

ANEXO III: Lecciones aprendidas

1) Eje 4: Economía baja en carbono:

España ha venido apostando decididamente desde hace más de una década por el fomento de las **energías renovables**, si bien la aportación de los Fondos FEDER en este ámbito ha sido tradicionalmente muy escasa. En la actualidad el mix de generación renovable de electricidad supera el 40%, por lo que no es sencilla la integración de más potencia, salvo en los Sistemas Eléctricos Extrapeninsulares, según lo ya explicado en el Programa.

En **eficiencia energética** sí existe experiencia en cofinanciación con Fondos Comunitarios, de la que se pueden extraer las siguientes lecciones aprendidas:

1) La experiencia del **Fondo JESSICA-FIDAE** no ha resultado tan positiva como cabía esperar y el % de aplicación de los fondos ha sido menor de lo esperado teniendo en cuenta que el acuerdo de financiación con el Banco Europeo de Inversiones se firmó el 1 de julio de 2011.

2) Es difícil aplicar fondos para la financiación de proyectos en el sector residencial; los destinatarios son las personas físicas titulares de viviendas y éstas ya están fuertemente endeudadas. Si se exigieran garantías que cubrieran (al menos, parcialmente) el riesgo, éstas constituirían un obstáculo para la aplicación de los fondos. La reciente experiencia del **Programa PAREER**, donde se prevé financiación de hasta el 90% de la inversión (cuando se trata de inversiones en equipos) y subvenciones del orden del 30% (cuando se trata de inversiones para la mejora de la e.e. de la envolvente térmica de los edificios), demuestra que los solicitantes de las ayudas prefieren rechazar la financiación y solicitar únicamente la subvención a fondo perdido; de hecho el 40% de las solicitudes renuncian al préstamo (al Euribor+0% y con un periodo de amortización de hasta 12 años) y se quedan con la subvención.

3) Es necesario facilitar el acceso al crédito de las empresas que vayan a ejecutar proyectos de ahorro y eficiencia energética, pero se considera que deben ser las **entidades financieras** las que actúen y participen en la financiación de estos proyectos, sin que sean sustituidas por ningún instrumento financiero tutelado por la Administración. La experiencia del Fondo JESSICA así lo ha demostrado.

No obstante, en los términos establecidos por el Acuerdo de Asociación, se realizará una evaluación ex ante para estimar la pertinencia de la aplicación en este ámbito de los instrumentos financieros.

2) Eje 12: Desarrollo Urbano Integrado y Sostenible

España fomentó desde su inicio la aplicación del **Programa URBAN**, por lo que existe una gran experiencia acumulada y multitud de lecciones de las que tomar buena nota. De hecho, cuando el URBAN desapareció como Iniciativa Comunitaria, España siguió manteniendo su presencia en su programación de Fondos Estructurales, reforzando incluso su presencia. Las características principales del URBAN tradicional las podemos definir de la forma siguiente:

- Carácter estratégico de acciones urbanas que debían responder a una estrategia territorial existente de ámbito municipal o metropolitano.
- Enfoque integrado que combinaba acciones urbanísticas, ambientales, sociales y económicas.
- La participación ciudadana se erigía como una acción de carácter horizontal sin la cual no podía entenderse el proceso de renovación urbana.

- La metodología contemplaba un estudio previo de la situación del área urbana postulada como URBAN, así como las medidas generales y concretas que se iban a desarrollar para mejorar la situación. En ese sentido la incorporación de un sistema de indicadores, permitiría conocer, en teoría, los resultados del programa.
- La inversión inicial de flujos públicos debería movilizar la implicación del sector privado en los procesos de renovación urbana.

En el primer **URBAN 1994-1999**, en los 118 URBAN europeos (29 en España) el 34% del gasto se destinó a regeneración urbana y ambiental (41% en España), el mismo porcentaje, 34%, se destinó a la mejora empresarial y el empleo (en España el 18%). La inclusión social fue financiada con el 22% del gasto (España 36%) y solo un 2% con las tecnologías de la información, la comunicación o el transporte (España 0%).

Las actuaciones URBAN se desarrollaron en Centros Históricos, 19% (en España este porcentaje se dobló), en periferias urbanas, el 38%, y en barrios degradados del interior de las ciudades, un 32%.

La financiación global del programa corrió a cargo del FEDER en un 83% y del FSE en un 17%.

El **URBAN II**, financiado en exclusividad por el FEDER, y únicamente con 70 actuaciones europeas (10 en España) remarcó el carácter integral del programa poniendo el énfasis en la regeneración urbana y ambiental que supuso el 40% del gasto (50% en España), así como en el fomento de la capacidad empresarial y de empleo, un 21% (en España el 16%), y la inclusión social el 21%, (en España 18%). Los proyectos de transporte subieron al 8%, y los de las tecnologías de la información al 4%.

