

MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA REGIONAL

ENVIRONMENT AND REGIONAL POLICY

D. / MR. EUSEBIO MURILLO MATILLA

ADMINISTRADOR / ADMINISTRATOR

Dirección General de Política Regional
DG Regio

COMISIÓN EUROPEA / EUROPEAN COMMISSION



Programación

Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión se han manifestado como instrumentos fundamentales de desarrollo y de modernización de los países beneficiarios, donde se aplica en todos los sectores, no solamente en aquellos más visibles, como puedan ser las infraestructuras o los proyectos de Medio Ambiente, sino que han tenido una influencia clave en todos los sectores donde han sido aplicados.

Evidentemente se producen disparidades, tanto en cuanto a la visibilidad de los distintos tipos de intervención, como en los niveles de realización; los Fondos Estructurales y de Cohesión no son sólo autopistas o plantas depuradoras, sino que suponen una enorme cantidad de intervenciones en distintas áreas, todas ellas con su importancia, ya sean de tipo cultural, de investigación u, otra muy importante, que es todo lo que implica desarrollo de tejido productivo, es decir, de inversiones para el futuro.

De hecho, un dato que se consideró en España en la Evaluación Preliminar del periodo anterior de Programación es que se ha producido un incremento aproximadamente del 2,4% del Producto Interior Bruto (PIB)

Programming

The Structural Funds and the Cohesion Fund have proven themselves fundamental instruments in the development and modernization of the beneficiary countries. The funds are applied to all sectors and not only those of great visibility such as infrastructure or environmental projects. They have had a key influence in all the sectors where they have been applied.

There are, evidently, disparities not only of the visibility of the different types of intervention but also on the levels of execution. The Structural and Cohesion Funds are not only highways and treatment plants, but an enormous amount of interventions in different areas that are all equally important whether cultural, research projects or that very important area that is the development of the productive fabric, that is, investments for the future. In fact, the Preliminary Evaluation process of the prior Programming period in Spain revealed that the GDP has increased by a 2.4% in the regions as a result of the Structural Fund aids the receive.

Taking into account the influence of these Funds it is essential to have a good Programming

de las regiones gracias a los Fondos Estructurales que reciben.

Por tanto, teniendo en cuenta la influencia de estos Fondos es imprescindible una buena Programación en todas sus fases, tanto a la hora de hacer los Programas de Desarrollo Regional como cuando se empieza con las negociaciones de los Marcos Comunitarios de Apoyo, de los Programas Operativos o de los Documentos Únicos de Programación. Es imprescindible, en este caso, definir bien las prioridades y no perderse en objetivos poco relevantes o que no estén lo suficientemente definidos. Para los países que empiezan ahora sus periodos de Programación es muy importante enfocar claramente los objetivos, en vez de perderse en una dispersión excesiva, y en el caso de la experiencia española se ha ido mejorando considerablemente en este tema.

Un aspecto muy importante que presenta la experiencia española, vista desde Bruselas, y que es muy positiva, ha sido la concentración de programas. En España se pasó de 97 intervenciones en el periodo 1994-1999, a 30 intervenciones en el periodo 2000-2006. Tenemos actualmente 23 Programas Operativos, 11 regionales y 12 pluri-regionales, en el Objetivo 1 y 7 Documentos Únicos de Programación en el objetivo 2. Esta concentración ha permitido una mejor distribución de los esfuerzos y, evidentemente, eso facilita el trabajo.

También se ha visto que ofrecen mejores resultados, sobre todo en cuanto a su funcionamiento, los Programas Operativos de carácter regional que aquellos de carácter pluri-regional, quizás porque en este caso las Comunidades Autónomas se han responsabilizado directamente de desarrollar los programas. También hay que reconocer que los programas pluri-regionales tienen mayores dificultades de coordinación.

Medios para desarrollar la programación

Una vez hecha la Programación, ¿con qué medios se cuenta para su desarrollo? Por muy buena que sea ésta, si no tenemos los medios suficientes, ya sean financieros, técnicos o de gestión, para llevarla a cabo, difícilmente vamos a alcanzar los objetivos previstos. En cuanto a medios estamos hablando de un taburete con tres patas, si una falla se cae el taburete.

Medios financieros tiene que haber los suficientes y, además, que lleguen a tiempo a los beneficiarios. Una fal-

at all stages of the process, whether the drafting of Regional Development Plans or the beginning of negotiations for the Community Support Frameworks, Operative Programs, or the Single Programming Documents. It is essential, in this case to define the priorities accurately and not get distracted pursuing hardly relevant or insufficiently defined objectives. For the countries now beginning the Programming periods, it is very important to focus their objectives clearly rather than getting lost with an excessively dispersed agenda. Spain has consistently improved on this area.

A very important and positive aspect of the Spanish experience from the Brussels perspective is the concentration of programmes. In Spain we went from 97 interventions during the 1994-99 period to 30 interventions in the 2000-2006 period. We now have 23 Operative Programmes, 11 regional and 12 pluri-regional in Objective 1 and 7 Single Programming Documents in Objective 2. This concentration has allowed a better distribution of efforts, making the task easier.

We have also noted that Operative Programmes of a regional scope yield better results, particularly operational results, than the pluri-regional programmes. Perhaps because in this case the Autonomous Communities have become directly responsible for the development of the programmes, although it is true that the pluri-regional programmes are harder to coordinate.

Means to develop programming plans

Once the Programming is done, what means do we have to implement them? Without sufficient financial, technical or administrative means to implement the Programming we will not be able to achieve the objectives set out however well programmed. The implementation means can be as a three legged stool, take one and the stool collapses.

The financial means have to be not only sufficient but timely. Lack of financial means can provoke delays that may result in financial losses for the Community. In this sense, it is very important the new Member States support the weaker administrations so these can contribute their sha-

ta de medios financieros puede ocasionar retrasos que pueden incluso dar lugar a pérdidas en la financiación comunitaria. En este sentido, y para los nuevos Estados miembros, es muy importante apoyar aquellas Administraciones más débiles para que puedan aportar de su parte los medios necesarios y no perder la financiación comunitaria. En España la experiencia es que en algunos casos se retrasaban proyectos en algunas administraciones por falta de medios propios, hasta que bien la Administración Central, bien la Regional, han venido en su ayuda.

Evidentemente, hacen falta también medios técnicos suficientes; estamos hablando de Programas y de proyectos muy complicados a todos los niveles y sin unos medios técnicos, ya sean propios o adquiridos mediante asistencia técnica, que sean capaces de desarrollar los programas y proyectos, difícilmente se van a llevar éstos a cabo.

Por último, es necesario contar con suficientes medios de gestión, tanto a escala nacional como regional, para que contribuyan a desarrollar todo el proceso de gestión y de coordinación, de desarrollo de los programas, realización de informes, solicitar y transferir pagos, organizar comités, etc. Hay que decir que en este taburete de tres patas, esta pata, la relativa a los medios de gestión, es un pilar básico de coordinación en el que en España se ha avanzado muchísimo. Desde Bruselas, debemos decir que la coordinación entre los servicios de la Comisión y las autoridades españolas, nacionales y regionales, ha sido francamente muy buena.

En cuanto a los nuevos Estados miembros, el constituir estos medios puede exigir realizar reformas en sus Administraciones para poder adaptarse a las nuevas circunstancias. Es fundamental en este caso, y ya se ha hablado antes de ello, la necesidad de crear una organización administrativa específica para la gestión de los Fondos. España, hasta cierto punto, también pasó por esta experiencia. Es imprescindible una Administración central, que a fin de cuentas es el interlocutor principal de la Comisión, que sea política y administrativamente eficaz para dirigir todos los Programas y coordinar a todas las partes involucradas.

Esta Administración central es la que es responsable de establecer marcos de referencia que sean útiles y eficaces para el desarrollo de la Programación, que se mantenga en coordinación y cooperación con las otras Administraciones territoriales, que lleve un control permanente de la realización de los programas y proyectos,

re of means and not lose Community financing. In Spain we experienced that in some instances the projects were delayed by administrations that lack their own means to proceed until the Regional or Central Administrations have helped them.

Sufficient technical means are also obviously necessary. These are complex Programmes and projects at all levels and without the adequate technical means, whether our own or acquired by outside assistance, appropriate for the development of said programmes and projects implementation will not be feasible.

Lastly, it is necessary to have sufficient administrative means, nationally and regionally to contribute to the management and coordinating effort, such as developing projects, writing reports, manage payment schedules, organise committees, etc. Continuing with the three-legged stool image, this leg is a basic pillar for the coordination aspect of project implementation. Spain has made considerable progress in this sense. From Brussels we must remark that the coordination between the Commission's services and the regional and national Spanish authorities is very good.

For the new Member States to set in motion these means may require reforms in their respective Administrations so they can adapt to the new circumstances. In this case it is essential to create an administrative organisation specific for the management of funds. To certain extent, Spain also went through this stage. A politically and administratively efficient central administration is also fundamental, because it is the main interlocutor of the Commission and the body directing all the Programmes and coordinating all the parties involved.

The current central Administration is responsible to establish frames of reference that are useful and efficient for Programme development, to coordinate and cooperate with the other territorial administrations, to maintain an ongoing control of programme implementation as well as evaluate the results. Another duty of the Central Administration is to disburse and distribute the financial resources in a timely and expeditious manner to avoid delays, as well as being able to demand all parties' strict compliance. On the other hand it has to be an Administration able to negotiate with

asi como de la evaluación de resultados, que sea ágil en la distribución de los recursos financieros recibidos porque, de otro modo, se irían produciendo retrasos en la ejecución de las intervenciones, y que sea capaz de exigir a cada parte el cumplimiento estricto de sus obligaciones y sus responsabilidades. Por otro lado debe ser también una Administración que sea capaz de negociar con la Comisión y con los otros Estados miembros para no acabar aceptando condiciones de ejecución de los programas que al final sean muy difíciles de cumplir.

Esta Administración, por otro lado, tiene la obligación y la responsabilidad de promover un desarrollo equilibrado entre las diversas regiones del país y tender hacia la convergencia de estas regiones hacia el nivel medio de desarrollo de las demás regiones de la Unión Europea. Esta responsabilidad de desarrollo equilibrado también se traspasa al nivel de las Administraciones regionales, el equilibrio no debe ser sólo entre regiones sino que debe ser también en el interior de cada región individualmente.

Tenemos dos tipos de desarrollo regional que son alternativos, yo no diría que contradictorios; se puede ir hacia un desarrollo intensivo en algunos polos y se alcanzan las estadísticas, o bien se puede ir hacia un desarrollo extensivo en el ámbito regional, que puede que sea más lento, pero que permite una sostenibilidad en el conjunto de todo el territorio regional. La elección de uno u otro tipo de desarrollo depende tanto de las características de la región como de las opciones políticas y económicas que se adopten.

Finalmente, hace falta una Administración que sea capaz de adaptarse y reformar todo lo que sea necesario sus reglamentos y prácticas de adjudicación de contratos públicos, el mercado de trabajo, liberalización de la economía, etc.. En España esto ya se ha hecho en gran parte y, en el caso de los nuevos Estados miembros, tendrán que hacerlo, y además en un proceso prácticamente continuo. Es decir, es muy importante tener una Administración central de coordinación que sea ágil y pueda permitir todo este tipo de actividades.

Instrumentos adicionales de coordinación.

Aparte de estos pilares, hay otros aspectos muy importantes para el desarrollo de la programación de los Fondos Estructurales, como son por ejemplo, la integración de los interlocutores económicos y sociales en el proceso de programación y toma de decisiones, o la creación de grupos "ad hoc" como, por ejemplo, la Red de Autoridades Ambientales, que se conviertan en foros

the Commission and with the other Member States and not accept implementation conditions that will end up being hard to fulfil.

The Central Administration has the duty and the responsibility to promote a balanced development between the different regions and tend to the convergence of these regions towards the average level of development of the European Union regions. This responsibility towards a balanced development is also transferred to the regional Administrations, where balance must be achieved within the region itself.

There are two types of regional development that I would not qualify as mutually contradictory. We can aim for intensive development in some poles, fulfilling statistical expectations, or we can aim towards an extensive regional development. This is slower, but allows for sustainability of the whole of the national territory. Choosing one or the other depends as much on the region's characteristics as on the political and economic options adopted for implementation.

Lastly, it is necessary that the Administration be able to adapt and reform anything in need of change regarding its regulations and practices for the award of public contracts or bids, in the labour market, liberalisation of the economy, etc. Spain has already achieved this to a great extent, and the new Member States will have to do it and see it as an ongoing process. It is very important to have a Central Administration that acts as an agile coordination body and can accommodate all these activities.

