



TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 23

2012

ISSN 1831-0842

¿HAN CONTRIBUIDO DE FORMA SATISFACTORIA
LAS MEDIDAS ESTRUCTURALES DE LA UE
A LA **REGENERACIÓN DE ANTIGUAS ZONAS
INDUSTRIALES Y MILITARES?**



Informe Especial nº 23 // 2012

¿HAN CONTRIBUIDO DE FORMA SATISFACTORIA LAS MEDIDAS ESTRUCTURALES DE LA UE A LA REGENERACIÓN DE ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES Y MILITARES?

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, segundo párrafo)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Informe Especial nº 23 // 2012

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013

ISBN 978-92-9241-094-0
doi:10.2865/56342

© Unión Europea, 20123
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica
Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartado

GLOSARIO

I-IV **RESUMEN**

1-12 **INTRODUCCIÓN**

1-3 **ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES DE LA UE**

4-6 **INTERVENCIONES DE LA UE PARA LA REGENERACIÓN DE ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES Y MILITARES**

7-12 **MEDIDAS ESTRUCTURALES DE LA UE QUE COFINANCIAN LA REGENERACIÓN DE ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES**

13-17 **ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN**

18-58 **OBSERVACIONES**

18-34 **¿HAN LOGRADO SUS OBJETIVOS LOS PROYECTOS DE REGENERACIÓN COFINANCIADOS POR LA UE?**

22-25 LOS RESULTADOS DE LA REHABILITACIÓN NO SIEMPRE SE CERTIFICAN DE FORMA ADECUADA

26-30 LA MAYORÍA DE LOS PROYECTOS LOGRARON SUS OBJETIVOS EN CUANTO A REALIZACIONES FÍSICAS, PERO EN MUCHOS CASOS AÚN NO SE HA PRODUCIDO LA OCUPACIÓN PREVISTA DEL TERRENO Y LOS EDIFICIOS REHABILITADOS

31 LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS HAN CREADO MENOS EMPLEOS DE LO PREVISTO

32-34 TODOS LOS PROYECTOS CONTABAN CON CARACTERÍSTICAS CLAVE QUE FAVORECÍAN SU SOSTENIBILIDAD

35-45 **¿SE HA ENCAUZADO CON ARREGLO A CRITERIOS SÓLIDOS LA AYUDA DE LA UE DESTINADA A LA REGENERACIÓN DE ZONAS INDUSTRIALES Y MILITARES?**

37-42 TODOS LOS ESTADOS MIEMBROS TIENEN UNA POLÍTICA DE REGENERACIÓN DE ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES BASADA EN PRINCIPIOS RECONOCIDOS...

43-44 ... PERO LA FALTA DE REGISTROS COMPLETOS Y CORRECTOS DE ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES QUE TAMBIÉN ABARQUEN LOS EMPLAZAMIENTOS CONTAMINADOS COMPLICA EL ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES

45 ES POSIBLE HACER MÁS POR FOMENTAR LAS MEJORES PRÁCTICAS DE REGENERACIÓN

46-58 ¿SE HAN LOGRADO RESULTADOS CON EL MENOR COSTE POSIBLE PARA EL PRESUPUESTO DE LA UE?

48 NO SIEMPRE SE EVALUÓ LA NECESIDAD DE AYUDA PÚBLICA, INCLUIDA LA FINANCIACIÓN DE LA UE, Y...

49 ...CUANDO SE HAN REALIZADO EVALUACIONES DEL DÉFICIT DE FINANCIACIÓN, ESTAS PRESENTAN DEFICIENCIAS

50-55 EL PRINCIPIO DE «QUIEN CONTAMINA PAGA» ES RECONOCIDO POR LAS AUTORIDADES PERO QUIEN CONTAMINÓ NO HA PAGADO EN NINGÚN CASO EL COSTE TOTAL DE LA DESCONTAMINACIÓN

56 NO SE HA APLICADO CORRECTAMENTE LA NORMATIVA SOBRE AYUDAS ESTATALES

57-58 EXISTEN POCAS POSIBILIDADES DE RECUPERAR LA AYUDA PÚBLICA CUANDO LOS PROYECTOS GENERAN MÁS BENEFICIOS DE LO PREVISTO

