paneles solares, lo que equivale al 68% de las previsiones para este período; se habían construido el 80% de las subestaciones previstas; y la cantidad de energía renovable disponible era de aproximadamente del 76% de lo previsto inicialmente. Por el contrario, a finales de 2004, Andalucía contaba con unos índices de efectividad de alrededor del 1% en lo relativo a energía eléctrica instalada y producción de electricidad a partir de fuentes renovables, y alrededor del 39% de las viviendas previstas recibían energía eléctrica generada a partir de energías renovables. Estos datos muestran las dificultades asociadas a la aplicación de planes para proyectos de energías renovables.

5.5 Ciclo de gasto 2007–2013

Austria ha incrementado notablemente los gastos de los Fondos Estructurales destinados a eficiencia energética, alcanzando una importancia similar a la de los recursos interiores. Se ha establecido como prioridad la mejora de la eficiencia de las bombas de calor.

En los tres países objeto de los casos de estudio se han incrementado los recursos dedicados a la energía renovable y la eficiencia energética en el ciclo 2007–2013, tanto en lo relativo a su importe como a la cuota de los recursos totales de los Fondos Estructurales (véase la Tabla 5.7).

En Italia, los nuevos planes de gasto prevén que las ayudas destinadas a la energía renovable se multipliquen

por seis y que en el caso de la eficiencia energética se multipliquen por quince. Además, Italia ha establecido un Programa Operativo (PO) nacional de energía para el nuevo ciclo de gasto. En dicho programa se incluye un conjunto más específico de objetivos e intervenciones para los recursos de los Fondos Estructurales de Italia, incrementados notablemente en este sector. De hecho, este programa nacional responde específicamente a tres problemas identificados durante el ciclo de gasto 2000–2006:

- ausencia de una programación compartida entre las regiones;
- escasos vínculos con otras actuaciones relacionadas con el medio ambiente;
- escasos efectos económicos y sociales y poca captación de inversión privada.

El nuevo Programa Operativo Nacional para la energía renovable y la eficiencia energética pretende dotar al sector de una estrategia común para todas las regiones italianas de Objetivo 1. Esta estrategia nacional se centra en tres objetivos: establecer vínculos con otras intervenciones de los Fondos Estructurales, especialmente en espacios protegidos; mejorar las infraestructuras; y aumentar la concienciación ciudadana y de las administraciones locales. Cada una de las regiones desarrollará su propio plan energético según lo establecido en la estrategia.

El PO identifica varios indicadores de impacto, dos de los cuales ya se están utilizando en Austria: el consumo de combustibles fósiles eludibles y la reducción de emisiones de CO₂.

Se prevé que en el periodo 2007–2013 España utilizará aproximadamente el 30% de los fondos de la UE para las regiones de Objetivo 1 y Objetivo 2 en proyectos relacionados con el transporte y la energía⁽⁹¹⁾. Sin embargo, la mayor parte de estos fondos se destinarán al sector del transporte.

Tabla 5.7 Recursos de los Fondos Estructurales para energía renovable y eficiencia energética: comparación de los dos ciclos de gasto

| Categoría | España | | Italia | | Italia | |
|--|--------|---------------------------|---------|---------------------------|--------|---------|
| | EUR | % de Fondos Estructurales | EUR | % de Fondos Estructurales | EUR | % de FE |
| Energía renovable | | | | | | |
| Ciclo 2000–2006 (compromisos) | 56,9 | 0,12 | 161,8 | 0,53 | 15,9 | 0,97 |
| Ciclo 2007–2013 (asignaciones presupuestarias) | 167,8 | 0,48 | 1.057,7 | 3,80 | 24,2 | 2,01 |
| Eficiencia energética | | | | | | |
| Ciclo 2000–2006 (compromisos) | 41,6 | 0,09 | 48,6 | 0,16 | 3,0 | 0,18 |
| Ciclo 2007–2013 (asignaciones presupuestarias) | 147,6 | 0,43 | 793,8 | 2,85 | 5,9 | 0,49 |

Nota: Solo recursos comunitarios.

Fuente: DG Política Regional, abril de 2008

⁽⁹¹⁾ Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007–2013.

Según los documentos del PO para 2007–2013, Andalucía prevé utilizar alrededor del 1% de los fondos del PO para energía renovable (0,6% a energía solar y 0,3% a biomasa), un 0,6% para eficiencia energética y cogeneración, y un 0,15% para transporte urbano limpio. Galicia prevé utilizar alrededor del 1,3% de los fondos del PO para energía renovable (0,7% a energía solar y 0,6% a biomasa), un 0,64% para eficiencia energética y cogeneración, y un 1,15% para transporte urbano limpio. Las regiones no ofrecen datos económicos sobre la energía eólica, un hecho que puede estar relacionado con que se trata fundamentalmente de un mercado privado.

5.6 Efectividad del gasto

Los tres países objeto de los estudios de casos presentan contextos políticos bastante dispares en el caso de la energía renovable y la eficiencia energética. Austria lleva mucho tiempo apoyando estas áreas mediante financiación nacional y cuenta con objetivos ambiciosos en lo relativo al incremento de la energía renovable y la eficiencia energética. España también cuenta con un marco político específico, aunque parece utilizar bastantes menos recursos públicos. Por el contrario, no parece que Italia disponga de un contexto político específico.

Las aportaciones de Austria (en todo el país) y España (en Galicia y Andalucía) equivalían a aproximadamente 5 euros por habitante, mientras que en Italia fueron más elevadas, alrededor de 20 euros por habitante en las regiones de Objetivo 1.

Austria ha utilizado los Fondos Estructurales para cofinanciar proyectos de energía renovable y eficiencia energética en empresas y también ha puesto en marcha proyectos pilotos innovadores, como el uso de biomasa en Güssing.

Por otro lado, Italia ha utilizado los recursos de los Fondos Estructurales en las regiones de Objetivo 1 de varias maneras diferentes: algunos han servido para financiar proyectos de gobiernos municipales; otros para cofinanciar grandes parques eólicos comerciales (al parecer el caso de Campania), y otros para potenciar centrales hidroeléctricas. En general, parece que Italia no ha concretado una estrategia nacional clara para los gastos de los Fondos Estructurales en esta categoría. Además, los programas operativos no incluyen prioridades u objetivos específicos para este sector.

En las regiones españolas de Objetivo 1, aunque la inversión en energías renovables se destinó al recurso considerado más adecuado en cada NUTS2 (energía eólica en el caso de Galicia y solar en Andalucía) según los planes regionales, los resultados no resultaron significativos debido al incremento del consumo general de energía que, además en el caso de Andalucía

estuvo acompañado por un aumento considerable de la población. Un porcentaje relevante de la eficiencia energética se dirigió al sector industrial y a las pequeñas y medianas empresas.

En Austria, los recursos de los Fondos Estructurales se han utilizado de forma efectiva para incrementar la producción de energía renovable y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En total, los recursos de los fondos financiaron algo menos del 20% de la generación de energía renovable en Austria, lo que supuso que el CO₂ se redujera en casi 300.000 toneladas al año.

En Italia y España apenas se dispone de información acerca de los resultados y sus impactos. En el caso de Italia, estos indicadores varían de una región a otra. Mientras que una región italiana, Calabria, financia la nueva capacidad de energía renovable con los Fondos Estructurales, otra región, Campania, cuenta con indicadores que registran el número de proyectos, pero no su capacidad.

5.7 Balance

La UE ha otorgado mayor importancia a la consecución de los objetivos relacionados con el cambio climático y, en este sentido, el gasto de los Fondos Estructurales es un instrumento para conseguir este amplio objetivo. Habida cuenta del aumento de las ayudas destinadas a la energía renovable y la eficiencia energética, los Estados miembros y la Comisión Europea deben prestar más atención a la vigilancia y la evaluación de los resultados de la inversión.

Para la UE, el apoyo a la energía renovable y la eficiencia energética representa un instrumento clave para poder conseguir los objetivos relativos al cambio climático. Por esta razón, el indicador utilizado en Austria (la reducción de las emisiones de CO₂) proporciona una medida clave para todos los proyectos y programas de los Fondos Estructurales que se aplican en este ámbito. Las inversiones en energía renovable y eficiencia energética deberían llevar directamente a la reducción de las emisiones de CO₂, aunque los programas operativos tienen que incluir también otros objetivos que puedan conseguirse mediante dichas inversiones como, por ejemplo, la mejora de la tecnología empresarial y el fomento del desarrollo económico y el empleo. No obstante, la reducción de las emisiones de CO₂ debe ser un resultado de cualquier inversión realizada en este ámbito.

También se han creado programas innovadores que han servido para impulsar otros objetivos, como la innovación en las pequeñas y medianas empresas, la creación de empleo y la autonomía y seguridad energéticas a escala local y nacional. La evaluación tendrá que adoptar un enfoque sofisticado para poder

valorar los resultados y los impactos en relación a estos ámbitos tan amplios.

En los tres países objeto de los casos de estudio, los biocombustibles no representaron un capítulo importante de los gastos de los Fondos Estructurales en el ciclo 2000-2006. Las evaluaciones relativas al ciclo 2007-2013 deberán contemplar este sector.

Es posible que las ayudas de los Fondos Estructurales para energía renovable y eficiencia energética a veces precisen de la cofinanciación de proyectos con el sector privado. Aunque en este estudio no se ha analizado el aprovechamiento, será un elemento importante para las futuras evaluaciones de efectividad y de rentabilidad.

Otro punto que requiere especial atención es la duración de los proyectos. Esto podría plantear alguna cuestión, sobre todo, para los proyectos de poca envergadura, como los que se desarrollan en los espacios rurales y en las viviendas.

Por último, cabe destacar que las futuras evaluaciones deberían recabar información sobre otros efectos colaterales no intencionados asociados al gasto, en particular, en el caso de las fuentes de energía renovable. El fomento de la biomasa procedente de los bosques puede afectar a la biodiversidad; el desarrollo de biocombustibles puede repercutir en el precio de los alimentos; algunos proyectos eólicos y solares se han cuestionado por su impacto en la biodiversidad y en el valor del paisaje.

6 Capacidad de absorción

6.1 Introducción

La capacidad de absorción se refiere a la capacidad de los Estados miembros y las regiones de gastar los recursos de financiación asignados. En la década de 1990, la capacidad de absorción constituía una preocupación en todos los ámbitos de gasto, dado que algunos Estados miembros no podían emplear todos los recursos de los Fondos Estructurales y de Cohesión que se encontraban a su disposición.

Más recientemente, los servicios de la Comisión Europea han manifestado su inquietud por la capacidad de absorción, en particular, con respecto al gasto ambiental. Si las regiones no poseen la capacidad adecuada para programar, vigilar y desarrollar proyectos ambientales, los fondos podrían transferirse y utilizarse para proyectos de otros ámbitos, entre ellos, proyectos de sectores potencialmente perjudiciales para el medio ambiente, como el transporte por carretera.

En esta sección se investiga si dichos cambios se han producido en el periodo 2000-2006 y, para ello, se centra en un estudio de caso del gasto de los Fondos Estructurales en las regiones italianas de Objetivo 1. La capacidad de absorción constituía una preocupación en estas regiones en los ciclos anteriores. El análisis evalúa varios indicadores para medir la capacidad de absorción:

- una comparación de los planes presupuestarios iniciales y del gasto real, para el medio ambiente en general y para medidas específicas del eje de medio ambiente;
- un análisis de las reasignaciones de los recursos de los Fondos;
- una revisión del gasto real por año.

Se realiza una sucinta comparación de los resultados obtenidos para Italia con los datos de España y Austria. Se emplean estos resultados y las investigaciones bibliográficas para proponer una metodología para la evaluación de la capacidad de absorción, que en principio debería poder ayudar a evaluar la capacidad de gasto en otros países, sobre todo en los nuevos Estados miembros, y destacar regiones o programas en los que es necesario abordar los problemas de capacidad.

6.2 Capacidad de absorción de los proyectos ambientales en Italia

Según una estimación, algunas regiones de Italia gastaron menos del 70% de los fondos asignados entre 1994 y 1999 y un porcentaje apenas superior en el periodo anterior, entre 1989 y 1993⁽⁹²⁾. Algunas regiones de otros Estados miembros también presentaron bajos porcentajes de gasto en estos mismos periodos.

Tabla 6.1 Cuota de los presupuestos totales de los Fondos Estructurales gastados en las regiones italianas de Objetivo 1, 1989–1993 y 1994–1996

| | 1989–1993 | 1994–1999 |
|--------------|------------|------------|
| Abruzzo * | 80% | 100% |
| Apulia | 64% | 77% |
| Basilicata | 92% | 100% |
| Calabria | 80% | 84% |
| Campania | 62% | 80% |
| Molise | 77% | 99% |
| Cerdeña | 77% | 92% |
| Sicilia | 57% | 75% |
| Media | 74% | 88% |

Nota: * Abruzzo se retiró progresivamente del Objetivo 1 en el ciclo 1994–1996.

Fuente: Milio, 2007.

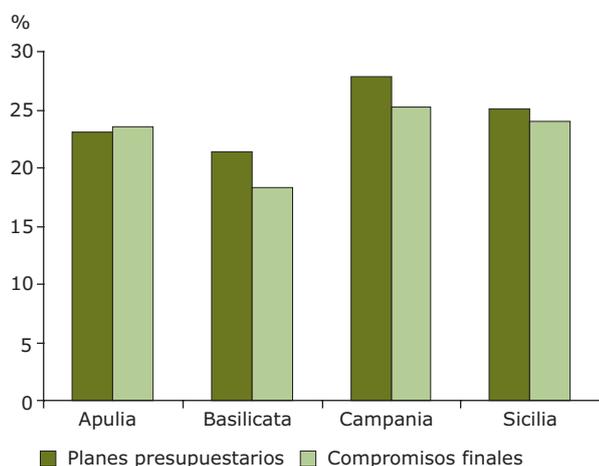
⁽⁹²⁾ Milio, 2007.

En respuesta a los problemas relacionados con el gasto que se observaron tanto en Italia como en otros Estados miembros, la Comisión Europea estableció nuevos procedimientos para el periodo 2000–2006⁽⁹³⁾.

No obstante, una revisión del gasto de Italia muestra que las regiones de Objetivo 1 presentaban importantes diferencias en sus porcentajes de gasto: desde un reducido 57% en Sicilia en el periodo 1989–1993 hasta el 100% en Abruzzo y Basilicata en el periodo 2000–2006. Estas diferencias indican que es posible que la absorción no dependa exclusivamente de los procedimientos de la UE.

Los motivos que explican las diferencias entre las regiones de Italia y las dificultades para alcanzar unos niveles de gasto plenos podrían atribuirse a problemas de capacidad administrativa (Milio, 2007). Milio (2007) relaciona la capacidad administrativa en un periodo con cuatro funciones: la gestión, la programación, la vigilancia y la evaluación⁽⁹⁴⁾. Para cada una de estas cuatro funciones, se han desarrollado una serie de indicadores y medidas⁽⁹⁵⁾. Partiendo de estas medidas, Milio (2007) encuentra una estrecha relación entre baja capacidad administrativa y bajos niveles de gasto.

Figura 6.1 Cuota de gasto del Programa Operativo para medio ambiente en cuatro regiones italianas de Objetivo 1, 2000–2006



Fuentes: planes presupuestarios para 2000 extraídos de los Programas Operativos Regionales y otros documentos; niveles de compromisos para 2006 ofrecidos por el Ministerio de Desarrollo Económico de Italia.

Por ejemplo, el análisis mostró que Sicilia, la región que poseía el nivel más bajo de gasto en los periodos anteriores, mostraba un bajo nivel de capacidad administrativa, mientras que Basilicata, una de las regiones con mejores resultados, poseía un nivel de capacidad mucho más elevado.

La Comisión Europea informa que los problemas en la capacidad de absorción se redujeron en el periodo 2000–2006 en comparación con los periodos anteriores, tanto en Italia como en otros Estados miembros⁽⁹⁶⁾. Uno de los nuevos desarrollos que se han producido en Italia es la creación de una red nacional que reúne a autoridades regionales gestoras de los fondos y a entidades ambientales, así como al Ministerio de Desarrollo Económico y a otras entidades gubernamentales. Esta red contribuye a mejorar la coordinación, especialmente en los proyectos ambientales. Otro requisito nuevo consiste en la elaboración de Planes de Cooperación Sistemática en cada una de las regiones y para cada programa sectorial. Estos planes tienen por objeto mejorar la cooperación entre autoridades ambientales y gestoras de los fondos.

A pesar de las medidas adoptadas, la pregunta que se plantea es si Italia continúa experimentando un problema de absorción con respecto al gasto ambiental. Para comprender esta cuestión, se analizó el gasto centrándose en los recursos ambientales y naturales.

Comparación del nivel de compromisos presupuestarios finales con los planes originales

Todas las regiones italianas de Objetivo 1 disponían de un eje de gasto ambiental específico, el Eje 1 Recursos Naturales. El análisis consideró el nivel general de compromisos financieros para este eje, en comparación con los planes presupuestarios iniciales. En la Figura 6.1 se muestra esta comparación en cuatro regiones italianas de Objetivo 1. La figura muestra los compromisos finales para 2006 (todos los compromisos finales debían alcanzarse a finales de 2006, aunque los fondos podían gastarse en 2007 y 2008). Los compromisos finales ofrecen una perspectiva global del presupuesto final de los Fondos Estructurales, tras los movimientos que hubieran podido producirse entre diferentes partidas de gasto (medidas y ejes).

⁽⁹³⁾ Estos nuevos procedimientos incluyen la norma N+2, conforme a la cual el presupuesto indicado en el Programa Operativo para cada ejercicio desde 2000 a 2006 debe ejecutarse y comunicarse a la Comisión Europea antes del día 31 de diciembre del segundo año siguiente: en consecuencia, todo el gasto del ciclo 2000-2006 debe realizarse antes de que finalice el año 2008.

⁽⁹⁴⁾ Milio (2007) cita una descripción previa de la capacidad administrativa realizada por Boijmans (en el documento «*Building institutional capacity*», un documento que presentó en la *Reunión Anual de Socios de la ISPA, Bruselas, Bélgica, 9–10 abril de 2003*) que incluye una quinta función, la gestión y la vigilancia de carácter financiero.

⁽⁹⁵⁾ Por ejemplo, la definición de Milio (2007) de la gestión incluye el nivel de coordinación entre las administraciones regionales que trabajan en los distintos sectores. La programación incluye el tiempo que se requiere para desarrollar un Programa Operativo. El análisis mide ambos elementos.

⁽⁹⁶⁾ Comisión Europea, «*Mapping progress: key findings from the updates of the mid-term evaluations European Cohesion Policy 2000–2006*», febrero 2007, en concreto, las páginas 11–12.

La comparación de los presupuestos iniciales de cuatro regiones italianas con los compromisos al final de 2006 muestra que la cuota de financiación para el Eje 1 Recursos Naturales descendió en el periodo de gasto en tres de las regiones y se incrementó ligeramente en la cuarta⁽⁹⁷⁾.

Los datos revelan que, pese a que la disminución del gasto no es significativa, los sectores ambientales han perdido recursos, probablemente reasignados a otros sectores. Este análisis indica que es posible que existan mayores problemas de capacidad de absorción en este sector⁽⁹⁸⁾.

Para mejorar la comprensión de los posibles problemas de capacidad, se examinó a continuación el gasto por sectores ambientales.

Reasignación de recursos para temas ambientales clave

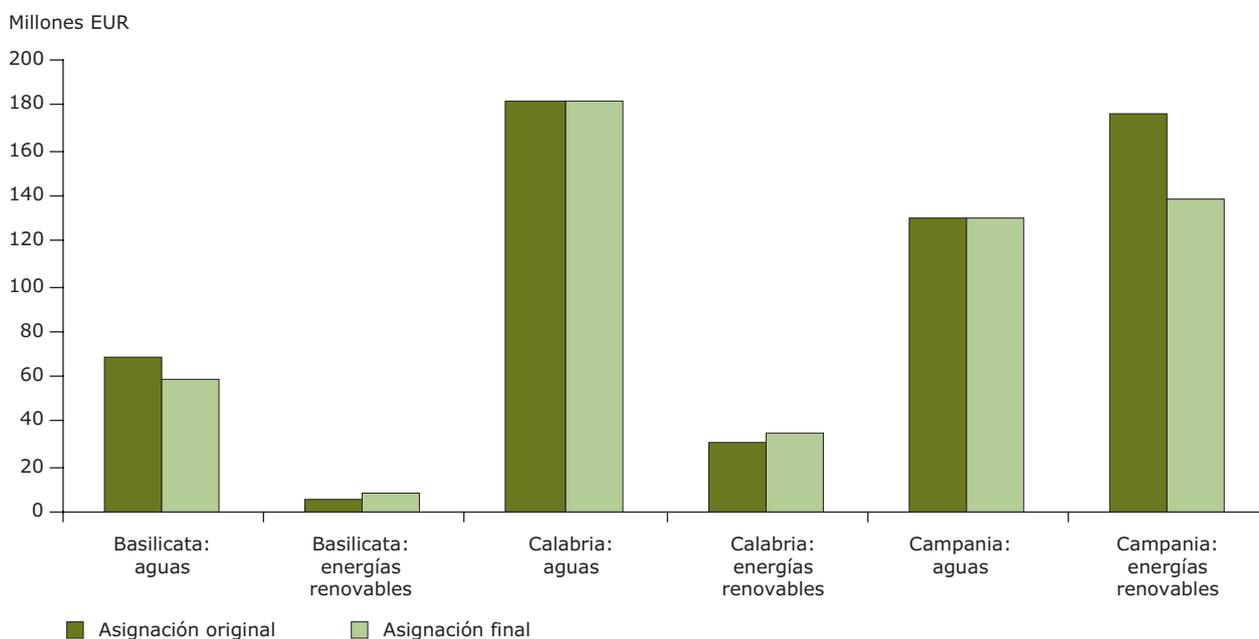
En la Figura 6.2 se comparan las asignaciones de fondos iniciales para dos sectores ambientales, tratamiento de aguas residuales y energías renovables, con sus asignaciones finales. Los datos corresponden a tres regiones vecinas: Campania, Basilicata y Calabria⁽⁹⁹⁾.

En conjunto, el análisis muestra una imagen poco definida en estos dos sectores. Mientras en Basilicata y Calabria los recursos destinados a energías renovables se incrementaron durante el periodo de gasto, en Campania, con unos recursos mucho más elevados para este sector, se redujeron. Basilicata redujo ligeramente los recursos destinados al tratamiento de aguas residuales, mientras que las otras dos regiones no modificaron sus asignaciones.

Tendencias del gasto real para los temas ambientales clave

La Figura 6.3 analiza la distribución de recursos procedentes de fondos ejecutados hasta mediados de 2006 en medidas específicas del Eje 1 en las regiones italianas de Objetivo 1. (Pese a que cada Programa Operativo definió sus propias medidas, las directrices nacionales aseguraron unos criterios comunes para el conjunto de regiones y, por ello, las medidas son muy similares).

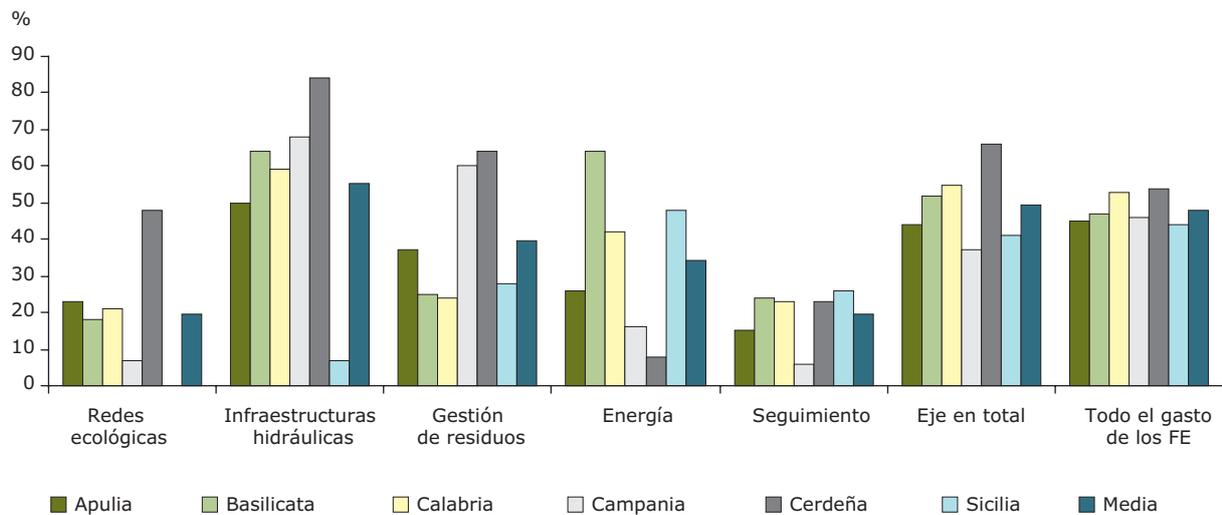
Figura 6.2 Asignaciones originales y finales de los fondos para el tratamiento de aguas residuales y energías renovables en tres regiones Objetivo 1



Fuente: Comisión Europea (DG Política Regional).

(97) Para las otras dos regiones italianas de Objetivo 1, Calabria y Cerdeña, los planes presupuestarios originales de 2000 no se encontraban disponibles.
 (98) Los datos se presentan como porcentaje de la cantidad total y no como cantidades absolutas, debido a que las cuatro regiones previeron en sus presupuestos totales de los Fondos Estructurales un elevado porcentaje de cofinanciación privada, normalmente de alrededor del 20%. En sus compromisos finales, las aportaciones privadas fueron mucho menores, como en Campania, que fueron solo del 1%. Como consecuencia, el importe total de los fondos descendió y, por ello, la financiación total para el Eje 1 también se redujo, de forma incluso más acusada de la que se había previsto. Es posible que parte del descenso en las cuotas ambientales se deba a mayores reducciones en la cofinanciación privada para proyectos como las plantas de tratamiento de aguas residuales y las instalaciones para la gestión de residuos.
 (99) Los datos proporcionados incluyen los recursos comunitarios y los recursos públicos nacionales, pero no los recursos del sector privado que figuraron en los presupuestos originales de las regiones (véase la nota anterior).

Figura 6.3 Porcentaje del presupuesto realmente gastado en las regiones italianas Objetivo 1 para las medidas ambientales seleccionadas (datos hasta agosto de 2006)



Notas: Las medias no se han ponderado dependiendo del tamaño de los presupuestos de los fondos regionales. Los nombres y alcances concretos de las medidas los establecen las regiones y, por tanto, es posible que varíen de unas a otras. En Campania, las «redes ecológicas» son la suma de tres medidas.

Fuente: IGRUE/Ministerio de Desarrollo Económico, Italia.