Additional coordination instruments

Besides the pillars described above there are other important aspects for developing the Structural Funds Programme, such as the integration of the economic and social interlocutors in the programming and decision taking process, or the creation of ad-hoc groups such as the Environmental Authorities Network that become cooperation, coordination and exchange of ideas fora for the implementation of works that can contribute to the integration of the civil society in the development of the structural policy.

de cooperación, de coordinación y de intercambio de ideas para la realización de una serie de trabajos que contribuyan a lo que llamamos la integración de la sociedad civil en el desarrollo de la política estructural.

Ejecución de las intervenciones

Una vez que tenemos la Programación y que tenemos los medios, entramos en la fase de Ejecución. En este ámbito, lo que sí apreciamos desde Bruselas es que hay una cierta irregularidad en la ejecución de los programas; la ha habido, sobre todo en los primeros años, y sigue habiéndola, aunque bastante más atenuada, lo que es comprensible, ya que no es fácil al principio. Es necesario llevar a cabo la Ejecución de acuerdo con lo que se ha programado y llevar un nivel equilibrado de ejecución en todos los años, no poco al principio y mucho al final, que ha sido uno de los problemas más recurrentes. Aparte de tener que desarrollar y terminar muchos proyectos en los últimos años, al final se acumulan trabajos y pagos y la complejidad de gestión es mayor y se empiezan a producir problemas de solapamiento con los siguientes períodos de programación.

Otro tema muy importante en la Ejecución es la necesidad de minimizar los cambios en la Programación, fundamentalmente por el retraso en la gestión que implica todo cambio de programación, por lo que es muy importante intentar mantener los programas con los menos cambios posibles.

Un factor muy importante en la Ejecución, tanto para los Estados actualmente beneficiarios como para los nuevos Estados miembros, es que toda la ejecución de la programación de Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión tiene que hacerse llevando a cabo un cumplimiento estricto de toda la legislación comunitaria que sea de aplicación, ya sea legislación de mercados públicos, de Medio Ambiente, etc. Hay que respetar toda la legislación comunitaria que esté en vigor y sea de aplicación, dado que cualquier procedimiento de infracción que se pueda crear contra un proyecto o un programa, puede dar lugar a la retención de los pagos.

Consideraciones adicionales

Quisiera, ya para terminar, hacer algunas consideraciones para reflexión futura en los nuevos Estados miembros. Los fondos europeos no duran toda la vida: sabemos que hay unas fechas límites para cada período de programación y que las circunstancias van a ir cambiando con la evolución de la Comunidad.

Implementing the interventions

Once we have developed the Programming and obtained the means we move towards the Implementation stage. From Brussels we observe a degree of irregularity in the implementation of programmes, particularly in the early years, which is understandable as it is not an easy task at the beginning. Implementation must be in agreement with the programming and be carried out in a balanced manner throughout the years scheduled, rather than the prevalent trend of starting slowly and rushing in the end. This modus operandi leads to having to develop and finish many projects in the last years, leading to accumulation of work and payment schedules and the complication of the administration that begins to overlap with the next programming periods.

Another important subject in Implementation is the need to minimise changes in Programming, particularly to avoid delays. It is very important to try to keep the Programmes with as little change as possible.

Another very important aspect for current and new Member States is that Implementation of both Structural and Cohesion Funds must be achieved while strictly complying with all the Community's legislation, whether specific to the implementation or the legislation of public markets, environmental laws, etc. Lack of compliance with the body of Community legislation in the implementation of a programme or project may result in retention of payments.

Additional considerations

To conclude I would like to share some considerations for the new Member States to take into account. European Funds do not last forever: there are deadlines for each programming period that will change according to the evolution of the Community.

With this in mind, investments must be programmed for the future, that is, the investments must generate added value. This does not mean infrastructures should not be built to serve as

bases for development, but the programme must be based on measures that the very economic development can act as a future net generator of wealth. That is why I have mentioned that projects that focus on the increase and enhancement of the productive fabric in each country are essential.

Tomando esto en consideración, es necesario programar inversiones con miras al futuro, es decir, inversiones que generen un valor añadido. Esto no quiere decir que no se hagan infraestructuras como base para el desarrollo, pero hay que programar medidas para un desarrollo económico con vistas a que se convierta en su día en un generador neto de riqueza. Por eso he dicho que son muy importantes todos aquellos ejes que hablan del incremento y mejora del tejido productivo dentro de los países.

Hay que intentar hacer mejoras ambientales que estén bien planificadas y que sean duraderas y además, aparte de todo esto, hay que contar con los gastos de operación, de mantenimiento y de reposición de las infraestructuras y servicios. Es por ello que éstos han de generar un capital necesario para hacer frente a estos gastos, es decir, hay que tener en cuenta no sólo lo que se recibe de la Unión Europea para la construcción, sino que el Estado miembro tiene luego que pensar que esto crea otros gastos y tiene que prever la forma de hacer frente a ellos.

Una utilización a la ligera de los Fondos disponibles, sin que estos produzcan un valor añadido y tengan un efecto multiplicador, puede dar lugar a situaciones difíciles a causa de una descuidada o no suficientemente bien programada utilización de los Fondos Estructurales. Esto sería "pan para hoy y hambre para mañana", y si bien no es el caso en general, tampoco las obras hay que hacerlas por hacerlas, si no que hay que ver cual es el valor añadido que de éstas se deriva. Otro peligro es que se pueda diluir su efectividad por una dispersión excesiva de objetivos, es decir, más vale pocos proyectos pero grandes y buenos que muchos y pequeños, aunque no se pueda contentar a todo el mundo.

También puede haber problemas por la no integración en el desarrollo y gestión de los programas y proyectos de todos los interlocutores involucrados. La gente no considera que estos programas son suyos y puede haber problemas de no aceptación o, simplemente, porque han dejado de interesar. En otros casos los problemas pueden surgir de la no integración política por parte de unas administraciones o de otras, sea de un signo político o de otro. Una utilización de los fondos como instrumento político puede poner en peligro la eficacia de estos fondos si no se resuelven adecuadamente las posibles discrepancias.

Otro tema que hay que tener en cuenta es la pérdida de visibilidad de las intervenciones por falta de publicidad. No podemos perder de vista que la publicidad,

bases for development, but the programme must be based on measures that the very economic development can act as a future net generator of wealth. That is why I have mentioned that projects that focus on the increase and enhancement of the productive fabric in each country are essential.

Environmental improvement projects have to be well planned and long lasting. In addition, operational, maintenance and replacement expenses for infrastructures and services must be taken into account. That is why the projects themselves have to generate the necessary capital to cover these expenses, because the construction will not be solely financed with European funds, the Member State has to factor that these projects generate other expenses that they will have to think of how to finance.

Using the funds lightly, without aiming at making the projects financed with them have a value added or multiplying effect, can lead to difficult situations. The "bread today, hunger tomorrow" type of situation. Although this is not the general situation, we try to convey that public works should not be engaged in for their own sake, but for the added value they may generate. Another danger is that the effectiveness of the project is diluted by excessive dispersion of objectives. Consequently, less but greater and more efficient projects are better than many and small, even if not everybody can be catered to.

Other problems may arise when there is a lack of integration between the development and the management of the programmes and projects and all the parties involved. If the population does not consider the programmes as their own there may be a problem of acceptance or even of abandonment because of lack of interest. Other times the problem is lack of political integration between administrations regardless of the party. Utilising the funds as political instrument may endanger the efficiency of these funds if discrepancies are not adequately resolved.

Another subject to take into account is the loss of visibility of the interventions for lack of advertisement. From the point of view of Brussels, publicity is an important element that helps establish the Community as the source of the funds inves-

desde el punto de vista de Bruselas, es muy importante a la hora de establecer el origen comunitario de los fondos que se invierten y que contribuye a desarrollar el sentido comunitario en las poblaciones afectadas.

El futuro inmediato

Me voy a referir ahora exclusivamente a la Política de Cohesión. El año que viene, 2004, se iniciarán las negociaciones de las perspectivas financieras del 2007 en adelante, y se iniciarán con los 25 Estados miembros a partir del mes de mayo. En el 2005 se producirá la decisión del Consejo sobre estas perspectivas financieras. En el 2006 habrá que elaborar los nuevos Reglamentos y deberían de empezar a negociarse los nuevos instrumentos de programación para todos los Estados miembros, incluyendo los nuevos, ya sea Marcos Comunitarios de Apoyo para los Estados que queden incluidos en el Objetivo 1, o Documentos Únicos de Programación para los que participen en el Objetivo 2. Finalmente, en el 2007, con las perspectivas financieras que se decidan; se iniciará el nuevo período de Programación.

Para los nuevos Estados miembros el periodo de 2004-2006, será un periodo con una enorme carga de trabajo y a la vez un gran reto, como ya han dicho mis colegas anteriormente. Hay que proceder a la transición de gestionar un instrumento como el ISPA a gestionar unos Fondos Estructurales y de Cohesión de mucha mayor envergadura y complejidad. Hay que hacer la gestión de los primeros programas, de los primero proyectos como beneficiarios netos, como Estados miembros y, además, hay que empezar las negociaciones para el futuro. En este caso, este Seminario es ya un buen ejemplo de colaboración entre los actuales Estados de la Unión, y los nuevos Estados miembros para trabajar conjuntamente, y la Red de Autoridades Ambientales, en este caso, ha hecho un papel ejemplar de colaboración con los nuevos Estados miembros, que en la Comisión es muy apreciado.

Mensaje a los nuevos Estados miembros: es necesario que aporten los medios apropiados para poder sobrevivir durante este periodo y, si no, hay que administrar bien aquellos medios que tengan, porque es necesario que durante este periodo cumplan de una forma ejemplar, para así hacerse acreedores de los Fondos futuros y no verse afectados por ningún tipo de críticas que puedan venir por una posible mala gestión.

En este sentido, y es una tarea conjunta a realizar por todos, Comisión, Estados miembros actuales y nuevos

ted and promotes the development of a sense of belonging to a greater Community in the populations benefited by the action.

The immediate future

I will now refer exclusively to the Cohesion Policy. In 2004 we will begin the negotiations for the financial perspectives of the period beginning in 2007. This negotiation will include the 25 Member States. In 2005 the Council will issue a Decision on the financial perspectives. In 2006 we will draft new Regulations and the new programming instruments for all the Member States, including the new ones, should begin to be negotiated, whether Community Support Frames for those States falling under Objective 1, of Single Programming Documents for those in Objective 2. Finally in 2007 the new Programming period will begin with the decided financial perspectives.

For the new Member States the 2004-2006 period will bring a tremendous work load and a great challenge, as all my colleagues have pointed out. They will have to go through the transition of learning how to manage an instrument like the ISPA, to manage Structural Funds and Cohesion Funds of much greater complexity and scope. They will have to administer and manage the first Programmes, the first projects as net beneficiaries, as Member States, while, at the same time negotiate for the future. This Seminar provides already a good example of collaboration between the current and the new Member States. The Environmental Authorities Network has done an exemplary work of collaboration with the new Member States, very much appreciated by the Commission.

Message for the New Member States: it is necessary for them to contribute the appropriate means to be able to survive during this period, or administer very well those means they already have, because during this period they have to comply exemplarily to show they can be recipients for future Funds and avoid any criticism generated by poor management.

This is a joint task for all of us, the Commission, the States and the new States need to make a

Estados miembros, necesitamos hacer un enorme esfuerzo para simplificar los Reglamentos y demás Instrumentos. Estamos llegando a unos niveles de complejidad tremendamente difíciles de gestionar, por lo que resulta del todo necesario adoptar instrumentos flexibles, aunque sin excederse en esa flexibilidad, ya que de otro modo puede dar lugar a diversas interpretaciones que darían lugar a una nueva confusión. Es necesario prever los problemas que se puedan presentar con la mayor antelación posible, puesto que de nuestra experiencia se desprende que es muy difícil resolver problemas a posteriori.

En España, en términos generales, la experiencia de la gestión de los Fondos Comunitarios ha sido muy útil y estoy seguro de que va a seguir siéndolo, de manera que para los nuevos Estados miembros los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión van a ser un elemento clave en su desarrollo. Yo diría que si los Fondos cumplen con sus objetivos, su éxito será el signo de que queremos y obtendremos una Europa unida, una Europa fuerte y eficaz que, además, es capaz de promover un desarrollo solidario entre sus Estados y sus Regiones.

great effort to simplify the Regulations and other Instruments. We are reaching levels of complexity hard to manage and we need to adopt more flexible instruments, but not so flexible that can lead to multiple interpretations and create a new kind of confusion. It is necessary to solve the problems with as much forethought as possible, because in our experience the a posteriori problem-solving is not effective.

