

Madrid, a 21 de mayo de 2007

RESOLUCIÓN CONJUNTA DE LA SECRETARÍA GENERAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN Y EL CAMBIO CLIMÁTICO DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DE LA SECRETARÍA GENERAL DE PRESUPUESTOS Y GASTOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA SOBRE LA MEMORIA AMBIENTAL DEL PROGRAMA OPERATIVO DEL FONDO DE COHESIÓN-FEDER

1. EL PROGRAMA OPERATIVO FONDO DE COHESIÓN-FEDER

Teniendo en cuenta el Marco Estratégico Nacional de España para el periodo 2007-2013, la participación del Fondo de Cohesión se enmarca, tanto en su eje de transportes como de medio ambiente, en el objetivo general de apoyo efectivo para convertir a España en un lugar más atractivo para invertir y trabajar (Objetivo 1).

Dentro de las medidas de las Orientaciones Estratégicas que permitirán alcanzar dicho objetivo, se encuentran:

- Ampliar y mejorar las infraestructuras de transporte (Medida O.1.1.)
- Reforzar las sinergias entre protección del medio ambiente y crecimiento (Medida O.1.2.)

En lo referente al eje Redes Transeuropeas de Transporte, los principales tipos de actuaciones contemplados son:

- Alta Velocidad Ferroviaria
- Puertos

En lo que concierne al eje Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, son:

- Abastecimiento
- Saneamiento y depuración
- Residuos
- Prevención de riesgos. Defensa contra incendios

2. ANÁLISIS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

2.1 Tramitación de la evaluación

En España es de aplicación la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, transpuesta al derecho español por la Ley 9/2006, de 28 de abril sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que establece la obligatoriedad de someter a evaluación medioambiental los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. La Directiva es de plena aplicación para los Programas Operativos para el periodo de programación 2007-2013 relativos a los fondos FEDER y Fondo de Cohesión, regulados por el Reglamento 1083/2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.

A efecto de dar cumplimiento a este mandato normativo, se ha realizado una Evaluación Ambiental al Programa Operativo Fondo de Cohesión 2007-2013, cuya Autoridad de Gestión es el Ministerio de Economía y Hacienda del Estado Español (MEH), que actúa en la evaluación como órgano promotor. El Ministerio de Medio Ambiente (MMA) es el órgano ambiental.

Las fases y referencia ordenada de los diferentes actos del trámite de la Evaluación Estratégica Ambiental del Programa Operativo Fondo de Cohesión-FEDER se pueden describir como sigue:

- a) Inicio de procedimiento
- b) Documento de referencia
- c) Informe de Sostenibilidad Ambiental del Programa Operativo
- d) Borrador del Programa Operativo
- e) Informe de Alegaciones
- f) Memoria Ambiental
- g) Programa Operativo Aprobado
- h) Declaración resumen para difusión del Proceso de EAE.

El Ministerio de Economía y Hacienda coordinó con las CCAA (Consejerías de Economía y/o hacienda) la realización del procedimiento y la formalización y redacción de los documentos que requería el proceso sustantivo y el proceso de evaluación ambiental del P.O. y el MEH preparó los documentos sustantivos del Programa.

Inicio de procedimiento:

Una vez aclarada por parte de la Comisión la exigencia de realización de procedimiento de EAE para el P.O. Fondo de Cohesión-FEDER, se inició el procedimiento con el envío por parte del MEH al MMA de la documentación inicial. En ella se definen el contexto y los objetivos generales de un programa operativo, estableciendo escenarios de base y decidiendo el ámbito del estudio.