59-73 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**59-63 CONCLUSIÓN GLOBAL****64-65 LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE REGENERACIÓN DE ZONAS INDUSTRIALES Y MILITARES****66-68 CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE AYUDA DE LA UE A LA REGENERACIÓN DE ZONAS INDUSTRIALES Y MILITARES****69-73 COSTE DE LOS RESULTADOS CONSEGUIDOS**

ANEXO I — FINANCIACIÓN CON CARGO A LAS MEDIDAS ESTRUCTURALES DE REGENERACIÓN DE ZONAS INDUSTRIALES Y MILITARES (PERÍODOS 2000-2006 Y 2007-2013)

ANEXO II — MUESTRA DE VEINTISIETE PROYECTOS EXAMINADA

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GLOSARIO

Acción concertada para la red de regeneración económica y de antiguas zonas industriales (Cabernet): Red europea de expertos que estudia los problemas planteados por la regeneración de antiguas zonas industriales. Su objetivo es mejorar la rehabilitación de dichas zonas desde la perspectiva del desarrollo sostenible mediante el intercambio de experiencias en toda Europa y el suministro de nuevas herramientas y estrategias de gestión y la creación de un marco para llevar a cabo actividades coordinadas de investigación. En un principio, Cabernet recibía la ayuda de la UE bajo el Quinto Programa Marco de Investigación.

AEMA: Agencia Europea de Medio Ambiente. Los miembros de la AEMA son los veintisiete Estados miembros de la UE más Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza y Turquía.

Antigua zona industrial: Lugar afectado por su uso anterior (en el presente informe, industrial o militar) o por el uso de sus terrenos circundantes, degradado o infrautilizado y que requiere una intervención para que vuelva a tener un uso provechoso. Puede o no estar contaminado.

Área no urbanizada: Terreno no urbanizado en una zona urbana o rural utilizado para la agricultura, la ordenación paisajística o como zona verde.

Asociación público-privada (APP): Entidad común de los sectores público y privado creada para realizar trabajos de regeneración.

Autoridad de gestión: Autoridad pública nacional, regional o local u organismo público o privado designado por el Estado miembro para gestionar un programa operativo.

Beneficiario: Persona jurídica pública o privada que recibe ayuda del FEDER o del Fondo de Cohesión para regenerar una antigua zona industrial (a veces también denominado «promotor»). Tras la regeneración de la zona, el beneficiario a menudo vende o alquila parcelas o edificios a inversores.

Fondo de Cohesión (FC): Instrumento financiero diseñado para reforzar la cohesión económica y social mediante la financiación de proyectos de medio ambiente y transportes en Estados miembros con un producto nacional bruto (PNB) per cápita inferior al 90 % del promedio de la UE.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Instrumento financiero diseñado para promover la cohesión económica y social entre las regiones de la UE. Las intervenciones del FEDER se ejecutan en su mayoría mediante programas operativos que engloban un gran número de proyectos.

Gran proyecto: Proyecto que requiera cofinanciación del FEDER o del Fondo de Cohesión y cuyo coste total sobrepase los 50 millones de euros. Estos proyectos normalmente implican múltiples trabajos, actividades o servicios dirigidos a cumplir con una tarea indivisible de una naturaleza económica o técnica concreta, con objetivos claramente definidos.

Medidas estructurales: En el presente informe, intervenciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión.

Método del déficit de financiación: Método cuyo objetivo es garantizar que los proyectos que generan beneficios reciban solo los recursos públicos necesarios, de manera que se evite un exceso de financiación injustificado. La subvención no puede exceder la diferencia entre los costes actualizados y los ingresos netos actualizados generados por el proyecto.

Paraje contaminado: Emplazamiento donde se ha confirmado la presencia, provocada por la actividad del hombre, de sustancias peligrosas con unos niveles que se considere que constituyan un riesgo importante para la salud humana o para el medio ambiente. Este riesgo se evalúa en función del uso actual y el uso futuro aprobado para el terreno. Los parajes contaminados más habituales son las antiguas zonas industriales o militares, los vertederos y los terrenos agrícolas.