Generally speaking, in Spain the experience acquired managing the Funds has been very useful, and I am sure it will continue to be. The Structural Funds and the Cohesion Fund are going to be a crucial element in the development of the new Member States. In my opinion, if the Funds are able to help us reach the objectives set, we will achieve a united Europe, strong and efficient and capable of promoting a solidarious development amongst its States and Regions.

PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN ESTRUCTURAL

PLANNING AND ASSESSMENT OF THE STRUCTURAL PROGRAMMING

D. / Mr. GERVASIO CORDERO MESTANZA

SUBDIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN
TERRITORIAL Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS COMUNITARIOS
DEPUTY GENERAL DIRECTOR OF TERRITORIAL PROGRAMMING AND
COMMUNITY PROGRAMS ASSESSMENT

Ministerio de Hacienda / Ministry of Finance

ESPAÑA / SPAIN



Me ha correspondido abrir un bloque de intervenciones de los representantes del Ministerio de Hacienda. Nuestra responsabilidad es la coordinación de la programación, de la gestión, de la evaluación, del seguimiento y el control de los Fondos que España recibe en virtud del Objetivo 1 y del Objetivo 2. Así como también la coordinación de la programación, la gestión, la ejecución del Fondo de Cohesión y muy directamente, además, la gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en lo que se refiere al Objetivo 1, el Objetivo 2 e Iniciativas Comunitarias como URBAN e INTERREG.

Las intervenciones que hemos escuchado anteriormente, me liberan de tener que justificar el porqué. Lo que vamos a llamar "lo ambiental", es algo que ha ido tomando un peso progresivo, adquiriendo cada vez más importancia en todo lo que se refiere a la aplicación de los Fondos, a su gestión y a la evaluación de los mismos. El ámbito que abordo ahora es, fundamentalmente, el hecho ambiental dentro de la Programación de los Fondos, así como lo que se refiere a la evaluación de los resultados de la aplicación de esos Fondos. Teniendo presente, además, que no son cosas separadas, puesto que la evaluación forma parte también de la Programación de los Fondos, tema al que antes se refería José Álvarez en lo denominado "evaluación previa".

I have been assigned to open the round of interventions of the representatives from the Ministry of Finance. We are responsible for the coordination of programming, management, evaluation, monitoring and control of the Funds received by Spain on account of Objective 1 and Objective 2. We also coordinate the programming, management and implementation of the Cohesion Fund and also and very closely, the management of the European Regional Development Fund for Objective 1 and Objective 2 as well as Community Initiatives such as URBAN and INTERREG.

Prior interventions release me from having to justify the reasons why. What we call "environmental matters" have progressively acquired weight, having increasingly more significance in all aspects the Funds, their management and their evaluation. The subject I will address is, essentially, the environmental factor within the Funds Programming and the evaluation of the results of implementation. Considering that these are not separate things, since evaluation is also a part of the Funds Programming, as Mr. José Álvarez addressed in the section of "prior assessment"

Lo primero que hay que decir es que en nuestro país todo este proceso es relativamente complejo, tanto el proceso de programación, como la gestión de evaluación de la aplicación de los fondos. Son cuestiones complejas por diversas razones. En primer lugar, porque España es, en términos absolutos y no en términos de producto interior bruto, el país de los 15 que más recursos recibe. De hecho, para el período 2000-2006 hemos recibido una cantidad de 56.205 millones de euros. Es una masa muy importante de recursos y, naturalmente, a mayor masa de recursos, las Administraciones y los procesos de Programación tienen más dificultad. En segundo lugar, es también un proceso relativamente complejo porque, dada la estructura institucional de nuestro país, existe una fuerte descentralización. Las regiones, en nuestro caso las Comunidades Autónomas, tienen un importante protagonismo en todo el proceso. Esto se puede constatar simplemente cuando tenemos en cuenta que dentro del gasto público español consolidado, si excluimos la Seguridad Social y la variación de pasivos financieros, la participación de las Comunidades Autónomas en ese total de gasto público consolidado estaba en torno al 37% hace dos años.

Esto hace que el proceso sea complejo y largo. Es largo porque, como es natural también, al ser nuestro país el mayor receptor de Fondos es también natural que la Comisión Europea extreme su atención en el cumplimiento de los Reglamentos.

Por lo tanto, podemos señalar que el proceso, por complejo, ha sido largo. Iniciamos el proceso de programación a principios de 1999, antes incluso de que se aprobaran las perspectivas financieras en Berlín para el período 2000-2006 y antes de que se aprobaran los Reglamentos. El primer paso fue empezar a programar el Plan de Desarrollo Regional de Objetivo 1. Presentamos el Plan en el mes de octubre de 1999 y la Comisión necesitó seis meses para estudiarlo y para abrir la negociación del Marco de Apoyo Comunitario, cuya negociación se abrió en mayo y terminó en octubre. Los Programas Operativos de Objetivo 1 se aprobaron entre los meses de diciembre de 2000 y febrero de 2001. Finalmente, los Complementos de Programa, última fase del proceso de programación, que en el caso de Objetivo 1 tiene cuatro fases, se terminaron de aprobar por los Comités de Seguimiento entre los meses de mayo y julio de 2001.

Quiere decirse con esto, y estoy llamando la atención a nuestros colegas de los países que se van a integrar en muy corto plazo, que el proceso de programación es largo, ha sido largo y posiblemente será largo

It should be first mentioned that in our country the whole process, including the programming process and the management and evaluation of the funds implementation, is relatively complex for several reasons. First, because Spain is, in absolute terms rather than in Gross Domestic Product terms, of the 15, the country receiving more resources. For the 2000-2006 period we have received 56.205 million euros. This is a very important amount and naturally, the greater the resources the greater the difficulty they pose for the Administrations and the Programming process. Secondly, the process is relatively complex because given the institutional structure of our country there is an important decentralization. The regions, which in our case are the Autonomous Communities, have a central role in the entire process. We can verify this simply by considering that within the consolidated public expenditure budget in Spain, excluding Social Insurance and the variation of financial liabilities, the participation of the Autonomous Communities in the consolidated total was around 37% two years ago.

This makes the process long and complex. Long, because Spain being the greatest recipient of Funds, is also and understandably so, closely monitored by the European Commission to ensure compliance with the Regulations.

We can then say the process has been complex due to its length. We began the Programming process at the beginning of 1999, even before the financial perspectives were approved in Berlin for the 2000-2006 period and before approval of Regulations. The first step was to begin the programming for the Regional Development Plan under Objective 1. We submitted the Plan in October 1999 and the Commission needed 6 months to study it and open the negotiation in the Community Support Framework, which started in May and ended in October. The Operational Programmes under Objective 1 were approved on December 2000 and February 2001. Finally, the Programme Complements, the last stage of the four of the Objective 1 Programming Process, were approved by the Monitoring Committees between May and July of 2001.

I recount this process to bring to the attention of our colleagues from the countries that will shortly join the EU that the Programming Process has been

también en el futuro. Espero que en el año 2005 estén definidas las perspectivas financieras y estén aprobados los nuevos Reglamentos de funcionamiento y que, en el año 2006, podamos empezar a programar para, en el 2007, poner en marcha los Programas.

Pero va a ser difícil que sea así, ya que la experiencia de periodos anteriores nos ha demostrado que nunca se ha logrado alcanzar estas previsiones. Para el periodo 1989-1993 los Reglamentos se aprobaron en diciembre de 1988; para el periodo 1994-1999 se aprobaron en el verano del año anterior a 1994. En esta última ocasión, hemos tenido los datos de cuántos recursos iba a tener cada país y los Reglamentos aprobados en junio de 1999, cuando el proceso de aplicación empezaba en el año 2000. Me parece encomiable, y así lo debemos de ver todos. Ahora bien, el hecho de que esos plazos se cumplan va a ser complicado porque si en otras ocasiones no se han podido aprobar las perspectivas financieras y los Reglamentos hasta muy poco antes de empezar el nuevo periodo, esta vez difícilmente va a ocurrir lo contrario. Porque la negociación, a mi entender, se acerca muy difícil y dura, dado que la incorporación de diez nuevos países, desde el punto de vista de las políticas y de la política de cohesión, tiene un coste importante. Sobre todo en términos financieros. Pero ese coste habrá que distribuirlo. Y esa distribución deberá ser equilibrada en lo que se refiere a los actuales 15 Estados miembros. Eso significa que la búsqueda del equilibrio puede ser complicada y que posiblemente las negociaciones se prolonguen bastante.

Dicho esto, y centrándonos en cómo se vincula la evaluación con la programación, hay que decir, en primer lugar, que la evaluación ya se puso en marcha durante la programación 1994-1999. Pero en este periodo 2000-2006 ha cobrado una importancia mucho más sustantiva que la que tuvo en el periodo anterior. Es bueno que sea así, ya que se utilizan muchos recursos en la política de cohesión que, en último extremo, proceden del bolsillo de los ciudadanos europeos de todos los países. Es normal que los resultados de la aplicación de esos recursos sean objeto de vigilancia o de control detallado. Desde ese punto de vista, en este periodo se ha reforzado mucho el principio de evaluación, que se plantea en tres fases: evaluación previa, evaluación intermedia (la responsabilidad de la puesta en marcha de ambas corre a cargo de los Estados miembros en colaboración con la Comisión) y, finalmente, evaluación ex post (cuya responsabilidad de puesta en marcha recae en la Comisión Europea).

La evaluación previa debe acompañar a los Documentos de Programación, por lo que estará presente, en

long and will possibly continue to be long in the future. I hope the financial perspectives be defined and the new Regulations approved by 2005 and we can begin in 2006 the Programming and begin implementing programmes in 2007.

It is going to be difficult to keep this schedule, as we know by experience since we have never been able to meet scheduling expectations. During the 1989-1993 period the Regulations were approved in December 1988; during the 1994-1999 period they were approved the summer of 1993. In this last instance the data about available resource for each country and the approved Regulations have not been ready until 1999, when the implementation period begun in 2000, which is commendable, however, to meet the deadlines is going to be as difficult this time as in the past because I understand the imminent negotiation is going to be hard and difficult since it encompasses the accession of ten new countries, and this fact, from the perspective of the different policies and the cohesion policy has a significant cost, particularly in financial terms. This cost will have to be distributed across the 15 current Member States in a balanced manner. This means the search for balance can be complicated and may prolong the negotiations.

This said and focussing on how the evaluation process is linked to the programming I have to note also that, first, the evaluation process was set during the programming period of 1994-1999, but in this period of 2000-2006 has acquired a much more significance. And it is good that this is so, because the cohesion policy utilizes many resources that are, ultimately, coming from the pockets of all the citizens from the European countries. It is then logical that the results born of application of these resources are controlled closely. From that perspective in this period the principle of evaluation has been reinforced. The process has three stages: preliminary evaluation, intermediate evaluation (responsibility for setting up both of these stages is a joint effort between the Commission and the Member States), and finally, ex post evaluation (which set up is the sole responsibility of the European Commission).

The Programming Documents must be accompanied by the Preliminary evaluation. For Objective 1 projects it will appear in the RDP (Regional Deve-

el caso de Objetivo 1, en el Plan de Desarrollo Regional (PDR), en el propio Marco de Apoyo Comunitario (MCA) y en los Programas Operativos. No así, en los Complementos de Programa. Esa evaluación previa tiene varias componentes, y una muy importante es la evaluación previa desde el punto de vista ambiental. Llegados a este punto hay que decir que estamos satisfechos de cómo se ha afrontado y materializado la evaluación previa en el actual periodo de Programación. Hay que resaltar que la labor que ha realizado la Red de Autoridades Ambientales ha resultado decisiva desde este punto de vista. La evaluación previa, para hacerse una idea, se plasma en el tercer volumen del PDR, dedicado en el 90% de sus páginas, que son mil, a la evaluación previa ambiental.

El trabajo recogido en este libro ha sido fundamentalmente realizado por los miembros de la Red de Autoridades Ambientales. La evaluación previa tiene varios planos fundamentales. Uno es un diagnóstico. Una foto de la situación ambiental de todas y cada una de las regiones. Para hacer ese diagnóstico con una metodología común y homogénea, la Red de Autoridades Ambientales definió una serie de indicadores susceptibles de ser utilizados para el análisis y el diagnóstico de la situación medioambiental de cada región. Por otra parte, se hace una doble aproximación a la evaluación previa: por una parte se identifican, para 11 ámbitos o principios ambientales, qué relaciones o interacciones hay entre esos ámbitos y las actuaciones y políticas de gastos previstas en el PDR. Por otra parte, hay unas recomendaciones que se derivan de esa primera estimación del impacto ambiental de las actuaciones y las políticas de gastos contempladas en el PDR.