Un análisis efectuado de los datos disponibles muestra que, para cinco de las seis regiones, la proporción de fondos utilizados para el Eje 1 a mediados de 2006 era similar a la de los utilizados para el conjunto de actuaciones realizadas con Fondos Estructurales. En dos de las regiones, especialmente en Cerdeña, se gastó un porcentaje mayor de recursos del Eje 1. La única excepción que se observa es Campania, que gastó el 46% de su presupuesto global de los Fondos Estructurales a mediados de 2006, aunque sólo el 37% de los correspondientes al Eje 1.

Además, en una de las áreas tradicionales de proyectos, la de infraestructuras hidráulicas, el gasto fue elevado en todas las regiones (con la notable excepción de Sicilia), sobrepasando el gasto medio en todos los programas regionales. Los datos se proporcionan para la medida «sistemas de agua»: en la mayor parte de las regiones, la medida incluye el tratamiento de aguas residuales y el suministro urbano de agua potable, y en algunas regiones también el abastecimiento de agua en zonas rurales.

El gasto en otro capítulo de infraestructuras, la gestión de residuos, varía enormemente. En este caso, el gobierno italiano exigió a todas las regiones que elaboraran Planes de Gestión de Residuos antes de aplicar los correspondientes fondos. Se consideró que contar con una estrategia contribuiría de manera importante a garantizar que los fondos se gastasen con eficacia y eficiencia en cada región. Sin embargo, en algunas regiones, como Basilicata, Calabria y Sicilia, es posible que esta medida haya contribuido a ralentizar significativamente la programación.

En relación con el gasto en energías renovables y eficiencia energética, medida incluida en el Eje 1, hasta agosto de 2006 las regiones habían gastado de media tan sólo un tercio de su presupuesto. No obstante, tres regiones, Basilicata, Sicilia y Calabria, presentaban un porcentaje mayor de gasto. Así, Basilicata había gastado casi dos tercios de los fondos disponibles. El reducido porcentaje de gasto en Campania refleja el hecho de que esta región reasignó a otras áreas una parte de sus recursos previstos para programas energéticos.

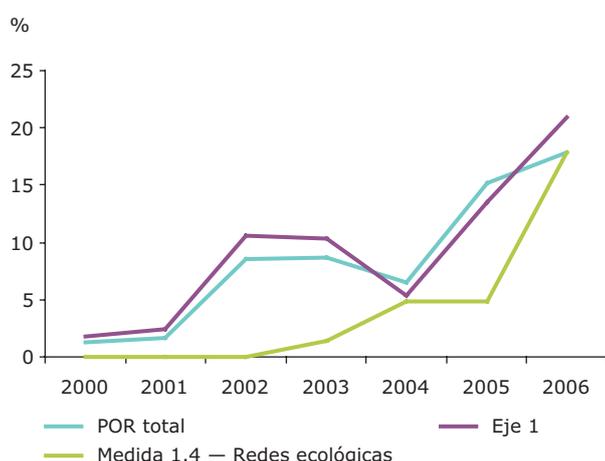
Uno de los resultados clave en este análisis es que el gasto fue menor para una serie de medidas ambientales. Entre ellas están las redes ecológicas, una de las medidas de gasto en la mayor parte de las regiones Objetivo 1, que combina protección ambiental con acciones de desarrollo económico (descritas en la Sección 6.5 sobre biodiversidad). En el marco de esta medida, las regiones debían financiar proyectos que combinaran desarrollo rural y protección de la biodiversidad y el paisaje. En agosto de 2006, las regiones habían gastado una media de apenas el 22% del presupuesto disponible para redes ecológicas (obsérvese que las medias en ninguna de las seis regiones se han ponderado por el tamaño de los presupuestos regionales). La única excepción que se observa es Sicilia, que en ese momento había gastado casi la mitad de su presupuesto en redes ecológicas.

Otro ámbito en el que el gasto es reducido es el seguimiento ambiental, una necesidad fundamental identificada en la evaluación ambiental *ex ante* de Italia. En este sentido, el nivel medio del gasto presupuestario

a mediados de 2006 era incluso menor, de tan solo el 20%, con ninguna región sobrepasando el 30%.

Se esperaba para todas las medidas que el ritmo del gasto en los años restantes hasta 2008 se incrementara notablemente, ya que las regiones intentaron utilizar todos sus recursos a finales del período N+2. La urgencia de gastar parte importante de los recursos en los últimos años implica un riesgo de pérdida de eficiencia y eficacia, una preocupación que debe tenerse en cuenta en las evaluaciones *ex post*.

Figura 6.4 Gasto de los Fondos Estructurales en la región italiana de Basilicata, 2000–2006



Fuente: Región de Basilicata, *Rapporto annuale di esecuzione 2006*.

Gasto en redes ambientales en Basilicata

El análisis de la región de Basilicata ayuda a ilustrar el lento ritmo del gasto de una de las medidas de menor envergadura, las redes ecológicas⁽¹⁰⁰⁾. En la Figura 6.4 se muestra el gasto real entre 2000 y 2006 para todo el presupuesto de los Fondos Estructurales de Basilicata, el Eje 1 y la medida que apoya las redes ecológicas.

En general, Basilicata gastó una proporción muy reducida de sus Fondos Estructurales en 2000 y 2001. El gasto se incrementó durante los dos años siguientes, pero volvió a caer en 2004, para alcanzar finalmente niveles mucho mayores en 2005 y 2006. El gasto del Eje 1 sigue la misma tendencia que el presupuesto general; de hecho, el gasto en este eje de recursos naturales, sobrepasa ligeramente la media. A finales de 2006, la región había gastado el 60% del presupuesto total y el 65% del presupuesto para el Eje 1, dejando disponible el resto del presupuesto para gastarlo durante los dos años siguientes.

No obstante, Basilicata fue mucho más lenta en el gasto de sus recursos presupuestados para redes ecológicas y, a pesar de que incrementó el gasto en 2006, a finales de ese mismo año más del 70% del presupuesto seguía sin haberse utilizado.

La tendencia de un bajo porcentaje de gasto destinado a redes ecológicas ya se había observado en las evaluaciones a medio plazo de los fondos regionales de Italia. Así, la evaluación a medio plazo de 2003 reveló que el porcentaje de gasto para medidas estratégicamente innovadoras, como las redes ecológicas y los sistemas de seguimiento, presentaban los mayores retrasos⁽¹⁰¹⁾.

Tabla 6.2 Gasto destinado a medidas ambientales en Andalucía y Galicia, 2000-2004

| Medida | Andalucía | | Galicia | |
|--|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|
| | Presupuesto millones EUR | Cantidad gastada % | Presupuesto millones EUR | Cantidad gastada % |
| 3.1 Agua potable | 1 020 | 38 | 48 | 72 |
| 3.2 Mejora de la efectividad de la infraestructura y del agua | 205 | 42 | 10 | 13 |
| 3.3 Alcantarillado y tratamiento de aguas residuales | 76 | 78 | 123 | 76 |
| 3.4 Gestión integral de los residuos urbanos e industriales | 9 | 83 | 8 | 50 |
| 3.5 Actuaciones ambientales en las costas | 39 | 119 | 61 | 152 |
| 3.6 Protección y rehabilitación del entorno natural | 611 | 40 | 119 | 46 |
| 3.7 Supervisión, control y reducción de la contaminación ambiental | 357 | 92 | 5 | 95 |
| 3.8 Regeneración del suelo y superficies terrestres | 17 | 62 | 3 | 74 |
| 6.9 Energía renovable y eficiencia energética * | 21 | 56 | 27 | 91 |

Nota: * No incluye la Medida 6.10 Ayudas para la eficiencia energética y el ahorro de las empresas.

Fuente: Actualización de la evaluación a medio plazo de Andalucía y Galicia. Las cifras de los presupuestos y el gasto se han redondeado.

⁽¹⁰⁰⁾ Las medidas para redes ecológicas combinan acciones para el desarrollo rural, la promoción del turismo y la protección de la biodiversidad.

⁽¹⁰¹⁾ IZI y ERM, *Ricerca Valutativa sul Tema dell'Integrazione degli Aspetti Ambientali per la Valutazione Intermedia del QCS Obiettivo 1 2000-2006* (Informe resumido), noviembre 2003, pág. 4.

6.3 Capacidad de absorción de los proyectos ambientales en España

Para el caso de España se ha contado con menos datos financieros que para Italia. El estudio de la capacidad de absorción en España se ha centrado en dos regiones Objetivo 1, Andalucía y Galicia. Los informes intermedios en estas dos regiones proporcionan datos sobre la parte de los presupuestos efectivamente gastada en el período 2000-2004 (véase la Tabla 6.2). Ambas regiones realizaron un gasto mayor que el inicialmente asignado para medio ambiente costero. En Galicia, esto se debió en gran parte a la catástrofe del petrolero Prestige que se produjo en el año 2002, que contaminó playas, acantilados y valiosos ecosistemas marinos. Por el contrario, el gasto en mejora de la eficacia de las infraestructuras hidráulicas fue bajo en las dos regiones. En ambos casos se gastaron cerca de tres cuartas partes de los recursos previstos en alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Los resultados de España no proporcionan patrones generales semejantes a los del caso de Italia descritos anteriormente. En algunos casos predominan diferencias entre las dos regiones: Galicia gastó una parte mucho mayor de sus recursos en agua potable, mientras que Andalucía destinó una mayor parte del presupuesto a la gestión de residuos.

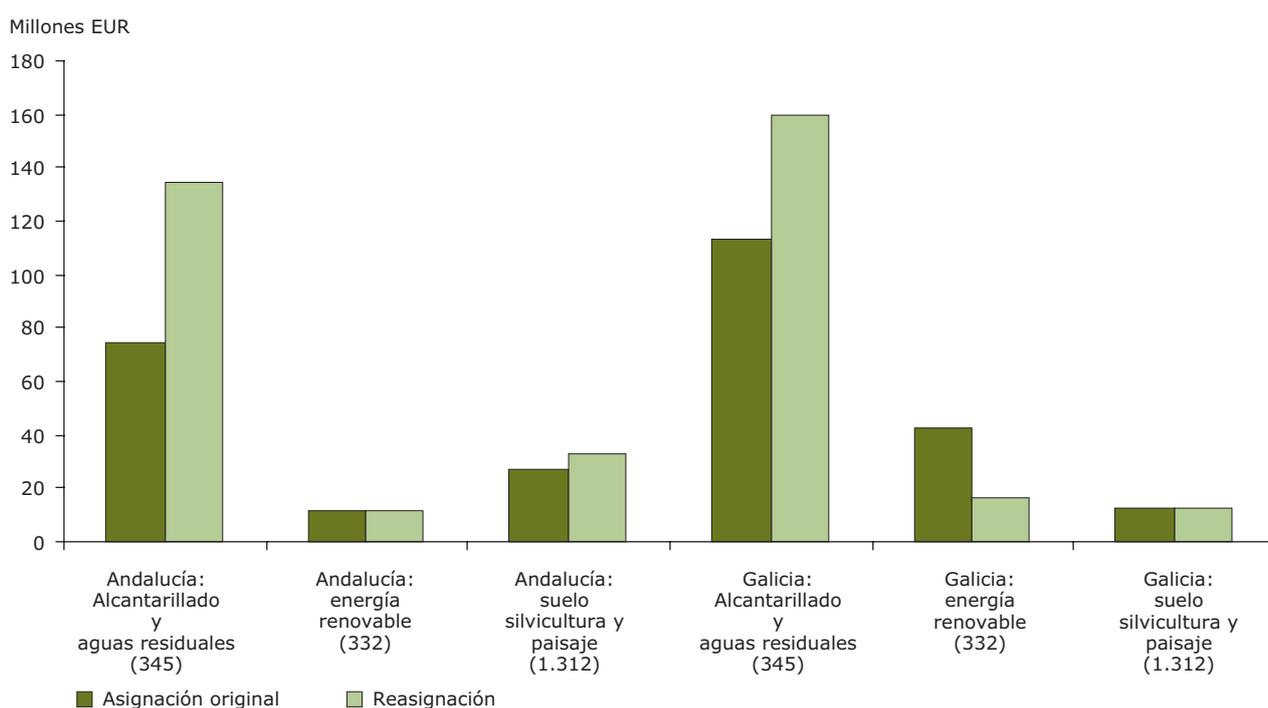
Las medidas de España difieren de las de Italia. No obstante, pueden realizarse algunas comparaciones iniciales.

Ambas regiones españolas destinaron una parte significativa de sus presupuestos a seguimiento, control y reducción de la contaminación ambiental (Medida 3.7), un área en el que la capacidad de absorción de las regiones italianas mostró algunas dificultades. Sin embargo, las dos regiones españolas habían gastado una cantidad relativamente baja de sus recursos en protección y rehabilitación del entorno natural (Medida 3.6), área en el que las regiones italianas también experimentaron dificultades en su capacidad de absorción.

Los niveles de gasto variaron mucho dependiendo de las autoridades gestoras. El gobierno regional de Galicia había gastado el 80% de sus recursos para 2000–2004 a finales de 2004, mientras que la autoridad nacional había gastado únicamente el 38% del presupuesto asignado a esta región. En Andalucía, los recursos tanto del Ministerio de Medio Ambiente como de las entidades provinciales de las dos cuencas hidrográficas se transfirieron al gobierno regional para la Medida 3.1 (Agua potable) y la Medida 3.6 (Protección y rehabilitación del entorno natural), siguiendo una recomendación de la evaluación a medio plazo. Estas transferencias indican que Andalucía poseía capacidad para absorber recursos adicionales en estos ámbitos.

La información independiente sobre las asignaciones iniciales y finales del presupuesto de los Fondos Estructurales aporta algunas conclusiones en las dos regiones estudiadas (véase la Figura 6.5).

Figura 6.5 Andalucía y Galicia: asignaciones iniciales y finales de los recursos de los Fondos Estructurales para el tratamiento de aguas residuales, energías renovables y protección del suelo, silvicultura y paisaje (ciclo 2000-2006)



Fuente: Comisión Europea (DG Política Regional).

Estos datos abarcan el período completo 2000-2006 y, por ello, se observan patrones un tanto diferentes, por ejemplo, que los datos de la Comisión Europea se han estructurado conforme a los códigos de intervención de la UE, que pueden diferir de aquellos que se emplean para identificar las medidas en los Programas Operativos en España.

En particular, tanto Galicia como Andalucía incrementaron sus recursos de Fondos Estructurales para alcantarillado y tratamiento de aguas residuales para todo el periodo de gasto. En cambio, Galicia redujo significativamente su gasto en energías renovables, pese a las recomendaciones de las evaluaciones a medio plazo que indicaban que debían realizarse mayores esfuerzos para promover las energías renovables, mientras que Andalucía no alteró su gasto en este área. Esto no significa necesariamente que la reducción del gasto en Galicia se deba a problemas de su capacidad de absorción, pudiendo también deberse a cambios en las prioridades políticas. Andalucía incrementó ligeramente su gasto en protección del suelo, silvicultura y paisaje (un código de actuación que puede incluir ayuda a proyectos en materia de biodiversidad).

6.4 Capacidad de absorción de los proyectos ambientales en Austria

El análisis en cinco regiones austriacas señala que los presupuestos de los Fondos Estructurales para medidas ambientales se incrementaron durante el periodo 2000-

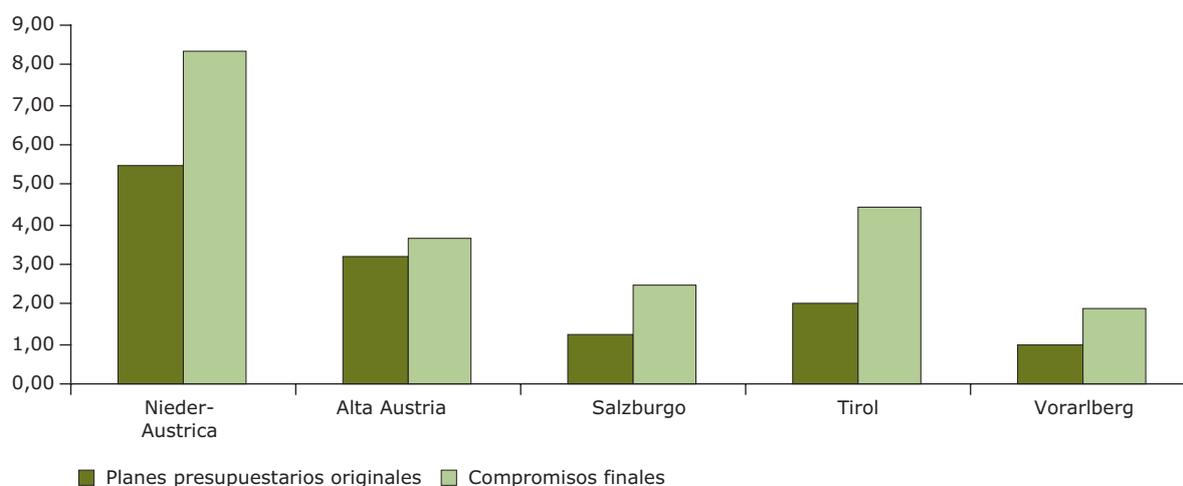
2006, gracias a las reasignaciones procedentes de otras partidas de gasto. Los incrementos oscilaron entre el 14% en Alta Austria y más del 100% en las regiones de Salzburgo y Tirol (véase la Figura 6.6).

Los resultados de Austria no pueden compararse directamente con los resultados de Italia y España. Las regiones austriacas presentan un mayor PIB *per cápita* (en realidad, estas regiones pertenecían todas al Objetivo 2) mientras que las regiones italianas y españolas se habían designado como Objetivo 1. Este hecho explica la primera diferencia que existe en la asignación total de los recursos de los Fondos Estructurales, que son considerablemente menores en Austria.

La diferencia más importante, no obstante, reside en que el gasto de los Fondos Estructurales en Austria se emplea principalmente como complemento de un sistema de financiación nacional, lo que proporciona mayores recursos. En este modelo, el Fondo Nacional para la Protección del Medio Ambiente y la Gestión del Agua recibe un mayor número de solicitudes de financiación cada año, debido en parte a una comunicación activa con los posibles beneficiarios públicos y privados⁽¹⁰²⁾. Como resultado, los gestores de los Fondos Estructurales austriacos reciben numerosas propuestas para proyectos ambientales potencialmente subvencionables con cargo a los recursos de los Fondos Estructurales⁽¹⁰³⁾.

Cabe destacar que estos datos para Austria se refieren principalmente al gasto para la promoción de las energías renovables y la eficiencia energética, incluyendo

Figura 6.6 Gasto de los Fondos Estructurales en medio ambiente en cuatro regiones austriacas, 2000-2006



Nota: Gasto para ayudas a empresas para mejoras ambientales, energías renovables y eficiencia energética (Códigos de gasto 152, 162, 332 y 333).

Fuente: KPC y AEMA/CTE-LUSI.

⁽¹⁰²⁾ OCDE, «Mechanisms for managing public environmental expenditure in selected OECD countries», 2006.

⁽¹⁰³⁾ G. Lammers, comunicación personal (abril 2008).

las inversiones en empresas. Aunque se trate de un subconjunto del gasto ambiental general, también es un ámbito en el que tres de las regiones italianas Objetivo 1 han desembolsado los fondos de manera relativamente lenta. Una de las razones importantes por las que existen diferencias entre estos dos países podrían ser las políticas establecidas de Austria, que dan mayor prioridad a estos sectores. Al mismo tiempo, estas diferencias indican que aún existen importantes oportunidades para compartir lecciones y modelos entre los países y regiones de Europa.

6.5 Desarrollo de una metodología para evaluar la capacidad de absorción

Sobre la base de la información y los resultados que se han presentado en las secciones anteriores, se propone un enfoque para la evaluación de la capacidad de absorción a escala regional, que podría también utilizarse para evaluar el gasto en sectores específicos, incluido el que se realiza a través de programas nacionales.

Contexto e hipótesis

El enfoque considera que existen dos factores principales que determinan la capacidad de absorción del gasto ambiental: en primer lugar, la capacidad administrativa (y, en particular, la capacidad destinada a administrar los recursos de los Fondos Estructurales y de Cohesión) y, en segundo lugar, el contexto de política ambiental y de otros ámbitos relacionados, como la planificación territorial. El contexto de política se refiere a los sectores ambientales del gasto (aire, agua, residuos, etc.) y a los objetivos de las políticas, las directrices o la legislación pertinentes. En el caso del gasto en biodiversidad, su alcance incluye también otras áreas de política relacionadas, como la agricultura y el desarrollo rural.

Conforme a Milio (2007) y otras fuentes, la capacidad administrativa en relación con la gestión financiera se desarrolla en cinco grandes fases:

- gestión;
- programación;
- seguimiento;
- gestión y control financieros;
- evaluación y aprendizaje.

La capacidad administrativa la determinan los hábitos y las tradiciones administrativas en todas estas áreas, además del marco legislativo que establezcan las normas concretas por las que se rija la gestión financiera en diferentes niveles administrativos, nacional, regional y local. La actuación de una región en periodos de gasto anteriores puede proporcionar información sobre estos patrones, aunque las administraciones pueden mejorar y adaptar sus sistemas de trabajo mediante el desarrollo de capacidades y mejoras organizativas.

Además, cada ámbito de la financiación ambiental debe basarse en un marco de política claro. Por ejemplo, en Italia, el gobierno nacional exigió a las regiones que desarrollaran estrategias para lograr una sólida gestión de residuos antes de gastar los recursos de los Fondos Estructurales en este campo. Los requisitos o las condiciones de este tipo pueden ayudar a enfrentar los problemas desde su marco de política.

Un elemento fundamental para gastar los recursos de forma eficaz es la existencia de una buena reserva de proyectos, es decir, de un conjunto sólido de propuestas de proyectos en las que los costes, los métodos y los resultados se hayan analizado detalladamente (es decir, que no se trate simplemente de ideas de proyectos) y que los organismos de ejecución sean capaces de gestionar. Establecer una comunicación eficaz con las partes interesadas puede ayudar a promover propuestas de proyectos y ayudar a orientar sobre cuál es la mejor forma de programar el gasto de los fondos.

También debe mencionarse una cuestión final. La metodología examina la capacidad de absorción y se centra en el medio ambiente. A lo largo de un periodo de gasto, los gobiernos nacionales y regionales pueden optar por reasignar recursos basándose en cambios de política y motivos políticos, así como a consecuencia de las recomendaciones de las evaluaciones. Especialmente, las elecciones nacionales, regionales e incluso locales pueden modificar las prioridades políticas y, de este modo, llevar a una reprogramación de inversiones públicas. Por ello, los incrementos o reducciones que pudieran resultar en el gasto ambiental no estarían ligados exclusivamente a la capacidad administrativa.

Indicadores cuantitativos

Los indicadores financieros pueden proporcionar un elemento clave de análisis. Los indicadores pueden describir el sistema de gasto general así como otras medidas cuantitativas específicamente relacionadas con la capacidad de absorción.

- Indicador de contexto: gasto total en el periodo previo frente a los presupuestos originales (generales y para el capítulo de medio ambiente).
- Indicador de contexto: perspectiva del gasto en el periodo actual por sector ambiental, tipo de proyecto y beneficiario (a ser posible, en comparación con el periodo anterior).

El primer indicador presenta las cuestiones relacionadas con la absorción del periodo anterior, tanto en general como específicamente para el medio ambiente. Este indicador proporciona el contexto para el gasto actual.

El segundo indicador describe el enfoque general para el gasto ambiental en el periodo actual.

Se puede ver así si el gasto se centra en proyectos más tradicionales, como los de infraestructuras o, en cambio, se orienta hacia nuevas áreas de proyecto. Sin embargo, estos indicadores no muestran todos los posibles cambios; por ejemplo, en el ámbito de las energías renovables los proyectos podrían simplemente apoyar la instalación de nueva capacidad, pero también podrían estar promoviendo nuevos enfoques para la generación o el uso de la energía.

Esta perspectiva podría complementarse con un análisis de los beneficiarios, que mostraría si los recursos se destinan principalmente a un conjunto reducido de beneficiarios o si, por el contrario, se distribuyen ampliamente.

Por último, una comparación de estos indicadores entre los periodos actual y anterior puede resultar muy útil al mostrar si el gasto evoluciona o no en nuevas direcciones. Podría esperarse que fuera así, ya que el gasto soluciona problemas iniciales y las autoridades aprenden de los resultados de los periodos anteriores.

Capacidad de gasto

Los siguientes indicadores se centran en el nivel de gasto en el periodo objeto de estudio:

- gasto por eje/medida (o código de intervención de la UE) al término del periodo de programación (N+2) en comparación con el plan presupuestario inicial;
- compromisos totales por eje/medida (o código de intervención de la UE) al término del periodo de programación (N+2) en comparación con el plan presupuestario inicial;
- gasto real por eje/medida (o código de intervención de la UE) en cada año en comparación con el plan presupuestario inicial (indicador de sostenibilidad ambiental de la eficiencia financiera);
- número y tamaño de las reasignaciones financieras dentro de un eje/medida (o código de intervención de la UE) a lo largo del periodo.

Los cuatro indicadores se probaron en el estudio de caso de Italia y el último se probó en los estudios de casos de España y Austria. Estos indicadores pueden utilizarse para realizar comparaciones en dos niveles. En primer lugar, en un país o una región específicos permiten comparar líneas de gasto tanto para programas generales como para las medidas de los mismos. De ahí que puedan utilizarse para comparar el gasto general en, por ejemplo, las infraestructuras ambientales y las infraestructuras de transporte, o para las infraestructuras ambientales con líneas de gasto de poca envergadura, como las de seguimiento ambiental.

En segundo lugar, los indicadores permiten comparar el gasto entre regiones y programas. De este modo se puede ayudar a identificar problemas concretos en un sector (por ejemplo, si las infraestructuras de tratamiento

de residuos presentan problemas de absorción en un determinado país), o bien dificultades más amplias que tengan que ver con la administración. Todas las comparaciones deben realizarse con prudencia y teniendo en cuenta las condiciones nacionales y regionales específicas. Las comparaciones basadas en indicadores pueden ser más profundas entre regiones y programas de un mismo país, que entre países.

El objetivo general no debe consistir en calificar las regiones, sino en identificar puntos fuertes y ámbitos que requieren atención en cada región, algo en lo que los indicadores podrían también complementarse con otros elementos de tipo cualitativo.

Aspectos cualitativos de la evaluación de la capacidad de absorción: propuesta de una lista de comprobación

En un análisis minucioso deberían tenerse en cuenta los factores y las condiciones que afectan a la capacidad de absorción. En la lista de comprobación que figura a continuación se propone un conjunto de posibles preguntas y cuestiones que deberán abordarse en una evaluación de la capacidad de absorción y su interacción con el gasto de los fondos.