Período de programación: Marco plurianual en el que se planifica y ejecuta el gasto de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

Programa operativo (PO): Programa de inversiones aprobado por la Comisión y ejecutado por un Estado miembro que recibe Fondos Estructurales consistente en un conjunto coherente de prioridades que incluyen medidas plurianuales.

Red de investigación en relación con el suelo contaminado por actividades industriales en Europa (Nicole): Foro sobre la gestión del suelo contaminado en Europa. Su objetivo es promover la cooperación entre la industria, el mundo académico y los proveedores de servicios en materia de desarrollo y aplicación de tecnologías sostenibles para la gestión de terrenos contaminados por actividades industriales o comerciales. En un principio, Nicole recibía la ayuda de la UE bajo el Cuarto Programa Marco de Investigación.

Regeneración / rehabilitación / acondicionamiento: En el presente informe, la regeneración de zonas industriales o militares puede consistir en dos tipos de acciones, dependiendo del estado del lugar:

- a) rehabilitación: actividad destinada a estabilizar la tierra y eliminar, controlar, contener o reducir los contaminantes del suelo, las aguas superficiales, las aguas subterráneas, la vegetación y las edificaciones, con el fin de que un lugar degradado deje de suponer un riesgo importante para las personas o para el medio ambiente teniendo en cuenta su uso actual y su uso futuro aprobado;
- b) acondicionamiento: actividad desarrollada en un lugar sin contaminar, o como segunda fase en un lugar rehabilitado, con objeto de preparar el terreno y las edificaciones para su uso final previsto. El acondicionamiento puede consistir en la demolición de antiguos edificios, la ordenación paisajística, la parcelación del terreno y la instalación de infraestructuras básicas como servicios públicos y carreteras, y a veces obras de construcción.

RESUMEN

I.

En los últimos decenios ha ido quedando disponible una cantidad cada vez mayor de terrenos industriales y militares degradados, también denominados antiguas zonas industriales; se calcula que su número en Europa oscila entre unos centenares en los Estados miembros pequeños y cientos de miles en los Estados miembros más grandes con un rico pasado industrial. Muchas de estas antiguas zonas industriales están contaminadas, y las medidas estructurales de la UE promueven su regeneración y reutilización con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente, y de moderar la expansión urbana.

II.

En su fiscalización, el Tribunal evaluó si se cumplieron los objetivos de los proyectos, si la ayuda de la UE se ha encauzado con arreglo a unos criterios sólidos y si los resultados se lograron al menor coste posible para el presupuesto de la UE. El Tribunal controló directamente el rendimiento de veintisiete proyectos de regeneración, y examinó los instrumentos que los Estados miembros emplean para la regeneración de antiguas zonas industriales, en los que se inscriben las intervenciones específicas cofinanciadas.

III.

El Tribunal concluyó lo siguiente:

- a) Los resultados de los trabajos de rehabilitación no siempre se han certificado de forma adecuada y existen grandes diferencias entre los valores nacionales de detección de la contaminación del suelo. Aunque la mayoría de los proyectos lograron sus objetivos en cuanto a las realizaciones físicas, en muchos casos no se ha producido la ocupación prevista del terreno y los edificios rehabilitados, y la creación de empleo también ha sido inferior a la esperada. Los modestos resultados obtenidos se deben principalmente a dos factores: la recesión económica y el hecho de no haber realizado análisis de mercado rigurosos para justificar el acondicionamiento de los terrenos o de no haberlos tenido en cuenta. Todos los proyectos poseían alguna característica decisiva para su sostenibilidad a largo plazo, pero solo las dos terceras partes formaban parte de un plan de desarrollo integrado.
- b) En todos los Estados miembros, la política de antiguas zonas industriales se ejecuta principalmente mediante instrumentos de planificación local, que fomentan la aplicación de algunas buenas prácticas fundamentales, como la regeneración de antiguas zonas industriales frente a la construcción en terrenos no urbanizados previamente, pero rara vez se fomenta el uso provisional de antiguas zonas industriales. No obstante, la falta de registros completos y correctos de antiguas zonas industriales en los que figuren también los terrenos contaminados complica el establecimiento de prioridades. La reglamentación de los Fondos Estructurales no exige un plan de desarrollo integrado, y no se apoya suficientemente la reutilización de las antiguas zonas industriales en lugar de desarrollar terrenos no urbanizados previamente.
- c) Se podrían haber logrado resultados a un menor coste para los presupuestos nacionales y de la UE, ya que, en nueve proyectos, la subvención no estaba justificada por una valoración de los beneficios y en la mitad de los casos en que esta evaluación se llevó a cabo se observaron deficiencias. Las subvenciones nacionales y de la UE también han sufragado parte de los costes de la rehabilitación medioambiental, ya que el principio de «quien contamina paga» no se ha aplicado plenamente y, además, no se han cumplido ciertas normas de ayudas estatales. Las disposiciones reglamentarias de los Fondos Estructurales y las cláusulas específicas de las decisiones de financiación de proyectos de regeneración no ofrecen la posibilidad de recuperar la ayuda pública si los proyectos generan más beneficios de lo previsto.