Todavía no se dispone de los datos de URBAN III, desarrollado entre 2007 y 2013, y cuya finalización se prevé para 2015, pero se pueden extraer algunas conclusiones provisionales. El programa ha ido evolucionado, y de tener un fuerte componente en recuperación urbana y de espacios degradados en las dos primeras etapas, en la tercera, aun siendo importante, ya supone menos de la mitad del gasto. Las infraestructuras vinculadas a los Servicios Sociales y los programas de dinamización y organización ciudadana, así como los relacionados con proyectos para la inserción laboral de desempleados o el fomento de actividades empresariales han ganado peso.

Cuestiones relacionadas con la movilidad o el transporte alternativo, con la calidad del aire y el ruido, la limpieza y el reciclaje, con el cambio climático y la eficiencia energética o las tecnologías de la información han ido posicionándose en el **URBAN III**.

Al mismo tiempo los efectos del modelo de trabajo integrado de URBAN se han visto trasladados a otros proyectos urbanos, y de la mano de URBAN nació **URBACT** y la posibilidad de intercambio de experiencias y buenas prácticas entre ciudades europeas. En España han ido teniendo lugar procesos influidos por URBAN, como la Ley de Barrios de Cataluña, que en el cuatrienio 2004-2008 estuvo dotada de casi 1.000 millones de euros, los ARU de 2005 (Áreas de Protección Urbana) de escasa incidencia real en un país sometido a un crecimiento inmobiliario explosivo, o la nueva legislación de 2013, que fomenta la Rehabilitación, Renovación y Regeneración Urbanas, así como el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, del Ministerio de Fomento.

La metodología y conceptos de integración urbana siempre han estado claros en los 20 años de trabajo URBAN.

La incorporación gradual de nuevas acciones como la Economía baja en Carbono o las nuevas tecnologías que ya se comenzaron a incluir en URBAN III, con ser importantes, no pueden ocupar de forma cuasi exclusiva el espacio central de URBAN, y menos desplazar algunas líneas

clásicas del mismo, absolutamente necesarias en una situación de recesión económica, alto nivel de desempleo y de vulnerabilidad social parecida, si no peor, a la que vio el nacimiento de URBAN en los años noventa.

La propuesta del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible trata de tener en cuenta las distintas escalas urbanas y sus competencias, teniendo en cuenta qué acción tiene una escala de distrito o barrio, y cuál lo tiene a nivel municipal o metropolitano. Igualmente las competencias pueden ser municipales o en algunos casos no, ya que hay que tener en cuenta la nueva legislación de una gran parte de las CCAA que ha devuelto a los Ayuntamientos las competencias que la reciente legislación estatal había limitado.

El Eje 12: Desarrollo Urbano Integrado y Sostenible se ha inspirado de las prioridades establecidas por Unión Europea, atendiendo tanto a las medidas URBAN clásicas y como a las más novedosas:

1. **Mejora del Medio ambiente.** Recuperación, rehabilitación y regeneración de espacios degradados. Mejora del patrimonio histórico y cultural.
2. **Eficiencia energética y favorecer estrategias bajas en carbono.** Cambio Climático. Residuos. Smart City.
3. **Apoyo al tejido económico y comercial.** Mejorar la competitividad. Mejorar el acceso, uso y calidad nuevas tecnologías. Nuevas formas de trabajo: tecnocasas, coworking. Viveros de empresas y fomento del empleo.
4. **Promover el transporte sostenible y la movilidad urbana:** preferencia peatonal, carriles bicis, vehículos no contaminantes y bajos en carbono, transporte público.
5. **Equipamientos sociales en zonas desfavorecidas** para promover la inclusión social, incluidas actuaciones en vivienda.
6. **Programas sociales**
7. **Educación, formación y adquisición de capacidades**

Es importante conocer el significado histórico de URBAN en España, así como sus realizaciones, sus aspectos positivos, que como se ha explicado son muchos, y negativos, como las dificultades en los indicadores de seguimiento.