6.6 Balance

Esta revisión sugiere que las regiones italianas Objetivo 1 han experimentado dificultades en su capacidad de absorción, en especial, de proyectos ambientales innovadores, como los proyectos de redes ecológicas (gasto integrado en medio ambiente y desarrollo) y de seguimiento. En cambio, la revisión no ha revelado que existan problemas en la capacidad de absorción de proyectos de infraestructuras ambientales tradicionales, como el tratamiento de aguas residuales y el alcantarillado, ni en Italia ni en España. En otros ámbitos de gasto, como la gestión de residuos y las energías renovables, no se han obtenido conclusiones claras en un sentido u otro.

Resulta difícil establecer comparaciones con Austria, ya que las circunstancias de este país son muy distintas. No obstante, el estudio de caso de Austria indica que el gasto efectivo de los fondos de la UE está estrechamente relacionado con los mecanismos efectivos para gestionar los recursos públicos nacionales.

El análisis de los datos de las regiones italianas Objetivo 1 muestra que los desembolsos para proyectos de redes ecológicas y de supervisión se realizaron con mayor lentitud que en otros sectores ambientales, lo que parece indicar que resulta más complicado programar, iniciar y desarrollar estos proyectos innovadores y de menor envergadura que hacerlo en inversiones en infraestructuras ambientales. En el caso de España, no pueden extraerse conclusiones similares, ya que no se dispone de información tan detallada acerca del gasto.

Recuadro 6.1 Lista de comprobación para evaluar la capacidad administrativa y otras cuestiones cualitativas que afectan a la capacidad de absorción

Gestión

- ¿Están bien definidas las funciones de las administraciones públicas clave?
- ¿Existe una buena cooperación entre las administraciones, tanto dentro de un mismo nivel como entre diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, a nivel local, regional y nacional)?

La legislación europea exige que exista una clara definición de las entidades encargadas del gasto de los fondos⁽¹⁰⁴⁾. Sin embargo, es posible que las relaciones entre los distintos órganos públicos responsables de desarrollar y aplicar la política en materia de medio ambiente no estén claramente definidas. Además, puede que las definiciones existentes sobre el papel no se lleven plenamente a la práctica. La gestión, y en particular la cooperación entre las administraciones públicas, puede verse fuertemente influenciada por el modelo organizativo, que se refiere al grado de jerarquía, al alcance de los requisitos formales y el grado de especialización de los empleados. Los factores relacionados con los recursos humanos, como el grado de flexibilidad y el trabajo en equipo dentro de las administraciones públicas, también pueden desempeñar una función importante⁽¹⁰⁵⁾.

Programación

- La fecha de aprobación del Programa Operativo (PO) y la duración total del período de elaboración del mismo.
- ¿Proporciona el PO un marco claro de política (con objetivos establecidos concretos) para cada sector, o bien hace referencia a alguno (por ejemplo, a los planes de gestión de residuos)?

Con respecto al calendario, la planificación y el debate para preparar un PO eficaz pueden requerir un tiempo prolongado. Sin embargo, si el programa se aprueba tardíamente, esto demorará el gasto. Los factores externos, como la aprobación tardía de los documentos de programación nacionales o comunitarios, pueden afectar de forma negativa a los preparativos a nivel del PO.

El PO debe proporcionar un marco claro para el gasto. Lo ideal sería que éste se derivara de las políticas sectoriales (véase más abajo). En caso de que ni estas políticas ni el programa establezcan prioridades claras, es posible que los gestores necesiten más tiempo para poder planificar el gasto una vez se haya aprobado el PO.

Seguimiento

- ¿El sistema de seguimiento puede identificar programas y proyectos que encuentren dificultades?
- ¿Disponen los funcionarios de procedimientos claros para abordar los problemas?
- ¿Dichos procedimientos se han puesto en práctica y se han empleado con eficacia?

En todos los programas, algunos proyectos no tendrán éxito con respecto a sus planes y objetivos originales. En caso de que el sistema de seguimiento identifique estos y otros problemas en una fase temprana, deben adoptarse medidas correctoras. Sin estos mecanismos de retroinformación, los altos responsables políticos y de la administración pueden verse tentados a reducir el gasto para los ámbitos del programa que presenten problemas.

Evaluación y aprendizaje

- ¿Posee la administración un mecanismo para aprender de las evaluaciones anteriores?
- ¿Posee la administración un sistema para proporcionar formación a los funcionarios sobre los nuevos requisitos (del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión por una parte y de la legislación en materia de medio ambiente por otra)?

Una de las cuestiones clave es que las evaluaciones actuales no siempre están asociadas al ciclo político, por lo que no se cuenta con lecciones del ciclo de gasto anterior antes de que comience un nuevo ciclo. Esto dificulta las posibilidades de mejorar el gasto. Lo ideal sería que la evaluación se convirtiera en una parte integrante del ciclo político. En el periodo de gasto 2007-2013 de los Fondos Estructurales y de Cohesión, esto significa la existencia de un sistema permanente, estrechamente relacionado con el sistema de seguimiento que en principio apoye acciones que permitan mejorar el uso de los fondos durante el mismo período de programación.

⁽¹⁰⁴⁾ Véase, por ejemplo, el Reglamento (CE) nº 483/2001 de la Comisión.

⁽¹⁰⁵⁾ Fornez y KPMG, *Organisational and managerial models of European authorities operating in the area of EU programmes*, marzo de 2007.

Recuadro 6.1 Lista de comprobación para evaluar la capacidad administrativa y otras cuestiones cualitativas que afectan a la capacidad de absorción (cont.)

Otra cuestión es que los gestores necesitarán tiempo para aplicar los nuevos requisitos, sean éstos comunitarios o nacionales. Un sistema eficaz de formación y aprendizaje en la administración pública puede reducir estos tiempos.

Participación

- ¿El proceso de preparación del PO ha contado con una amplia participación?
- ¿Cuentan los funcionarios que gestionan los Fondos Estructurales y de Cohesión con beneficiarios tradicionales con los que estén acostumbrados a trabajar (por ejemplo, en el ámbito de las infraestructuras, incluidas las ambientales y de transporte)?

Se espera que contar con una amplia participación puede mejorar la calidad de un PO. La comunicación con las partes interesadas, especialmente con los posibles beneficiarios, podría también reforzar la cartera de proyectos: la participación puede permitir un intercambio de información sobre posibles áreas de proyecto y dificultades; mediante la discusión, las partes interesadas pueden aprender sobre las futuras áreas de financiación.

Pese a que es posible que los beneficiarios existentes conozcan bien el sistema, unas relaciones demasiado estrechas pueden dificultar la entrada de nuevos beneficiarios potenciales y, posiblemente, pueden obstaculizar la existencia de áreas de programa y propuestas de proyectos más innovadoras.

Reserva de proyectos

- ¿Disponen los proponentes de proyectos de recursos para su preparación como, por ejemplo, apoyo de los Fondos Estructurales u otro tipo de financiación pública? ¿Cuentan con las capacidades de gestión de proyectos necesarias?
- ¿Se han establecido mecanismos para catalizar las propuestas de proyectos (por ejemplo, grupos de asesoramiento sobre proyectos)?

Para garantizar que los recursos de los Fondos Estructurales y de Cohesión se gasten, se requiere una reserva estable de proyectos financiables. Los Fondos poseen líneas de gasto (para asistencia técnica) que pueden emplearse para la preparación de los proyectos⁽¹⁰⁶⁾. Contar con mecanismos para promover propuestas de proyectos y comunicarse con los posibles solicitantes parece ser igualmente importante⁽¹⁰⁷⁾.

Cuestiones sectoriales

- ¿Existe un plan o una estrategia sectorial?
- ¿El plan sectorial indica prioridades de gasto?
- ¿Identifica el plan un papel específico para el gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión (y, para otras fuentes, como los presupuestos locales o regionales, la financiación privada y otros)?

En diferentes sectores ambientales, desde el sector del agua y los residuos hasta el sector de la protección de la biodiversidad, un plan o una estrategia sectorial proporcionará el contexto, las prioridades y los objetivos del gasto. Estas preguntas son especialmente importantes para las evaluaciones que examinan sectores ambientales específicos. El desarrollo de estrategias sectoriales no solo es importante para la absorción, sino también para garantizar la efectividad del gasto⁽¹⁰⁸⁾.

Cuestiones políticas

- ¿Las decisiones políticas han cambiado las prioridades de los PO a lo largo del periodo? ¿Estas decisiones han dado lugar a cambios en el gasto?

Tal y como se ha destacado anteriormente, los cambios en los patrones de gasto a lo largo de un periodo pueden deberse a los cambios que se producen en las prioridades políticas, no solo a cuestiones relativas a la capacidad.

⁽¹⁰⁶⁾ Reglamento del Consejo (CE) nº 1083/2006, art. 45.

⁽¹⁰⁷⁾ El Reino Unido, por ejemplo, ha establecido un Grupo de asesoramiento sobre proyectos para comunicarse con las partes interesadas. Fuente: Robin Smail, «*Good practice for Implementing Structural Funds Programmes and Projects*», Instituto Europeo de Administración Pública, EIPAScope, 2007, nº 3, pág. 16.

⁽¹⁰⁸⁾ En una revisión realizada por la Comisión Europea de proyectos financiados con cargo al Fondo de Cohesión en la década de 1990 se señaló que, en Grecia, la ausencia de una estrategia para el tratamiento de aguas residuales provocó que el gasto fuera ineficaz. Este fue el caso, por ejemplo, de los proyectos que sufrían un desajuste entre la capacidad de las plantas de tratamiento y el tamaño de la red de alcantarillado. Ecorys y SGI-Trademco, «*Ex-post evaluation of a sample of projects co-financed by the Cohesion Fund (1993–2002)*», — Informe nacional: Grecia—, sin fecha.

En cambio, la revisión revela que las dos regiones estudiadas de España incrementaron notablemente sus asignaciones para proyectos hídricos a lo largo del ciclo de gasto, mientras que hubo recursos que se mantuvieron más o menos constantes en las regiones italianas Objetivo 1. Para estos proyectos tradicionales de infraestructuras ambientales, las autoridades y los contratistas regionales probablemente ya poseían experiencia en la programación y la aplicación de planes de gasto.

Con respecto a las energías renovables, el panorama financiero es muy diverso; tanto en Italia como en España algunas regiones incrementaron sus asignaciones para energías renovables mientras que otras redujeron los recursos en este sector.

Este estudio no examina en profundidad la capacidad de absorción de la gestión de residuos. No obstante, los resultados indican que es preciso realizar estudios más exhaustivos, especialmente en Italia. En este país, el gobierno nacional exigió el desarrollo de planes regionales de gestión antes de gastar los recursos en el periodo 2000-2006, para garantizar así que los fondos se utilizaran eficazmente. Este requisito supone un importante paso adelante en la mejora de la gestión; de hecho, la nueva Directiva marco sobre residuos (2008/98/CE) exige ahora que los Estados miembros desarrollen planes de gestión de residuos que, de manera independiente o en conjunto, abarquen todos sus territorios nacionales. El bajo porcentaje de gasto en la mayor parte de las regiones meridionales de Italia (junto con los problemas relacionados con la gestión de residuos que se han producido recientemente en Nápoles) indican que este enfoque puede haber demorado el gasto, lo que puede haber generado problemas en la capacidad pública para formular y llevar a cabo la política ambiental en este sector. Este vínculo reforzará la premisa de que la capacidad de absorción (y la efectividad del gasto de manera más general) para los proyectos y los programas ambientales no puede separarse del contexto de política ambiental.

La dificultad que las regiones italianas Objetivo 1 experimentaron para gastar los recursos en proyectos ambientales innovadores en estos ámbitos constituye una preocupación para el periodo actual. Con el éxito previsto de las inversiones pasadas y presentes en infraestructuras ambientales, especialmente en las de abastecimiento de agua y de recogida de residuos, el gasto en medio ambiente debería desplazarse de

las infraestructuras a inversiones más “blandas”. La Comisión Europea ha indicado que los sectores en los que debería incrementarse el gasto incluyen el desarrollo de energías renovables, los enfoques preventivos, la protección del suelo, el control integrado de la contaminación y el aumento de la concienciación⁽¹⁰⁹⁾.

Según estos resultados, la ENEA y otros órganos deberían plantearse la realización de un trabajo de seguimiento de este tema en diversos ámbitos:

- El análisis que se presenta aquí debería actualizarse y revisarse una vez que los datos sobre los últimos años de gasto del ciclo 2000-2006 se encuentren disponibles.
- Las evaluaciones de los Fondos Estructurales deberían examinar las cuestiones relativas a la capacidad de absorción y, en especial, las relacionadas con los proyectos ambientales. Estas evaluaciones deberían examinar si existen dificultades comunes en los países en la financiación de proyectos “blandos” e innovadores y en determinados ámbitos de gasto (por ejemplo, en el de la biodiversidad).
- Podrían realizarse una evaluación y un estudio específicos sobre cómo los distintos Estados miembros garantizan la existencia de una buena cartera de proyectos ambientales, en particular, de proyectos innovadores y “blandos”.
- Resultaría muy útil analizar cómo los Estados miembros asocian la supervisión con la evaluación continua en las primeras etapas del ciclo 2007-2013, para identificar ejemplos de mejores prácticas, así como países en los que el sistema pueda necesitar reforzarse.

La ENEA y otros órganos deberían plantearse la puesta en marcha de iniciativas que permitan reforzar el gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en materia medio ambiente. Estas iniciativas podrían ayudar a los Estados miembros a extraer lecciones de las evaluaciones y estudios en cualquier parte de la UE, así como a mejorar su planificación y sus carteras de proyectos en todos los ámbitos del gasto ambiental. Pese a que estas iniciativas deberían centrarse en ayudar a los Estados miembros nuevos y a otros en los que puede mejorarse la capacidad administrativa, en general todos los Estados miembros pueden beneficiarse del intercambio de información y de la identificación de mejores prácticas en la gestión financiera de las medidas y los proyectos ambientales.

⁽¹⁰⁹⁾ DG, Política Regional, «Mapping progress: key findings from the updates of the mid-term evaluations European Cohesion Policy 2000-2006», febrero de 2007.

7 Conclusiones y recomendaciones

El análisis ha proporcionado una valiosa fuente de información de la que pueden extraerse algunas conclusiones y lecciones importantes, entre ellas:

El gasto considerado desde la perspectiva de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE

En el periodo de gasto actual (2007-2013), la Estrategia de Lisboa proporciona un elemento central de las Directrices estratégicas comunitarias para los Fondos Estructurales y de Cohesión. No obstante, las directrices también mencionan la Estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea. Un breve análisis de los planes de gasto muestra que los Fondos Estructurales y de Cohesión han asignado una cantidad de recursos mucho mayor a uno de los ámbitos clave de la estrategia, a saber, el cambio climático y las energías limpias, en detrimento de otros posibles ámbitos de interés, como la contratación pública ecológica. Los Fondos también han transferido los recursos que asignaban a infraestructuras del transporte a, por ejemplo, proyectos ferroviarios, aunque los proyectos de carreteras en toda la UE continúan recibiendo fondos desproporcionados en relación a otras inversiones más respetuosas con el medio ambiente. Además, aunque los Fondos hayan transferido relativamente el gasto que destinaban a infraestructura del transporte por carretera, ni las normas ni las Directrices para el periodo 2007-2013 contemplan el requisito de la Estrategia de eliminar progresivamente las subvenciones perjudiciales desde la perspectiva ambiental. Del mismo modo, los posibles efectos negativos del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en medio ambiente deberían tenerse más en cuenta en las primeras fases de la programación.

Lecciones aprendidas de los estudios de casos: la función de la política ambiental regional y nacional

Los estudios de caso han revelado que las políticas regionales y nacionales en materia de medio ambiente desempeñan una función fundamental en la creación de un marco para un gasto efectivo en medidas ambientales. La lección general extraída de la comparación indica que el gasto más eficaz se realiza cuando las políticas ambientales se desarrollan fuera de la programación de los Fondos Estructurales y, posteriormente, se integran clara y plenamente en los programas como orientación y marco para el gasto.

Evaluación de los aspectos ambientales de la Política de Cohesión

La Política de Cohesión ha difundido una «cultura de evaluación» en toda la UE y, en especial, en numerosos Estados miembros en los que la vigilancia y las evaluaciones no se aplicaban de forma sistemática. No obstante, las evaluaciones aún no están completamente integradas en el ciclo de gasto. La introducción de los requisitos de la Directiva sobre la evaluación ambiental estratégica en el periodo 2007-2013 debería dar lugar a que se preste mayor atención a la vigilancia de las consecuencias y los impactos ambientales durante la aplicación de los programas. Mediante los estudios de caso se han identificado una serie de dificultades con los datos y los indicadores, especialmente con los relativos a los impactos ambientales del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Además, apenas se ha encontrado información acerca de la durabilidad de los resultados de los proyectos, es decir, sobre si los proyectos y sus resultados se mantendrán una vez se hayan gastado los recursos y cuando la financiación europea haya llegado a su fin. Esto preocupa especialmente con respecto a los proyectos de menor envergadura, como los que se centran en la biodiversidad.

Mitigación de los impactos ambientales negativos

Las intervenciones financiadas con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión deberían evitar que se produzcan impactos negativos en el medio ambiente y respetar verdaderamente los objetivos de sostenibilidad de las políticas que están en consonancia con los objetivos socioeconómicos. Aunque es posible que resulte difícil garantizarlo plenamente, la UE debería apoyar este planteamiento como un principio general de la Política de Cohesión en los periodos de programación actuales y futuros. La Comisión Europea debería reforzar sus mecanismos para revisar, entre otros, los proyectos de transporte e infraestructuras financiados por los Fondos Estructurales y de Cohesión a fin de asegurarse de que sus impactos ambientales negativos se minimicen y se neutralicen con medidas de restauración/ respuesta adecuadas. En el caso de aquellos proyectos destinados a las infraestructuras que ya se hayan aprobado, la Comisión debería velar por que los recursos de los Fondos Estructurales y de Cohesión se encuentren disponibles para poder apoyar cualquier gasto adicional en el que se incurra para prevenir y mitigar los impactos negativos en el medio ambiente.

Apoyo a los proyectos favorables para el medio ambiente

La revisión de los recursos de los Fondos Estructurales destinados a la biodiversidad y de las cuestiones relativas a la capacidad de absorción indican que, en diversos casos, las regiones se enfrentan a algunas dificultades en la programación y la gestión del gasto efectivo para la biodiversidad y otras áreas de intervención “blanda” para la protección ambiental. Con el objetivo de abordar estos problemas y de garantizar que los Fondos Estructurales apoyen proyectos efectivos y de alta calidad, los miembros de la ENEA, junto con las autoridades de gestión de los Estados miembros y otras partes interesadas, deberían estudiar la puesta en marcha de una iniciativa plurianual para intercambiar mejores prácticas en relación con los Fondos Estructurales destinados a sectores clave para el medio ambiente. En función de la experiencia y de las investigaciones existentes (al igual que en los proyectos sobre energía renovable y eficiencia energética que se han mencionado anteriormente), así como aprovechando las posibilidades que se derivan del Objetivo de cooperación territorial, deberían estudiarse formas y plataformas innovadoras para el intercambio de información y la realización de comparaciones.

Mejora del acceso a los datos

El estudio ha encontrado algunas dificultades en la obtención de los datos necesarios para su análisis. Los datos disponibles, en muchos casos no eran uniformes con respecto a su cobertura y/o presentación (al margen de las dificultades lingüísticas obvias) y no eran lo suficientemente detallados al nivel geográfico que se requería para el análisis. En otros casos, los problemas que se han encontrado estaban mayoritariamente relacionados con limitaciones en los datos derivados de los informes anuales, documentos e indicadores regionales o nacionales y, por último, aunque no menos importante, con algunas restricciones en el acceso a los datos financieros. Los datos y la información que se presentan actualmente en los documentos estratégicos y de programación, en los informes anuales sobre el gasto, así como en los resultados de las evaluaciones (incluidos los indicadores), podrían presentarse en un sistema web uniforme y común, que permitiese una lectura más fácil y se encontrase disponible para investigadores, partes interesadas y público en general.

Revisión de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente

La Estrategia de desarrollo sostenible insta a la Comisión Europea a que «proponga un plan de acción para la reforma, sector por sector, de las subvenciones que provoquen efectos negativos importantes en el medio ambiente y que no sean compatibles con el desarrollo sostenible, con vistas a su eliminación progresiva». Este plan de acción debería examinar especialmente los recursos de los Fondos Estructurales y de Cohesión destinados a las infraestructuras de transporte, como las carreteras y los aeropuertos. En cuanto a los objetivos más amplios, los Fondos Estructurales y de Cohesión no solo deberían abordar las necesidades de infraestructuras, sino que también deberían abordarlas a través de la promoción de patrones de movilidad nuevos y sostenibles incluidos en estrategias integradas de planificación territorial.

Introducción de la contratación pública verde

La Estrategia de desarrollo sostenible exige que se adopte la contratación pública verde en toda la UE. Para ello, establece el objetivo de lograr que «para 2010, el nivel medio de este tipo de contratación en la UE sea equivalente a sus niveles actuales en los Estados miembros con mejores resultados».

La Política de Cohesión puede y debe desempeñar un importante papel en la consecución de este objetivo. Un primer paso clave consistiría en elaborar directrices sobre la contratación pública verde para los Fondos Estructurales y de Cohesión, identificando ejemplos de mejores prácticas actuales en los Estados miembros y promoviendo este tipo de contratación en el gasto según los Programas Operativos.

Una vez que se elaboren y apliquen estas directrices, la Comisión Europea debería realizar una evaluación completa de la contratación pública verde en el actual periodo de gasto con el objetivo de incorporar dichas directrices a la normativa para el próximo periodo.

Sectores específicos

En el ámbito de las infraestructuras hídricas, la Directiva Marco del Agua exige una recuperación adecuada de los costes, incluidos los costes financieros (así como los costes ambientales y de recursos). El cambio a una mayor recuperación de los costes (cuando sea preciso) también puede mejorar la rentabilidad de las inversiones y, así, garantizar una aplicación rápida de las políticas de la UE⁽¹¹⁰⁾.

⁽¹¹⁰⁾ Véase, por ejemplo, el Informe Nº 2/2005 de la AEMA «Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study».

Los Fondos Estructurales pueden desempeñar una función importante con respecto al apoyo de los objetivos de la UE en materia de **biodiversidad**. Sin embargo, algunos programas regionales se enfrentan a determinadas dificultades en relación a la capacidad de absorción para la biodiversidad y los proyectos relacionados con la protección de la naturaleza. Por este motivo, la iniciativa plurianual de intercambio de mejores prácticas que se sugiere debería centrarse, antes de nada, en este ámbito.

La UE está otorgando mayor prioridad a los objetivos de su política para el cambio climático. En consecuencia, en el periodo 2007-2013, el gasto de los Fondos Estructurales en **energía** y, especialmente, en energías renovables y eficiencia energética, se ha incrementado notablemente. Como resultado, los Estados miembros y la Comisión Europea deben prestar mayor atención a la vigilancia y la evaluación de los resultados del gasto para asegurarse de que éste sirva de apoyo efectivo a los objetivos de las políticas de la UE.

Capacidad de absorción

Una cuestión clave es la capacidad administrativa de los Estados miembros y las regiones para gastar los fondos que se les haya asignado, en particular en el ámbito del medio ambiente. El análisis efectuado sobre las regiones de los estudios de caso ha revelado que algunas regiones han encontrado dificultades para gastar los recursos en ámbitos de actuación "blanda", como las medidas relativas a redes ecológicas, seguimiento, control y reducción de la contaminación y, en menor medida, energía y gestión de residuos. Por el contrario, otras regiones han mostrado, en general, buenos porcentajes de gasto en infraestructuras hídricas, aunque las asignaciones para energías renovables han seguido patrones diferentes dependiendo de las regiones. En definitiva, el análisis ha puesto de manifiesto la existencia de una gran variedad de patrones de gasto y reasignación de los fondos, sobre los que influyen diversos factores relacionados con las fases de programación y gestión, la cultura administrativa, los cambios que se producen en los objetivos y las prioridades políticas, etc.

La metodología que se ha desarrollado para evaluar la capacidad de absorción de las medidas ambientales ha propuesto una serie de indicadores, así como una lista de comprobación cualitativa para su revisión. Esta lista de control examina los ámbitos clave relacionados con la capacidad administrativa, que es potencialmente importante para las entidades de gestión que se encargan de los Programas Operativos, en relación a las siguientes fases: gestión, programación, seguimiento, gestión financiera y evaluación.

Cohesión territorial

El Libro Verde de 2008 de la Comisión Europea sobre la Cohesión Territorial explica cómo este concepto está vinculado con un desarrollo más equilibrado y armonioso de la Unión Europea. No obstante, el concepto de cohesión territorial, tal como se enuncia en el reciente Libro Verde de la Comisión Europea, apenas hace referencia a los objetivos ambientales de la UE. Esto parece constituir una importante deficiencia en el concepto. Sin duda, el medio ambiente forma parte de las características intrínsecas de las regiones y los territorios a los que hace referencia el Libro Verde. No obstante, debe hacerse una referencia más explícita a las oportunidades, los riesgos y las necesidades relacionados con el medio ambiente. En este sentido, los retos presentes y futuros en relación con la adaptación y la vulnerabilidad al cambio climático merecen una atención especial.

Algunos ámbitos del gasto ambiental que se han revisado en este informe pueden contribuir a la cohesión territorial. Por ejemplo, la financiación destinada al tratamiento de aguas residuales debería reducir la contaminación que se vierte en los ríos y otras aguas continentales, con el resultado final esperado de mejorar la calidad del agua, que finalmente proporcionará a los ciudadanos agua de mejor calidad para que puedan utilizarla y disfrutarla en todas las regiones de la UE. Los Fondos Estructurales y de Cohesión pretenden abordar los desequilibrios territoriales financiando este tipo de proyectos, especialmente en las regiones menos desarrolladas. Además, las inversiones y las ayudas para los problemas ambientales desempeñan una función importante en la cohesión territorial. Esto se debe a que estas ayudas requieren fondos sustanciales, que las regiones más pobres no suelen poder permitirse sin el apoyo de Europa. Por otra parte, dado que los impactos positivos potenciales en el medio ambiente solo pueden observarse con el paso del tiempo y que frecuentemente se requieren inversiones plurianuales a largo plazo, es importante garantizar en toda Europa la estabilidad y la continuidad del apoyo financiero y político de la UE para el medio ambiente.

La metodología de evaluación

Abordar la relación coste-efectividad: este estudio no ha podido extraer conclusiones sobre la relación coste-efectividad del gasto. La Comisión Europea y la ENEA deberían desarrollar más directrices para evaluar la relación coste-efectividad del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión. El trabajo inicial debería examinar en particular los efectos ambientales de las actuaciones en infraestructuras en los nuevos Estados miembros, un ámbito en el que se esperan elevados niveles de gasto en los próximos años.