En el documento de iniciación del procedimiento se especifican las características del Programa Operativo, que hacen de este proceso de EAE del Programa un proceso de una naturaleza singular:

- El Programa Operativo no incluye necesariamente proyectos concretos, describe posibles actuaciones y por tanto define tipologías de proyecto. Los proyectos se van concretando durante la ejecución del Programa. Sólo existe obligación de incluir una lista indicativa de grandes proyectos.
- La tipología de proyectos que se incluyen en P.O. es similar en todos ellos. De hecho, la tipología de prioridades es la misma para los Programas Operativos dentro de un mismo objetivo. Por tanto, si bien la Ley 9/2006 exige la elaboración de un Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA en adelante) para el Programa Operativo Fondo de Cohesión, las conclusiones que se deriven de su análisis pueden extrapolarse en gran medida a otros Programas Operativos, resultando deseable que las evaluaciones de todos y cada uno de ellos generen resultados coherentes.

El Programa Operativo del Fondo de Cohesión incluye actuaciones contempladas, a su vez, en otros planes que han sido objeto de ciertas evaluaciones, como pueden ser el PEIT en el ámbito de las infraestructuras de transporte, o el Programa AGUA en el ámbito de las infraestructuras de abastecimiento de agua.

El documento de inicio se distribuyó el 10 de julio de 2006 por parte del MMA a todas las autoridades ambientales que se estimó debían considerarse administraciones públicas afectadas y público interesado, convocadas a una reunión informativa y previa a las consultas regladas que tuvo lugar en el Ministerio de Economía y Hacienda el 18 de julio de 2006. A continuación, se abrió un primer plazo de consultas de 15 días para la recepción de sugerencias y alegaciones de cara a preparar el Documento de Referencia con que debía abordarse la evaluación ambiental de los Programas Operativos Fondo de Cohesión y FEDER.

Documento de referencia

El Documento de Referencia fue elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente y remitido al MEH por Resolución de 22 de septiembre de 2006 del Director General de Calidad y Evaluación Ambiental.

Sobre la base de dicho Documento de Referencia el MEH elaboró un índice explicativo de cara a presentar los Informes de Sostenibilidad Ambiental (ISA) de forma homogénea, y así aprovechar las sinergias que puedan existir entre unos Programas Operativos y otros, dada la similitud de prioridades existente en los distintos objetivos. En base al mismo, se preparó el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) correspondiente al Programa Operativo Fondo de Cohesión- FEDER, que se entregó a la Autoridad de Gestión con fecha 15 de enero de 2007.

Información pública y consultas a las administraciones ambientales afectadas y al público interesado

El mismo día 15 de enero de 2007 se procedió a dar publicidad al Informe de Sostenibilidad Ambiental y a la versión preliminar del Programa Operativo del Fondo de Cohesión, y se abrió un proceso de consulta pública gestionado por el MEH. La comunicación oficial por el Boletín Oficial del Estado indicó que la documentación relevante se ponía a disposición de las personas físicas o jurídicas que se consideraran interesadas en las página web de la Dirección General de Fondos Comunitarios del MEH y en la Sala de Juntas de la Planta 19 de las dependencias de dicha Dirección General en Paseo de la Castellana 162, 28071 Madrid. Se expusieron el Programa Operativo y el ISA durante un período de 23 días (procedimiento de urgencia), tras el cual se elaboró por el Ministerio de Economía y Hacienda un informe de alegaciones con el fin de considerar las enmiendas necesarias al borrador del Programa.

Asimismo, el Ministerio de Economía y Hacienda consultó por vía telemática a las administraciones ambientales y público interesados que se citan a continuación, señalándoles el sitio web de consulta del Programa Operativo preliminar y del Informe de Sostenibilidad Ambiental, otorgando el mismo plazo de 23 días para la realización de sugerencias:

- Administraciones afectadas: Ministerio de Medio Ambiente: Confederación Hidrográfica del Guadiana, Confederación Hidrográfica del Norte, Confederación Hidrográfica del Tajo, Confederación Hidrográfica del Duero, Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, Dirección General del Agua, Dirección General para

la Biodiversidad, Dirección General de Costas, Oficina para el Cambio Climático, Instituto Nacional de Meteorología. Ministerio de Educación y Ciencia: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Geológico y Minero, Instituto Español de Oceanografía. Ministerio de Sanidad y consumo: Instituto Carlos III. Ministerio de Cultura (Bellas Artes). CEDEX. CIEMAT. Consejerías competentes en las materias de Medio Ambiente y de Economía/Hacienda de Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, País Vasco, Canarias, Baleares, Generalitat de Cataluña, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Andalucía, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla, Comunidad Foral de Navarra, La Rioja, Diputación General de Aragón, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha y Extremadura.