RESUMEN

IV.

El Tribunal recomienda que:

- a) los Estados miembros insten a los promotores a realizar análisis de mercado y a considerar las posibles opciones de uso futuro de las antiguas zonas industriales. Asimismo, deberían exigir que los proyectos de regeneración de antiguas zonas industriales formen parte de un plan de desarrollo integrado y que los resultados de la rehabilitación sean certificados por una autoridad competente u organismo acreditado;
- b) los Estados miembros estudien el establecimiento de estrategias de regeneración de antiguas zonas industriales con metas claras; que eviten el uso de espacio urbano no construido previamente a menos que sea estrictamente necesario y, en caso de que se utilicen, exijan la aplicación de medidas de compensación; que prevean medidas aplicables a los emplazamientos problemáticos de propiedad privada en los que el propietario no haya adoptado las acciones necesarias; que incrementen el uso provisional de terrenos regenerados como espacio urbano no construido, y que creen registros de antiguas zonas industriales y contaminadas con información normalizada suficiente para fijar el orden de prioridad de las intervenciones;
- c) los Estados miembros evalúen exhaustivamente el déficit de financiación en cada proyecto y exijan la aplicación del principio de «quien contamina paga» como condición para la concesión de la financiación de la UE. Deberían aplicar las disposiciones de los programas de ayudas estatales acordados con la Comisión e incorporar una cláusula de reembolso en todas las decisiones de concesión destinadas a proyectos de regeneración que les permita volver a evaluar el rendimiento financiero de los proyectos en función de su evolución a lo largo de un plazo mayor (por ejemplo, de quince años) para poder recuperar parcialmente o en su totalidad la subvención en aquellos proyectos que generen más beneficios de lo previsto. La Comisión debería supervisar la aplicación de estas cláusulas de reembolso;
- d) la Comisión proponga, en cooperación con los Estados miembros y basándose en pruebas científicas y en las mejores prácticas, normas europeas para definir los lugares contaminados y la importancia de los riesgos que entrañan para el medio ambiente y para la salud, así como una metodología para el establecimiento de normas de rehabilitación específicas para cada emplazamiento que tengan en cuenta el uso al que se destinará. Debería asimismo fomentar la aplicación de un enfoque de desarrollo integrado exigiendo que los proyectos de regeneración de antiguas zonas industriales cofinanciados se incluyan en un plan de desarrollo integrado;
- e) la Comisión y los Estados miembros apoyen la aplicación de las mejores prácticas en la regeneración de antiguas zonas industriales y otorguen preferencia a esta regeneración frente al uso de áreas no urbanizadas.



Fotografía 1: Renovación y conversión de una torre icónica del centro de la ciudad situada en una central eléctrica degradada que se transformará en un centro artístico y cultural (Łódź, Polonia)

INTRODUCCIÓN

ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES DE LA UE

1. En los últimos decenios han quedado disponibles cada vez más emplazamientos industriales y militares degradados, las llamadas antiguas zonas industriales. Se calcula que su número en Europa oscila entre unos pocos centenares en los Estados miembros pequeños con poca herencia industrial y cientos de miles en los Estados miembros más grandes con un rico pasado industrial¹. Estos emplazamientos se encuentran a menudo en regiones y zonas urbanas que atraviesan una situación de decadencia económica y social. La regeneración de antiguas zonas industriales y militares tiene importantes repercusiones medioambientales, económicas y sociales.