Mejorar los indicadores: los países y las regiones de los estudios de caso mostraban grandes variaciones en cuanto a los indicadores de seguimiento que utilizan. La Comisión Europea y la ENEA deberían revisar los sistemas actuales de seguimiento y evaluación y asegurarse de que los Estados miembros y las regiones adopten enfoques efectivos al respecto. Dichos sistemas deberían proporcionar un conjunto completo de indicadores sólidos, que contemplen la información cuantitativa y cualitativa, y cuyo objetivo consista en abarcar toda la cadena de causalidad, desde las entradas hasta las salidas, los resultados y los impactos. Una cuestión importante a la que debe prestarse atención son los posibles impactos negativos sobre la biodiversidad del gasto de los Fondos Estructurales, en especial en áreas como las infraestructuras (de transporte, hídricas, energéticas, etc.). La AEMA debería plantearse desarrollar indicadores que relacionen la biodiversidad con el gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Asimismo, la AEMA debería considerar las posibilidades de mutua retroalimentación entre la mejora de los indicadores de evaluación de las intervenciones con Fondos Estructurales y de Cohesión y el desarrollo de indicadores territoriales coherentes con las propuestas del Libro Verde.

Mejorar los códigos de intervención: los códigos de intervención de 2000-2006 no estaban bien adaptados a una evaluación del gasto ambiental, en especial en el ámbito de la biodiversidad. Los códigos de la UE para 2007-2013 parece que proporcionan una mejor comprensión del gasto aunque, no obstante, resultaría muy útil contar con códigos más detallados.

Recomendaciones para temas de evaluaciones futuras

Este estudio se ha centrado únicamente en tres cuestiones ambientales: biodiversidad, energías renovables y eficiencia energética, y tratamiento de aguas residuales. **La integración de las políticas** es un elemento clave de la estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea. En una evaluación futura debería analizarse más detalladamente el grado con el que se han integrado las consideraciones ambientales en el gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión, en las fases generales de programación, los criterios para la aprobación de proyectos, y el seguimiento y evaluación. Dicha evaluación debería estudiar especialmente las áreas en las que el gasto es mayor, es decir, el desarrollo económico y la creación de empleo, los proyectos de gran envergadura y las

infraestructuras. Por otra parte, la integración con otros instrumentos de financiación de la UE, tanto dentro como fuera de la Política de Cohesión, sería muy interesante en las evaluaciones futuras (el estudio actual, por ejemplo, no ha contemplado el gasto del Fondo Social Europeo ni ha examinado en detalle los vínculos con los instrumentos financieros de la Política Agrícola Común).

El Consejo Europeo ha hecho un llamamiento para un incremento considerable de **las energías renovables** y la eficiencia energética en la UE⁽¹¹¹⁾. En consecuencia, el gasto de los Fondos Estructurales en el sector se ha incrementado notablemente en el actual periodo 2007-2013, tal y como se muestra en los países de los estudios de caso. Al mismo tiempo, los Fondos Estructurales no son la única fuente del gasto en este ámbito: el gasto del sector privado destinado a las energías renovables debería convertirse en la fuente más importante. Podría realizarse un análisis adicional en el que se intentara comprender el papel y la importancia de los Fondos Estructurales y de Cohesión con respecto a la consecución de los objetivos climáticos y energéticos de las políticas de la UE.

En estudios futuros podrían tenerse en cuenta algunos aspectos adicionales. Por ejemplo, muchos proyectos eficaces de los Fondos Estructurales en el sector de la energía han combinado los objetivos energéticos con los objetivos de desarrollo local. ¿Se trata pues de un enfoque viable para todo el gasto asignado al sector?

Otro ámbito de estudio es la efectividad de la financiación de los Fondos Estructurales y de Cohesión de las medidas destinadas a reducir las emisiones y otros impactos graves en el medio ambiente derivados de la generación y el uso de la energía en Europa, en consonancia con las directivas sectoriales pertinentes⁽¹¹²⁾. Además, los proyectos de energías renovables pueden provocar impactos ambientales negativos, lo que preocupa especialmente en el caso de los biocombustibles, aunque también puede incluir los impactos sobre el paisaje y la biodiversidad de las energías eólica e hidroeléctrica. La evaluación puede valorar cómo se abordan estos impactos potencialmente negativos⁽¹¹³⁾.

En las evaluaciones futuras del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en el **sector hídrico** deberían tenerse en cuenta la política general y la estructura normativa derivadas de la Directiva Marco del Agua. El planteamiento amplio que se deriva de esta legislación requerirá de evaluaciones futuras,

⁽¹¹¹⁾ Véase «Segunda revisión estratégica del sector de la energía - Plan de actuación de la Unión Europea en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía», Comisión Europea, noviembre de 2008.

⁽¹¹²⁾ Principalmente las grandes instalaciones de combustión y aquellas con los límites máximos de emisiones nacionales.

⁽¹¹³⁾ La AEMA ha efectuado algunos análisis en este campo. Véase, por ejemplo, el Informe técnico N° 12/2007 «Estimación del potencial bioenergético agrícola compatible con el medio ambiente».

tanto sobre sus aspectos genéricos como específicos, dentro de un enfoque territorial integrado desde el punto de vista de los distintos sectores y usuarios del agua. Entre otros temas, el trabajo en este ámbito podría centrarse en la compleja cuestión de las relaciones causales entre las nuevas infraestructuras para el tratamiento de aguas residuales y la calidad del agua. Los resultados serán muy útiles tanto para evaluar la importancia de la Política de Cohesión en la satisfacción de las necesidades de la UE como para realizar futuras revisiones de la aplicación por parte de los Estados Miembros de la legislación europea en materia de agua.

Asimismo, este estudio revisa algunos informes y estudios de caso que analizan los impactos negativos del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en el medio ambiente, en particular, en la **biodiversidad**. En este ámbito, es preciso trabajar más y de forma más sistemática.

Este trabajo debería incluir, tal y como se ha sugerido anteriormente, el desarrollo y la mejora de los indicadores tanto a nivel de programa como de proyecto, basándose en las lecciones extraídas de los indicadores actuales que se emplean para evaluar la aplicación de la Directiva Hábitats.

Este estudio realiza un análisis inicial de los vínculos que existen entre el gasto en el tratamiento de aguas residuales y la **expansión urbana**. En una evaluación

futura podría realizarse un examen más detallado de los posibles vínculos existentes entre el gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión a escala regional y la cuestión de la expansión urbana, en un contexto más amplio de la planificación territorial. El análisis debería examinar el gasto en otros ámbitos más relacionados, en particular en el transporte, y debería tener en cuenta los factores socioeconómicos junto con las preocupaciones ambientales.

Por último, podrían realizarse evaluaciones adicionales en las que se podría examinar la gestión de los **residuos** urbanos, que constituye otro ámbito clave de las infraestructuras ambientales, que está indirectamente relacionado con la expansión urbana y la planificación territorial. La evaluación podría contemplar, en primer lugar, cómo los países y las regiones emplean mejor los Fondos Estructurales y de Cohesión para apoyar inversiones innovadoras en la gestión de residuos y, en segundo lugar, cómo las medidas políticas en este ámbito, incluidos los planes de inversión en la gestión de los residuos y los instrumentos basados en el mercado, pueden combinarse de forma efectiva con otras medidas sectoriales dentro de las estrategias de planificación territorial.

Anexo 1 Marco de la evaluación *ex post*

Perspectiva del enfoque

Al plantearnos cómo debería ser el marco analítico general para realizar la evaluación *ex post* de las repercusiones ambientales de las políticas de cohesión y los enfoques que podrían utilizarse para respaldarla, ha sido importante en este estudio tener en cuenta una serie de factores, entre los que se encuentran:

- la disponibilidad de los datos existentes y las posibles necesidades de datos para apoyar el marco y/o la metodología(s);
- la información y los enfoques empleados en las evaluaciones ambientales existentes de los Fondos Estructurales y de Cohesión (incluidas las evaluaciones *ex ante*, a medio plazo y *ex post*) y el uso de los mismos para apoyar los aspectos del marco de evaluación propuesto, y
- la viabilidad de cualquier marco y/o métodos que se hayan probado y desarrollado en los países analizados.

Además, ha sido igualmente importante tener en cuenta:

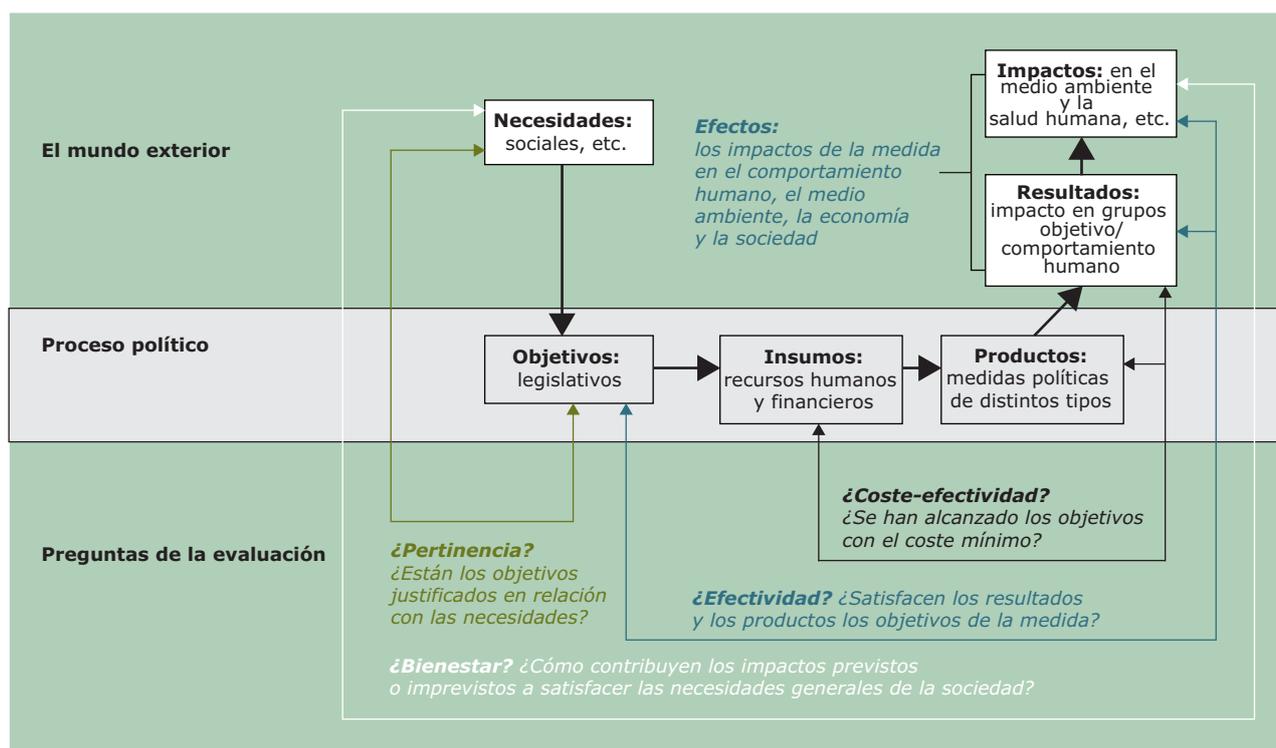
- las ideas y los enfoques para la evaluación que han proporcionado los representantes de los países de la ENEA, así como la AEMA/CTE-LUSI y los expertos de la AEMA; y
- la documentación existente, para comprender mejor los enfoques actuales y las críticas ya realizadas de la evaluación de la Política de Cohesión, especialmente en relación al medio ambiente.

Contexto para evaluar la efectividad, la eficiencia y los impactos

Antes de examinar en detalle el marco de evaluación que debe desarrollar y adoptar el estudio, también resulta útil tener en cuenta el contexto general y los enfoques para la evaluación, así como algunas definiciones clave. Como punto de partida, en esta sección se estudia el ciclo político, es decir, el proceso en el que la evaluación debe integrarse e informar.

La Figura 1, extraída del informe de la AEMA de 2001, representa la relación entre el proceso básico de desarrollo y aplicación de una política y los criterios

Figura A.1 Marco genérico de la evaluación de las políticas



Fuente: AEMA, 2001.

o las preguntas clave de la evaluación, e ilustra cómo finalmente una medida puede provocar un impacto en el comportamiento humano y/o en el medio ambiente.

La recopilación y el análisis de información relacionada con los distintos elementos de este proceso permiten realizar varias evaluaciones en relación con la aplicación de una medida. Esto ilustra la importancia de tener en cuenta idealmente toda la cadena de efectos a lo largo del proceso político y la necesidad de recopilar información en cada fase de esta cadena. Por ello, lo ideal sería que las evaluaciones de los efectos identificaran una cadena causal que relacione los productos, los resultados y los efectos finales de una medida (AEMA, 2001). Estas consideraciones son fundamentales para el desarrollo del marco general de una evaluación *ex post* para los Fondos Estructurales y de Cohesión de las políticas ambientales.

Desarrollo del marco general de una evaluación *ex post* para este estudio

En el contexto de este estudio, un marco de evaluación permite incluir diversos elementos con el objetivo general de mejorar la solidez de la evaluación de la efectividad en particular, pero también de la eficiencia y los impactos. Por ejemplo:

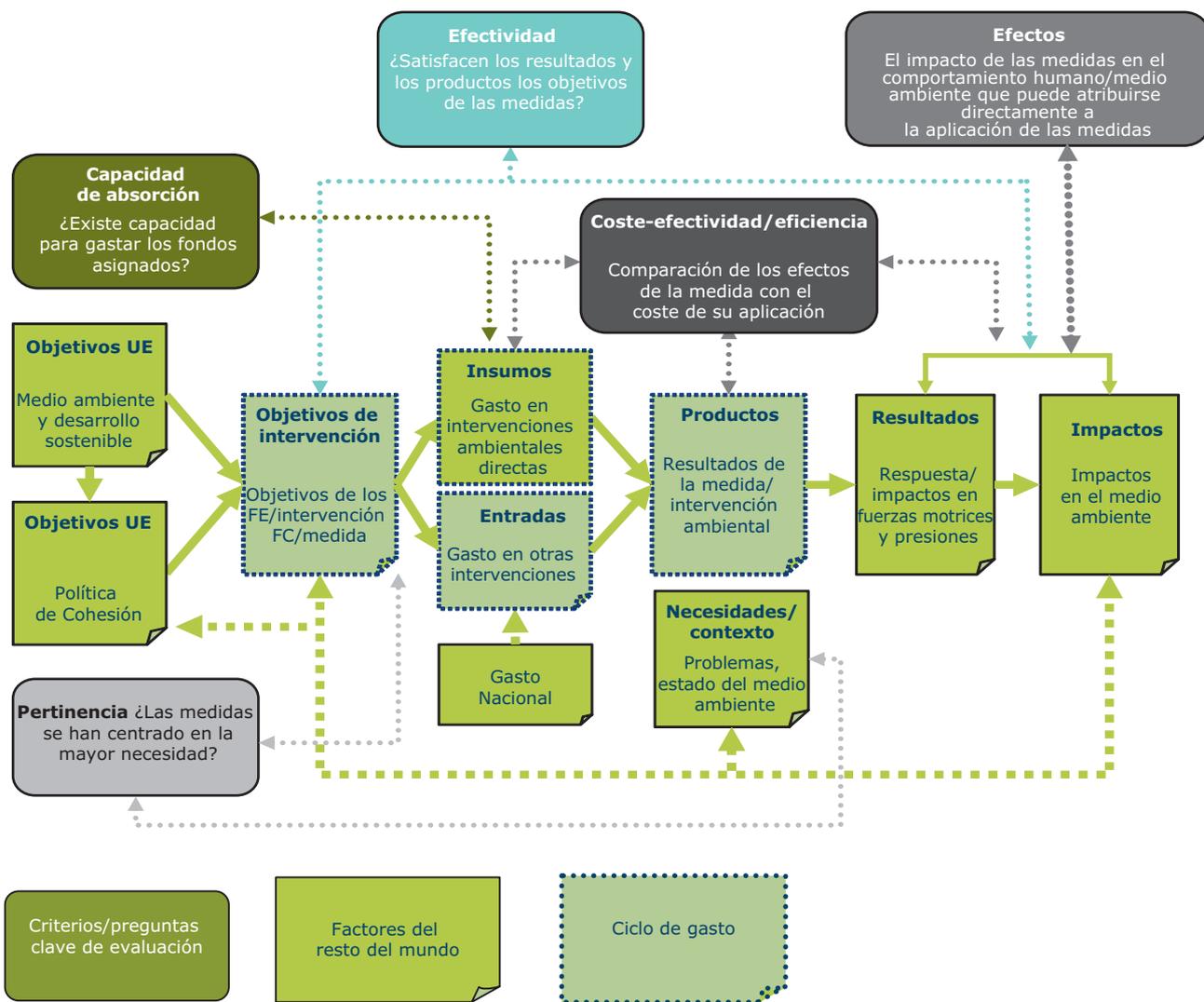
- **principios** para el uso más efectivo y práctico de las formas existentes de evaluación y valoración, incluida la información que contienen sus productos;
- **ilustraciones** de cómo los datos y la información existentes podrían procesarse y analizarse para resultar útiles a la hora de evaluar la efectividad;
- **ejemplos del uso de las evaluaciones a diferentes niveles**, tanto en términos de las intervenciones (por ejemplo, a nivel de plan, programa, eje, medida, y proyecto) como a las escalas territoriales (a escala de la UE, a escala nacional, regional, cómo se relacionan/se informan entre sí, cómo se agregan/desagregan los resultados/análisis, etc.). El potencial de un enfoque arriba-abajo y abajo-arriba para la evaluación;
- **ejemplos de buenas prácticas** y recomendaciones existentes acerca de cómo estos podrían utilizarse y aplicarse con carácter más amplio;
- **ejemplos de datos/indicadores adicionales** que podrían recopilarse e ilustraciones de cómo esto podría mejorar la utilidad de las evaluaciones; y
- **herramientas y/o métodos adicionales** que podrían utilizarse para apoyar un análisis más detallado o para comprender distintos aspectos, tanto como parte de las evaluaciones y las valoraciones existentes como de las evaluaciones *ex post* para aportar pruebas como parte de un proceso externo de auditoría o de revisión.

Aunque este estudio se haya centrado en evaluar la efectividad, seguía siendo necesario intentar comprender toda la cadena de efectos a lo largo del ciclo de gasto y recopilar información sobre cada elemento de esta cadena. Por ello, como primera prioridad, este estudio debió plantearse qué era posible con respecto a la recopilación de la información relacionada con cada uno de estos elementos dentro del ciclo de gasto para los tres temas estudiados (es decir, tratamiento de las aguas residuales, biodiversidad y eficiencia energética/energía renovable) en las regiones de los estudios de casos (es decir, **objetivos, insumos y productos** de una intervención/medida) y, cuando ha sido posible, el efecto final de la aplicación de un programa o una medida (es decir, **consecuencias/resultados y efectos**).

Obviamente, este estudio ha experimentado limitaciones de tiempo y recursos. La recopilación y el análisis de la información debían efectuarse dentro de estas limitaciones y, en algunos casos, estas limitaciones han supuesto que no pudiera realizarse un trabajo detallado en esta fase. Dado que este estudio se centra en el gasto para las intervenciones ambientales directas, los insumos de la Figura A.2 se muestran en dos cuadros independientes. Por una parte el «Gasto en intervenciones ambientales directas» y por otra el «Gasto en otras intervenciones», con el gasto no procedente de la UE (por ejemplo, el gasto y los préstamos nacionales) en un cuadro separado. De manera similar, los objetivos de la UE se separan entre la Política de Cohesión y el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

La información acerca de todos estos elementos permite evaluar los distintos criterios y preguntas de evaluación en relación con la efectividad, la eficiencia y los efectos, así como otros elementos relacionados con la pertinencia y la capacidad de absorción, por ejemplo. Esto se ilustra en la Figura A.2.

Figura A.2 Ciclo de gasto y marco de evaluación



Fuente: AEMA, 2008.

Anexo 2 Perspectiva del gasto

Perspectiva de los instrumentos principales utilizados y niveles de gasto

Este estudio se centra en el ciclo 2000–2006, aunque también tiene en cuenta los ciclos de programación del período 2007–2013. Además, se basa en la información de los estudios de caso de tres países: Italia, España y Austria. No se puede hacer una comparación directa de las cifras de ambos ciclos, ya que, en el caso del ciclo anterior, las tablas ilustran los fondos comprometidos para ámbitos específicos del gasto, mientras que, en el caso del ciclo actual, las tablas representan los planes presupuestarios.

En la Tabla A.1 se presentan los datos de cabecera sobre la asignación de los fondos a los países de los estudios de caso para el ciclo 2000–2006. En este sentido, cabe destacar que, durante el ciclo de programación

2000–2006, de los tres países analizados en este estudio, solo España cumplía los requisitos para optar a los recursos del Fondo de Cohesión (12.357 millones de euros).

Los tres países objeto de los estudios de caso recibieron más del 40% del gasto total de la UE15. España recibió un 27%, es decir, la cuota más alta de todos los Estados miembros. La cuota de Italia era igual a la de Alemania, donde la mayoría de los fondos se destinaron a sus estados federados orientales.

En cambio, Austria recibió solo en torno al 1% del total designado para la UE15. En términos de utilización de los recursos de los Fondos Estructurales, Austria ha adoptado un enfoque bastante distinto al de Italia y España. La asignación de Austria es reducida, tanto en términos generales como en comparación con los

Tabla A.1 Fondos Estructurales e instrumentos para los países de los estudios de caso, 2000–2006 – valor de inflación en 2004 en millones EUR

| Estado miembro | Objetivo 1 | Objetivo 2 | Objetivo 3 | Instrumento financiero para orientación pesquera | Fondo de Cohesión | Iniciativas comunitarias | Total | Cuota de UE15 |
|-------------------------------|----------------|---------------|---------------|--|-------------------|--------------------------|----------------|---------------|
| Austria | 288 | 740 | 585 | 0 | 0 | 395 | 2.008 | 1 % |
| Italia | 24.424 | 2.749 | 4.129 | 110 | 0 | 1.294 | 32.707 | 14 % |
| España | 42.061 | 2.904 | 2.363 | 221 | 12.357 | 2.162 | 62.067 | 27 % |
| UE15 y EUR25 tras 2004 | 150.104 | 24.367 | 26.554 | 1.226 | 19.717 | 11.361 | 233.328 | 100 % |

Fuente: Adaptación de la tabla incluida en el documento «Al servicio de las regiones», CE, 2004.

Tabla A.2 Asignación indicativa de fondos 2007–2013 – valor de inflación en 2007 en millones EUR

| Estado miembro | Objetivo de convergencia | | | Objetivo de competitividad regional y empleo | | Objetivo de cooperación territorial europea | Total | Cuota total de UE15 | Cuota total de UE27 |
|----------------|--------------------------|----------------|---------------------|--|----------------------------------|---|----------------|---------------------|---------------------|
| | Fondo de Cohesión | Convergencia | Eliminación gradual | Introducción gradual | Competitividad regional y empleo | | | | |
| Austria | 0 | 0 | 177 | 0 | 1.027 | 257 | 1.461 | 1 % | 0,4 % |
| Italia | 0 | 21.211 | 430 | 972 | 5.353 | 846 | 28.812 | 17 % | 8 % |
| España | 3.543 | 21.054 | 1.583 | 4.955 | 3.522 | 559 | 35.217 | 21 % | 10 % |
| UE15 | 10.300 | 86.611 | 13.955 | 8.978 | 42.687 | 5.511 | 168.044 | 100 % | 49 % |
| UE12 | 59.277 | 112.712 | 0 | 2.430 | 868 | 2.765 | 178.053 | - | 51 % |
| UE27 | 69.577 | 199.323 | 13.955 | 11.408 | 43.555 | 8.276 | 346.097 | - | 100 % |

Fuente: Adaptación de la tabla que figura en la página web de Inforegio: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf (fecha de acceso: julio de 2009).

recursos de financiación nacionales. Desde la adhesión de este país, la política austriaca ha utilizado estos recursos para promover la visibilidad de la UE en Austria. Por esta razón, se dio máxima prioridad a ayudar a las PYME y a respaldar los proyectos de menor envergadura. Por tanto, los proyectos de infraestructura, incluida la infraestructura ambiental, no han sido una prioridad.

Un total de 10 Estados miembros se adhirieron a la UE en mayo de 2004 y estos fueron incorporados a la Política de Cohesión. No obstante, estos países no se han incluido en la Tabla A.1 porque se adhirieron a mediados del ciclo de gasto 2000–2006. En el ciclo de programación 2007–2013, los recursos financieros se asignarán con cargo a los siguientes fondos: el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión, en relación con los tres objetivos de cabecera, que son Convergencia, Competitividad Regional y Empleo, y Cooperación Territorial Europea. Habida cuenta de que el ciclo 2007–2013 no ha hecho más que comenzar, el nivel de datos disponibles sobre las asignaciones es más agregado (sin embargo, estas categorías se han extendido y ampliado; véase la secciones sobre el ciclo 2007–2013 que se desarrollan más adelante). Esto se presenta en la Tabla A.2.

En el nuevo ciclo, la cantidad total de los fondos se ha reducido en los tres países de los estudios de caso, en comparación con 2006–2013, y de la forma más destacada en el caso de España, donde la diferencia supera los 25.000 millones de euros⁽¹¹⁴⁾. En cambio, en el caso de Italia, el gasto se ha reducido ligeramente; de hecho, la cuota de este país aumentó en el total asignado a la UE15. El nivel de las asignaciones entre los Estados miembros se decidió en las negociaciones del Consejo. Sin embargo, las diferencias entre España e Italia pueden reflejar, en cierta medida, el aumento de los ingresos en el primer país y la falta de crecimiento

económico en el último, en particular, en las regiones italianas del Objetivo 1.

Gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión y medio ambiente

Revisión previa del gasto de cohesión para las prioridades de la Estrategia de desarrollo sostenible

La revisión del gasto del Fondo de Cohesión permite realizar una comparación inicial con la versión actualizada de la Estrategia de desarrollo sostenible (EDS). Esta comparación es preliminar. Además, cualquier debate sobre estos dos ámbitos de la política de la UE debe contemplar que ambos son bastante amplios. De hecho, los Fondos Estructurales y de Cohesión respaldan proyectos de una amplia variedad de categorías de gasto. La EDS abarca muchos ámbitos y sus objetivos comprenden la protección del medio ambiente, la prosperidad económica y la cohesión social. Estos factores hacen que resulte complicado extraer conclusiones definitivas en este sentido.

Esta breve revisión trata los desafíos identificados en la EDS (véase la Tabla 24), con la excepción de la salud pública y la pobreza mundial, que no son ámbitos de gasto en el marco de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Tampoco se trata el tema de la cohesión social, dado el alcance de este estudio, aunque también se trata de un objetivo de la Política de Cohesión, en particular, en relación con la oferta de mejores empleos en la regiones menos desarrolladas.