- Público interesado: SEO/Birdlife, ADENA, Greenpeace, Ecologistas en Acción, Amigos de la Tierra, FEMP, FUCI, ASAJA, COAG, UPA, UGT, CCOO, CEOE.

2.2 Análisis y calidad del Informe de Sostenibilidad Ambiental

Para analizar la calidad del informe de sostenibilidad ambiental, es necesario previamente considerar las particularidades propias de estos Programas Operativos, así como de su mecanismo de elaboración. En este sentido, hay que destacar que las decisiones que en ellos se adoptan son decisiones estratégicas de cofinanciación de actuaciones, así como su sujeción a la Agenda de Lisboa, que establece estrictos condicionantes para la distribución de los fondos por tipos de actividad. Los Programas incorporan un análisis detallado de debilidades y fortalezas que generalmente conduce a configurar una alternativa de programación coherente con el mismo y con el marco de la programación. Ello determina que la generación de alternativas y el informe de viabilidad de las mismas contenidos en el ISA puedan no tener pleno sentido en este tipo de programas. Por último hay que considerar que el bajo grado de definición de las actuaciones de los programas no permite más que una apreciación general de sus impactos ambientales, y que en consecuencia la determinación de medidas preventivas, correctoras y compensatorias se basa igualmente en mecanismos generales de prevención y control ambiental de las actividades elegibles, cuya comprobación requiere de un sistema de seguimiento lo más completo posible.

Para completar los trabajos Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA), se utilizaron diversas fuentes de información, tanto cuantitativas como cualitativas, así como informes procedentes de Instituciones relacionadas con el medio ambiente a nivel regional, nacional e internacional, así como la legislación ambiental relevante e información científica aparecida en publicaciones de referencia.

El ISA posee una estructura acorde con lo estipulado por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en su Anexo I sobre el "Contenido del Informe de Sostenibilidad Ambiental". La evaluación ambiental del Programa Operativo Fondo de Cohesión-FEDER se ha procurado realizar conforme a las indicaciones establecidas en la Resolución de 22 de septiembre de 2006 del Director General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se aprueba el Documento de Referencia para la Evaluación Estratégica conjunta de los Programas Operativos correspondientes al FEDER y al Fondo de Cohesión (por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente), si bien se advierte una cierta dificultad práctica al intentar evaluar los efectos ambientales de un Programa Operativo del que no se conocen actuaciones concretas, salvo el caso de los grandes proyectos, sino únicamente tipos genéricos de actuaciones, por lo que sus conclusiones son igualmente de tipo general.

En el apartado de medidas para evitar, reducir o contrarrestar los efectos del Programa, el Informe de Sostenibilidad ha incidido fundamentalmente en enumerar las medidas correctoras genéricas que suelen aplicarse habitualmente para corregir el impacto ambiental a escala de los proyectos concretos que integran cada categoría de gasto. Sin embargo, tales medidas no tienen aplicabilidad a escala de Programa Operativo por su peculiar naturaleza, lo que ha aconsejado completarlas en esta Memoria Ambiental con otra serie de determinaciones de carácter operativo y estratégico mejor imbricadas en el diseño y mecanismo específico de aplicación del Programa, especialmente en lo relativo a los criterios de elegibilidad de las actuaciones cofinanciables, para que resulten eficaces.

2.3 Alternativas consideradas y justificación de la alternativa elegida

Tal y como reconoce el documento de referencia para la EAE conjunta de los Programas Operativos correspondientes al FEDER y al Fondo de Cohesión, se deben considerar distintas alternativas de programación a la hora de diseñar los mismos.