3) **Eje 6: Calidad del agua**

España, desde principios de los años 90 y a lo largo de los distintos periodos de programación de fondos europeos, ha reservado un lugar importante a proyectos en materia de **saneamiento y depuración**, con porcentajes superiores al 30% del FEDER. Esto se ha llevado a cabo no solo a través de los numerosos proyectos llevados a cabo por el Ministerio de Medio Ambiente y las Consejerías de Medio Ambiente de las CCAA, sino que también hay que recordar programas de ámbito local, como el **Programa Operativo Local (POMAL) 1994-1999** que destinó una parte importante de su financiación a proyectos que los ayuntamientos planteaban en este sector. Al FEDER se unió el Fondo de Cohesión que también ha dedicado una parte sustancial de sus recursos a esta finalidad. Por lo tanto, se puede afirmar que también en este eje existe una gran experiencia acumulada y muchas lecciones de las que tomar buena nota.

Hasta tal punto el saneamiento y la depuración han tenido una presencia destacada en la programación de fondos estructurales y de cohesión en este país, que en el año 2010 se decidió hacer una **Evaluación Temática** que pusiera de manifiesto los resultados que con años de trabajo y con la ayuda de los fondos europeos (aunque no solo con fondos europeos) se habían conseguido en esa materia.

Las principales conclusiones de dicha Evaluación Temática en el ámbito del Saneamiento y la Depuración son las siguientes:

- En el año 2010 un 98% del total de la población estaba conectada a sistemas de tratamiento de aguas residuales.
- Desde el año 2006 a 2010 se había producido un importante crecimiento en la población urbana conectada a plantas con tratamiento terciario, pasándose del 36% de la población en el año 2006 a un 60% en el año 2010.
- El aumento de los sistemas de depuración de aguas residuales urbanas ha producido una mejora en la calidad de las masas de aguas receptoras de las mismas, incrementándose el número de estaciones de control con menor contaminación orgánica, y disminuyendo de forma significativa el número de estaciones con valores de contaminación intermedios y superiores.
- En el periodo 2006-2009 se incrementó un 9,7% el volumen de agua reutilizada, pasando de 1.335.146 m³/día a 1.464.261 m³/día. La reutilización de aguas residuales depuradas se puede considerar como uno de las grandes aportaciones de la depuración para aumentar la oferta disponible de agua.
- Considerando la carga contaminante, existe un elevado grado de cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE: en el año 2009 más del 83% de la Carga contaminante total (en habitantes-equivalentes) tenía tratamiento conforme con lo establecido en ésta; aunque permanecían diferencias territoriales importantes (52% Canarias, 63% Extremadura y 68% Andalucía).
- Un gran número de aglomeraciones urbanas con cargas inferiores a 2.000 habitante-equivalentes, pequeñas aglomeraciones, son deficitarias en cuanto a infraestructuras de saneamiento y depuración, aunque constituyen un pequeño porcentaje de la carga contaminante total. Esto hace que en el año 2009 el porcentaje de aglomeraciones urbanas que eran conformes según lo establecido en la Directiva 91/271/CEE solo alcanzara el 54% del total.

Los **datos actuales** son los siguientes:

Carga contaminante total de España según Q2013 = 68,53 Mill h-e

Carga conforme total de España según Q2013 = 57,40 Mill h-e. **(83 % C)**

Carga no conforme total de España según Q2013 = 11,50 Mill h-e. **(17 % NC)**

Carga no conforme responsabilidad AGE = 2,50 Mill h-e.

% Carga No Conforme AGE s/ NC Total = 23 %

% No Conforme a Conforme con Fondos 2014-2020 AGE s/ NC AGE = 74 %

% No Conforme a Conforme con Fondos AGE s/ Total NC = 16 %

A sumar Carga conforme AGE con Fondos 2014-2020 Prioridad 5 y 6 = 4,70 Mill h-e.

En cuanto a la representatividad de las inversiones cofinanciadas con Fondos (FEDER o Cohesión) en el periodo 2004-2010 (para el que se dispone de la información completa de las inversiones totales en infraestructuras de saneamiento y depuración del agua), hay que indicar que, sobre una inversión total de 6.813 millones de €, se cofinanciaron inversiones con Fondos que supusieron un gasto de 3.801 millones de € (el 55,8%).

El gasto certificado en infraestructuras cofinanciadas con Fondos comunitarios entre 2004 y 2012, alcanzó la cifra total de 4.505 millones de €, de los cuales 3.264 millones de €

corresponden al periodo de programación 2000-2006, y hasta el año 2010, del actual periodo 2007-2013, el gasto certificado ascendía a 1.241 millones de €.