Cambio climático y energía limpia

Esta prioridad se establece tanto en la Estrategia de Gotemburgo de 2001 como en la EDS de 2006. En principio, la Estrategia de Gotemburgo debería haber influido en el gasto del ciclo 2000–2006; sin

Tabla A.3 Comparación de los desafíos de desarrollo sostenible en las estrategias de la UE

| Estrategia Gotemburgo 2001 | Estrategia actualizada de desarrollo sostenible 2006 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Cambio climático y energía limpia | <ul style="list-style-type: none"> • Cambio climático y energía limpia |
| <ul style="list-style-type: none"> • Amenazas para la salud pública | <ul style="list-style-type: none"> • Salud pública |
| <ul style="list-style-type: none"> • Uso más responsable de recursos naturales | <ul style="list-style-type: none"> • Producción y consumo sostenibles |
| <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de transporte sostenible y gestión del uso del suelo | <ul style="list-style-type: none"> • Transporte sostenible • Conservación y gestión de los recursos naturales |
| <ul style="list-style-type: none"> • Pobreza y exclusión social | <ul style="list-style-type: none"> • Inclusión social, demografía y migración |
| <ul style="list-style-type: none"> • Implicaciones económicas y sociales de una sociedad envejecida | <ul style="list-style-type: none"> • Desafíos relacionados con la pobreza mundial y el desarrollo sostenible |

Fuente: AEMA, 2008.

⁽¹¹⁴⁾ Cabe señalar que en esta tabla se utiliza el euro según los datos de 2007, con un valor ligeramente inferior, debido a la inflación, con respecto a 2004, cifras que se encuentran registradas en la tabla anterior.

embargo, los países objeto de los estudios de caso han dado prioridades distintas a la energía renovable y la eficiencia energética. Mientras Austria asignó una cuota superior de recursos a este sector, la energía renovable y la eficiencia energética tuvieron menor prioridad en Italia y España.

En cambio, los planes presupuestarios para el ciclo 2007–2013 asignan claramente más recursos a estos dos ámbitos del gasto. Asimismo, se ha añadido la mitigación del cambio climático como una categoría de gasto para el nuevo ciclo. De hecho, la EDS identifica la mitigación como un ámbito importante en el contexto del cambio climático. Solo Italia ha asignado una cuota considerable de su presupuesto con cargo a los Fondos Estructurales a esta categoría, una cuota que asciende casi a 100 millones de euros de los recursos comunitarios.

Producción y consumo sostenibles

La EDS identifica varios ámbitos de acción, dos de los cuales son potencialmente válidos para los Fondos Estructurales y de Cohesión: la promoción de la contratación pública ecológica y de tecnologías ambientales.

El primero es un tema transversal⁽¹¹⁵⁾. Los Fondos Estructurales y de Cohesión, habida cuenta de su gran volumen de gasto y cofinanciación con fondos nacionales y regionales, podrían desempeñar una función importante en la promoción de la contratación pública ecológica. Sin embargo, ni los Reglamentos de la CE que rigen los fondos ni las Directrices de apoyo comunitario para 2007–2013 mencionan este tema.

Por otra parte, la promoción de tecnologías respetuosas con el medio ambiente es un ámbito de gasto en ambos ciclos. En Austria, este ámbito recibió más del 3% de todos los recursos de los Fondos Estructurales y, por tanto, era uno de los ámbitos más amplios del gasto ambiental. Es más, el gasto de esta categoría incluía el apoyo a la eficiencia energética y la energía renovable en las empresas, además del gasto en energía. En cambio, esta categoría solo era un ámbito de menor envergadura en Italia y España.

Transporte sostenible

La EDS insta «en su caso... a un cambio de la carretera al ferrocarril, al transporte fluvial y al transporte público de pasajeros». En el ciclo 2007–2013, tanto España como Italia aumentaron la cuota de los recursos de los Fondos Estructurales destinados a tipos de

infraestructuras de transporte potencialmente más favorables para el medio ambiente. En Austria, los Fondos Estructurales ofrecen pocos recursos para la infraestructura de transportes. Los Fondos también respaldan el transporte intermodal, un ámbito citado en la EDS actualizada.

Al mismo tiempo, los Fondos Estructurales y de Cohesión siguen prestando un apoyo significativo a ámbitos que pueden tener impactos negativos en el medio ambiente, sobre todo, la infraestructura del transporte (véase el Recuadro A.1).

Recursos naturales

En esta categoría, la EDS de la UE identifica ámbitos como la agricultura, la silvicultura y la pesca. Habida cuenta de que estos ámbitos no reciben financiación con cargo al FEDER ni al Fondo de Cohesión, tampoco han sido un foco de atención en este estudio.

La EDS también hace referencia a la gestión de la biodiversidad. El ciclo 2007–2013, por primera vez, dedica un código de gasto a este ámbito, la Promoción de la biodiversidad y la protección de la naturaleza (incluido el programa Natura 2000). En el ciclo 2007–2013, España asignó una cuota importante de recursos para esta categoría; casi el 2% del gasto total de los Fondos Estructurales. Por el contrario, Italia asignó una cuota mucho más baja.

La EDS también solicita la gestión integrada de los recursos hídricos y una gestión mejorada de los espacios marinos y costeros.

Gasto en infraestructura potencialmente favorable para el medio ambiente

Una gran parte de los recursos de los Fondos Estructurales y de Cohesión se destina a respaldar la infraestructura, incluidas las categorías respetuosas con el medio ambiente. Esto también es compatible con la Estrategia de desarrollo sostenible de la UE, que identifica la protección ambiental como uno de sus cuatro objetivos principales. La prevención y la reducción de la contaminación son piezas importantes para la consecución de este objetivo.

Esta última puede incluir el gasto en recursos hídricos, residuos y otra infraestructura para la protección ambiental; el transporte respetuoso con el medio ambiente (p. ej. transporte ferroviario, portuario y público); la energía renovable y la eficiencia energética y otra infraestructura (véase la Tabla A.5).

⁽¹¹⁵⁾ La UE dispone de una legislación amplia en materia de contratación pública; sin embargo, aunque la contratación pública ecológica se ha identificado en la EDS y en otros documentos de política, no existe ninguna legislación europea que regule específicamente este ámbito. Los casos recientes resueltos por el Tribunal de Justicia Europeo, sin embargo, han afirmado que las cuestiones ambientales pueden incluirse en los criterios de adjudicación en la contratación pública. Véase DG Medio Ambiente, en particular: http://ec.europa.eu/environment/gpp/legal_framework_en.htm (en inglés; fecha de acceso: julio de 2009).

Recuadro A.1 Subsidios nocivos para el medio ambiente

La Estrategia de desarrollo sostenible (EDS) insta a la Comisión Europea en 2008 a que «presente un programa para la reforma, sector por sector, de las subvenciones que tienen efectos negativos considerables sobre el medio ambiente y son incompatibles con el desarrollo sostenible, con miras a eliminarlas gradualmente».

El apoyo de los Fondos Estructurales y de Cohesión en ámbitos como la infraestructura de carreteras y los aeropuertos podría considerarse como subsidios que podrían tener impactos negativos considerables en el medio ambiente⁽¹¹⁶⁾. Al mismo tiempo, algunos ámbitos de la infraestructura de carreteras en particular forman parte de la RTE-T (Red Transeuropea de Transporte), un programa respaldado por el Consejo de la UE y al que también se hace referencia en la EDS.

La EDS actualizada no insta a detener la financiación en estos ámbitos, sino a poner fin a las subvenciones. Esto podría ser compatible con un cese del apoyo con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión para pasar a otras formas de financiación de estos ámbitos, como los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

En términos generales, estos tipos distintos de infraestructuras potencialmente más favorables para el medio ambiente abarcan casi una cuarta parte de los recursos totales de los Fondos Estructurales en España y casi una quinta parte de los recursos en Italia.

En la tabla también se comparan los tres países objeto de los estudios de caso con la media de la UE25, según el informe ENEA/ISFE de 2006 (ENEA, 2006b). Es cierto que no se puede hacer una comparación completa de los datos, ya que el informe anterior utilizó las asignaciones presupuestarias en ese momento. Sin embargo, los resultados revelan que España e Italia gastan cuotas más elevadas de los presupuestos de los Fondos Estructurales en la infraestructura beneficiosa para el medio ambiente, en comparación con la media de la UE25.

En Italia y España, la Política de Cohesión ofrece una cuantía elevada de recursos para respaldar la infraestructura ambiental. Una cuestión clave es cómo este apoyo se compara con los recursos nacionales en materia de inversión ambiental.

Los tres países de los estudios de caso aumentaron la cuota de los recursos de los Fondos Estructurales

dedicados a infraestructuras beneficiosas para el medio ambiente. Todos ellos aumentaron su apoyo a la energía renovable y la eficiencia energética; en Italia, en particular, el gasto en este ámbito aumentó considerablemente.

En el nuevo ciclo, la Política de Cohesión ha hecho gran hincapié en la Estrategia de Lisboa, en particular, en el crecimiento, el empleo y la competitividad. En estos tres países, parece que este nuevo enfoque no ha sido perjudicial para el medio ambiente. Una revisión de seguimiento del gasto de cohesión en vista de la EDS de la UE debe analizar de forma más exhaustiva este ámbito en estos estudios y también en otros. Asimismo, ha de evaluarse hasta qué punto los Fondos Estructurales y de Cohesión han cumplido el llamamiento de la Estrategia de integrar las consideraciones económicas, sociales y ambientales.

Gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión comparado con las inversiones del sector público nacional en materia de medio ambiente

Los datos sobre el gasto también permiten realizar un análisis preliminar de los recursos de los Fondos en comparación con los recursos nacionales. Este análisis

Tabla A.4 Compromisos de los Fondos Estructurales para la infraestructura favorable para el medio ambiente (como cuota de infraestructura total)

| | España | Italia | Austria |
|---|---------------|---------------|--------------|
| Infraestructuras ambientales | 9,1 % | 6,3 % | 0,6 % |
| Infraestructuras de transporte más favorables para el medio ambiente: transporte ferroviario, portuario y público | 9,1 % | 6,4 % | 0,2 % |
| Infraestructuras energéticas: energía renovable y eficiencia energética | 0,2 % | 0,7 % | 1,2 % |
| Otras infraestructuras potencialmente respetuosas con el medio ambiente | 5,4 % | 5,3 % | 1,6 % |
| Total | 23,8 % | 18,7 % | 3,6 % |

Nota: Cuotas de la UE25 basadas en el gasto previsto según los cálculos de 2005 (ENEA, 2006b).

Fuente: ENEA, 2006b.

⁽¹¹⁶⁾ De hecho, el documento elaborado por el Grupo de Trabajo de ISFE de la ENEA clasificó solo algunas infraestructuras de transporte como sostenibles, entre otras, las infraestructuras de transporte ferroviario, portuario, naval y urbano.

Tabla A.5 Planes presupuestarios de los Fondos Estructurales para las infraestructuras favorables para el medio ambiente, ciclo 2007–2013 (como cuota de infraestructura total)

| | España | Italia | Austria |
|---|----------------|----------------|---------------|
| Infraestructuras ambientales | 13,2 % | 3,8 % | 0 % |
| Infraestructuras de transporte más favorables para el medio ambiente: transporte ferroviario, portuario y público | 14,1 % | 10,7 % | 0,48 % |
| Infraestructuras energéticas: energía renovable y eficiencia energética | 0,91 % | 6,65 % | 2,50 % |
| Otros ámbitos del gasto ambiental | 4,75 % | 4,16 % | 1,48 % |
| Total | 32,96 % | 25,31 % | 4,46 % |

Fuente: DG Política Regional, diciembre de 2007.

contrasta los compromisos de los Fondos de 2000–2006 en materia de infraestructura ambiental (utilizando los datos de esta sección) con las estimaciones de Eurostat de las inversiones ambientales del sector público. El análisis es preliminar⁽¹¹⁷⁾.

Los primeros resultados sugieren que, en España, las contribuciones de la UE superan los recursos del sector público nacional en más del 40% (véase la Tabla 27). En Italia, las contribuciones de la UE se corresponden con una cuota más reducida de las inversiones ambientales del sector público, a saber, el 13%. El gasto de los fondos se concentraba en las regiones italianas del Objetivo 1, donde es probable que constituyera una cuota mucho más elevada de las inversiones ambientales del sector público. En Austria, como se ha señalado, los Fondos Estructurales tienen una función muy diferente y menos importante en comparación con los casos de los otros dos países pilotos.

Esta comparación solo ofrece una serie de resultados a grandes rasgos. Cabe destacar que las dos categorías, la inversión ambiental del sector público y el gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en infraestructuras ambientales, son similares pero no idénticas. Por otra

parte, un análisis más detallado debería centrarse en el gasto de las regiones del Objetivo 1. Y, como se ha señalado, es necesario revisar, en particular, los datos de Eurostat.

Sin embargo, los resultados abordan el tema de la adicionalidad, un principio clave del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Los reglamentos más recientes definen la adicionalidad como sigue: «La contribución de los Fondos Estructurales no sustituirá a los gastos estructurales de naturaleza pública o asimilable de los Estados miembros»⁽¹¹⁸⁾. En la práctica, los Reglamentos aplican este principio para establecer que los recursos nacionales de cada región del Objetivo 1 no deben reducirse en el transcurso del ciclo de programación. Estas normas básicas también se encontraban en vigor para el ciclo 2000–2006, aunque el método para calcular y hacer un seguimiento de la adicionalidad ha cambiado ligeramente en el nuevo período. Además, en el ciclo 2007–2013, la Comisión Europea puede reducir sus contribuciones en caso de que no se cumpla la norma de la adicionalidad.

Una cuestión adicional es el apalancamiento financiero: si los recursos de los fondos pueden recaudar

Tabla A.6 Gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión comparados con las inversiones del sector público nacional en materia de medio ambiente

| | Inversiones ambientales del sector público (estimación de 2005) | | Gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en infraestructuras ambientales | |
|---------|---|--------------|---|---------------------------------------|
| | Cuota de PIB | Millones EUR | Contribución anual de la UE (million EUR) | Cuota de inversión del sector público |
| España | 0,11 % | 999,3 | 1.433,31 | 143 % |
| Italia | 0,15 % | 2.135,1 | 276,99 | 13 % |
| Austria | 0,04 % | 98,2 | 1,3 | 1 % |

Fuente: Inversiones ambientales del sector público basadas en los datos de Eurostat (fecha de acceso: marzo de 2008).

⁽¹¹⁷⁾ Por ejemplo, en las negociaciones del grupo de trabajo de la ENEA se cuestionaron las estimaciones de Eurostat sobre las inversiones ambientales del sector público nacional. Estos datos precisan de una revisión más exhaustiva en los tres países.

⁽¹¹⁸⁾ Reglamento del Consejo 1803/2006, Art. 15.

financiación de otras fuentes, como los préstamos del Banco Europeo de Inversiones o, más importante aún, la financiación privada. Los reglamentos más recientes abordan esta cuestión, solicitando un plan de financiación detallado para grandes proyectos, incluida la financiación del BEI.

Estas cuestiones serán importantes para analizar la relación coste-efectividad del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Aunque este estudio piloto no ha logrado ofrecer un análisis detallado de la relación coste-efectividad a causa de las limitaciones de recursos y datos, se trata potencialmente de una cuestión clave para las futuras evaluaciones.

Balance

Esta breve revisión muestra que la Política de Cohesión ha aumentado su apoyo a varios de los desafíos identificados en la estrategia de desarrollo sostenible (EDS) actualizada en los tres países objeto de los estudios de caso. Al mismo tiempo, Austria, Italia y España registran perfiles de gasto bastante distintos en estos ámbitos.

Cabe señalar también que es necesario contemplar una revisión más amplia del gasto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en otros Estados miembros en el marco de la estrategia de desarrollo sostenible. En particular, dicha revisión debe abarcar varios países de la UE12, o bien todos los Estados miembros.

Dicha revisión también debe tener en cuenta en qué medida el gasto del nuevo ciclo incorpora los principios rectores contemplados en la EDS. Entre ellos destacan el principio de precaución, el principio de quien contamina paga y la integración de políticas.

En el nuevo ciclo, la Política de Cohesión ha hecho gran hincapié en la Estrategia de Lisboa, en particular, en el crecimiento, el empleo y la competitividad. En los tres países de los estudios de caso, parece que este nuevo enfoque no ha perjudicado el medio ambiente. Una revisión de seguimiento del gasto de cohesión en vista de la EDS de la UE debe analizar de forma más exhaustiva este ámbito en estos estudios y también en otros. Asimismo, ha de evaluarse hasta qué punto los Fondos Estructurales y de Cohesión han cumplido la solicitud de la Estrategia de integrar las consideraciones económicas, sociales y ambientales.

En cambio, los planes presupuestarios para el ciclo 2007–2013 asignan claramente más recursos a energía renovable y eficiencia energética. Además, la mitigación del cambio climático se ha añadido como una categoría de gasto para el nuevo ciclo.

Por último, cabe señalar que ni los Reglamentos de la CE que rigen los fondos ni las directrices de apoyo comunitario para 2007–2013 mencionan la cuestión de la contratación pública con criterios ecológicos. Por tanto, los Fondos Estructurales y de Cohesión podrían desempeñar una función importante a la hora de promover este tema.

Anexo 3 Instrumentos disponibles de la Política de Cohesión

| Ciclo político | Instrumentos de financiación | Objetivos prioritarios: clasificación de ámbitos aptos |
|----------------|--|---|
| 2000–2006 | FEDER FSE FEOGA, sección de Orientación IFOP FC Preadhesión: ISPA | Objetivo 1: recuperación de las regiones menos desarrolladas Objetivo 2: Reconversión económica y social de las zonas industriales, rurales, urbanas o dependientes de la pesca Objetivo 3: desarrollo de las oportunidades de formación y empleo Y cuatro iniciativas comunitarias: <ul style="list-style-type: none"> – INTERREG III fomenta la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional en la UE; incluía ESPON e INTERACT (base de conocimientos y experiencias en materia de desarrollo territorial); – URBAN II respalda la regeneración de ciudades y barrios en crisis; – EQUAL fomenta la igualdad en el mercado laboral; – y LEADER+ apoya la diversificación y el desarrollo de las zonas rurales. Las acciones innovadoras respaldan los programas regionales experimentales. |
| 2007–2013 | Fondos: FEDER FSE FC Nuevos instrumentos de ingeniería financiera: JESSICA JEREMIE JESPER Preadhesión: IAP | La Convergencia es promover unas condiciones y unos factores que mejoren el crecimiento y conduzcan a una verdadera convergencia de los Estados miembros y las regiones. La Competitividad regional y el empleo pretenden fortalecer la competitividad, hacer a las regiones más atractivas y fomentar el empleo adoptando una doble perspectiva. Por un lado, los programas de desarrollo ayudarán a las regiones a anticipar y promover el cambio económico a través de la innovación y la promoción de la sociedad del conocimiento, la iniciativa empresarial y la protección del medio ambiente, así como mediante un acceso más amplio a los mismos. Por el otro, se generará más y mejor empleo mediante la adaptación de los trabajadores y la inversión en recursos humanos (integra las iniciativas anteriores URBAN II y EQUAL). La Cooperación territorial europea es el fomento de la cooperación transfronteriza por medio de iniciativas a nivel local y regional; de la cooperación transnacional orientada a la consecución de un desarrollo territorial uniforme y de la cooperación interregional y el intercambio de experiencias. Este objetivo es el resultado de la experiencia adquirida a través de INTERREG. |

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FSE: Fondo Social Europeo

FEOGA, sección de Orientación: Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (sección de Orientación)

IFOP: Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca

FC: Fondo de Cohesión

ISPA: Instrumento Estructural de Preadhesión

JASPER: Asistencia Conjunta a los Proyectos en las Regiones Europeas

JEREMIE: Recursos Europeos Conjuntos para las Microempresas y las Medianas Empresas

JESSICA: Ayuda Europea Conjunta en Apoyo de Inversiones Sostenibles en Zonas Urbanas

IAP: Instrumento de Ayuda de Preadhesión

Para obtener información adicional, visite http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm (fecha de acceso: julio de 2009).

Las medidas de desarrollo rural, en el marco de la Política Agraria Común, para el período 2007–2013, se financiarán con cargo al nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Para obtener información adicional, visite http://ec.europa.eu/agriculture/index_es.htm (fecha de acceso: julio de 2009).

Anexo 4 Bibliografía anotada

| Referencia | Comentarios |
|--|---|
| AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente), 1999. <i>Defining criteria for evaluating the effectiveness of EU environmental measures.</i> | <p>El proyecto surge a raíz de un debate celebrado en la reunión del Grupo Directivo de REM (Informes sobre la Evaluación de Medidas) el 10 de noviembre de 1999 en el que se trataron los criterios que han de utilizarse para evaluar la efectividad de las medidas ambientales de la UE.</p> <p>Las conversaciones en materia de evaluación suelen crear confusión, por dos razones importantes: por los diferentes términos de las evaluaciones plantean una amplia variedad de preguntas distintas y utilizan metodologías muy distintas; y por los términos que se utilizan, entre otros, «efectividad», «impactos», «eficiencia» y «resultado», que a menudo se utilizan de forma incoherente. En el documento se pretende establecer una distinción entre los diferentes tipos de cuestiones de evaluación, así como aclarar los términos utilizados, como base para considerar los criterios que han de utilizarse para evaluar si una medida resulta «efectiva».</p> |
| AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente), sin fecha~2000. <i>Towards a new EU framework for reporting on environmental policies and measures (Reporting on environmental measures — 'REM') Paper I: Defining criteria for evaluating the effectiveness of EU environmental measures.</i> | <p>Analiza los diferentes tipos de marcos de evaluación para las políticas ambientales y las principales cuestiones que se intentan responder. Más adelante, realiza un análisis más detallado acerca de la evaluación de la efectividad y la utilidad de las políticas ambientales.</p> |
| AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente), 2001. <i>Reporting on environmental measures: are we being effective? Environmental Issue Report No. 25.</i> | <p>Síntesis de los resultados y las conclusiones del proyecto de REM (Informes sobre Medidas Ambientales) encargado por la AEMA en 1999. Ofrece una perspectiva de los temas y ejemplos de buenas prácticas, así como sugerencias sobre las formas de avanzar. El proyecto de REM se centró en analizar en qué medida los informes contenidos en la legislación ambiental de la UE pueden, tanto actualmente como en el futuro, ayudar a evaluar los impactos y la efectividad de las políticas de la UE en los Estados miembros. Los términos de referencia del proyecto fueron los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • elaborar un documento de sensibilización que incluya ejemplos prácticos de lo mucho o lo poco que se conoce realmente acerca de los vínculos entre las medidas de política ambiental y su impacto en el medio ambiente; • revisar el alcance y los contenidos de los requisitos de los informes en todos los elementos importantes de la legislación de la UE relacionada con el medio ambiente; • desarrollar metodologías de seguimiento de las medidas de las políticas y elaborar informes al respecto y para evaluar su efectividad; • identificar opciones prácticas para un nuevo sistema de generación de informes en la UE en relación con las medidas de las políticas. <p>El informe pretende responder a las siguientes cuestiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Por qué es importante evaluar los impactos y la efectividad de las políticas ambientales de la UE? • ¿En qué medida las obligaciones en materia de elaboración de informes contenidas en la legislación actual ayudan a evaluar los impactos y la efectividad? • ¿Qué información y metodologías necesitamos para evaluar los impactos y la efectividad? • ¿Cómo se pueden incorporar en la legislación la evaluación de los impactos y la efectividad? • ¿Existen mecanismos alternativos, aparte de las obligaciones de elaboración de informes, para evaluar los impactos y la efectividad? |
| AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente), 2005a. <i>Environmental policy integration in Europe — state of play and an evaluation framework.</i> | <p>La integración de políticas ambientales (IPA) implica un proceso continuo para garantizar que las cuestiones ambientales se reflejen en todos los procesos de elaboración de políticas. Este documento presenta un marco para evaluar el progreso con la IPA. El marco se centra en seis ámbitos principales: compromiso político, visión y liderazgo; prácticas y cultura administrativas; evaluaciones e información para el proceso de toma de decisiones; instrumentos políticos; seguimiento del progreso en la integración; y el contexto ambiental de la IPA. El marco pretende ayudar a entender cómo se puede promover la integración ambiental y ofrecer un marco único para realizar evaluaciones de la IPA de una manera coherente.</p> |
| AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente), 2005b. <i>Environmental policy integration in Europe — administrative culture and practices.</i> | <p>El marco de la AEMA para evaluar la IPA (véase AEMA, 2005a) incluye el área «prácticas y cultura administrativas» como uno de los principales criterios. Este documento presenta una perspectiva de las prácticas y la cultura administrativas para la IPA en Europa (incluida la UE25, los países candidatos y otros) e investiga algunas de las cuestiones institucionales principales para conseguir la IPA..</p> |