Como primera etapa del análisis de alternativas, para cada una de las alternativas priorizadas en el Programa, el documento de referencia establece que deben considerarse a priori al menos:

- Las actuaciones potencialmente impactantes señaladas en los cuadros 6 y 7 del mismo documento de referencia;
- Los probables efectos señalados en el punto f) del Anexo 1 de la Ley 9/2006, que incluyen la biodiversidad, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire,

los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural, incluido el patrimonio histórico, el paisaje y la interrelación entre estos factores.

Las alternativas ganadoras deben reflejar las diferentes prioridades de financiación de los tipos de acciones que se hayan seleccionado de entre todos los posibles. Por tanto, éstas deben incluir una serie de tipos de acciones elegibles estratégicas y sus correspondientes prioridades financieras.

Este análisis sistematizado de escenarios señalado tiene por objeto presentar de forma ordenada los impactos significativos del Programa Operativo y, así, poder escoger la alternativa óptima desde una perspectiva tanto económico-financiera como medioambiental.

Con arreglo a la consideración de distintas alternativas descrito arriba, los evaluadores realizaron en el ISA del Programa un análisis de los impactos significativos mediante una tabla que cubre los elementos arriba señalados para dos alternativas posibles.

Se justificó la selección de las categorías de gasto que se incluyeron en el Programa Operativo Fondo de Cohesión-FEDER (alternativa 1), teniendo en cuenta que para estas actuaciones ya se identificaron y valoraron impactos ambientales en capítulos anteriores del ISA, planteando medidas preventivas y correctoras. A continuación se hizo un análisis medioambiental de la alternativa 2 formada por las demás categorías de gasto que, de acuerdo a los Reglamentos y documentos de programación de la Comisión Europea y del Ministerio de Economía y Hacienda, podían seleccionarse en el marco del Fondo de Cohesión pero que no han sido incluidas en el Programa Operativo evaluado. Por último se comparan ambas opciones desde el punto de vista medioambiental. Sin embargo, no se consideraron en el ISA del Programa las distintas alternativas de programación en relación a la opción de 'no-intervención' ('policy-off') derivada de no desarrollar ningún tipo de actuación en el marco del Programa Fondo de Cohesión 2007-2013, que resultaba inverosímil.

Al analizar la matriz de valoración de impactos de ambas alternativas, el MEH consideró más adecuada la Alternativa 1, ya que:

- Obtiene una mejor valoración ambiental, pues incluye menos efectos significativos negativos sobre el medio ambiente. Esto se debe fundamentalmente a haber incluido la mayoría de las categorías de gasto posibles con efectos positivos sobre el entorno y a favor del desarrollo sostenible.

- Las categorías de gasto seleccionadas en el eje 1, o bien tienen por objetivo el desarrollo de las Redes Europeas de Transporte (redes TEN), o bien contribuyen a mejorar los sistemas de transporte existentes, con efectos positivos indirectos sobre el medio ambiente.
- El desarrollo de infraestructuras es, sin lugar a dudas, necesario para el desarrollo y la cohesión europea. En este sentido, se valora de manera positiva que las infraestructuras a desarrollar con la financiación del Fondo de Cohesión sean aquellas destinadas a mejorar la conectividad de España con el resto de Europa.
- Las categorías de gasto seleccionadas para el eje 2 tienen, en la mayor parte de los casos, efectos positivos sobre el medio natural, y contribuyen al desarrollo sostenible.

2.4 Impactos ambientales significativos del Plan

La metodología empleada para identificar los impactos ambientales significativos del Programa se adecua en líneas generales a lo establecido en el Documento de Referencia para las actuaciones cuya localización no es conocida a priori (categorías genéricas de gasto), si bien la previsión se realiza con baja resolución, no ha tratado la afección sobre el patrimonio cultural, y no llega a concretar los tipos de actuación cuyo impacto previsiblemente fuera a depender fundamentalmente de su localización geográfica, al objeto de establecer los oportunos mecanismos de control ambiental en el Programa.

Dado el peculiar carácter del Programa Operativo y la circunstancia de que, con la excepción de los grandes proyectos, las características y localizaciones de los proyectos a cofinanciar son desconocidos de antemano, no resultaría razonable ni posible pretender llegar a un nivel de detalle muy superior al realizado en la previsión de impactos, que debe ser más bien materia de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos concretos.