No me voy a extender en el detalle de cómo hemos hecho en España esta cuestión, ya que hay distintas maneras de abordarla. Además he visto, tal y como indicaba José Álvarez, que la Red de Autoridades Ambientales ha editado la Guía de Orientación Metodológica para la Evaluación Previa, se ha traducido al inglés y está a disposición, sobre todo de nuestro colegas de los países que se van a incorporar a corto plazo. Por tanto, las ideas básicas son el desarrollo de un diagnóstico preciso de la situación medioambiental de cada región, estimación de los efectos y de los impactos ambientales en los ámbitos que resultan decisivos desde el punto de vista ambiental, así como el impacto de las actuaciones previstas en el Plan, y las recomendaciones que se derivan de esa primera estimación del impacto.

Esa misma metodología, trasladada a un sub-ámbito más pequeño. Es la que se utiliza en los Programas Ope-

velopment Plan), within the Community Support Framework (CSF) and the Operational Programmes but not in the Programme Complements. This preliminary Evaluation has several components, a most important one being the prior environmental evaluation process. At this point I must say we are satisfied about how this process of prior environmental evaluation has been met in the current Programming period. I would like to remark on the decisive part the work of the Environmental Authorities Network has played. To get an idea of the process, the prior evaluation is contained in the third volume of the RDP, 90% of its contents (1000 pages) is devoted to the prior environmental evaluation.

The contents of the book reflect the work done mainly by the members of the Environmental Authorities Network. Prior evaluation has several fundamental aspects. One is diagnostic, a snapshot of the environmental situation in each and all of the regions. In order to produce this diagnosis with a common and homogenous methodology, the Environmental Authorities Network defined a series of indicators to be used in the environmental analysis and diagnosis of each of the regions. This is done in a double approach: on the one hand there are 11 areas, or environmental principles, determined, and for each one the relationships or interactions between them and the political actions and expenditure allocated to them in the RDP. On the other hand, there are recommendations derived from this first estimation of the environmental impact of the policies and budgets contemplated in the RDP.

I will not detail how we have done this in Spain, because there are several ways to approach it. Also I have seen, as M. José Álvarez, mentioned, that the Environmental Authorities Network has published the Guide for the Methodological Orientation of the Prior Evaluation, translated to English and available to our colleagues of the countries that will soon be full members of the EU. The basic ideas are then, the development of a precise diagnostic method for the environmental condition of each region, estimate of the effects and environmental impacts sustained by areas considered essential from the environmental perspective, and the impact of the actions contemplated by the Plan and subsequent recommendations based on the estimation of impact.

rativos en el caso de las regiones Objetivo 1 y en los Documentos Únicos de Programación (DOCUPs) en el caso de la Programación para regiones Objetivo 2.

Desde el punto de vista ambiental en la Programación, también hay que destacar que las actuaciones y las políticas de gasto dirigidas a la mejora y mantenimiento del medio ambiente, revisten una importancia enorme en nuestro Marco Comunitario de Apoyo. Por ejemplo, en Objetivo 1, para un total de algo más de 38.000 millones de euros programados en Objetivo 1 en España, los recursos asignados para actuaciones en materia ambiental representan un 16% : más de 6.000 millones de euros.

Desde el punto de vista de la Evaluación Intermedia, que es una exigencia de los Reglamentos, también se ha hecho una labor, a mi entender, importante. Todos los Comités de Seguimiento, para todas las 30 formas de intervención existentes, actualmente entre Objetivo 1 y 2, a través de Programas Operativos y DOCUPs, han creado Grupos Técnicos de Evaluación con una composición similar a la del Comité de Seguimiento, pero formada por personas algo más especializadas en los temas de evaluación. Las autoridades ambientales están representadas en estos Grupos Técnicos de Evaluación y han colaborado, a través de la Red de Autoridades Ambientales o en el Grupo Temático de Medio Ambiente, en preparar y aportar orientaciones sobre cómo hacer la evaluación ambiental en el marco de la evaluación intermedia.

A decir verdad, no es muy distinta la metodología para la evaluación intermedia de la que se ha utilizado para hacer la evaluación previa. Pero hay una diferencia sustantiva, al menos en nuestro país: la evaluación previa, en el caso de nuestros documentos de programación, la hacemos las propias Administraciones que desarrollamos la programación porque así nos lo permiten los Reglamentos. Hay países que han recurrido en la evaluación previa, a evaluadores externos. Pero en el caso español, quiero decirlo bien claro, la evaluación previa ha sido elaborada por las propias Administraciones que programan. La evaluación intermedia, según los Reglamentos, han de hacerla evaluadores externos, independientes, porque lo que se pretende es una visión externa y neutral de cuáles son los resultados de la aplicación de los Fondos.

Por lo tanto, aunque la metodología de aproximación para la evaluación en materia de evaluación intermedia que ha elaborado la Red de Autoridades Ambientales es muy similar, con sus particularidades, a la utilizada en la evaluación previa, es muy importante dirigir esas orientaciones a los evaluadores externos para que tengan en cuenta esas posibilidades metodológicas

This same methodology, transferred to a smaller area of application is used in the Operational Programmes for the Objective 1 regions and the Single Programming Documents (SPD's) for the Objective 2 regions Programming.

Still from the environmental perspective of the Programming 1 have to note that the actions and budgetary policies geared to the enhancement and maintenance of the environment are of tremendous importance in our Community Support Frame. For instance, under Objective 1, for a total of a bit over 38.000 million euros programmed for Spain, the resources allocated to environmental actions are 16% of the total, or more than 6.000 million euros.

On the subject of the Intermediate Evaluation, a requirement of the Regulations, there has been an important work done, in my understanding. All the Monitoring Committees for all the 30 interventions modalities currently contemplated between Objective 1 and 2 through Operational Programmes and SPD'S, have created Technical Evaluation Groups having a similar composition to those of the Monitoring Committees but whose members are more specialised in evaluations. The environmental authorities are represented in this Technical Evaluation Groups and have collaborated, through the Environmental Authorities Network, or in the Environmental Thematic Group, to prepare and contribute ideas about how to apply the environmental assessment process in the framework of the intermediate evaluation.

The methodologies for the prior and intermediate stages do not differ greatly. The most significant distinction, at least in our country is that the prior evaluation is done by the same Administrations that will develop the programming because the Regulations allow us to do so. Some countries have outsourced this service, but I want to stress that in Spain the prior evaluation has been done by the same Administrations that plan the programming. According to the Regulations, the Intermediate Evaluation must be done by external and independent evaluators, because the goal is to obtain an impartial and external perspective of the results obtained after using the Funds.

Consequently, although the approximating methodology produced for intermediate evaluation is

que se les ofrece. La razón no es otra que los evaluadores externos, cuando valoran un programa, lo ambiental es una parte de ese Programa Operativo, de ese DOCUP. Los evaluadores independientes de los programas no son especialistas en materia ambiental y, por lo tanto, habría que darles, al menos, un marco de acción común, de orientaciones. Para que después podamos contrastar, comparar e integrar resultados.

Creo que los servicios de la Comisión han apreciado el esfuerzo que han hecho nuestras Administraciones, básicamente funcionarios que trabajan en las Consejerías de Medio Ambiente de las Comunidades Autónomas y en el Ministerio de Medio Ambiente, por desarrollar, al máximo posible, nuestra aproximación a la Programación en materia de medio ambiente y la evaluación en materia ambiental. Creemos que hemos puesto todos un esfuerzo importante. Para los países que se van a integrar pronto en la Unión Europea, creo que ese trabajo les puede servir, adaptándolo a sus características y a sus necesidades. Nunca podrá ser trasplantable en un 100%. Pero si la política de cohesión es una política de solidaridad entre los distintos países de la Unión y, sobre todo, con los nuevos que se van a incorporar, la transferencia de experiencias es una faceta de esa solidaridad que debe presidir las relaciones entre los países que componen la Unión Europea.

very similar to the prior stage, the process is done by external assessors that should consider the methodological possibilities of the method. This is important because external evaluators are not per se expert environmental evaluators and they should at least have a common action framework for their approach that would allow later to contrast, compare and integrate the results.

I believe the Commission has appreciated the effort of our Administrations, composed basically by civil servants working for the Environmental Councils of the Autonomous Communities and for the Ministry of the Environment, in developing our approximation to the Programming in environmental and evaluation matters. I believe we have engaged fully in this project and our work can serve those from the soon to access countries if they adapt it to their own characteristics and needs. We understand it could never be 100% transferable, but considering the Cohesion policy is one of solidarity between the different member states of the Union, and especially, towards those about to access, the transfer of experiences is an aspect of the solidarity that must preside over the different countries

**FONDO EUROPEO DE
DESARROLLO REGIONAL Y
MEDIO AMBIENTE**

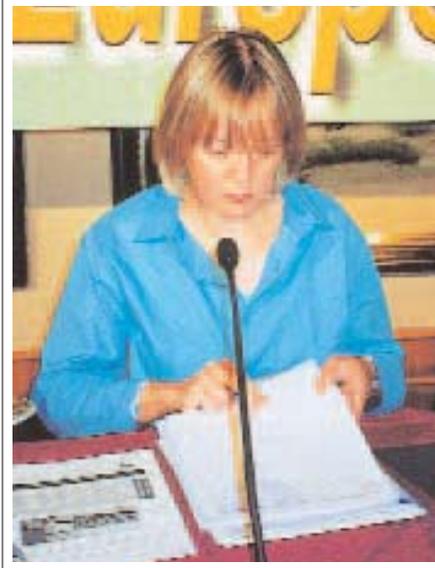
**EUROPEAN REGIONAL
DEVELOPMENT FUND
AND THE ENVIRONMENT**

D^a. / MRS. ROSA COBO MAYORAL

SUBDIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DEL
FEDER / DIRECTOR OF MANAGEMENT OF THE
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND (ERDF)

Ministerio de Hacienda / Ministry of Finance

ESPAÑA / SPAIN



Agradezco al Gobierno de Cantabria la invitación a participar en este Seminario de intercambio de experiencias y quisiera comenzar resaltando el interés y la oportunidad que, a mi juicio, suponen este tipo de encuentros para nuestros colegas de los futuros Estados miembros. Puede sonar extraño que lo diga abiertamente, pero he de confesar que siento cierta "envidia" porque nosotros no tuvimos estas mismas oportunidades cuando preparábamos nuestra adhesión a la CE. Hemos tenido que ir aprendiendo basándonos en nuestros propios errores e ir avanzando poco a poco. Así que espero que las oportunidades que ellos están teniendo les permitan avanzar más deprisa y evitarse muchos problemas y errores que, como digo, nosotros nos hemos ido encontrando a lo largo de nuestra experiencia en la programación y ejecución de Fondos Estructurales.

Estas oportunidades les permite saber lo que la Comisión espera de ellos, lo que la Comisión exige y está esperando que hagan bien. En ese sentido, uno de los aspectos muy importantes de la Programación Estructural en nuestro país, que también ha mejorado progresivamente a lo largo de los distintos periodos de Programación, es todo lo que tiene que ver con el contenido ambiental de la Programación.

I thank the Government of Cantabria for inviting me to participate in this experience exchange Seminar and I would like to begin remarking on the interest and the opportunity, that to my understanding, these encounters bring to our future colleagues of the new member states. It may sound strange to say this openly, but I am a little "envious" of them because we did not have this opportunity when we were preparing for our own accession to the EC. We have had to learn by trial and error and progress slowly, so I expect these kind of opportunities will help them to go faster and avoid in the process the many problems and errors we encountered while we learned to programme and implement the Structural Funds.

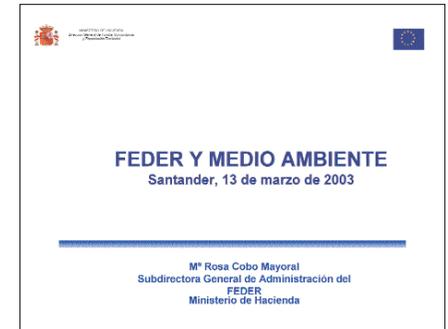
These opportunities will let them to know what the Commission expects and demands from them while hoping they will rightly accomplish it. In this sense, a very important aspect of the Structural Programming in our country that has improved considerably along the different stages is everything that has to do with the environmental content of the Programming. This is the subject of my paper, especially what addresses the environmental content of the ERDF that, as Gervasio Cordero has mentioned, is administered from the Ministry of Finance.