| Referencia | Comentarios |
|--|---|
| AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente), 2005c. <i>Policy effectiveness evaluation – the effectiveness of urban wastewater treatment and packaging waste management systems.</i> | Informe de las conclusiones de los dos estudios de caso de la AEMA sobre la evaluación <i>ex post</i> de la efectividad de las políticas basadas en el marco de evaluación desarrollado por el proyecto de REM (véase Guedes Vaz <i>et al.</i> , 2001). El primer estudio de caso examinó la efectividad de las políticas que regulan el tratamiento de aguas residuales en seis Estados miembros, entre otros, España. El segundo estudio se centró en la efectividad del sistema de gestión de residuos de envases en cinco Estados miembros de la UE, entre otros, Austria e Italia. El enfoque del estudio consistía en analizar el contexto político e institucional de los países a fin de examinar cómo los Estados miembros aplican determinadas políticas de la UE. |
| AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente), 2005d. <i>Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study.</i> | Informe de estudio de caso sobre la efectividad de las políticas de tratamiento de aguas residuales en seis Estados miembros, entre otros, España, destinado a identificar los éxitos y las deficiencias a la hora de aplicar la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas. Este estudio de caso forma parte de un estudio más amplio; véase AEMA 2005c. El informe reveló que España no consiguió cumplir la Directiva sobre el tratamiento del agua a pesar de los 3.800 millones de euros que recibió entre 1993 y 2002 con cargo al Fondo de Cohesión. Esta financiación abarcó casi la mitad de la inversión española en el control de aguas residuales y hasta el 85% de las inversiones individuales para las plantas de tratamiento de aguas residuales. El informe también incluye algunas recomendaciones sobre las conclusiones del estudio de caso. Las mejoras en el tratamiento de aguas residuales han absorbido más del 50% de toda la inversión ambiental en las últimas décadas. Una recomendación clave era que debería hacerse más hincapié en las iniciativas de reducción en origen de las aguas residuales, por ejemplo, mediante la aplicación del principio «quien contamina paga» y ofreciendo incentivos a las industrias para que reduzcan la contaminación en el origen. Los autores concluyeron que, si no fuera así, se correría un grave riesgo de que la financiación de la UE diera lugar a la inversión excesiva en la capacidad de las plantas de tratamiento de aguas residuales y a que no se invirtiera lo suficiente en prevención. |
| AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente), 2008a. <i>Effectiveness of environmental taxes and charges for managing sand, gravel, and rock extraction in selected EU countries.</i> | Los cánones y los impuestos ambientales son instrumentos de mercado que deben ser capaces de contribuir de forma eficiente al logro de los objetivos de política económica y ambiental. El informe se centra principalmente en la evaluación en países seleccionados de la efectividad de los impuestos ambientales aplicados a arena, grava y piedra como medio para promover la gestión sostenible de los recursos y reducir así los impactos ambientales. |
| Andrews, K., 2001. <i>Study on the impact of community environment – water policies on economic and social cohesion</i> , WRC | Identifica los vínculos entre la Política de Cohesión y la política del agua, en particular, los mecanismos a través de los cuales las políticas relacionadas con el agua pueden repercutir en la cohesión social y económica. El informe presenta un cuantificación de los impactos de primer orden y finales de las políticas ambientales con incidencia sobre el agua (es decir, no solo las directivas relacionadas con el agua) en el ámbito de la cohesión económica y social. |
| Armstrong, H. y Wells, P., 2006. 'Structural Funds and the evaluation of community economic development initiatives in the United Kingdom: a critical perspective', <i>Regional Studies</i> 40, págs. 259–272. | El documento se centra en la forma en que el desarrollo económico comunitario (DEC) se evalúa en el marco de la política regional de la Unión Europea (UE). Desde sus inicios en el contexto de los programas de los Fondos Estructurales en el Reino Unido en la década de 1990, las iniciativas del desarrollo económico comunitario han experimentado una rápida expansión. Los métodos de evaluación han tenido dificultades para adaptarse a lo que era un tipo de política totalmente nuevo. Este documento hace un seguimiento del aumento del DEC en los programas del Objetivo 1 y 2 en el Reino Unido y, además se examinan los principales problemas planteados por el DEC en la evaluación y el seguimiento de los Fondos Estructurales. Aunque el progreso ha sido favorable en relación a la adaptación de los métodos de seguimiento y evaluación al DEC, aún es preciso abordar una serie de desafíos clave a través de las evaluaciones <i>ex post</i> eventuales de los programas del ciclo 2000–2006 y del período de programación 2007–2013. Se identifican los desafíos clave y se analizan las posibles formas de avanzar a este respecto. |
| Bachtler, J. y Michi, R., 1995. 'A new era in EU Regional Policy Evaluation? The appraisal of Structural Funds', <i>Regional Studies</i> , Vol. 29.8, págs. 745–751. | En el documento se revisa y se trata la efectividad y la calidad de la evaluación de los Fondos Estructurales en el período de programación 1988–1993, así como los cambios introducidos en el marco normativo del período 1994–1999. El documento también contempla la evaluación <i>ex ante</i> del último período y cómo ésta reflejó los nuevos reglamentos de la CE. |

| Referencia | Comentarios |
|--|--|
| <p>Bachtler, J., Polverari, L., Taylor, S., Ashcroft, B. y Swales, K., 2000. <i>Methodologies used in the evaluation of effectiveness of European Structural Funds: a comparative assessment</i>, Estudio del European Policies Research Centre y Fraser of Allander Institute, Universidad de Strathclyde, Glasgow.</p> | <p>En el estudio se analizaron los diferentes enfoques y metodologías de evaluación utilizados en las evaluaciones de los Fondos Estructurales de Escocia. También se incluyeron una revisión de los enfoques de evaluación de otros Estados miembros y estudios de caso como parte de la revisión internacional. El estudio también contempló los aspectos organizativos y de gestión de las evaluaciones previstas.</p> <p>El estudio examinó los estudios de evaluación y la documentación del programa de los Fondos Estructurales de Escocia, partiendo de los programas de 1989–1993 hasta contemplar las últimas evaluaciones intermedias de los programas de 1997–1999. Asimismo se estudiaron algunas evaluaciones <i>ex ante</i> de los programas de 2000–2006. Se recabó amplia información sobre las prácticas y los métodos de evaluación de otros Estados miembros de la UE.</p> <p>La crítica del enfoque de Escocia y la revisión de las buenas prácticas internacionales se utilizaron para elaborar una serie de recomendaciones para las evaluaciones previstas de los Fondos Estructurales con las siguientes cabeceras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • enfoque; • asociación; • capacidad; • métodos; • utilización de los resultados. |
| <p>Bachtler, J. y Wren, C., 2006. 'Evaluation of European Union Cohesion Policy: research questions and policy challenges', <i>Regional Studies</i>, Vol. 40.2, págs. 143–153, abril de 2006.</p> | <p>El trabajo empieza por analizar la evolución de la evaluación de la Política de Cohesión desde 1988 hasta la actualidad. Se tratan los conceptos y métodos de evaluación, la credibilidad de los resultados obtenidos y las diferencias organizativas y culturales de las prácticas de evaluación en la UE. Finaliza con algunas cuestiones sobre la trayectoria que se ha de seguir a efectos de evaluación.</p> <p>Se trata de un documento de introducción a una edición especial de <i>Regional Studies</i> y trata de establecer el contexto para otros trabajos sobre la misma cuestión, muchos de los cuales se han incluido en esta revisión.</p> |
| <p>Bachtler, J. y Taylor, S., 1999. <i>Objective 2: Experiences, lessons and policy implications</i>, European Policies Research Centre, Glasgow, julio de 1999.</p> | <p>El objetivo del estudio es la evaluación de las actuaciones del Objetivo 2 en el marco de los Fondos Estructurales en el período 1989–1999 a fin de servir de introducción para los futuros programas. El estudio se centra en el proceso de programación del Objetivo 2, examinando las similitudes y las diferencias entre los distintos países y regiones, así como en los cambios experimentados con el paso del tiempo. El informe pretendía ofrecer información más exhaustiva acerca de la evolución a largo plazo de las intervenciones del programa, entre otras, la elaboración del plan, el desarrollo estratégico, la gestión del programa, la colaboración, la ejecución del programa, el seguimiento y la evaluación.</p> <p>Asimismo, el informe incluye capítulos acerca de la integración ambiental en la programación del Objetivo 2 y sobre el seguimiento y la evaluación. La sección de evaluación incluye un apartado en el que se estudian y comparan las evaluaciones <i>ex ante</i>, a medio plazo y <i>ex post</i> realizadas en toda la UE en el contexto de los Fondos Estructurales.</p> |
| <p>Balfors, B. y Schmidtbauer, J., 2002. 'Swedish guidelines for strategic environmental assessment for EU Structural Funds'. <i>European Environment</i>, 12, págs. 35–48.</p> | <p>Examina las directrices de la evaluación ambiental estratégica (EAE) sueca desarrolladas por la Agencia de protección ambiental sueca por las solicitudes realizadas para recibir financiación con cargo a los Fondos Estructurales de la UE en el marco de los programas y los planes de desarrollo regional.</p> |
| <p>Barca, F., 2006. 'European Union evaluation between myth and reality: reflections on the Italian experience', <i>Regional Studies</i> 40, págs. 273–276.</p> | <p>El trabajo examina la función de la evaluación de la Política de Cohesión de la Unión Europea en un nuevo enfoque estratégico basado en el diseño y la aplicación de los Fondos Estructurales en Italia, presentado en 1998. Se utilizaron modelos para establecer las referencias para la política, se elaboraron directrices de evaluación y se realizaron inversiones en el ámbito de la capacidad de evaluación a escala nacional y regional. Estas iniciativas han mejorado la base de conocimientos para el proceso de toma de decisiones y han contribuido a un debate abierto y más riguroso sobre las posibilidades políticas, tanto en el período actual de los Fondos Estructurales, como en el Marco Estratégico Nacional de Referencia para 2007–2013.</p> |
| <p>Basle, M., 2006. 'Strengths and weaknesses of European Union policy evaluation methods: ex-post evaluation of Objective 2', 1994–99, <i>Regional Studies</i> 40, 225–235.</p> | <p>El trabajo contempla la evaluación <i>ex post</i> del Objetivo 2 a escala regional, centrándose en la experiencia de Francia durante el período 1994–1999. Estas evaluaciones fueron exhaustivas y, al observar los informes, identifican tanto las fortalezas como las debilidades. También considera las cuestiones problemáticas en el caso de los Fondos Estructurales, tales como los retrasos de los ajustes, la causalidad, las medidas y la «comprobación cruzada» de los resultados derivados de la utilización de los datos nacionales —que se analizan tanto a través de un estudio de caso de una evaluación <i>ex post</i> de la región de Bretaña como mediante el análisis de las evaluaciones a medio plazo de Francia en 2003. Mientras que en este trabajo se observan algunas mejoras en la calidad de la evaluación en los recientes informes a medio plazo, también se identifican problemas constantes. Entre ellos, destacan las deficiencias en el «diagrama lógico del impacto», siguiendo la cadena causal de las acciones a los impactos, por lo que el documento aboga por un modelo de intervención más detallado.</p> |
| <p>Batterbury, S.C.E., 2006. 'Principles and purposes of European Union Cohesion Policy evaluation', <i>Regional Studies</i> 40, págs. 179–188.</p> | <p>Se presenta un análisis crítico de la evaluación de la Política de Cohesión de la Unión Europea, centrándose en el marco normativo actual y en las dificultades que éste plantea para conseguir resultados de evaluación útiles y rigurosos. En el documento se sostiene que el marco de evaluación de la Política de Cohesión se limita a tres propósitos principales: responsabilidad, planificación mejorada, y calidad y rendimiento. No obstante, se argumenta que sería favorable ampliar la evaluación para incluir otras funciones. La descentralización de la evaluación a los Estados miembros supone que la evaluación de la Política de Cohesión se base en la presencia de una cultura de evaluación preexistente y de una base de competencias en las regiones. Además, los obstáculos a una evaluación efectiva surgen a raíz de la falta de comparación de los datos, de la falta de flexibilidad en las escalas de tiempo y de una base en los enfoques de rendimiento.</p> |

| Referencia | Comentarios |
|---|---|
| <p>Birdlife International, 2003. 'An analysis of the effects of Structural Fund spending on the environment for the mid-term evaluation and review of Structural Fund interventions 2000–2006'.</p> | <p>El informe coincidió con la evaluación a medio plazo de 2004 y la revisión de los programas y los planes de los Fondos Estructurales. Incluye un análisis de siete estudios de caso del gasto de los Fondos Estructurales en Italia, Portugal, España y el Reino Unido. Los proyectos incluidos en los estudios de caso se elaboraron o realizaron en el período de programación 2000–2006. El enfoque del análisis se centra en la interpretación y aplicación de los temas de desarrollo ambiental y sostenible de los programas de los Fondos Estructurales, prestando especial atención a la red Natura 2000.</p> <p>Además, los estudios de caso incluyen la contribución individual de cada proyecto en el desarrollo ambiental, social y económico, la estrategia de programación y los factores que afectan a la aplicación. Los estudios de caso cubren ejemplos tanto positivos como negativos del impacto del gasto de los Fondos Estructurales en el medio ambiente. El informe identifica factores tanto positivos como negativos que afectan al rendimiento ambiental de los programas de los Fondos Estructurales y ofrece recomendaciones para mejorar el rendimiento ambiental de los Fondos Estructurales, en particular, en relación con los espacios de Natura 2000.</p> |
| <p>Blazek, J. y Vozab, J., 2006. 'Ex-ante evaluation in the new Member States: the case of the Czech Republic', <i>Regional Studies</i> 40, págs. 237–248.</p> | <p>Se ofrece un análisis crítico de la cultura de evaluación en uno de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea: la República Checa. Analiza la experiencia en la elaboración de los documentos de programación de primera generación sobre la Política de Cohesión de la UE y en la evaluación <i>ex ante</i>, centrándose en el Plan de Desarrollo Nacional (PDN), que es el documento estratégico básico en el caso de la República Checa, en torno al cual se desarrollan los programas. Considera la naturaleza de los programas de ayudas de la República Checa, además de los procedimientos y la organización de la evaluación <i>ex ante</i> del PDN. Examina los perjuicios y los beneficios principales derivados de esta evaluación, incluidos los problemas metodológicos, organizativos y estratégicos. Por último, señala las implicaciones para la próxima generación de programas.</p> |
| <p>Bougas, A., 2001. 'Progress and challenges in the evaluation of European structural policies' <i>Informationen zur Raumentwicklung</i>, vol. 6/7, págs. 311–314.</p> | <p>Ofrece una perspectiva del progreso de la evaluación de los Fondos Estructurales desde el período 1988–1993 hasta la actualidad. En la segunda parte del documento se presenta un análisis de las pruebas del impacto de la evaluación en diferentes escalas, entre otras, a escala de política y de programa. En la sección final se contemplan los desafíos futuros, incluido el aumento de la capacidad de evaluación en las instituciones de varios Estados miembros.</p> |
| <p>Coalición de ONG ambientales, 2004. <i>Evaluación ambiental estratégica y Política de Cohesión</i>.</p> | <p>El informe (nota informativa) recomienda una serie de enmiendas al proyecto de reglamentos de los Fondos Estructurales y de Cohesión en relación a la evaluación ambiental estratégica y a las evaluaciones <i>ex ante</i>.</p> |
| <p>Comisión Europea (CE), 2000. <i>The New Programming period 2000–2006: methodological working papers, Working paper 3, indicators for monitoring and evaluation, An indicative methodology</i>.</p> | <p>Incluye orientación sobre varios temas relacionados con el seguimiento y la evaluación de los Fondos Estructurales, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • cómo se establecen los objetivos del programa, así como las relaciones con los insumos, los productos, los resultados y los impactos; • indicadores para los diferentes niveles de programación, por ejemplo, los indicadores de resultados se cuantifican solo a nivel de medida; • indicadores de programación: insumos, productos, resultados e impactos; • indicadores de efectividad, eficiencia y rendimiento; • uso de indicadores de evaluación (<i>ex ante</i>, medio plazo y <i>ex post</i>). <p>El documento de trabajo también incluye listas de indicadores por sector, incluidos los indicadores ambientales y de ejemplo para las evaluaciones.</p> |
| <p>Comisión Europea, DG XI, Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, 1998. <i>A handbook on environmental assessment of regional development plans and EU Structural Funds programmes</i>.</p> | <p>Manual que presenta un enfoque para cumplir los requisitos de la UE para la evaluación ambiental de los planes y los programas de desarrollo regional en el contexto de los Fondos Estructurales..</p> |
| <p>Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 2006. <i>Fondos europeos y medio ambiente en Andalucía: buenas prácticas</i>.</p> | <p>Se revisan las contribuciones a la protección ambiental y a las mejoras de los Fondos Europeos, incluidos los Fondos Estructurales y de Cohesión en Andalucía, España, para el período 2000–2006. El informe incluye una serie de ejemplos de estudios de caso de buenas prácticas que abarcan varias intervenciones ambientales, incluida la protección de la biodiversidad y el tratamiento de aguas residuales.</p> |
| <p>DG Medio Ambiente, 2007. <i>Stimulating innovation through the cohesion and environmental policies</i>.</p> | <p>«Documento de reflexión» que presenta las prioridades de financiación ambiental de la DG Medio Ambiente en el marco de la Política de Cohesión para el período 2007–2013. El documento analiza cómo las inversiones ambientales realizadas a través de la Política de Cohesión pueden contribuir a la aplicación de los requisitos ambientales de la nueva Estrategia de Lisboa (2005) y de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la CE (2006).</p> |
| <p>ECORYS Transport, 2005. <i>Ex-post evaluation of a sample of projects co-financed by the Cohesion Fund (1993–2002). Synthesis Report. Final Report</i> Cliente: Comisión Europea, DG Política Regional</p> | <p>Los objetivos pertinentes de esta evaluación <i>ex post</i> de los Fondos de Cohesión incluyen establecer hasta qué punto se han conseguido los objetivos del Fondo de Cohesión y su impacto en el medio ambiente (y en otros sectores), así como evaluar la efectividad de una selección de proyectos. La efectividad era uno de los criterios de evaluación principales establecidos para el estudio, que cubrían los ejemplos de los cuatro países del Fondo de Cohesión.</p> |

| Referencia | Comentarios |
|--|--|
| <p>ECOTEC, 2003. <i>Evaluation of the added value and costs of the European Structural Funds in the UK</i>. Informe final para el Departamento de Comercio e Industria (DTI) y la Oficina del Viceprimer Ministro (ODPM).</p> | <p>Presenta los resultados de la evaluación del «valor añadido» y el coste de los Fondos Estructurales de la UE en el Reino Unido en comparación con las iniciativas nacionales. El estudio definió el valor añadido como: «El beneficio económico y no económico derivado de la realización de intervenciones a escala comunitaria, en lugar de a escala regional y/o nacional».</p> <p>El estudio se basa en la evidencia de los impactos de los Fondos Estructurales a raíz de cuatro fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una revisión de evaluación y bibliografía académica, basándose principalmente en la experiencia del período de programación 1994–1999; • Evaluaciones a medio plazo de los programas de los Fondos Estructurales en el período 2000–2006; • Un estudio a través de Internet de las partes implicadas en los Fondos Estructurales como parte del estudio; • Un sondeo de opinión pública diseñado para analizar los impactos políticos de los Fondos Estructurales. <p>El estudio desarrolló un marco de evaluación y criterios de evaluación detallados, que se han incluido en el Anexo 1 del informe.</p> |
| <p>ECOTEC, 2005. <i>The territorial impact of EU research and development policies – ESPON Project 2.1.2</i>.</p> | <p>El objetivo general del proyecto ESPON 2.1.2 consistía en evaluar los impactos territoriales de la política de investigación y desarrollo de la UE. Entre los objetivos del estudio se incluyen el desarrollo de un tipología de regiones en relación con su capacidad en el ámbito de la investigación, desarrollo e innovación, la evaluación de la distribución territorial de las intervenciones en materia de política de investigación y desarrollo con el fin de analizar si tales intervenciones apoyan o no el concepto de la cohesión territorial y, por último, la evaluación del impacto que tienen estas intervenciones en el desarrollo regional.</p> |
| <p>Ekings, P. y Medhurst, J., 2006. <i>The European Structural Funds and Sustainable Development, Evaluation</i>, Vol. 12, Nº. 4, págs. 474–495</p> | <p>El trabajo analiza cómo evaluar la contribución de los Fondos Estructurales de la UE al desarrollo sostenible. También sugiere la utilización de un modelo de desarrollo sostenible basado en cuatro activos, humano, social, natural y manufacturación, como un marco conceptual para evaluar el desarrollo sostenible. Los autores también desarrollaron un conjunto de indicadores para evaluar la medida en que los Fondos Estructurales habían promovido o no el desarrollo sostenible. Estos indicadores se desarrollaron para el activo humano, social y natural.</p> |
| <p>ENEA (Red Europea de Autoridades Ambientales), 2006a. <i>Making the Structural and Cohesion Funds water positive</i></p> | <p>El informe analiza cómo pueden utilizarse los Fondos Estructurales y de Cohesión para mejorar la protección ambiental y respaldar la aplicación de la Directiva marco del agua y otras políticas del ámbito del agua. El documento ofrece una perspectiva de las oportunidades y las necesidades de financiación relacionadas con el agua para el período 2007–2013. Además, el documento está destinado a los responsables del diseño de los programas y la estrategia de los Fondos Estructurales y de Cohesión, en particular, a escala regional y municipal.</p> <p>En el documento también se analiza el contexto de las políticas de cohesión y del agua y los vínculos entre ellas. También incluye varios ejemplos de proyectos relacionados con la política del agua que pueden financiarse con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión.</p> |
| <p>ENEA (Red Europea de Autoridades Ambientales), 2006b. <i>The contribution of Structural and Cohesion Funds to a better environment, Working Group ISFE: impact of Structural and Cohesion Funds on environment</i>.</p> | <p>Analiza el impacto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en el medio ambiente, así como su contribución al desarrollo sostenible. Un segundo objetivo es compartir ideas y buenas prácticas para que sirvan de referencia para el nuevo período de la Política de Cohesión (2007–2013). Pretende realizar una contribución a partir de las conclusiones y las principales carencias de información identificadas por este grupo de trabajo de la ENEA.</p> <p>Incluye información útil sobre la Política de Cohesión, de medio ambiente y de desarrollo sostenible en la UE. Analiza la relación entre la Política de Medio Ambiente y la de Cohesión y las inversiones directas en varios sectores, entre otros, agua y aguas residuales.</p> |
| <p>ENEA (Red Europea de Autoridades Ambientales), sin fecha ~2006c. <i>ENEA Capacity-Building Working Group</i>.</p> | <p>Resume el trabajo realizado por el grupo de trabajo sobre aumento de la capacidad de la ENEA. Este grupo se creó con la intención de investigar las necesidades de generación de capacidad para la integración del medio ambiente en los proyectos y los programas de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Su labor incluye la identificación y priorización de las cuestiones y las necesidades en materia de generación de capacidades y la selección de documentos de la ENEA <i>The ENEA anthology</i> (ambos descritos a continuación).</p> |
| <p>ENEA (Red Europea de Autoridades Ambientales) Grupo de Trabajo sobre aumento de Capacidad, 2006d. <i>The ENEA anthology</i>.</p> | <p>Lista de los documentos destacados para la integración del medio ambiente en los Fondos Estructurales y de Cohesión, por ejemplo, estudios de caso, orientación, material formativo, prácticas recomendadas, etc. La lista contiene información sobre los documentos: título, país, año de publicación, secciones relevantes/ propósito del documento, idioma y vínculos web. Esta selección es el resultado del trabajo realizado por la ENEA para reunir recursos para abordar las cuestiones de generación de capacidades identificadas por los miembros de la ENEA (véase ENEA, <i>Identification and prioritisation of capacity-building issues and needs for integration of environment into Structural Funds and Cohesion Fund</i>).</p> |
| <p>ENEA (Red Europea de Autoridades Ambientales) Grupo de Trabajo sobre generación de capacidades (sin fecha) <i>Identification and prioritisation of capacity-building issues and needs for integration of environment into Structural Funds and Cohesion Fund</i>.</p> | <p>Lista de cuestiones y necesidades relacionadas con la generación de capacidades para las autoridades ambientales y/o países en lo relativo a la integración del medio ambiente en los Fondos Estructurales y de Cohesión conforme a las identificaciones de los miembros de la ENEA. Tres tipos principales de cuestiones identificadas::</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos humanos; 2. Cuestiones institucionales; 3. Ciclo del proyecto de los Fondos Estructurales y de Cohesión. |

| Referencia | Comentarios |
|---|---|
| Eser, T. W. y Nussmueller, E., 2006. «Mid-term evaluations of Community Initiatives under European Union Structural Funds: a process between accounting and common learning», <i>Regional Studies</i> 40, págs. 249–258. | El documento muestra un análisis centrado en actores de la evaluación a medio plazo de los Fondos Estructurales, basado en la investigación de las evaluaciones a medio plazo de las iniciativas comunitarias. Los actores definen sus papeles e intereses en relación con las funciones percibidas de la evaluación — responsabilidad y/o aprendizaje— derivando en conflictos a causa de las diferencias de entendimiento e interpretación. El análisis identifica los conflictos existentes en relación con el propósito de la evaluación a medio plazo. Las cuestiones clave son las compensaciones entre las funciones de la evaluación a medio plazo; la influencia del «estilo político» de la administración en la evaluación a medio plazo; los potenciales y los límites de la evaluación a medio plazo como una evaluación externa; y los fundamentos filosóficos de la evaluación a medio plazo. |
| Farrell, F., 2004, 'Regional integration and cohesion — lessons from Spain and Ireland in the EU'. <i>Journal of Asian Economics</i> 14, págs. 927–946. | El artículo considera la función en España e Irlanda de los Fondos Estructurales de la UE, de los que ambos países fueron beneficiarios importantes, para facilitar el ajuste económico regional y reducir las disparidades regionales. El artículo sugiere que hay impactos redistributivos positivos, así como impactos de crecimiento, pero concluye que las configuraciones nacionales, institucionales y políticas determinan resultados propios en cada caso. Por último, considera las lecciones más amplias de la integración regional en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), una comunidad regional de países con diversidad en los niveles de desarrollo regional. |
| Florio, M., 2006. 'Cost–benefit analysis and the European Union Cohesion Fund: on the social cost of capital and labour', <i>Regional Studies</i> 40, págs. 211–224. | El trabajo propone reglas simples para el cálculo de las tasas de descuento financiero y económico, y de los sueldos ficticios, es decir, los costes de oportunidad de capital y trabajo, en el contexto de la evaluación de los proyectos de infraestructura cofinanciados por el Fondo de Cohesión. Se argumenta que, en el período de programación 2007–2013, la Comisión Europea debe adoptar una tasa única de descuento financiero del 3,5% en términos reales, tasas de descuento social del 5,5% para las regiones de convergencia y el 3,5% para las regiones de competitividad y una tasa de salario ficticio específico para cada región. |
| GHK, 2002. <i>The contribution of the Structural Funds to sustainable development Annexes to the Synthesis Report (Volumes 1 and 2) to DG Regional Policy</i> , Comisión Europea. | El objetivo del estudio fue conocer la contribución que los Fondos Estructurales y han hecho y pueden hacer en el futuro al desarrollo sostenible. El proyecto utilizó un enfoque de estudio de caso. La evaluación utilizó y desarrolló una serie de herramientas y métodos para evaluar la sostenibilidad, incluido el desarrollo de criterios e indicadores con los que examinar las políticas o los proyectos. La contribución de los Fondos Estructurales al desarrollo sostenible (definida como activo humano, social, natural o manufacturación) se analizó con referencia a su influencia en las tendencias regionales y, en particular, en relación con las compensaciones específicas. Los criterios y los indicadores reflejaron las variaciones locales en las características importantes de los distintos tipos de activos. Los siguientes estudios de caso forman parte del estudio principal: Andalucía, Calabria, Campania, Vastra Gotaland y West Midlands. |
| GHK, 2006. <i>Strategic evaluation on environment and risk prevention under Structural and Cohesion Funds for the period 2007–2013</i> , Informe de evaluación nacional para España. | El estudio forma parte de un proyecto que pretende ofrecer una evaluación estratégica de las necesidades y prioridades de la inversión ambiental en el marco de los Fondos Estructurales y de Cohesión para el período 2007–2013. Abarca cinco ámbitos de la inversión ambiental: abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales, residuos sólidos urbanos, fuentes de energías renovables y gestión de riesgos naturales. A fin de identificar y evaluar las necesidades en dichos ámbitos y para seleccionar las prioridades de inversión para el período 2007–2013, el estudio analiza la situación en cada ámbito y sus asignaciones financieras durante el período 2000–2006. El estudio también evalúa las prioridades de los cinco ámbitos utilizando una «asignación de puntaje» y análisis multicriterio (metodología incluida en el informe orientación de la evaluación). |
| Gorlach, B., Interwies, E., (Ecologic) Newcombe, J. y Johns, H. (eftec), 2005. <i>Cost-effectiveness of environmental policies. An inventory of applied ex-post evaluation studies with a focus on methodologies, guidelines and good practice</i> . Acuerdo específico n.º 475/B2004. Informe final de la AEMA, abril de 2005. | Las conclusiones del estudio relacionadas con la metodología y la práctica de la evaluación del análisis coste-efectividad <i>ex post</i> (CEA) pueden aplicarse de forma más amplia a otras evaluaciones <i>ex post</i> sobre la efectividad de otras políticas, incluso si estas no incluyen un análisis coste-efectividad. |
| Government Office for the East of England, 2007. <i>Strategic environmental assessment for the east of England ERDF Operational Programme 2007–2013</i> — proyecto de informe ambiental, enero de 2007 y resumen no técnico del informe final, mayo de 2007 | (Proyecto) de informe ambiental de la evaluación ambiental estratégica del Programa Operativo del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) para el este de Inglaterra, que establece cómo se gastarán los Fondos Estructurales y de Cohesión en la región en el período 2007–2013. |
| Greening Regional Development Programmes Network, 2006. <i>Handbook on SEA for Cohesion Policy 2007–2013</i> , febrero de 2006 | La Directiva de EAE (Evaluación Ambiental Estratégica) se aplicará por primera vez a los planes y los programas elaborados para la financiación de la Política de Cohesión en el período 2007–2013. Los objetivos del manual consisten en ofrecer una metodología práctica para realizar la evaluación estratégica ambiental y la aclaración del objetivo y función de la evaluación estratégica ambiental en el marco del proceso de programación del Fondo de Cohesión. |