Los resultados del **análisis de impacto** muestran que:

- No existe un efecto estadísticamente significativo en la cantidad de agua tratada, pero la realización de obras de saneamiento y depuración sí tiene un efecto significativo en la cantidad de agua reutilizada, aumentando la cantidad disponible de esta en los municipios que hacen obra.
- Por lo que se refiere a la calidad del agua, el estudio separa entre tipo de tratamientos, considerando las plantas de tratamiento “primario y secundario” (físico-químico y biológico) y las plantas de tratamiento “primario, secundario y terciario” (físico-químico + biológico + más avanzados). Se observa que no hay diferencias significativas en la calidad de las aguas que salen de la depuradora entre los municipios que hacen obra de los que no, o incluso cierto empeoramiento. Es necesario matizar este resultado ya que la calidad del agua cumple unos requisitos mínimos por lo que es normal que no se observen diferencias, y aunque estas existan, dado la exigencia de cumplimiento de una normativa, no son muy significativas.
- El impacto notable se obtiene en la variable “intensidad de limpieza”. Analizando la variable de “calidad del agua antes y después de ser tratada” en la depuradora, los resultados observados indican que los municipios del grupo de tratamiento presentan un saneamiento y depuración del agua mucho más intensivo que los del grupo de control, presentando valores estadísticamente significativos en las plantas de tratamiento secundario y para demanda bioquímica de oxígeno, sólidos en suspensión y nitrógeno total en el agua para el caso de plantas de tratamiento terciario. Combinando ambos resultados parece que los municipios que han realizado obras en saneamiento, en comparación al grupo de control, tienen aguas muy contaminadas inicialmente, pero que presentan procesos de depuración mucho más potentes que los existentes en las plantas de tratamiento de los municipios que no han hecho obra. Sin embargo, esta mayor intensidad en la depuración del agua no permite obtener, después de realizar el tratamiento, aguas tan “limpias” como las existentes en los municipios que no realizan obra, aunque esta diferencia final tampoco es tan relevante debido a los niveles mínimos de cumplimiento de calidad en el agua.

La incorporación de nuevas acciones en la programación de Fondos Estructurales en el nuevo periodo 2014-2020, como eficiencia energética o fomento de las energías renovables, no pueden excluir totalmente de dicha programación unas inversiones todavía necesarias para culminar y rentabilizar el esfuerzo mantenido durante los años pasados en el campo del saneamiento y la depuración. Si bien su peso en la programación pasará a tener un valor relativo menor, siguen siendo absolutamente necesarias actuaciones que permitan garantizar el cumplimiento completo de la Directiva 91/271/CEE, en una situación ya muy límite respecto a dicho cumplimiento.

Por ello la propuesta del POCS incluye un eje referido a proyectos de saneamiento y depuración a llevar a cabo por la AGE, que será complementado por las actuaciones que en ese mismo sector y de forma coordinada, llevarán a cabo las CCAA a través de sus Programas Operativos Regionales, teniendo en cuenta las respectivas competencias y los acuerdos que en ese tema se han venido alcanzando en los últimos años entre distintas administraciones, siempre en cumplimiento de lo estipulado en el Acuerdo de Asociación.

4) **Eje 7: Transporte sostenible**

España, en los distintos periodos de aplicación de fondos estructurales europeos ha reservado un lugar importante de su programación a proyectos en el ámbito del transporte (en este sentido habría de recordarse el **PNIC de Carreteras a finales de los años 80**), con porcentajes superiores al 25% del FEDER en sucesivos periodos de programación. A través de los numerosos proyectos llevados a cabo por el Ministerio de Fomento, directamente o a través de sus Sociedades Instrumentales (RENFE, AENA, Puertos del Estado o ADIF), y las Consejerías de Obras Públicas de las distintas CCAA, en especial en las regiones tradicionalmente clasificadas como menos desarrolladas. Al FEDER se unió en su momento Fondo de Cohesión que también ha dedicado una parte sustancial de sus recursos a la mejora del sistema de transportes en España, en especial del transporte ferroviario. Por ello se puede afirmar también que existe una dilatada experiencia en este Eje, y multitud de lecciones de las que tomar buena nota.

El impacto de todas las actuaciones de transportes cofinanciadas durante más de 20 años ha sido muy notable, hasta el punto de poder afirmar que España ha sido el país con un mayor crecimiento de su stock de capital público en materia de infraestructuras de transportes en ese periodo de tiempo. En algunos modos, como el **ferroviario de alta velocidad**, cuenta con uno de los sistemas más capaces y modernos de Europa.

La contribución de las infraestructuras al crecimiento de la renta y el empleo ha sido muy relevante, tanto a nivel agregado como regional, debido al apoyo recibido del FEDER y Fondo de Cohesión, durante años. Adicionalmente, la inversión en infraestructuras ha servido en estas décadas como instrumento de redistribución regional y ha contribuido de forma significativa a la convergencia en renta per cápita entre regiones, especialmente durante la década siguiente a la entrada España en la UE.