Eso es precisamente lo que yo les voy a intentar contar, especialmente referido al contenido ambiental de la Programación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que, como ha dicho Gervasio Cordero, se administra desde el Ministerio de Hacienda.

La sensibilidad sobre el contenido ambiental de la Programación de los Fondos Estructurales ha ido creciendo en los sucesivos periodos de programación. En este sentido, ha sido crucial el apoyo que nos viene dando la Red de Autoridades Ambientales en los últimos años. Es cierto que el peso relativo de las actuaciones y de los proyectos ambientales en la Programación de Fondos en España ha sido, desde mi punto de vista, significativo en los distintos periodos de Programación. Así sucede en el Objetivo 1 con las actuaciones vinculadas al eje de "medio ambiente y recursos hídricos". Tengo interés en resaltarlo porque en España el agua ha sido siempre un recurso escaso y, por lo tanto, un recurso ambientalmente clave en el desarrollo de nuestro país, por lo que la programación siempre ha vinculado las actuaciones de agua junto con las actuaciones ambientales en un Eje de intervención prioritario único. Pues bien, en ese Eje de intervención de "medio ambiente y recursos hídricos", el porcentaje relativo de la Programación en los periodos 1989-1993 y 1994-1999 ha girado en torno al 12%. En el periodo 2000-2006 se sitúa en el 16'14%.

Este incremento respecto de los periodos anteriores se puede entender porque hemos realizado una Programación de enfoque integrado, en el que colaboran los distintos Fondos Estructurales. Así, en este periodo 2000-2006, en el Eje de "medio ambiente y recursos hídricos" intervienen actuaciones cofinanciadas por el FEDER y por el FEOGA-Orientación. De ahí el incremento en el peso relativo de un Eje de intervención si se considera que junto a esta programación de Fondos Estructurales se suma en España la programación del Fondo de Cohesión. Los recursos del Fondo de Cohesión son financieramente importantes y que hacen que la globalidad de las actuaciones de los Fondos Comunitarios en el área de medio ambiente sea muy importante.

En el caso del Objetivo 2, la programación en el eje de "medio ambiente y recursos hídricos" también ha sido relevante. No creo que sea significativo el periodo 1994-1996, que baja sustancialmente



Sensitivity over the environmental contents of the Structural Funds Programming has increased throughout the successive periods. The support we have been receiving in the last years from the Network of Environmental Authorities Network has been. It is true that the relative weight of the environmental actions and projects in the Programming has been significant in the various periods, as is the case with the actions linked to the "environment and water resources" for Objective 1. I am intent in stressing this point because water has always been a scarce resource in Spain, its scarcity making it an environmental key resource in the development of our country and that is why the Programming has always planned actions involving water with other environmental actions creating a Single Priority Intervention Area. In this Area of "environment and water resources" the percentage relative to the Programming of the 1989-1993 and 1994-1999 has been around 12%. In the 2000-2006 period it rose to 16'14%.

This increase is the result of the integrated approach of the Programming, incorporating the various Structural Funds. For the current 2000-2006 period several actions to be undertaken under the Area of "environment and water resources" will be co-financed by the ERDF and EAGGF-Guidance Funds. This explains the increase of relative weight of an intervention Area, especially because of the additional Cohesion Fund aid that Spain receives. The resources of this last fund are financially significant and lend a greater import to the actions of the Community Funds in the environmental area.

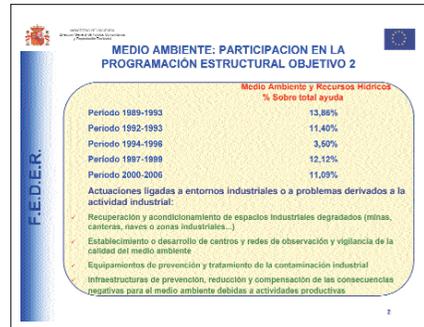
Programming affecting the Area of "the environment and water resources" has been also relevant for Objective 2, excepting the 1994-1996 period. Those were the beginning years when we were setting up the interventions. These were considerably delayed and a lot of the credits obtained for that period had to be transferred to the next period, where they were applied.



porque fueron los años de puesta en marcha de las intervenciones. Estas se retrasaron considerablemente y, de hecho, una buena parte de los créditos de ese periodo hubo que transferirlos al periodo siguiente, donde pudieron finalmente ejecutarse.

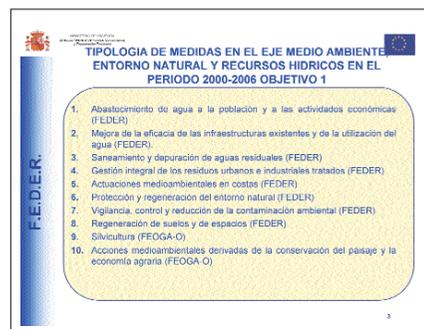
En el Objetivo 2, también la programación ambiental ha girado entre porcentajes relativos del 11% hasta casi el 14%. Y ello en unas condiciones de Programación mucho más limitadas y restrictivas que en el caso de las regiones del Objetivo 1. En el caso del Objetivo 2, las actuaciones ambientales que la Comisión nos permitía programar estaban mayoritariamente ligadas a los entornos industriales. Es decir, a los problemas ambientales derivados de las actividades industriales o productivas. Ejemplos del tipo de proyectos ambientales en los programas de Objetivo 2 son: la recuperación y el acondicionamiento de espacios industriales degradados, las infraestructuras de prevención, reducción y compensación de consecuencias negativas derivadas de las actividades productivas en entornos industriales, los equipamientos de prevención y tratamiento de contaminación industrial, etc.

En el caso del Objetivo 1, y ya centrándonos en el actual periodo de programación 2000-2006, la tipología de actuaciones de carácter ambiental directamente vinculadas a la prioridad de "medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos" es muy variada. Hemos definido hasta diez medidas distintas que se integran en este Eje de medio ambiente. Las cuatro primeras son las prioridades fijadas por la Comisión y compartidas con el Fondo de Cohesión. En este sentido, actuamos en estrecha coordinación entre la programación FEDER y la programación Fondo de Cohesión. Estrecha coordinación ya que en la Dirección General de Fondos Comunitarios (Ministerio de Hacienda), se gestionan ambos Fon-



Environmental programming for Objective 2 has oscillated between 11 and almost 14% in Programming conditions much more limited and restricted than for the regions under Objective 1. The environmental interventions the Commission allowed us to undertake in Objective 2 were mainly linked to industrial environments. That is, the environmental consequences derived from productive or industrial activities. Examples of the type of environmental projects of the Objective 2 Programming are: recovery and rehabilitation of degraded industrial spaces, prevention infrastructures, reduction and compensation of negative consequences derived from productive activities taking place in industrial environments, prevention facilities and treatment of industrial toxic waste, etc.

For the current Programming period of 2000-2006 for Objective 1, the typology of environmental actions directly linked to the priority objective of "the environment, nature and water resources" is very diverse. We have defined up to ten different measures integrated in the Environmental Area. The first four are the priorities assigned by the Commission and shared with the Cohesion Fund. In this sense we work in close co-ordination



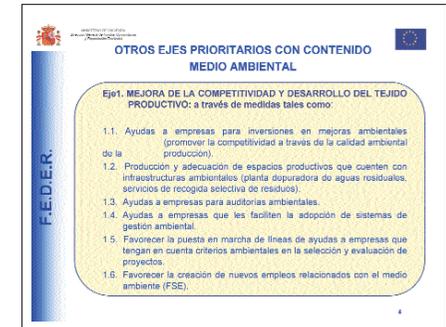
dos Comunitarios. Al ser la misma Unidad, se garantiza esta coordinación imprescindible.

Las cuatro primeras medidas de la programación del Objetivo 1 de carácter ambiental recogen las prioridades comunitarias que tienen que ver con el abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas. En España todavía tenemos déficit en algunas poblaciones de Objetivo 1 de abastecimiento de agua, tanto en términos cuantitativos como en términos cualitativos. Tenemos que mejorar la calidad en el agua que se suministra a nuestras poblaciones, así como trabajar en la modernización de las redes de abastecimiento que, todavía hoy, registran pérdidas muy importantes. Estos retos hacen que esta prioridad de abastecimiento esté vigente en España, tanto en la programación del FEDER como en el Fondo de Cohesión.

La segunda medida es la que tiene que ver con mejorar la calidad de nuestras infraestructuras y, al mismo tiempo, mejorar la eficiencia en la utilización del recurso agua que, en España, es muy escaso. La tercera medida abarca el saneamiento y depuración de aguas residuales. La cuarta, se refiere a la gestión integral de los residuos urbanos y de los residuos industriales ya tratados.

Sin embargo, si nos hubiéramos limitado a estas cuatro prioridades comunitarias, habríamos dejado de atender algunas actuaciones de tipo ambiental, apareciendo lagunas en determinados ámbitos de actuación ambiental muy importantes. Esto nos llevó a plantear hasta seis medidas adicionales que tuvieron buena acogida por parte de la Comisión y que complementan y completan la programación estructural en el Objetivo 1 en el ámbito de medio ambiente.

Estas medidas adicionales hacen referencia a actuaciones ambientales en las costas. España es un país marítimo, con muchos kilómetros de costas, de modo que la conservación adecuada de nuestro litoral es una prioridad ambiental de primer orden que tenía que verse reflejada en la programación. Hay que decir que, por ejemplo, esta medida nos está permitiendo financiar parte de los daños que la catástrofe del "Prestige" ha causado en las costas del norte de España. Otra de las medidas que incorporamos fue la de protección y regeneración de los entornos naturales, ya que España es uno de los países que cuenta con mayor número de kilómetros cuadrados de espacios protegidos.



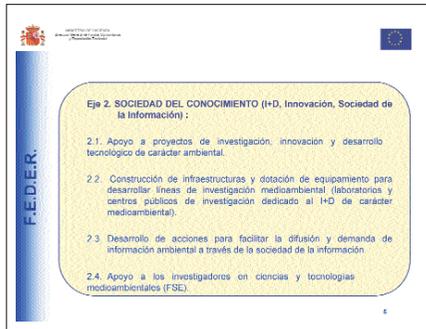
between the ERDF and the Cohesion Fund Programming schedules because both Funds are administered by the General Directorate of Community Funds (depending on the Ministry of Finance). This guarantees the essential co-ordination needed.

The first four environmentally oriented measures under Objective 1 are the result of the Community's concern about water supply for household and industrial use. In Spain there are still some population nuclei included in Objective with quantitative and qualitative water shortages. We need to improve the water quality supplied to our populations and work on modernizing the supply networks that even today suffer significant losses. These challenges make the water supply issue still a priority in Spain for both ERDF and Cohesion Fund Programming.

The second measure has to do with improving the quality of our infrastructures while improving the efficiency in the utilization of the resource, which is very scarce in Spain. The third measure encompasses the treatment of wastewaters. The fourth addresses the integrated management of solid urban waste and of already treated industrial waste.

These Community priority four measures did not include other environmental concerns, which made us propose six additional measures that were well received by the Commission and complement and complete the Structural Programming for Objective 1 in what regards the environment.

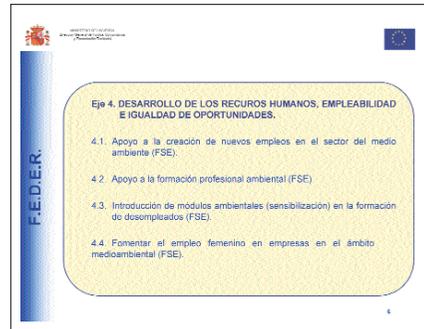
These additional measures address environmental actions in the littoral areas. Spain is a maritime country with many kilometres of shoreline, making its conservation an environmental priority of the first order that had to be reflected in the programming. This measure is allowing us to finance part of the



También hemos introducido medidas de vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental, medidas de regeneración de suelos y de espacios contaminados, intentando al mismo tiempo verificar dentro de este ámbito la aplicación del Principio "Quien Contamina Paga", aunque no siempre es posible. En aquellos casos donde la aplicación del principio no es evidente, no se reconoce o no está ya disponible el causante de la degradación, tenemos que acudir a financiación pública, acompañada de financiación comunitaria. Finalmente, hay dos últimas medidas cofinanciadas con el FEOGA-Orientación relativas a la silvicultura y acciones ambientales derivadas de la conservación del paisaje y de la economía agraria.