Fotografía 2: Tubería para la inyección de productos de limpieza en terrenos contaminados de una acería (Dunaujvaros, Hungría)

2. Muchas antiguas zonas industriales están contaminadas, y la limpieza de este legado requerirá un esfuerzo concertado en las próximas décadas. La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) calcula que el número de emplazamientos contaminados es de 250 000, y el de lugares potencialmente contaminados, donde es necesario llevar a cabo una investigación para establecer si es necesaria la rehabilitación, de 3 millones. En el 70 % de los casos aproximadamente, la contaminación se debe a una utilización del terreno con fines militares o industriales².

¹ Cabernet (2006), *Sustainable Brownfield Regeneration* (a partir de datos recopilados por los Estados miembros desde finales de la década de 1990 hasta principios de la década de 2000).

² AEMA (2007), *Progress in management of contaminated sites* (CSI 015). Otras fuentes de contaminación son las actividades agrícolas y de vertido de residuos.

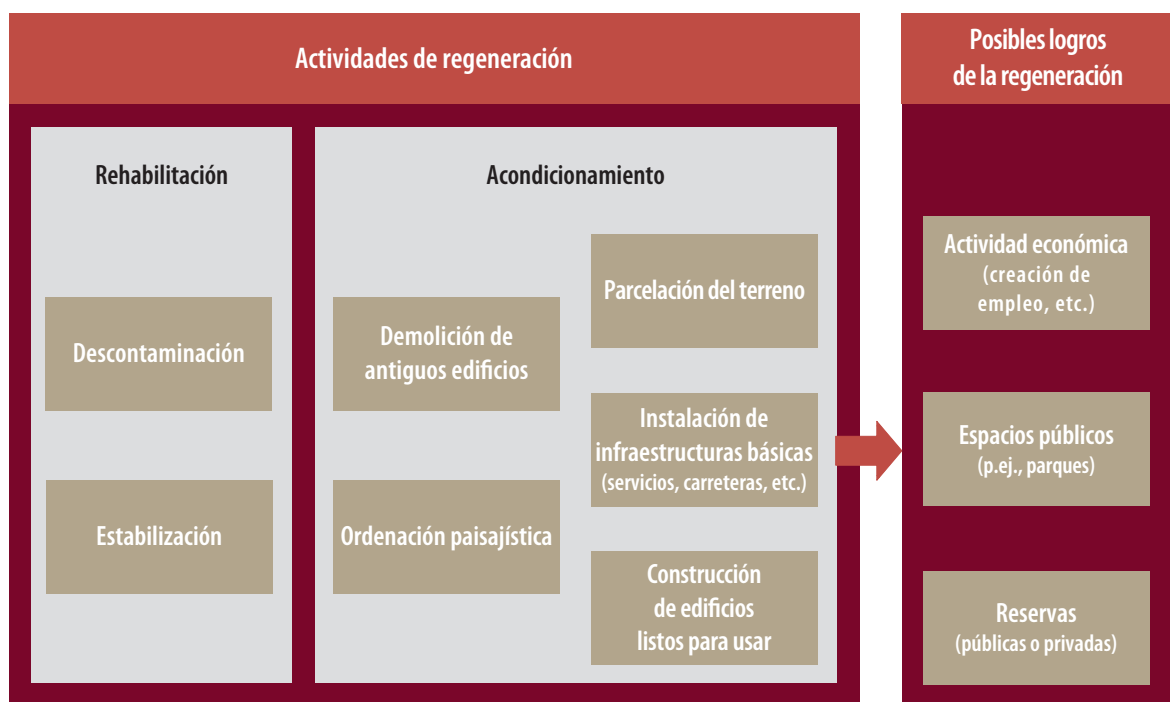
3. La regeneración de las antiguas zonas industriales puede obtener diferentes logros: actividades económicas, espacios públicos o reservas territoriales. En el caso de las actividades económicas, el acondicionamiento consiste en la construcción de edificaciones o en la preparación de parcelas para venderlas a inversores. Esto lo puede llevar a cabo un promotor público o privado. Se prevé que solo las actividades económicas creen empleos (véase el **gráfico 1**).