| Referencia | Comentarios |
|---|---|
| <p>Grupo de expertos de la UE de Medio Ambiente y Fondos Estructurales y de Cohesión de la UE (sin fecha). <i>A common understanding paper/opinion. 3er pilar del Fondo de Cohesión Grupo de trabajo de expertos en Medio Ambiente.</i></p> | <p>Presenta recomendaciones de los Ministros de Medio Ambiente sobre la prioridad de sostenibilidad del Fondo de Cohesión para el período 2007–2013. El «tercer pilar» cubre los ámbitos de eficiencia energética y energía renovable, y el transporte sostenible. Además, ofrece una perspectiva de las cuestiones clave relacionadas con estos ámbitos que puede servir de referente para las futuras directrices de la CE que pondrán en práctica los nuevos reglamentos del Fondo de Cohesión.</p> |
| <p>Guedes Vaz, S., Martin, J., (EEA), Wilkinson, D., (IEEP) y Newcombe, J., (IEEP), 2001. <i>Reporting on environmental measures: are we being effective?</i></p> | <p>Informe de síntesis de las conclusiones del proyecto encargado por la AEMA sobre los Informes de medidas ambientales (REM). El objetivo del proyecto era evaluar en qué medida las obligaciones de generación de informes contenidas en la legislación ambiental de la UE pueden ayudar a evaluar los impactos y la efectividad de las políticas de la UE in situ. Los objetivos del proyecto incluyen la revisión del alcance y el contenido de los requisitos para la elaboración de informes establecidos en la legislación ambiental, a fin de evaluar su utilidad para evaluar los impactos y la efectividad de las políticas y para desarrollar metodologías a efectos de seguimiento y elaboración de informes sobre las medidas de política ambiental y para evaluar su efectividad. El informe incluye un marco para realizar evaluaciones de efectividad.</p> |
| <p>Hegarty, D, 2003. «Framework for the evaluation of the Structural Funds in Ireland». Documento elaborado para la <i>Quinta Conferencia sobre la Evaluación de los Fondos Estructurales</i>, Budapest, 26–27, junio de 2003.</p> | <p>Describe el desarrollo del marco utilizado para la evaluación de los Fondos Estructurales en Irlanda. El marco de evaluación se ha desarrollado durante los períodos 1989–1993, 1994–1999 y 2000–2006. Se describen los enfoques relacionados con las evaluaciones <i>ex ante</i>, en curso, a medio plazo y <i>ex post</i> en cada período. El trabajo también examina de qué manera la evaluación ha influido en la elaboración de estrategias de inversión y en la asignación de los recursos de los Fondos Estructurales.</p> |
| <p>Huber, W., 2006. 'Evaluation of European Union Cohesion policy: window-dressing, formal exercise or coordinated learning process?' <i>Regional Studies</i> 40, págs. 277–280.</p> | <p>El documento contrasta las obligaciones de evaluación formales de la Política de Cohesión de la Unión Europea con los procesos de aprendizaje voluntario, basándose para ello en las redes informales, que están integradas en las políticas de desarrollo regional de Austria. Los requisitos de evaluación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea han aportado un claro valor añadido a la política austriaca regional, en particular, en relación con los métodos de evaluación. Sin embargo, el enfoque de la Unión Europea sufre de «prescripción burocrática», sobre todo, de una excesiva dependencia de los indicadores a expensas del «conocimiento tácito». Para que el aprendizaje tenga éxito, se precisa de cooperación y confianza si existe la voluntad de abordar los éxitos y los fracasos..</p> |
| <p>Iglesias-Campos, A., 2007. 8.2.3. <i>Territorial cohesion analysis of environmental aspects of cohesion policy – working document proposal.</i></p> | <p>Este documento incluye algunos mapas y otros datos que pueden ser importantes para el estudio de caso de España..</p> |
| <p>Institute for Development Policy and Management (University of Manchester), Overseas Development Institute, British Institute of International and Comparative Law, Cordah Ltd., 2003. <i>Sustainability impact assessment of proposed WTO negotiations: sector studies for market access, environmental services and competition.</i></p> | <p>Forma parte de una serie de estudios realizados por la CE en relación al desarrollo y la aplicación de la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad (EIS) para las negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El proyecto abarca las evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad para tres sectores: acceso al mercado, competitividad y servicios ambientales. La sección sobre los servicios ambientales analiza los impactos que tiene en la sostenibilidad la liberalización del comercio en los servicios ambientales, en particular, en las áreas de gestión del agua, de las aguas residuales y de los residuos. La información se utiliza para sugerir medidas de mitigación y mejora para ayudar a los países o grupos que podrían estar en desventaja por una mayor liberalización del comercio de los servicios ambientales.</p> |
| <p>Instituto Tecnológico Danés, 2005. 'Evaluación temática de las contribuciones de los Fondos Estructurales a la Estrategia de Lisboa, <i>Informe de síntesis.</i></p> | <p>En el informe se analiza la contribución de los Fondos Estructurales a la aplicación de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. En términos de objetivos y ámbitos, existe un alto grado de congruencia entre las iniciativas que incluyen la premisa de que el crecimiento no debe conseguirse a costa de la degradación del medio ambiente. Sin embargo, mientras la Estrategia se centra en el crecimiento económico en toda la UE, los Fondos Estructurales tienen una dimensión territorial explícita y pretenden reducir las disparidades económicas regionales.</p> <p>El estudio incluyó el desarrollo de un marco analítico para la evaluación de la contribución de los Fondos Estructurales a la Estrategia de Lisboa. El marco analítico incluyó el desarrollo de una tipología de las principales interacciones entre la Estrategia y los Fondos Estructurales, así como el desarrollo de los criterios de evaluación para evaluar la contribución de los Fondos Estructurales. Posteriormente, la metodología se aplicó a 15 estudios de caso.</p> |
| <p>Jakoby, H., 2006. 'Evaluation as part of the regional policy life cycle: the example of North Rhine-Westphalia', <i>Regional Studies</i> 40, págs. 281–284.</p> | <p>El documento considera la forma en que se han utilizado los requisitos de evaluación de la Unión Europea en Renania del Norte-Westfalia, Alemania, como un catalizador para cambiar los programas y los sistemas de gestión en diferentes fases del ciclo de vida de la política. La experiencia de Renania del Norte-Westfalia muestra el potencial de la evaluación para poner en marcha un proceso de aprendizaje sobre el desarrollo económico regional que implica una variedad más amplia de socios y partes interesadas. La comparación interregional en materia de evaluación, tal como se utiliza entre Renania del Norte-Westfalia y Escocia, Reino Unido, tiene el potencial de ofrecer una dimensión adicional para la autoevaluación y aprendizaje de políticas, pero hay que utilizarla con precaución.</p> |

| Referencia | Comentarios |
|--|--|
| Kober, E., 2004. 'National Co-financing in Austria, EU-Period 2000–2006'. <i>EU Interact, presentation Riga</i> 6–7 May 2004. | <p>Presentación que incluye la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> • una perspectiva de los programas de financiación de la UE de 2000–2006 en Austria; • el marco institucional en los ámbitos local, regional y nacional; • el programa INTERREG y la gestión de los Fondos Estructurales; • estructura de los flujos financieros de la financiación de la UE en Austria. |
| Leonardi, R., 2006. 'Cohesion in the European Union', <i>Regional Studies</i> 40, págs. 155–166. | <p>Revisión de los fundamentos y las repercusiones que tiene la Política de Cohesión de la UE en las condiciones socioeconómicas de la UE tras 16 años de aplicación. Durante la última década y media, las regiones y los países periféricos y menos desarrollados no solo no se han quedado atrás en relación con el resto, sino que han crecido con mayor rapidez que éstos. La política ha ayudado a reducir las disparidades socioeconómicas entre las zonas periféricas y el resto. En el caso de los países menos desarrollados que se han adherido hace poco o que se espera que se adhieran en un futuro cercano, la verdadera atracción de entrar en la UE no se limita al pleno acceso al mercado único, sino también porque esto guarda relación con el objetivo de participar en la Política de Cohesión como medio para estimular un modelo sostenible de crecimiento económico a medio y largo plazo.</p> |
| Maier, A. (ÖROK) y Gruber, M. (convelop), 2006. 'Ex-ante evaluation 2007–2013 in Austria with focus on the NSRF: an interactive process', Presentación de <i>Evaluation Network Meeting, 30 noviembre–1 diciembre 2006, Bruselas</i> . | <p>La presentación incluye una perspectiva del marco institucional de Austria y de la asignación de recursos financieros para el período 2007–2013. Este trabajo se centra en el Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR), incluidos el proceso de elaboración del marco y las organizaciones implicadas. La presentación también describe la evaluación <i>ex ante</i> y la evaluación ambiental estratégica del Marco Estratégico Nacional de Referencia, que se llevaron a cabo como procesos interactivos y complementarios.</p> |
| Maier, A. (ÖROK) y Schinner, R. (Carinthia), 2004. 'Use of evaluations in Austria, a coordinated and ongoing approach', Presentación en <i>Seminar on Mid Term Evaluation in Objective 1 and 2 Regions, 8 octubre 2004, Bruselas</i> . | <p>Esta presentación analiza el proceso de integración de la evaluación a medio plazo de una evaluación en curso y el uso de la evaluación como un proceso de aprendizaje. El trabajo hace uso del estudio de caso de Carinthia, región Objetivo 2 con 260.000 habitantes.</p> |
| Mairate, A., 2006. 'The 'added value' of European Union Cohesion Policy', <i>Regional Studies</i> 40, págs. 167–177. | <p>Como parte del amplio debate sobre la financiación de la UE, se utiliza el concepto de «valor añadido» comunitario para justificar el gasto en el marco de la Política de Cohesión. En términos generales, este concepto se define como el aumento del valor a raíz de la acción comunitaria y la medida en que la intervención añade «valor» a las intervenciones de las administraciones, las organizaciones y las instituciones.</p> <p>Este documento ofrece una evaluación del valor añadido que aporta la política regional de la Unión Europea en función de la experiencia anterior en los Estados miembros y las regiones. Además, trata diferentes aspectos del valor añadido con respecto a los impactos, la integración económica, la elaboración de políticas y la programación, los desarrollos institucionales, la aplicación, el aprendizaje y la concienciación política. Concluye comentando la propuesta de reforma de los Fondos Estructurales.</p> |
| Manteiga, L. y Sunyer, C., 2000. 'Quantification for environmental impact: methodology and practical aspects', <i>IV European Conference on Evaluation of the Structural Funds, 18–19 septiembre 2000 Edimburgo</i> . | <p>Los autores revisaron diferentes enfoques en relación con la evaluación ambiental a fin de desarrollar una metodología para la evaluación ambiental <i>ex post</i> y seguimiento del período de programación de los Fondos Estructurales 2000–2006. El documento también define los indicadores ambientales para la evaluación y seguimiento de los programas de los Fondos Estructurales.</p> |
| Martin, R. y Tyler, P., 2006. 'Evaluating the impact of the Structural Funds on Objective 1 regions: an exploratory discussion', <i>Regional Studies</i> 40, págs. 201–210. | <p>El documento afirma que los resultados de la evaluación del impacto de los Fondos Estructurales en el empleo en las regiones del Objetivo 1 siguen siendo poco concluyentes.</p> <p>Los autores tratan de hacer una contribución a esta labor mediante la evaluación del impacto de la Unión Europea en la creación de empleo acumulado en las regiones Objetivo 1 menos desarrolladas (nivel NUTS 2). Además, adopta una metodología de evaluación cuyos pioneros fueron Moore y Rhodes en 1973 en el Reino Unido. Aunque de forma provisional, estima que el impacto acumulativo de la Política de Cohesión de la Unión Europea ascendía en 2002 a 1 millón de empleos aproximadamente, dato que indica una contribución importante. A pesar de los considerables problemas metodológicos y estadísticos, este documento pretende fomentar el hecho de que se investigue más esta importante área.</p> |
| Méndez, C., Bachtler, J., Gross, T. y Yuill, D. (European Policies Research Centre), 2006. <i>The final year of the 2000–2006 period: review of programme developments: winter–summer 2006</i> , IQ-NET Thematic Paper No. 18 (1). | <p>Se presenta una revisión semestral de progreso en el último año del programa 2000–2006. Además, incluye una perspectiva del rendimiento financiero a escala de la UE25, así como de los datos de compromisos y gastos. Asimismo se analizan los principales desafíos en materia de ejecución y absorción, por ejemplo, el tamaño de los proyectos, la cofinanciación y aspectos institucionales, entre otros, así como las actividades y las tareas desarrolladas para agilizar la absorción y, finalmente, las prioridades para el cierre del programa.</p> <p>El informe también examina el estado actual de las evaluaciones <i>ex ante</i> para la ronda de programas de 2007–2013.</p> |

| Referencia | Comentarios |
|---|--|
| Milio, S., 2007. 'Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from Structural Funds implementation in Southern Italy', <i>Regional Studies</i> 41, págs. 429-442. | <p>¿Por qué algunas regiones, después de estar 15 años recibiendo recursos de los Fondos Estructurales, aún tienen dificultades para gastar los recursos asignados? La evidencia empírica muestra que las tasas de aplicación de los fondos han sido muy bajas en Italia. Sin embargo, al investigar cada una de las regiones italianas Objetivo 1, parece que no todas siguen esta tendencia general.</p> <p>Este trabajo identifica la capacidad administrativa de los gobiernos regionales como una variable independiente que se tiene en cuenta para la variación en la aplicación de los Fondos Estructurales. Además, presenta una nueva definición de la capacidad administrativa y, mediante la utilización de dos regiones como estudios de caso, mide el grado de capacidad existente. La investigación ofrece pruebas para sugerir que la capacidad administrativa está correlacionada de forma positiva con la ejecución. Además, se indican los factores que pueden explicar el diferente nivel de capacidad entre estas regiones.</p> |
| Molle, W., 2006. 'Evaluating the EU Cohesion Policy; Is the system appropriate? Has the policy delivered the results it was supposed to do? Has it done so without wasting money? What can be done to improve it?' <i>Paper for the RSA conference Leuven</i> ; 8-9 junio 2006. | <p>El documento pretende responder a las preguntas planteadas en su título: ¿en qué medida, después del largo período de experiencia con las políticas de cohesión de la UE, se puede decir que han conseguido sus objetivos? y ¿se ha gastado adecuadamente el dinero de los contribuyentes?. Por tanto, también pretende presentar una evaluación exhaustiva de la política, así como presentar los resultados de esta evaluación para elaborar mejores políticas en el futuro. El documento se aproxima a estas cuestiones mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un debate de los marcos teóricos que se han elaborado para hacer evaluaciones de las políticas; • un sondeo estructurado de los estudios realizados para evaluar la Política de Cohesión de la UE; • un debate de los aspectos generales; y • conclusiones sobre la adecuación o no de los resultados pasados de las políticas de cohesión y las propuestas de mejora. |
| Nychas, A., 2007. <i>Strategic Environmental Assessment and SFs Operational Programmes: an assessment</i> , Comisión Europea, presentación a la ENEA, Bruselas, 28 de noviembre de 2007. | <p>Una revisión preliminar de las evaluaciones ambientales estratégicas de los programas de los Fondos Estructurales de 2007-2013 identificó varios problemas en los Estados miembros. En algunos países, parece que las instituciones ambientales no fueron adecuadamente consultadas y que no se tuvieron suficientemente en cuenta sus opiniones. En algunos casos, no se completó el procedimiento de evaluación ambiental estratégica (EAE) al presentar oficialmente un Programa Operativo y, en otros casos, la evaluación ambiental estratégica no abarcaba todos los elementos del programa. Por otra parte, en varias evaluaciones no se incluyó una explicación clara de cómo se llevaron a cabo el estudio y las consultas ni de cómo se utilizaron éstos en la selección de alternativas, requisitos éstos de la Directiva de la UE sobre EAE.</p> |
| Oñate, J. J., Pereira, D. y Suárez, F., 2003. 'Strategic environmental assessment of the effects of European Union's Regional Development Plans in Doñana National Park (Spain). <i>Environmental Management</i> Vol. 31, No. 5, págs. 642-655. | <p>Se presentan la metodología y los resultados de una evaluación ambiental estratégica informal sobre los impactos del Plan de Desarrollo Regional de Andalucía para el Parque Nacional de Doñana y su área de influencia. Los Planes de Desarrollo Regional son los medios para aplicar los Fondos Estructurales de la UE. Además, estos planes están sujetos a evaluación ambiental, pero como la evaluación se realiza a escala regional, los autores indican que este enfoque es insuficiente cuando se trata de espacios subregionales de gran valor como este Parque Nacional. La Evaluación Ambiental Estratégica informal la realizó WWF al margen de las instituciones españolas.</p> |
| Plan de evaluación plurianual de la DG Política Regional. 2007. <i>European Commission, Directorate General, Regional Policy — thematic development, impact, evaluation and innovative actions — evaluation and additionality</i> . | <p>Se enumeran las evaluaciones y otras actividades relacionadas que la DG Política Regional realiza entre 2007 y 2009. Un volumen significativo de evaluaciones serán evaluaciones <i>ex post</i> de los Fondos Estructurales en el período 2000- 2006.</p> |
| Pretenthaler, F. y Vettters, N. (editors, InTeReg), 2005. <i>Executive summary of environmental report, strategic environmental assessment (SEA) of the National Strategic Reference Framework for Austria, (STRAT. AT) 2007-2013</i> . | <p>Resumen de las conclusiones de la evaluación ambiental estratégica del Marco Estratégico Nacional de Referencia para Austria en el período 2007-2013.</p> |
| Pretenthaler, F. y Vettters, N. (Editors, InTeReg), 2006. <i>Umweltbericht im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung des Einzelstaatlichen Rahmenplans für Österreich (STRAT. AT) 2007-2013</i> . | <p>Informe ambiental final de la evaluación ambiental estratégica del Marco Estratégico Nacional de Referencia para Austria, 2007-2013. Nota: en Alemán.</p> |
| Raines, P., 2006. 'The 'Trojan Horse' effect and the evaluation of Structural Funds', <i>Regional Studies</i> 40, págs.285-288. | <p>El documento analiza la medida en que la evaluación de los Fondos Estructurales tiene características que difieren de la evaluación de la política nacional y si pueden contribuir al desarrollo constante de la evaluación de las políticas nacionales. Basándose en la experiencia de la evaluación de los Fondos Estructurales en Escocia en el período 2007-2013, el documento trata el denominado efecto «Caballo de Troya» e identifica cuatro elementos distintivos de la evaluación de los Fondos Estructurales: la importancia de la evaluación en el desarrollo de las políticas; su carácter de programación; la función del aprendizaje político; y el enfoque para evaluar los impactos macroeconómicos de las distintas intervenciones microeconómicas.</p> |

| Referencia | Comentarios |
|--|---|
| Red Española de Autoridades Ambientales, 1999. Metodología común básica para: Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes de Desarrollo Regional 2000-2006 . | Se define una metodología común básica para la Evaluación Ambiental Estratégica de los planes de desarrollo regional para el período de programación 2000–2006 en España. La metodología adapta y se basa en el documento de la CE <i>Handbook on environmental assessment of regional development plans and European Union Structural Funds programmes</i> . |
| Rodríguez-Pose, A. y Fratesi, U., 2004. 'Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions', <i>Regional Studies</i> 38, págs. 97–113. | El documento evalúa, mediante el análisis de datos de panel y transversales, el fracaso que hasta el momento han tenido las políticas de desarrollo europeas en conseguir el objetivo de una mayor cohesión económica y social. El documento se centra en el análisis de los mecanismos de asignación de la ayuda de los Fondos Estructurales de la UE en los diferentes ejes de desarrollo en las regiones Objetivo 1. Se observa que, a pesar de la concentración de los Fondos de Desarrollo en infraestructuras y, en menor medida, en apoyo empresarial, el resultado de los compromisos en estos ejes no es significativo. El apoyo a la agricultura tiene impactos a corto plazo positivos en el crecimiento, pero disminuyen rápidamente, y solo la inversión en educación y capital humano —que apenas representa una octava parte de los compromisos totales— ofrece rendimientos significativos y positivos a medio plazo. |
| Schremmer, C. et al., 2002. <i>Methods for the evaluation of the environmental impacts of the Structural Funds programme. Study commissioned by ÖROK</i> Título original: Schremmer, C. et al (ÖIR), 'Methode zur Evaluierung von Umweltwirkungen der Strukturfondsprogramme: Studie zur Ermittlung geeigneter Vorgangsweisen zur Bestimmung des Beitrages der Interventionen im Rahmen der regionalen Zielprogramme Österreichs in der Periode 2000–2006 zur Förderung der Umwelt und nachhaltigen Entwicklung' Raumplanung ÖROK, Schriftenreihe Nr. 164; Viena, septiembre 2002 | El estudio desarrolló una metodología para la evaluación a medio plazo de las mejoras ambientales de las medidas en los programas objetivos regionales. El estudio se centró en los proyectos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y utilizó datos disponibles en Austria. El método se desarrolló a fin de determinar si los programas de los Fondos Estructurales (Objetivo 1 y Objetivo 2) pueden contribuir a la mejora de las estructuras económicas, además de contribuir a cuestiones como la reducción del consumo de energía, la reducción de las emisiones y la conservación de la biodiversidad. El estudio desarrolló diferentes indicadores de evaluación ambiental basados en el tamaño de los proyectos según sus costes, asumiendo que los proyectos más grandes tendrán un mayor impacto en el medio ambiente. Breve resumen en inglés también disponible en: www.oerok.gv.at/Publikationen/schriftenreihe/schriftenreihe164_summary_en.pdf |
| Stame, N., 2001. 'The quality of evaluation in the context of the European Structural Funds', <i>Informationen zur Raumentwicklung</i> , vol. 6/7, págs. 311–314. | El documento revisa las cuestiones que han de tenerse en consideración para una mejor evaluación de los Fondos Estructurales. Estas son: <ul style="list-style-type: none"> • quién debe ser la institución responsable de las evaluaciones (actualmente, la CE es responsable de las evaluaciones <i>ex post</i> y las entidades locales de las evaluaciones a medio plazo); • que los métodos de evaluación deben ser participativos y han de compartirse entre el evaluador y la institución que encarga la evaluación; • el escaso uso de los resultados de las evaluaciones puede ser un reflejo de la calidad de las mismas; • cómo deben seleccionarse los evaluadores. |
| <i>Strategic environmental assessment guidelines for INTERREG programmes and projects</i> , 2006. | El objetivo de las directrices consiste en facilitar la aplicación de la evaluación ambiental estratégica a los proyectos y los programas de INTERREG. Las directrices incluyen información útil sobre la evaluación ambiental estratégica, las iniciativas INTERREG y su potencial contribución al desarrollo sostenible. Además, se presenta un marco para aplicar la evaluación ambiental estratégica de los proyectos y el programa INTERREG, incluidos los indicadores, las prácticas recomendadas, etc. Las directrices también muestran cómo integrar las evaluaciones ambientales estratégicas en las recomendaciones y el diseño del proyecto INTERREG. Las directrices también incluyen un conjunto básico de indicadores ambientales propuesto por la AEMA. |
| Strohmeier, G. y Holzinger, E., 2006. <i>The coordination and work platform KAP-EVA — a learning process in the evaluation of the EU Structural Funds programmes in Austria</i> . | KAP-EVA es un instrumento desarrollado para mejorar la comunicación y coordinación del proceso de evaluación para la evaluación a medio plazo del período 2000–2006. El trabajo incluye una introducción sobre por qué ha de realizarse la evaluación y una perspectiva de las evaluaciones realizadas por la UE a escala de proyecto, programa y política. El documento también presenta una perspectiva del desarrollo de las evaluaciones en Austria desde 1995 hasta 1999, antes de centrarse en la evaluación a medio plazo del período 2000-2006 y el proceso KAP-EVA. El proceso pretendía ampliar la evaluación más allá de las obligaciones establecidas por la CE y convertirla en un proceso de aprendizaje. |