No solamente el Eje de "medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos" contiene actuaciones de carácter ambiental. Gracias al apoyo de la Red de Autoridades Ambientales, hemos conseguido hacer visible el contenido de actuaciones ambientales en el resto de los Ejes prioritarios de actuación para los programas del Objetivo 1. Haré un repaso a estos otros Ejes, no ambientales, porque en todos podemos encontrar, medidas con una connotación ambiental, a veces muy evidente.

En el Eje número 1 ("mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo"), orientado fundamentalmente a las empresas y, especialmente, a las pequeñas y medianas empresas, hay medidas de contenido ambiental como, por ejemplo, ayudas para inversiones en mejoras que tratan de promover la competitividad de las empresas a través de la mejora de la calidad ambiental en sus sistemas de producción. También hay actuaciones de contenido ambiental en proyectos que se refieren a la creación y adecuación de espacios productivos que cuenten



damages caused by the "Prestige" catastrophe in the northern shores of Spain. Another measure we incorporated was the protection and rehabilitation of the natural environments, since Spain is one of the countries with more square kilometres of protected spaces.

We have also introduced measures for the monitoring, control and reduction of air pollution, measures for the regeneration of soils and polluted spaces, trying at the same time to apply the principle of "the polluter pays", although this is not always possible. Where the application of this principle does not appear evident, is not acknowledge, or the causer of the incident and degradation is not longer available we have to resort to public financing backed up by Community financing. Finally there are two last measures co-financed with the EAGGF-Guidance Fund related to Silvicultural practices and environmental actions to save the landscape and the agricultural economy.

Environmentally oriented actions are not only included in the Area of "environment, nature and water resources". Thanks to the support of the Environmental Authorities Network we have been able to bring to the fore the environmental content of in the rest of the Priority Areas for the Objective 1 Programmes. I will list these non-environmental areas because we will find in all of them environmental connotations, very evident sometimes.

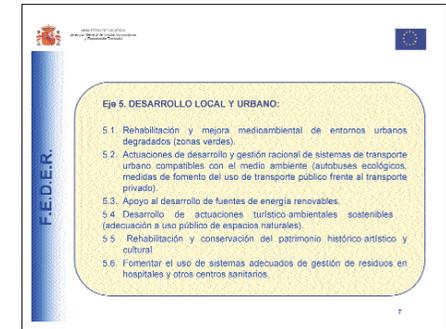
Area number 1 (improvement of competitiveness and development of the productive fabric") specially geared to the small and medium enterprise, has measures with environmental contents such as aid to invest in improvements meant to promote competitiveness via the enhancement of the environmental quality in their production systems. There are actions with environmental content, also, within projects about the creation and

con infraestructuras ambientales. Nos referimos a la creación de polígonos industriales, de viveros de empresas que cuenten con servicios ambientales, como sus propios sistemas de depuración de aguas residuales o sistemas de servicio de recogida selectiva de los residuos producidos. También hay ayudas cofinanciadas por Fondos FEDER para promover auditorías ambientales en las empresas. O bien ayudas a empresas para facilitarles la adopción de sistemas de gestión ambiental.

Hemos trabajado con los gestores de las ayudas para introducir criterios de selección de carácter ambiental. Eso se ha puesto ya en marcha en uno de los regímenes de ayudas más importantes que se gestiona directamente desde el Ministerio de Economía, como es el régimen de incentivos regionales. Una medida del Fondo Social Europeo (FSE), incluida en este Eje número 1, es la que intenta favorecer la creación de nuevos puestos de trabajo en el ámbito del medio ambiente, es decir, en empresas relacionadas con el negocio ambiental.

En el Eje número 2, ("sociedad del conocimiento") que integra proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, innovación y sociedad de la información, también podemos detectar algún tipo de actuación de contenido eminentemente ambiental. Por ejemplo, todos los apoyos a los proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico que tienen carácter ambiental, tanto en los centros públicos de investigación, en las Universidades, como en las empresas privadas que reciben ayudas para promover proyectos de innovación y desarrollo tecnológico. Por supuesto, también estamos colaborando con la financiación estructural a la construcción y al equipamiento de centros para la investigación. En ese sentido, se han creado laboratorios y centros públicos de investigación con vocación eminentemente o exclusivamente ambiental. Desde el punto de vista de sociedad de la información, estamos intentando facilitar la difusión y la demanda de información ambiental a través de herramientas adecuadas, como páginas web. Como medida del FSE podríamos destacar el apoyo y las ayudas a los investigadores cuando trabajan en líneas de investigación relacionadas con las ciencias y las tecnologías ambientales.

El Eje número 4 es el eje básico de actuación del Fondo Social Europeo. Tiene que ver con los recursos humanos, con la empleabilidad y con la igualdad de



adaptation of productive spaces with environmental infrastructures such as the creation of industrial parks, industrial plant nurseries with environmental facilities such as their own wastewater treatment facilities or selective pick up of solid waste produced in the operation. There is also aid co-financed by the ERDF funds to promote environmental audits in companies or aid to help companies adopt the systems for environmental management.

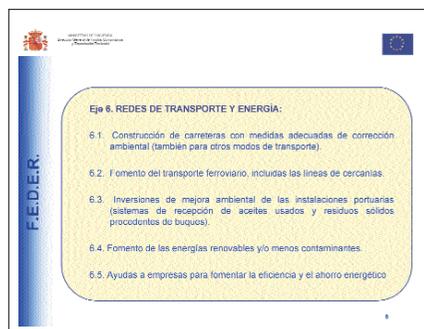
We have worked with the aid administrators to introduce environmental selection criteria. As a result one of the most important aid regimes, the regional incentive regime, is now managed directly by the Ministry of Economy. A measure from the ESF (European Social Fund), included in this Priority 1 is intended to favour the creation of new jobs related to the environment, that is, enterprises related to the environmental business.

Priority Area 2 ("knowledge society") integrates research and development projects in the areas of technology, innovation, information society and some actions whose content is eminently environmental. For instance, all the existing support for research, innovation and technological development projects that have environmental orientation, whether in public research centres, Universities or private enterprises receiving aid to promote innovation and technological development. Of course, we are also collaborating in the structural financing for the construction and outfitting of research centres geared eminently or exclusively to focus on environmental matters. Regarding the information society, we are trying to facilitate the diffusion and demand of environmental information through the appropriate tools, such as websites. A noteworthy measure of the ESF is the support and aid to researchers working on research lines related to the environmental sciences and technologies.

oportunidades. Aquí se pueden localizar medidas importantes de contenido ambiental, tanto en los procesos de formación profesional, en las actuaciones de promoción de creación de nuevos empleos, cuando estos empleos surgen en el entorno de empresas dedicadas al negocio ambiental, la introducción de módulos de sensibilización ambiental en la formación de desempleados, en la formación de jóvenes, etc.

El Eje número 5 ("desarrollo local y urbano") es una novedad en este periodo 2000-2006. No quiere decir que no se apoyaran proyectos de carácter urbano y local en periodos anteriores, pero no con la visibilidad que le otorga el hecho de definir un único Eje prioritario exclusivo. Lógicamente, es un Eje donde hay una gran variedad de medidas con contenido ambiental. En España, las Corporaciones Locales tienen una gran capacidad de actuación en el medio ambiente. Tienen muchas competencias propias dentro del ámbito ambiental y esto se refleja en la programación estructural a través de distintas medidas. Por ejemplo, la rehabilitación y mejora ambiental en entornos urbanos degradados para convertirlos en parques o zonas verdes; las actuaciones de desarrollo y gestión relacionadas con los sistemas de transporte urbano, intentando que sean sistemas más respetuosos con el medio ambiente. Por ejemplo, con autobuses menos contaminantes o medidas de fomento del uso del transporte público, reducción del transporte privado a través de estacionamientos disuasorios, mejora del transporte ferroviario de cercanías, etc.

Otras medidas son el apoyo a nivel local al uso y desarrollo de fuentes de energías renovables; el desarrollo de actuaciones turístico-ambientales sostenibles en los entornos urbanos y también en los entornos rurales. Por ejemplo, la adecuación para uso público de espacios naturales; actuaciones de rehabilitación y conservación del patrimonio histórico, artístico y cultural. No se trata de rehabilitar exclusivamente un edificio catalogado en el patrimonio, sino que suelen ser actuaciones más complejas, donde, además de la rehabilitación del edificio en sí mismo y de sus contenidos históricos, se hace una rehabilitación de los entornos, con recuperación ambiental de toda la zona en la que se interviene. Otro ejemplo, de los muchos que se podrían poner, son las actuaciones de fomento en el uso de sistemas adecuados de gestión de residuos en hospitales y otros centros sanitarios. En el Objetivo 1 se están cofinanciando todavía infraestructuras de carácter



Priority Area 4 is the basic action area of the European Social Fund. It has to do with human resources, employability, and equal opportunity. It contains important measures with environmental content, on professional training, promotion for the creation of new employment, provided these jobs arise from environmentally oriented enterprise activity, the introduction in training courses for the young and the unemployed of environmental awareness modules, etc.

Priority Area 5 ("local and urban development") is a novelty for this period of 2000-2006. There has been urban and local projects in prior periods but not defined within an exclusive priority area. Logically, this Area contains a great diversity of measures with environmental content. In Spain the Local Authorities have a great capacity to undertake environmental actions. They have many powers and functions within the environmental area and this is reflected in the structural programming through the various measures. For instance environmental rehabilitation and improvement of degraded urban environments to turn them into parks or green areas; development and management actions related to make urban transport systems more respectful of the environment by providing less polluting buses, reducing private transport in favour of public transport by deterring parking regulations, improving commuter train transport, etc.

Other measures are the support, at the local level, for the use and development of renewable energy sources; development of tourist resorts based on sustainable environmental principles in urban and rural areas, such as making natural spaces available for public use; rehabilitation and conservation of the historical, artistic and cultural heritage. This is not just the rehabilitation of a listed historical building, but complex actions where in addition to the rehabilitation of the building and its historical contents there is a recu-

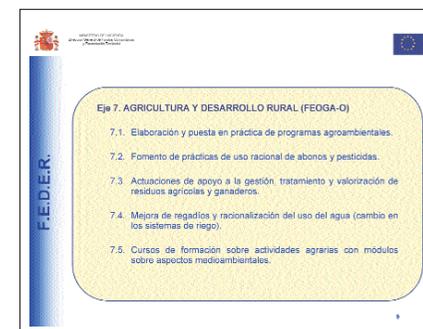
sanitario, como hospitales. Lógicamente, intentamos que en estos hospitales y centros sanitarios, se considere de una forma especialmente atenta todo lo que tiene que ver con la gestión de los residuos producidos por esos centros.

El Eje número 6, en España, recoge la programación dedicada a las redes de transportes y energía. Este ha sido un eje muy importante en la programación estructural de Objetivo 1 durante los distintos periodos de programación. En el periodo actual estamos incidiendo en que en la construcción de nuestras carreteras, de nuestras autovías, se mire con especial atención todo aquello que tiene que ver con las medidas correctoras desde el punto de vista ambiental. Y no sólo en las carreteras, sino también en relación con otros modos de transporte. También hemos incidido en el fomento del transporte ferroviario, como una forma de transporte más respetuosa con el medio ambiente que otras alternativas de transportes. Estamos trabajando en inversiones cofinanciadas para la mejora ambiental de nuestras instalaciones e infraestructuras portuarias, de manera que nuestros puertos cuenten con sistemas de recepción y tratamiento de aceites usados o con sistemas de tratamiento de residuos sólidos procedentes de los buques. Y, por supuesto, todo lo que tiene que ver con el fomento de las energías renovables, la reducción de los contaminantes o el apoyo a las empresas para fomentar la eficiencia y el ahorro energético.

El Eje 7 es el eje de actuación prioritario para el FEOGA-Orientación, así como el Eje número 8 recoge la programación del IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca), que serán desarrollados en este Seminario.

Por último, tenemos que hacer referencia a la Asistencia Técnica, que es una herramienta horizontal en toda la programación estructural. Nos permite colaborar en aspectos ambientales a través de estudios y trabajos relacionados con el medio ambiente y con la programación de Fondos. Estamos hablando de campañas de sensibilización, evaluaciones ambientales de proyectos, programas o seminarios. Como este Seminario de intercambio de experiencias, que perfectamente podría haber sido cofinanciado a través de las líneas de asistencia técnica disponibles en la programación de Fondos.