En el caso de los grandes proyectos, no se ha realizado la previsión de impactos planteada en el Documento de Referencia. En el caso de los grandes proyectos de ferrocarriles ello resultaría innecesario por haber sido todos ellos objeto de previa evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, en el caso de algunos grandes proyectos de puertos no consta que se haya realizado o completado su evaluación de impacto ambiental: accesos terrestres a varios puertos gallegos, terminal de contenedores de Bouzas (Vigo), construcción de abrigos en diversos puertos de Canarias, ampliación norte puerto Valencia, ampliación 2ª fase del puerto de Gijón, mejora de los puertos de Avilés y Gijón, y mejora del puerto de Melilla. Hay que señalar que el listado de grandes proyectos presentado en el P.O tiene carácter indicativo, de modo que la Evaluación de Impacto Ambiental de los mismos, se presentará a medida que se vaya concretando cada proyecto.

Como resultado de dicho análisis, completado con las apreciaciones del órgano ambiental y el resultado de la participación pública, se ha apreciado que las categorías de gasto susceptibles de generar efectos ambientales negativos son las de códigos 17, 30, 44, 45, 46, 50, 51, 53 y 54. Se resumen a continuación los principales impactos detectados:

ACCIONES	SUBSISTEMA FÍSICO NATURAL						SUBSISTEMA POBLACIONES Y ACTIVIDADES						
	MEDIO FÍSICO			MEDIO BIÓTICO			MEDIO PERCEPTUAL (PAISAJE)	ESPACIOS NATURALES	RESIDUOS	PATRIMONIO CULTURAL	COMUNICACION E INFRAESTRUCTURAS	POBLACIÓN	ESTRUCTURA ECONÓMICA
	ATMÓSFERA	RUIDO	SEDUCOSIA	HIDROLOGÍA	VEGETACIÓN	FAUNA							
Eje 1 "Redes Transeuropeas de Transportes"	Servicios ferroviarios (RTE-T)												
	Transporte multimodal (RTE-T)												
	Sistemas de transporte inteligentes (RTE-T)												
	Puertos												
Eje 2 "Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible"	Gestión de residuos domésticos e industriales												
	Redes de distribución de agua potable												
	Saneamiento y depuración de aguas residuales												
	Prevención, control y reducción de la contaminación												
	Rehabilitación de zonas industriales y terrenos contaminados												
	Promoción y protección de la biodiversidad (incluyendo NATURA 2000 y Directiva HABITAT)												
	Promoción de un transporte urbano limpio												
	Prevención de riesgos, incluido la evaluación y aplicación de planes y medidas para prevenir y gestionar los riesgos de origen natural y tecnológico												
	Otra medida para preservar el medio ambiente y prevenir riesgos												

Impacto negativo
 Impacto positivo
 Impacto no significativo

Redes transeuropeas de transporte

- Servicios ferroviarios (RTE-T)

Los potenciales impactos ambientales son negativos en términos de afección al subsistema físico-natural. Es previsible que estos proyectos puedan causar afecciones negativas apreciables si atraviesan zonas con cierta naturalidad, tanto por destrucción de hábitat como por fragmentación, que serán especialmente graves en espacios protegidos o lugares Natura 2000. Los grandes proyectos de ferrocarriles incluidos en el Programa ya han sido objeto de evaluación de impacto ambiental, y las demás nuevas actuaciones deben igualmente someterse a evaluación. Esta categoría de gasto podría suponer también efectos positivos, si una parte de las inversiones se destinasen a corregir o compensar impactos causados por determinadas infraestructuras preexistentes.

- Transportes multimodales (RTE-T)

Los impactos negativos de estas actuaciones se centran en el medio físico y biótico, en cuanto al aumento localizado de la contaminación atmosférica y del ruido en puntos concretos, que generalmente se localizan sobre entornos urbanos, con reducido o nulo valor