| Referencia | Comentarios |
|---|--|
| <p><i>The territorial state and perspectives of the European Union, towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions.</i> Based on the Scoping Document discussed by Ministers at their informal Ministerial meeting in Luxembourg in May 2005. A background document for the Territorial Agenda of the European Union.</p> | <p>Análisis para ampliar la Estrategia de Lisboa con la inclusión de la dimensión territorial. Pretende además servir de base para la Agenda territorial de la UE.</p> |
| <p>Tribunal de Cuentas de la UE, 2007. Special Report No 1/2007 concerning the implementation of the mid-term processes on the Structural Funds 2000–2006 junto con las respuestas de la Comisión</p> | <p>El Tribunal examinó si se realizaron de forma efectiva las tres «tareas» desarrolladas a mediados del período 2000-2006, la evaluación a medio plazo, la asignación de la reserva de rendimiento y la revisión a medio plazo del gasto. El Tribunal también examinó cómo afectaron estas tareas al gasto de los Fondos Estructurales. Una de las conclusiones fue que, aunque la evaluación a medio plazo permitía controlar el progreso realizado en la aplicación del programa de los Fondos Estructurales, solía ser demasiado pronto para evaluar la efectividad y el impacto de los programas.</p> <p>El documento también ofrece otras conclusiones y recomendaciones para aumentar la utilidad de la revisión y el análisis a medio plazo para el período 2000–2013.</p> |
| <p>UE-25, 2005. <i>Planned Expenditure on Environment from the Structural Fund summary 2000–2006.</i></p> | <p>Incluidos los gastos en infraestructuras ambientales, la conservación de la naturaleza, la rehabilitación del suelo, la energía sostenible, el transporte sostenible, la pesca sostenible y las tecnologías ambientales.</p> |
| <p>Unión Europea, 2007. <i>Marco Estratégico Nacional de Referencia para España 2007–2013</i></p> | <p>Marco Estratégico Nacional de Referencia para España para el período de financiación 2007–2013. Se incluyen los fondos regionales y de cohesión asignados a España y la estrategia de financiación para dicho período.</p> |
| <p>Universidad Técnica de Darmstadt, Instituto WAR, 2002. <i>The contribution of the Structural Funds to sustainable development — case study Objective 2 SPD 2000–2006 North Rhine Westphalia, Alemania</i></p> | <p>Estudio de caso que presenta la evaluación de la contribución de los Fondos Estructurales (2000–2006) al desarrollo sostenible en la región alemana de Renania del Norte-Westfalia. Para ello, se desarrolló una metodología de evaluación: se eligieron criterios e indicadores para diferentes aspectos del desarrollo sostenible (definidos como la combinación de cuatro activos: fabricación, intervención humana, factores sociales y factores naturales), compensaciones clave y opciones beneficiosas clave para todas las partes. La contribución positiva o negativa de los Fondos Estructurales para el cumplimiento de los criterios seleccionados se evaluó y presentó posteriormente en una matriz de impacto. En una segunda fase, se intentó evaluar la importancia de la contribución de los Fondos Estructurales, por ejemplo, en comparación con otras políticas y otros fondos existentes. El estudio también contempló las barreras institucionales y los facilitadores para la promoción del desarrollo sostenible en el marco de los Fondos Estructurales.</p> |
| <p>WEFO (Welsh European Funding Office), 2005. <i>Monitoring and evaluation guidance for Structural Funds projects and partnerships.</i></p> | <p>Proporciona orientación sobre seguimiento y evaluación y su incorporación a un proyecto desde la fase de planificación. La orientación abarca diferentes tipos de evaluaciones que pueden resultar necesarias, por ejemplo, en diferentes fases de un proyecto, para responder a diferentes cuestiones.</p> |
| <p>WWF, 2003. <i>Structural Funds in an enlarged EU.</i></p> | <p>Contiene una serie de recomendaciones para fortalecer la dimensión ambiental de los Fondos Estructurales durante el período 2004–2006 y en el siguiente período de programación (2007–2013). El documento se programó para influir en la evaluación a medio plazo y en la revisión de los resultados de los fondos en el período 2000-2006 y posteriores.</p> |
| <p>WWF, 2007a. <i>Environmental sustainability check-list.</i> To be used for projects submitted under EU Regional Funding</p> | <p>Lista de comprobación compuesta de una serie de cuestiones que permiten evaluar la medida en que un proyecto propuesto cumple con los requisitos ambientales y de desarrollo sostenible de la financiación de la UE. Esta lista está destinada a todas las partes interesadas en el proceso de aplicación y se puede utilizar en el desarrollo, la gestión y la evaluación del proyecto.</p> |
| <p>WWF, 2007b. <i>How green is the future of the EU Cohesion Policy? A WWF score-card analysis of the Regional Funds programming for 2007–2013.</i></p> | <p>Además, la lista incluye una serie de cuestiones generales sobre la sostenibilidad que se pueden aplicar a cualquier proyecto o medida, además de una serie de cuestiones específicas para cada tema o sector. Las cuestiones específicas abarcan varios temas, entre otros, infraestructura hídrica y protección de la naturaleza. Se pueden utilizar las respuestas a estas cuestiones para obtener una valoración global tipo semáforo capaz de ofrecer una evaluación rápida de la sostenibilidad de un proyecto.</p> |
| <p>WWF, 2007b. <i>How green is the future of the EU Cohesion Policy? A WWF score-card analysis of the Regional Funds programming for 2007–2013.</i></p> | <p>TEI informe analiza la programación para el período de financiación 2007–2013. Se trata de una evaluación con puntuación que pretende examinar la medida en que los Estados miembros aplican determinados principios legalmente vinculantes de integración ambiental, desarrollo sostenible y colaboración. El ejercicio de clasificación se realizó en 11 Estados miembros (entre otros, Italia) y describe el proceso de programación y el contenido de los documentos hasta enero de 2007. Entre los objetivos del análisis destaca el de analizar la integración horizontal y vertical del desarrollo ambiental y sostenible del marco estratégico nacional de referencia y de los programas operativos principales.</p> |
| <p>WWF, 2007b. <i>How green is the future of the EU Cohesion Policy? A WWF score-card analysis of the Regional Funds programming for 2007–2013.</i></p> | <p>Un resultado fundamental y general del ejercicio de clasificación es que parece no haber integración sistemática de las lecciones aprendidas de los períodos de programación anteriores, incluidas las lecciones extraídas a partir del seguimiento y las evaluaciones <i>ex ante</i>.</p> |

Bibliografía

Estudio de caso italiano

Bibliografía para Italia

Marco de apoyo comunitario 2000–2006 (versión posterior a la evaluación a medio plazo) 2004

- <http://www.dps.tesoro.it/qcs.asp> (fecha de acceso: julio de 2009).

Programas y Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007–2013

- <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp> (NSRF) (fecha de acceso: julio de 2009).
- http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn_programmioperativi.asp (PO) (fecha de acceso: julio de 2009).
- Mecanismo basado en el rendimiento sobre los servicios básicos (incluidos los residuos y el agua) para 2007–2013, http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/ml.asp (fecha de acceso: 2009) (en particular, el documento Targeting final objectives of public service provision to expand capabilities: a policy application in the South of Italy, http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/seminari/JHD_Brezzi&Utili_sett07.pdf [fecha de acceso: julio de 2009]).

Documentos e información adicionales sobre los temas ambientales seleccionados y/o los Fondos Estructurales en Italia:

- Departamento de políticas de desarrollo, Informe Anual (2006 y años anteriores). El Capítulo 2 incluye información sobre la energía, el agua, los residuos y los espacios naturales: http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2006.asp (fecha de acceso: julio de 2009).
- Vigilancia de resultados de rendimiento-reserva 2000–2006 (algunos indicadores de rendimiento y objetivos se encuentran en la programación ambiental y en los servicios del agua) http://www.dps.tesoro.it/qcs_monitoraggio_premialita.asp (fecha de acceso: julio de 2009).
- Anselmo, M., Brezzi, L., Raimondo, F. Utili, Il sistema di premialità dei fondi strutturali 2000–2006. Riserva comunitari a del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento (Mecanismo de reserva de rendimiento de los Fondos Estructurales en Italia en 2000–2006), Material UVAL 9, http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali_uval/MUVAL_9.pdf (fecha de acceso: julio de 2009).

- L. Anwandter, P. Rubino, Rischì, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma (Riesgos, incertidumbres y conflictos de interés en el sector hídrico italiano: una revisión y algunas propuestas de reforma), Material UVAL 10, http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali_uval/MUVAL_10.pdf (fecha de acceso: julio de 2009).
- Aplicación del principio «quien contamina paga» en el marco de los Fondos Estructurales: http://www.reteambientale.it/attivita/inquina_paga.asp (fecha de acceso: julio de 2009).
- Estudios sobre la intervención de los Fondos Estructurales en el medio ambiente (agua, residuos, espacios contaminados, red ecológica, ...): <http://www.reteambientale.it/attivita.asp> (fecha de acceso: julio de 2009).
- Aplicación de la red ecológica en las regiones del Objetivo 1, 2007.

Otras cuestiones importantes de las evaluaciones de los Fondos Estructurales para el caso de Italia se pueden encontrar en:

- Sistema nazionale di valutazione, Valutazione di secondo livello — Quarta relazione, Luglio 2004 http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/RZ_SNV_luglio%202004_corretta.pdf (fecha de acceso: julio de 2009).
- Evalsed source book on capacity building, the case of Italy http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/sourcebooks/capacity_building/italy/index_en.htm (fecha de acceso: julio de 2009).

Las referencias principales consultadas para el estudio de caso de Italia se indican a continuación. Cabe destacar que alguna de estas referencias solo son pertinentes para la Sección 4, que trata las evaluaciones de los Fondos Estructurales y de Cohesión que se han realizado de forma más exhaustiva.

General

Milio, S, 2007. «Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from Structural Funds implementation in Southern Italy», *Regional Affairs* Vol. 41:4., junio de 2007.

Nacional

IZI y ERM, 2003. *Ricerca Valutativa sul Tema dell'Integrazione degli Aspetti Ambientali per la Valutazione Intermedia del QCS Obiettivo 1 2000–2006* (Informe resumido), noviembre de 2003.

IZI y ERM, 2005. *Ricerca Valutativa sul Tema dell'Integrazione degli Aspetti Ambientali per la Valutazione Intermedia del QCS Obiettivo 1 2000–2006: Volume I – Rapporto di Ricerca Valutativa*, enero de 2005.

Ministerio de Desarrollo Económico, 2007. *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007–2013*, junio de 2007.

V&V y LSE, 2003. *Rapporto di valutazione intermedia*. Diciembre de 2003.

Regiones

Región de Basilicata. *Rapporto annuale di esecuzione 2006*.

Región de Calabria. *Rapporto annuale di esecuzione 2006*.

Región de Campania. *Piani finanziari e profili di cassa delle misure, 2006*.

Región de Puglia, 2004. *Programma operativo regionale 2000–2006*.

Región de Puglia, 2002. *Nuova stesura della valutazione ex ante ambiental*.

Región de Cerdeña, 2000. *Programma operativo regionale 2000–2006: Tabelle finanziarie*.

Región de Cerdeña, 2007. *Por 2000–2006: attuazione finanziaria – situazione al 31 ottobre 2007*.

Región de Sicilia, 1999. *Programma Operativo Regionale Sicilia 2000–2006* (N. 1999.IT.16.1.PO.011).

Estudio de caso español**Bibliografía para España**

Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos, 2002. 2000–2006 (I Entrega), Investigación y Asistencia Técnica QUASAR S.A.

Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos, 2003. 2000–2006 (II Entrega), Investigación y Asistencia Técnica QUASAR S.A.

GHK *et al.*, 2006. *Strategic evaluation on environment and risk prevention under Structural and Cohesion Funds for the Period 2007–2013 – national evaluation report for Spain*, Contract No. 2005.CE.16.0.AT.016.

Las referencias principales consultadas para el estudio de caso de España se indican a continuación. Cabe destacar que alguna de estas referencias solo son pertinentes para la Sección 4, que trata las evaluaciones de los Fondos Estructurales y de Cohesión que se han realizado de forma más exhaustiva.

General

Ex-post evaluation of a sample of projects co-financed by the Cohesion Fund (1993–2002), enero de 2005.

Mapping Cohesion Funds in EU, septiembre de 2006.

Community framework of the state support towards environment, mayo de 2007.

Informe Especial nº 1/2007 sobre la aplicación de los procesos intermedios de los Fondos Estructurales 2000–2006.

Mapping progress – key findings from the updates of the mid-term evaluations.

European Cohesion Policy 2000–2006, febrero de 2007.

Territorial cohesion analysis of environmental aspects of Cohesion Policy, marzo de 2007.

Nacional

Evaluación *ex post* de España 1994–1999.

Programa Operativo en el Objetivo 1 en España 2000–2006.

Iniciativa local del programa operativo 2000–2006 (temático)

Programa operativo de asistencia técnica 2000–2006 (temático).

Lista de proyectos aprobados de los Fondos de Cohesión. Resumen de la asignación de los Fondos de Cohesión por ámbito y tipología (finanzas).

Evaluación a medio plazo de las regiones del Objetivo 1, noviembre de 2003.

Guía metodológica para las evaluaciones a medio plazo, enero de 2003.

Guía metodológica para la actualización de las evaluaciones a medio plazo, marzo de 2005.

Evaluación ambiental estratégica del programa operativo de cooperación transfronteriza entre España y Portugal 2007–2013, noviembre de 2006.

Evaluación estratégica de medio ambiente y prevención de riesgos – Informe de país – España, noviembre de 2006.

Plan para energías renovables (2005–2010)

Estrategia para eficiencia y ahorro energéticos (2004–2012)

Plan nacional de asignación de emisiones (R. D. 1866/2004 y R. D. 60/2005).

Informe de evaluación nacional para España, 2006

Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007–2013.

Andalucía

Programa operativo para Andalucía 2000–2006 (que incluye una breve perspectiva de los resultados del periodo 1994–2000).

Programación del programa operativo inicial para Andalucía 2000–2006.

Actualización de la evaluación a medio plazo (datos hasta mayo de 2005).

Informe de sostenibilidad en Andalucía (2004).

Galicia

Programación del programa operativo inicial para Galicia 2000–2006.

Evaluación a medio plazo de Galicia, junio de 2003.

Actualización de la evaluación a medio plazo, diciembre de 2005. Informe estratégico de sostenibilidad ambiental para el programa 2007–2013.

Estudio de caso austriaco

Bibliografía para Austria

Amt der Steiermärkischen Landesregierung, 1995. *Ziel 2 — Steiermark 1995–1999: Einheitliches Programmplanungsdokument.*

Amt der Burgenländischen Landesregierung, 2005. *Ziel 1 — Burgenland 2000–2006: Einheitliches Programmplanungsdokument, von der Europäischen Kommission mit Entscheidung K(2005)5841 vom 20.12.2005 genehmigt.*

Amt der Burgenländischen Landesregierung, 2005. *Ziel 1 — Burgenland 2000–2006: Ergänzung zur Programmplanung, von der Europäischen Kommission mit Schreiben vom 17.01.2006 angenommen.*

Behrendt, H. et al., 2003. *Halbzeitbewertung Ziel 2 neu- und Ziel 2 Phasing Out Programm Vorarlberg, St. Gallen.*

Bratl, H. et al., 2002. *Systemtheoretische Beurteilung und Weiterentwicklung von regionalpolitischen Interventionen*, encargado por la Cancillería austriaca, Viena.

Europäische Kommission, 1995. *Regionalpolitik und Kohäsion, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung: Ziel 1 — Burgenland, Österreich: Einheitliches Programmplanungsdokument 1995–1999.*

Europäische Kommission, 1995. *Regionalpolitik und Kohäsion, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung: Ziel 2 — Oberösterreich, Österreich: Einheitliches Programmplanungsdokument 1995–1999.*

Europäische Kommission, 2006. *Regionalpolitik und Kohäsion, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung: Ziel 2 — Niederösterreich, Österreich: Einheitliches Programmplanungsdokument 2000–2006, von der Europäischen Kommission mit Entscheidung K(2007)517 vom 14.2.2007 genehmigt, St. Pölten.*

Europäische Kommission, 2006. *Regionalpolitik und Kohäsion, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung: Ziel 2 — Niederösterreich, Österreich: Ergänzung zur Programmplanung 2000–2006, von der Europäischen Kommission mit Schreiben vom 17.04.2007 angenommen, St. Pölten.*

Fritz, O. et al., 2001. *EvinA: Evaluierung von innovativen Aktionen in der Technologie-, Struktur und Arbeitsmarktpolitik: Entwicklung von Methoden, Indikatoren und 'Good Practice', Viena Graz.*

Gruber, M. et al., 2003. *Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Kärnten 2000–2006, Graz.*

Gruber, M. et al., 2003. *Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Kärnten 2000–2006, Graz.*

Gruber, M. y Zumbusch, K., 2005. *Einzelstaatlicher Strategischer Rahmenplan Österreich — STRAT.AT: Bericht zur begleitenden Ex-ante Evaluierung im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz — ÖROK.*

Hasil, H. M. y Lechner, F., 2005. *Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel 2 Programms Wien 2000–2006, Viena.*

Karner, A. et al., 2002. *Evaluierung der Umweltförderung des Bundes für den Zeitraum 1.1.1999–31.12.2001, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft, Viena.*

Karner, A. et al., 2005. *Evaluierung der Umweltförderung des Bundes für den Zeitraum 01.01.2002 bis 31.12.2004, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Viena.*

Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds, 2005. *Einheitliches Programmplanungsdokument: Ziel 2 Kärnten 2000–2006, von der Europäischen Kommission mit der Entscheidung K(2005) 3756 vom 4.10.2005 genehmigt.*

Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds, 2005. *Ergänzung zu Programmplanung: Ziel 2 Kärnten 2000–2006, von der EK mit Schreiben vom 17.11.2005 angenommen.*

Knoflacher, M. et al., 2000. *Evaluierung der Umweltförderung des Bundes für den Zeitraum 1.1.1996–31.12.1998, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie.*

Kunze, E., 2006. *Die Regionalpolitik der Europäischen Union', Donau-Universität Krems, Speziallehrgang für Europarecht, Abteilung für Europäische Integration, SS 2006.*

Lechner, F. et al., 2003. *Halbzeitbewertung des Ziel 2-Programms Wien 2000–2006, Viena.*

- ÖROK, 1998. Zwischenbewertung der Ziel 5b- und LEADER II-Programme Steiermark, Wien.
- ÖROK, 1998. Zwischenbewertung der Ziel 5b- und LEADER II-Programme 1995–1999 in Österreich, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 144, Viena.
- ÖROK, 1998. Zwischenbewertung der Interventionen der Ziel-2- Programme, des RESIDER- II- und des RECHAR- II-Programmes in der Programmperiode 1995–1999 in Österreich, Kurzband, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 140, Viena.
- ÖROK, 1998. Zwischenevaluation des Ziel-1-Programm Burgenland, Viena.
- ÖROK, 2002. Ex-post-Evaluierung der Ziel 5b- und LEADER II-Programme 1995–1999 in Österreich — Kurzfassung', ÖROK-Schriftenreihe Nr. 161/I (Ziel 5b) und Nr. 161/II (LEADER II), Viena.
- ÖROK, 2005. Die Strategische Umweltprüfung (SUP) zum Einzelstaatlichen Strategischen Rahmenplan STRAT.AT Österreich 2007/2013: Zusammenfassende Erklärung gemäß Art. 9 der Richtlinie 2001/42/EG inkl. Monitoringmaßnahmen, Viena.
- ÖROK, 2006. National Strategic Reference Framework 2007–2013 for Austria (STRAT-AT): executive summary, Viena.
- ÖROK, 2006. Nationaler Strategischer Rahmenplan Österreich 2007–2013 (STRAT-AT), Beschluss der Österreichischen Raumordnungskonferenz vom 27.10.2006, Entscheidung der Europäischen Kommission vom 4.4.2007, Viena.
- Resch, A. et al., 2002. Ex Post Evaluierung der 1995–1999 Ziel 2 Programme in Österreich — Nationaler Bericht, para el Centro de estrategias y los servicios de evaluación, encargado por la DG de la Comisión Europea (política regional general).
- Scherer, R. et al., 2005. Aktualisierung der Halbzeitbewertung für das Ziel-2-Programm Vorarlberg 2000–2006, St. Gallen.
- Schremmer C. et al., 2003. Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Niederösterreich 2000–2006, Viena.
- Schremmer C. et al., 2003. Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Oberösterreich 2000–2006, Viena.
- Schremmer C. et al., 2005. Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Niederösterreich 2000–2006, Viena.
- Schremmer C. et al., 2005. Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms Oberösterreich 2000–2006, Viena.
- Stromeier, E. y Holzinger, E., 2004. KAP-EVA, Koordinations- und Arbeitsplattform Evaluierung: Bilanzbericht, ÖROK, Viena.
- Prettenthaler, F. y Vetter, N. (Ed.), 2005. *Environmental report: Strategic environmental assessment (SEA) of the national strategic reference framework for Austria (STRAT-AT) 2007–2013: executive summary.*
- Prettenthaler, F. y Vetter, N., 2005. *Umweltbericht im Rahmen der strategischen Umweltprüfung des einzelstaatlichen Rahmenplans für Österreich (STRAT. AT) 2007–2013.*
- Wagner, P. et al., 2003. Halbzeitbewertung des Ziel 1-Programms Burgenland 2000–2006.
- Wagner, P. y Kaufmann, A. 2003. Halbzeitbewertung des Ziel-2 Programms Salzburg 2000–2006.
- Wagner, P. y Kaufmann, A., 2003. Halbzeitbewertung des Ziel-2 Programms Tirol 2000–2006.
- Wagner, P. et al., 2005. Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel-1 Programms Burgenland 2000–2006.
- Wagner, P. y Kaufmann, A., 2005. Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel-1 Programms Salzburg 2000–2006.
- Wagner, P. y Kaufmann, A., 2005. Halbzeitbewertung des Ziel-2 Programms Tirol 2000–2006.
- Las referencias principales consultadas para el estudio de caso de Austria se indican a continuación. Cabe destacar que alguna de estas referencias solo son pertinentes para la Sección 4, que trata las evaluaciones de los Fondos Estructurales que se han realizado de forma más exhaustiva.
- Bratl, H. et al., 2002. *Systemtheoretische Beurteilung und Weiterentwicklung von regionalpolitischen Interventionen*, encargado por la Cancillería austriaca, Viena.
- Fritz, O. et al., 2001. *EvinA: Evaluierung von innovativen Aktionen in der Technologie-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik: Entwicklung von Methoden, Indikatoren und Good Practice*, Viena-Graz.
- Karner, A. et al., 2002. *Evaluierung der Umweltförderung des Bundes für den Zeitraum 1.1.1999–31.12.2001, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft*, Viena.
- Karner, A. et al., 2005. *Evaluierung der Umweltförderung des Bundes für den Zeitraum 01.01.2002 bis 31.12.2004, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft*, Viena.
- Knoflacher, M. et al., 2000. *Evaluierung der Umweltförderung des Bundes für den Zeitraum 1.1.1996–31.12.1998', erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie.*

Kunze, E., 2006. *Die Regionalpolitik der Europäischen Union, Donau-Universität Krems, Spezialheft für Europarecht, Abteilung für Europäische Integration, SS 2006.*

ÖROK, 1998. *Zwischenbewertung der Interventionen der Ziel-2- Programme, des RESIDER-II- und des RECHAR-II-Programmes in der Programmperiode 1995–1999 in Österreich', Kurzband, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 140, Viena.*

ÖROK, 2002. *Ex-post-Evaluierung der Ziel 5b- und LEADER II-Programme 1995–1999 in Österreich — Kurzfassung', ÖROK-Schriftenreihe Nr. 161, Viena.*

Resch, A. et al., 2002. *Ex Post Evaluierung der 1995–1999 Ziel 2 Programme in Österreich — Nationaler Bericht, para el Centro de estrategias y los servicios de evaluación, encargado por la DG de la Comisión Europea (política regional general).*

Stromeier, E. y Holzinger, E., 2004. *KAP-EVA, Koordinations- und Arbeitsplattform Evaluierung: Bilanzbericht, ÖROK, Viena.*

Lista de abreviaturas

| | |
|-----------------|--|
| ACE | Análisis coste-efectividad |
| AEMA | Agencia Europea de Medio Ambiente |
| AIE | Agencia Internacional de Energía |
| ATO | Ambiti territoriali ottimali |
| BEI | Banco Europeo de Inversiones |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| CE | Comisión Europea |
| CO ₂ | Dióxido de carbono |
| CTE-LUSI | Centro Temático Europeo de Usos del Suelo e Información Geográfica |
| DBO | Demanda biológica de oxígeno |
| DG | Dirección General |
| DMA | Directiva Marco del Agua |
| DOFA | Debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas |
| DPS | Departamento de Políticas de Desarrollo |
| DPSIR | Fuerzas motrices, presión, estado, impacto y respuesta |
| DTARU | Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas |
| EIA | Evaluación de impacto ambiental |
| EDS | Estrategia de Desarrollo Sostenible |
| EEMA | Evaluación estratégica del medio ambiente |
| ENEA | Red Europea de Autoridades Ambientales |
| EUR | Euro |
| FC | Fondo de Cohesión |
| FE | Fondos Estructurales |
| FEDER | Fondo Europeo de Desarrollo Regional |
| FEOGA | Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola |
| FSE | Fondo Social Europeo |
| h-e | Habitante equivalente |
| IAP | Instrumento de Ayuda de Preadhesión |
| ICZM | Gestión integrada de zonas costeras |
| IECA | Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía |
| IFOP | Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca |
| IGRUE | <i>Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea</i> (Inspección general de relaciones financieras con la Unión Europea) |
| INEGA | Instituto Energético de Galicia |
| ISFE | Impacto de los Fondos Estructurales y de Cohesión en el medio ambiente |
| ISPA | Instrumento Estructural de Preadhesión |
| ISPRA | Agencia italiana de protección ambiental |
| ISTAT | Instituto Nacional de Estadística |
| ISTAT-DPS | Instituto Nacional de Estadística — Departamento de Políticas de Desarrollo |

| | |
|---------|---|
| JASPER | Asistencia Conjunta a los Proyectos en las Regiones Europeas |
| JEREMIE | Recursos Europeos Conjuntos para las Microempresas y las Medianas Empresas |
| JESSICA | Ayuda Europea Conjunta en Apoyo de Inversiones Sostenibles en Zonas Urbanas |
| KPC | Kommunalkredit Public Consulting GmbH |
| ktep | Kilotonelada de petróleo equivalente |
| MAC | Marco de apoyo comunitario |
| MENR | Marco Estratégico Nacional de Referencia |
| MONIT | Base de datos financiera dirigida por IGRUE |
| MTE | Evaluación a medio plazo |
| NUTS | Nomenclature Des Unités Territoriales Statistiques |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos |
| ONG | Organización no gubernamental |
| ONU | Naciones Unidas |
| PAC | Política Agraria Común |
| PAMA | Programa de acción en materia de medio ambiente |
| PAN | Plan de acción nacional |
| PIB | Producto interior bruto |
| PO | Programa operativo |
| POR | Programa operativo regional |
| POS | Programa operativo sectorial |
| PTI | Programa de transporte integrado |
| PYME | Pequeñas y medianas empresas |
| REM | Informes sobre medidas ambientales |
| REP | Grupo de trabajo sobre informes |
| RTE-T | Redes transeuropeas de transporte |
| Sapard | Programa Especial de Adhesión para el Desarrollo Agrícola y Rural |
| TARU | Tratamiento de aguas residuales urbanas |
| UE | Unión Europea |
| UVAL | Unidad de evaluación de inversión pública |
| ZEC | Zona especial de conservación |