Quisiera resaltar el esfuerzo que hemos hecho en constatar y dar visibilidad al contenido ambiental de



operation of the surrounding area of intervention. Another example of the many available, are the actions that foster the use of appropriate waste management in hospitals and other health centres. Objective 1 is co-financing still, infrastructures for the health area, such as hospitals. We are, logically, trying to pay special attention to the treatment of wastes generated in these centres.

Priority Area 6, in Spain, contains the programming for the transport and energy networks. This has been a very important area in the structural programming under Objective 1 during the different periods. Currently, we are stressing that during highway and road construction particular attention be paid to anything related to environmental impact correcting measures, and not only for roads, but in relation to other transportation means. We have also insisted on the use of railway transport as a more environmentally sound means of transportation. We are working in investments co-financed to enhance the environmental aspects of our port facilities and infrastructures with reception systems for the treatment of used oils or with treatments facilities for the solid wastes generated by vessels. And, naturally, with anything related to the promotion of renewable energies, pollutant reduction or aids to enterprises to help foster efficiency and energy savings.

Area 7 is the priority area for the EAGGF-Guidance section and Area 8 contains the Programming of the IFOP (Financial Instrument for Fisheries Orientation) Fund, to be developed during the course of this Seminar.

Finally, we need to address Technical Assistance, a horizontal tool working across the entire structural programming. It allows us to collaborate in environmental aspects through studies and works related to the environment and to the Funds programming. We

nuestra programación de Fondos Estructurales. Pero con esto no termina nuestro esfuerzo y nuestro trabajo, sino que en la fase de realización y fase de ejecución tenemos que ser capaces de desarrollar un seguimiento sistemático con varios objetivos. El primero y más obvio, es comprobar que, efectivamente, se produce un cumplimiento estricto de la legislación y de la política ambiental comunitaria en todos los proyectos y en todas las actuaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales. También tenemos que intentar maximizar los beneficios de las intervenciones positivas en el medio ambiente, de manera que si esto no es así y lo detectamos a través del seguimiento y la evaluación, debemos tomar decisiones que nos permitan adaptar o redefinir determinadas actuaciones para hacerlas más ajustadas y más adaptadas a las consideraciones ambientales. Desde luego, tenemos que ser capaces, al final del periodo de programación, e incluso diría que también a lo largo del mismo, de ser transparentes e informar a nuestros ciudadanos sobre la consecución de objetivos ambientales a través de la programación de los Fondos Comunitarios.

Para ello, sobre todo en lo referido a la fase de realización y de ejecución, es necesario dotarnos de instrumentos y herramientas. Son muy importantes los indicadores de seguimiento, indicadores de realización e indicadores de impacto. Ellos nos van a permitir valorar y cuantificar si estamos o no consiguiendo esos objetivos de carácter ambiental. Es necesario definirlos y, en este sentido, ha sido un trabajo intenso en el que nos ha apoyado mucho la Red de Autoridades Ambientales. Hay que definirlos, hacerles un seguimiento y alimentarlos de datos durante todo el periodo de programación. Por lo tanto, es importantísimo disponer de buenas fuentes estadísticas actualizadas que nos permitan ir alimentando bases de datos de indicadores y que nos permitan, al final de la programación, hacer visibles los objetivos de carácter ambiental que hemos conseguido a través de los Fondos Estructurales.

Para terminar, quisiera poner a disposición de los futuros Estados miembros la experiencia en estos aspectos, tanto en la definición de indicadores de carácter ambiental, como el seguimiento de los mismos, así como la aportación de información a través de las distintas fuentes de estadísticas con que nos hemos dotado en nuestro país.

are talking about awareness campaigns, environmental impact assessments, programs or seminars, such as this one, intended as fora for ideas exchanges that could have easily have been co-financed through the technical assistance lines available in the Funds programming.

I would like to bring to the fore the effort we have made in stating and making visible the environmental content of our Structural Funds programming. Our effort and work do not stop there, during the implementation stage we have to be able to develop a systematic monitoring with clear objectives. First and most obvious is to check that there is indeed a strict compliance with Community environmental policy and legislation in all projects and actions co-financed with Structural Funds. We also have to try to maximize the positive benefits derived from environmental interventions, and if we detect through our monitoring this is not so we have then to take decisions that allow us to adapt or redefine actions to adjust them to our environmental criteria. Naturally, we have to be able, at the end of the programming period, and even during its course, to be transparent and inform our citizenry about the achievement of environmental objectives reached via the programming of the Community Funds.

In order to do this, especially during the implementation stage we need instruments and tools such as monitoring indicators, implementation indicators and impact indicators. They will allow us to assess and quantify whether we are or not achieving our environmental objectives. Defining them clearly is necessary and this has meant for us intensive work very much supported by the Environmental Authorities Network. After defining our indicators we have to monitor them and feed them data throughout the entire programming period. Consequently, it is of the essence to have reliable and updated statistic sources to feed indicator databases so at the end of the programming period highlight the environmental objectives achieved with the help of the Structural Funds.

To close I would like to make available for the future Member States our experience in these matters, in the definition of environmental indicators as well as their monitoring and information processing from the different statistic sources we have acquired in our country.

EXPERIENCIA PRÁCTICA EN LA TRAMITACIÓN DE PROYECTOS AL FONDO DE COHESIÓN

PRACTICAL EXPERIENCE IN PROCEDURE OF THE PROJECTS OF THE COHESION FUND

D. / MR. JOSÉ ANTONIO ZAMORA

SUBDIRECTOR GENERAL DE FONDOS DE COMPENSACIÓN Y COHESIÓN / DEPUTY GENERAL DIRECTOR OF THE COMPENSATION AND COHESION FUNDS

Ministerio de Hacienda / Ministry of Finance

ESPAÑA / SPAIN



La Subdirección General de Fondos de Compensación y Cohesión es la Unidad del Ministerio de Hacienda que se ocupa de la gestión del Fondo de Cohesión. Las funciones que realiza en relación con el Fondo consisten en vigilar, principalmente, dos aspectos: en primer lugar, la elegibilidad de los proyectos, es decir, que cumplan los requisitos mínimos necesarios para que puedan ser presentados para su aprobación por la Comisión Europea; en segundo lugar, asignar la cantidad de ayuda que cada Administración (Ministerios, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales) puede recibir del Fondo.

En España, el Fondo de Cohesión está muy descentralizado. Parte lo absorbe la Administración General del Estado, principalmente con proyectos de transportes, aunque también gestiona proyectos en el dominio ambiental. El resto se destina a las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Entidades Supramunicipales, como Mancomunidades de Municipios.

Desde el punto de vista de la asignación de cantidades a las diferentes instituciones, se dispone de una programación para el conjunto del periodo que se desglosa en programas anuales. La programación inicial del año se realiza en el mes de noviembre del año anterior, a partir de las anualidades y saldos de proyectos ya apro-

The Subdirectorate General of Compensation and Cohesion Funds is the Unit attached to the Ministry of Finance responsible for the administration of the Cohesion Fund. Its functions are to enforce mainly two aspects: first the eligibility of the projects, making sure they fulfil minimum requirements to qualify for submission to the European Commission; and secondly, to allocate the quantities each Administration (Ministries, Autonomous Communities, Local Authorities) can receive in concept of aid from the Fund.

In Spain, the Cohesion Fund is very de-centralized. Part of it is absorbed by the General State Administration, mainly with transportation projects, although they also manage environmental projects. The remainder is allocated to the Autonomous Communities, Local Authorities and Supra-municipal Entities, such as Municipal Commonwealths.

To calculate allocations to different institutions there is a global programming for the period that is distributed in annual periods. The initial year programming is done in November of the prior period and it is based on the yearly periods and

bados, de los proyectos en cartera, y de los proyectos que pueden enviar las instituciones que participan en el Fondo. En función de esto y de las previsiones sobre la capacidad de presentar proyectos se asignan las cuotas, se hacen las convocatorias a las instituciones y, si es necesario, se revisan durante el ejercicio. Normalmente la revisión se hace en el primer trimestre del año.

La organización que existe en España tiene una ventaja. Utiliza toda la información y todas las estructuras que existen en el conjunto de la Administración Pública española a todos los niveles. Aprovecha la existencia de Ministerios sectoriales, así como de Gobiernos regionales con una burocracia bien establecida, y una experiencia en gestión de proyectos e inversiones bastante sólida; y, la experiencia y cercanía al ciudadano de los ayuntamientos. Todos ellos disponen de la información sobre qué inversiones se pueden realizar y dónde hay que hacerlas.

Utilizar toda la información y todos los resortes diseñados en las Administraciones del país convierte en muy importante la tarea de difundir entre ellas los procedimientos y las técnicas que hay que adoptar para que los Fondos se gestionen correctamente. Si la unidad coordinadora recibiera los proyectos con los formularios mal cumplimentados, los análisis financieros mal hechos y el análisis coste-beneficio insuficientemente perfilado, sería incapaz de gestionar el Fondo de Cohesión en España, pero afortunadamente el paso del tiempo y las actividades de formación han contribuido a que el trabajo técnico en relación con los Fondos haya mejorado notablemente, y esto es tanto más importante en los municipios, en donde quizá la lejanía de las "técnicas de Bruselas" es mayor, y donde hay que hacer el mayor esfuerzo de difusión. Algunas recomendaciones para la gestión de los Fondos podrían ser las siguientes.

En primer lugar, es importante utilizar toda la información y todas los recursos que existen en las organizaciones administrativas de cada país en cada nivel de gobierno, evitando crear centros planificadores o coordinadores rígidos que quieran dirigir el Fondo en sus mínimos detalles. En otras palabras, es mejor gestionar el Fondo con una unidad central coordinadora relativamente pequeña destinada principalmente a la programación financiera y que las decisiones sobre proyectos concretos se tomen en niveles más próximos al ciudadano.

En segundo lugar, es recomendable la selección de proyectos grandes. El Fondo de Cohesión, en su origen,

balances remaining from projects already approved, on the portfolio projects and on the projects submitted by the institutions that participate of the Fund aid. Based on these factors and on the forecasts of project-submission capacity the quotas are allocated, the institutions are notified of the public period for application and when necessary the allocations are revised during the same year. Normally the revision is done during the first quarter of the year.

Spain's organisation has one advantage. It utilises all the information and all the already existing structures of the Public Administration at all levels. It takes advantage of the sectoral Ministries, of the regional Governments that already have a well established bureaucratic procedure and a solid experience in project and investment management, and also, of the experience of Town Halls and their particularly close relationships to the citizenry. All these institutional layers have pertinent information about what investments could be implemented and where.

Because we are using all the information and levers available throughout the different Administrations it is of the essence that they all have access to the procedures and techniques needed to correctly administer the Funds. The task of distributing this information is crucial. If the co-ordinating unit receives incorrectly filled applications, poorly executed financial analysis and cost-benefit studies, it would be unable to manage the Cohesion Fund. Fortunately, time and training activities have contributed to considerably improve the technical capabilities of the staff in relation to Fund administration. This is a particularly important issue for Municipalities where the "techniques from Brussels" feel further from the accustomed tasks and hence where the information task has to be stressed. Some recommendations for Fund management could be the following:

First, it is important to use all the available information and resources in each of the administrative organizations of each country at each level of government, avoiding the creation of planning or co-ordinating centres that have a rigid perspective and want to intervene in every single detail of fund administration. In other words, it is better to co-ordinate the Fund through a relatively small central co-ordinating unit that focuses on

fue pensado para proyectos grandes; la propia práctica, no solamente en España, sino en todos los países que en él participan, ha sido la de ir poco a poco introduciendo proyectos pequeños. Esto crea unos problemas de gestión muy apreciables: las Decisiones de la Comisión de aprobación de proyectos deben superar los 10 millones de euros, por lo que si se presentan proyectos pequeños la Decisión tiene que agrupar varios proyectos, lo que puede dar lugar a disfuncionalidades en la gestión, siendo un caso frecuente, por ejemplo, el que se produce cuando en una Decisión hay tres proyectos que deberían acabar en una fecha determinada, digamos a final del año 2002, y a lo mejor, uno de ellos ha sido más eficaz y ha finalizado su proyecto, cumpliendo rigurosamente su plazo y los otros no: el que ha terminado no podría cobrar el saldo, último pago de la ayuda, hasta que no finalizaran todos los demás porque no se habría cumplido lo previsto en la Decisión.

Puede concluirse que utilizar Decisiones con grupos de proyectos multiplica las gestiones de una manera muy apreciable, dando lugar a agravios comparativos, sobre todo para algunos gestores de proyectos, los más eficaces, que ven que su trabajo está condicionado por los retrasos de los malos gestores.