Los Fondos Estructurales han favorecido una convergencia clara del PIB per cápita español hacia la media comunitaria. España ha experimentado un crecimiento muy elevado, por encima del de sus socios comerciales, de tal manera que su PIB per cápita expresado en PPA's se ha incrementado en más de 25 puntos porcentuales en los últimos quince años. Mientras que en 1994 el PIB per cápita español era del 78 por ciento de la media comunitaria, en el 2009 ya se encontraba por encima.

Asimismo, es significativa y relevante la reducción que se ha producido de las disparidades regionales entre las diferentes regiones españolas. La intensidad de los fondos invertidos en las regiones convergencia ha permitido que, para el próximo periodo de programación, únicamente Extremadura se encuentre en la categoría de región menos desarrollada.

Gracias a estas inversiones, España se encuentra entre los diez países del mundo con mejor calidad de sus infraestructuras según el Global Competitiveness Index 2012-2013, lo cual refleja el buen uso que se ha efectuado de los fondos europeos, principalmente del FEDER y el Fondo de Cohesión. Algunos datos:

- La española es la primera red europea de autovías y autopistas (más de 14.000 km).
- Somos el tercer país por tráfico aéreo de pasajeros en Europa (más de 153 millones de personas).
- Ocupamos la cuarta posición de la UE en transporte marítimo de mercancías (más de 376 millones de toneladas).

Y todo esto en un territorio con un elevado nivel de protección medioambiental. Somos uno de los países europeos que aporta una superficie mayor al conjunto de la Red Natura, con cerca de un 23 % del territorio declarado como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) y un 20 % de Zonas de Especial Conservación.

Por otro lado, la presencia de las infraestructuras de transportes en la programación estructural y de cohesión ha tenido un efecto beneficioso en el desarrollo de la red RTE-T que ha sido financiada tradicionalmente con estos fondos de forma paralela a la evolución de su definición en el ámbito europeo. España junto con la Comisión europea sigue comprometida con alcanzar los hitos establecidos para el establecimiento de la red RTE-T europea.

Desde el punto de vista del diseño de las actuaciones, la presencia de fondos europeos en la financiación de infraestructuras de transportes ha incorporado buenas prácticas en lo relativo a los **análisis coste-beneficio** y a los **estudios de demanda**, entre otros aspectos.

La exigencia de concentración temática en sectores distintos al transporte en la programación de Fondos Estructurales en el nuevo periodo 2014-2020, como eficiencia energética o fomento de las energías renovables, no pueden excluir totalmente de dicha programación un espacio todavía necesario para culminar el esfuerzo mantenido durante los años pasados en el ámbito de las infraestructuras de transporte. Si bien su peso en la programación pasará a tener un valor inferior, siguen siendo absolutamente necesarias actuaciones que permitan culminar la **racionalización del sistema de transporte para apoyar la actividad económica** mediante la integración de los modos de transporte; así mismo es preciso fomentar el transporte multimodal, por ejemplo mediante la creación de centros logísticos intermodales, la dotación de **accesos multimodales** a los puertos (incluidas conexiones con su zona de influencia y conexiones marítimas) y a otras infraestructuras clave y el desarrollo del **transporte de mercancías por ferrocarril**. Por último, la programación 2014-2020 debe contribuir a completar las conexiones con las redes **RTE-T** y los enlaces interregionales y transfronterizos que faltan para corregir las redes radiales tradicionales. En este sentido hay que indicar que las inversiones financiadas por el FEDER estarán estrechamente articuladas con el **Mecanismo «Conectar Europa»**. De hecho, el compromiso de la planificación nacional española con el desarrollo de la red RTE-T queda claramente de manifiesto analizando las prioridades de actuación inversora en los periodos recientes: en la última década, más del 50% de la inversión total realizada se ha dirigido a proyectos integrados en la TEN-T, de los que un 80% o más se ha dedicado a los “Proyectos Prioritarios” de la red, notablemente en el sector ferroviario.

De la misma manera, la programación en transportes estará inspirada en el **Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2020**, y que se aprobará por el Gobierno próximamente.

Y todo ello, a la luz del recientemente creado **Observatorio del Transporte y la Logística de España (OTLE)**, organismo que ha elaborado varios informes con conclusiones que aportan un alto valor instrumental para la toma de decisiones de inversión en el sector. Los informes se pueden obtener en la siguiente dirección web:

http://observatoriotransporte.fomento.es/OTLE/lang_castellano/

Por todo ello, la propuesta del POCS incluye un eje referido a proyectos de transporte ferroviario a llevar a cabo por la AGE.