Además de todo lo anterior, y en tercer lugar aunque no menos importante, hay que seleccionar proyectos maduros. Esto es, proyectos que tengan sus especificaciones técnicas bien redactadas y con todos los documentos importantes preparados, entre ellos los ambientales: Evaluación de Impacto Ambiental, si fuera necesaria, o la certificación sobre la Red Natura 2000.

No tener preparada la documentación ambiental puede dar lugar a varios problemas, siendo uno de ellos que el proyecto no se aprobará por la Comisión hasta que no esté ultimada toda la documentación, o bien que haya que modificar algún aspecto del proyecto tras la preparación de la misma. En España, de un tiempo a esta parte se ha mejorado bastante en la gestión de los aspectos ambientales de los proyectos del Fondo de Cohesión. Es muy importante, para poder mejorar en este aspecto, tener autoridades ambientales bien dimensionadas, para que los estudios o los certificados se realicen en un tiempo razonable.

A partir de este año, la Comisión Europea va a implantar un nuevo sistema de cálculo de la tasa de cofinanciación, en el que la misma se determinará como el cociente entre el coste de inversión y el coste de la inversión más la suma de los ingresos netos. Este nuevo

the financial programming and let the decisions affecting specific projects be taken at levels that are closer to the citizen.

Secondly, it is recommendable to select big projects. The Cohesion Fund was created for big projects, the trend in Spain and other recipient countries has been to introduce gradually small projects. But this creates considerable management problems. The Commission approves submissions by issuing a Decision after considering projects over 10 million euros, and if the submission is below that budget, it has to be grouped with others until the figure is reached, and this may create management disfunctionalities. A frequent situation arises when a Decision encompasses three projects with a similar deadline, let's say 2002, and one of them has been more efficiently managed and finished on time. The efficiently managed Project will not be allowed to receive the last instalment of aid until the other projects are completed because completion time did not comply with the Decision's provisions. Consequently, to use Decisions in groups of projects multiplies the bureaucracy significantly and fosters comparative grievances, especially for those administrators that see their efficient work conditioned to the level imposed by the least efficient administrators.

Third, but not least important, we need to select more mature projects. Projects with the technical specifications well written and with all the required documents and paperwork filled out correctly, especially environmental reports such as the Environmental Impact Assessment or the Nature 2000 Network Certification when necessary.

The Commission does not approve projects in which the appropriate environmental paperwork has not been correctly or completely filled. Lately, in Spain we have improved significantly the management of the environmental aspects of the Cohesion Fund. To be able to improve in this matter is necessary to have well sized environmental authorities capable of filing the appropriate studies and certificates within a reasonable timeframe.

From this year on, the European Commission will enforce a new system to calculate the cofinancing rate as the quotient of the investment

sistema tiende, en condiciones normales, a aumentar la tasa de cofinanciación y reconoce el esfuerzo que hacen las autoridades para aplicar el criterio de *Quien contamina paga*, que tiende a elevar el nivel de ingresos. Por lo tanto, con esta fórmula se compensa en parte la elevación del nivel de ingresos que generaría la aplicación de tarifas que cumplan el Principio de *quien contamina, paga*."

En cuarto lugar, haré referencia a la aplicación del Principio *quien contamina paga*". En su formulación más genérica, pretende que el sistema tarifario cubra todos los costes de explotación, funcionamiento y mantenimiento del proyecto y permita generar un excedente para hacer posible la reposición de la infraestructura. Esta es la filosofía general. En España, hay regímenes tarifarios que tienen en cuenta el Principio *quien contamina, paga*". Por ejemplo, la Ley de Aguas prevé, para todos los proyectos de abastecimiento de la Administración Central, un sistema tarifario que cubra los costes de explotación y mantenimiento más una cobertura de la inversión del 4% del total, cada año, durante 25 años. También, el sistema de tratamiento de aguas residuales tiene una tasa que, ligada al consumo de agua, se cobra junto con la tasa de agua en los municipios. Está prevista también la base legal para un impuesto sobre los vertidos no depurados a ríos. En residuos también existen tarifas que cubren todos los costes y, aunque no extendidos, sistemas discriminatorio de tarifas que las colocan en relación directa con el peso de la basura. Los residuos de envases también están sometidos a una regulación específica.

Por último, otra medida útil desde el punto de vista de la gestión es la elaboración de métodos estándar para la preparación de los análisis coste-beneficio y el análisis financiero de los proyectos. La utilización de métodos comunes por los gestores facilita notablemente el análisis de los proyectos por la unidad coordinadora del Fondo.

En quinto lugar, quiero destacar los aspectos de gestión relacionados con el Reglamento de la Comisión 1386/2002. Este Reglamento introduce una serie de obligaciones para los Estados miembros que desarrollan las previstas de manera más general en el Reglamento 1164/94 del Fondo de Cohesión. El nuevo Reglamento se inspira en cuatro principios: las organizaciones deben tener claramente definidas sus funciones; sus funciones de control deben estar claramente delimitadas; los pagos deben estar separados de la gestión; debe haber procedimientos bien definidos para verificar la realidad

cost over the investment cost plus the sum of the net income. This new system tends, in normal conditions, to increase the co-financing rate and acknowledges the effort made by the authorities to enforce the Polluter Pays Principle, that tends to increase the level of income. This formula compensates in part the raising of the income level generated by applying the fees obtained through the Polluter Pays Principle.

Fourth, I will address this Principle. In its most generic formulation it intends that the fee system cover the exploitation, operation and maintenance costs of the project while allowing the generation of surplus that can be used for infrastructure replacement. This is the underlying philosophy of the Principle. In Spain there are fee regimes that incorporate the Polluter Pays Principle, such as the Water Act, that contemplates a fee system to cover the costs of exploitation and maintenance for all the supply projects run by the Central Administration, as well as providing coverage of 4% of the investment total, every year during 25 years. Also, waste water treatment has a fee that is linked to water consumption and is charged in the municipalities with the water rates. We are working on the legal bases for a tax on non-treated effluent dumped in rivers. There are also fees that covered all the costs for solid waste, and although non-extended, discriminatory fee systems calculated in direct relationship to the weight of the solid waste. Packaging wastes are also specifically regulated.

Finally, another useful measure from the perspective of administration is the creation of standard procedures to prepare the cost-benefit analysis and the financial analysis of the projects. Using standardised methods facilitates the analysis task of Fund Co-ordination Unit significantly

Fifth, I would like to highlight those administration aspects related to the Commission's Regulation 1386/2002. This Regulation introduces a series of obligations for the Member States developing the obligations contemplated in general manner in Regulation 1164/94 of the Cohesion Fund. The new Regulation is inspired in four principles: the organisations must have clearly defined functions: the control functions must be clearly delimited; payments must be separated from management; there has to be clearly defined pro-

de los gastos que se presenten, debe haber unos sistemas contables en donde el gasto realizado con proyectos subvencionados esté claramente identificado. Esto requiere un cierto esfuerzo de organización interna y de desarrollo en los propios países. En España, en el FEDER, y en el Fondo de Cohesión, se han publicado resoluciones específicas de certificación de gastos y se preparan, con bastante frecuencia, directrices a los gestores de los Fondos indicando cómo deben actuar en relación con este Reglamento.

Por último, es destacable la importancia de elaborar pliegos estándar en materia de contratación pública, debidamente adaptados a las Directivas o, en su caso, a su transposición. Porque, si cada Unidad administrativa elabora de una manera autónoma los pliegos que va a utilizar, muy probablemente alguna realizará una aplicación equivocada de las mismas. Las Directivas no son siempre claras y no es fácil elaborar pliegos que se ajusten perfectamente a ellas. De ahí la conveniencia de que se preparen pliegos estándar por juristas expertos.

Se hará referencia a continuación a los principales problemas que se han detectado en controles sobre proyectos en España. Muchos de estos problemas habrían sido perfectamente evitables con un mejor conocimiento por los ejecutores de los proyectos de las normas y procedimientos de los Fondos.

En primer lugar, la falta de notificación de modificaciones en el objeto físico de los proyectos, aunque sea de índole no sustancial.

En segundo lugar, los pagos realizados después de la fecha límite para órdenes de pagos que establece la Decisión no son elegibles. Muchos gestores todavía piensan que basta con hacer la orden de pago antes de la fecha final establecida para pagos en la Decisión, y que existan justificantes. No es así, y hay que haber pagado efectivamente.

En tercer lugar, y en relación con las cláusulas de pliegos de contratación y su concordancia con la legislación comunitaria, la introducción de la experiencia como criterio para la asignación del contrato, lo que no es legalmente admisible. De acuerdo con la actual interpretación de la legislación comunitaria en materia de contratación pública, la experiencia puede utilizarse para aceptar o excluir a los candidatos a participar en la licitación. Pero una vez que se ha admitido a los participantes no se puede utilizar la experiencia para la adjudicación del contrato.

cedures to verify the expenses submitted, accounting systems where all the expenses incurred with subsidized projects are clearly identified. This requires some effort of internal organisation and development in the recipient countries. In Spain, we have published specific resolutions for expense certification regarding the ERDF and the Cohesion Fund, and we frequently prepare guidelines for the managers of these Funds indicating how to implement this Regulation.

To finish, I would like to remark the importance of generating standard forms of the articles and conditions for public bidding and contracting that are properly adapted to the specifications of the Directives, or to the already transferred Directive text. If each administrative unit were to create their own public contracting forms some would undoubtedly apply the Directive erroneously. Directives are not always clear and it is not easy to generate paperwork perfectly adjusted to the letter of the law. It is advisable to have legal experts create the standard forms.

I will now refer to the main problems detected on the control of projects in Spain, many of which could have been easily avoided if only the project executors had been better informed as of the Funds regulations and procedures. First, lack of notification of any modifications in the physical substance of the Project, even when they are of non-substantial nature.

Second, payments extended after the deadline established by the Decision are not eligible. Many administrators still think that it is enough to produce the payment order before the final date established for payments by the Decision and attached receipts. This is not the case. Payments have to be done by the established date.

Third, regarding the clauses of the public contracting and bidding forms and agreement with the Community legislation, the introduction of experience as criteria for assigning the contract, which is not legally admissible. According to the current interpretation of Community legislation regarding public contracting, experience can be used as a parameter to accept or reject applicants to the bidding process, but once admitted experience cannot be used as criteria for awarding the contract.

En cuarto lugar, no hacer la publicidad de los proyectos de acuerdo con la Decisión de publicidad correspondiente, no respetando los espacios que debe tener la Comisión Europea.

Como conclusión, señalar que la gestión de los Fondos es compleja, que hay que contemplar en ella muchos aspectos diferentes de la vida administrativa. Es fundamental aprovechar todo el capital humano y organizativo existente ya en las administraciones públicas para evitar los costes que supondría la creación ex novo de todo un entramado administrativo destinado a su gestión, que debería, además, contar con experiencia en asuntos muy diferentes. Es también importante dotar suficientemente de personal y medios a unidades claves, como la coordinadora y las encargadas de realizar los certificados y estudios ambientales.

Fourth, to not advertise the projects according to the publicity Decision, not respecting the spaces reserved for the European Commission.

To conclude, I would like to note that management of Funds is a very complex process that involves many different aspects of the administrative procedure. It is essential to use appropriately all the human and organisational capital available in the public administrations to avoid the costs that would be generated by the ex novo organization of a whole administrative network just to manage the Funds that should, in addition, be staffed with sufficiently experienced managers. It is also very important to sufficiently staff and equip key units, such as the co-ordination unit and those responsible for doing environmental studies.

6.

BLOQUE 4 / 4th TOPIC

LA EXPERIENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y FINANCIACIÓN COMUNITARIA

THE AUTONOMOUS REGIONS EXPERIENCE REGARD ENVIRONMENT AND COMMUNITY FUNDS

MODERADOR/MODERATOR: D. / MR. IÑIGO DE LA SERNA HERNÁIZ
DIRECTOR DEL GABINETE DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
CABINET DIRECTOR OF THE REGIONAL MINISTER OF ENVIRONMENT AND SPATIAL PLANNING

Gobierno de Cantabria / Government of Cantabria

ESPAÑA / SPAIN



Mesa del Cuarto Bloque de Ponencias. De izda a dcha., Iñigo de la Serna (moderador), Ignacio Elorrieta, José Luis Gil, Juan José Fernández y Francisco Ramos.

4th Topic table. From left to right, Mr. Iñigo de la Serna (moderator), Mr. Ignacio Elorrieta, Mr. José Luis Gil, Mr. Juan José Fernández and Mr. Francisco Ramos.