INTERVENCIONES DE LA UE PARA LA REGENERACIÓN DE ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES Y MILITARES

4. La regeneración se considera una dimensión de la política medioambiental y de desarrollo territorial en los Estados miembros.

GRÁFICO 1

ACTIVIDADES DE REGENERACIÓN DE ZONAS INDUSTRIALES Y MILITARES Y POSIBLES LOGROS



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

5. Las directivas medioambientales de la UE cobran especial relevancia cuando existe un problema de contaminación en un emplazamiento, y su objetivo es prevenir la contaminación³ y gestionar y controlar las aguas superficiales y subterráneas⁴.
6. La política de cohesión fomenta un enfoque de desarrollo integrado y la reutilización de las antiguas zonas industriales en lugar del uso de áreas no urbanizadas⁵.



Fotografía 3: Preparación de nuevas estructuras en una antigua central eléctrica (Łódź, Polonia)

³ Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, (DO L 24 de 29.1.2008, p. 8) por la que se deroga la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación (DO L 257 de 10.10.1996, p. 26), sustituida por la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17) y la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (Directiva DRM) (DO L 143 de 30.4.2004, p. 56).

⁴ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1) y Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (DO L 372 de 27.12.2006, p. 19).

⁵ Decisión 2006/702/CE del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión (DO L 291 de 21.10.2006, p. 11); COM(2004) 60 final – Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano; COM(1999) 344 final – Los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión: Directrices para los programas del período 2000-2006; Orientaciones de la Comisión para la iniciativa europea URBAN II, aprobadas el 28 de abril de 2000.

MEDIDAS ESTRUCTURALES DE LA UE QUE COFINANCIAN LA REGENERACIÓN DE ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES

7. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión pueden cofinanciar la regeneración de antiguas zonas industriales en las regiones subvencionables de los Estados miembros. En lo sucesivo, se hará referencia a ambos fondos con el término «medidas estructurales». Las ayudas sufragan hasta el 85 % del gasto subvencionable de los proyectos⁶.
8. En el **cuadro 1** figura la financiación total asignada a la regeneración de antiguas zonas industriales en los dos períodos que cubre la fiscalización y una relación de los principales Estados miembros beneficiarios. En el **anexo I** se ofrece un desglose completo por Estado miembro.
9. Los proyectos cofinanciados estaban relacionados con diferentes actividades de regeneración:
- rehabilitación de terreno inestable y contaminado (véanse las **fotografías 2 y 9**);
 - acondicionamiento de parajes⁷ (véase la **fotografía 7**);
 - regeneración completa de antiguas zonas industriales contaminadas mediante la combinación de medidas de rehabilitación y acondicionamiento (véanse las **fotografías 1, 3, 4, 5, 6, 8 y 10**).

⁶ Desde 2007, los Estados miembros podían invertir parte de sus dotaciones con cargo a las medidas estructurales de la UE en los fondos de rotación Jessica, para contribuir a reciclar los recursos financieros y acelerar la inversión en las zonas urbanas de Europa. En el momento de la fiscalización, dichos fondos se encontraban en las fases iniciales de su creación y muy pocos se dedicaban a la regeneración de antiguas zonas industriales.

⁷ Los desarrollos residenciales no eran subvencionables con la ayuda financiera del FEDER y del Fondo de Cohesión en los períodos de programación auditados.

CUADRO 1

FINANCIACIÓN ASIGNADA PARA LA REGENERACIÓN DE ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES Y PRINCIPALES ESTADOS MIEMBROS BENEFICIARIOS

	2000-2006	2007-2013
Financiación asignada	2 300 millones de euros	3 400 millones de euros
Principales beneficiarios	Alemania, Reino Unido, Francia	Hungría, República Checa, Alemania, Rumanía, Italia, Polonia

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos recabados por la Comisión.

10. Los proyectos cofinanciados constituyen una parte de los programas operativos que se ejecuta mediante gestión compartida, pero la Comisión asume la máxima responsabilidad de ejecución del presupuesto de la UE⁸, concretamente:

- a) la Comisión negocia y aprueba los programas propuestos por los Estados miembros, y asigna los recursos;
- b) los Estados miembros o las regiones gestionan los programas y los ejecutan mediante la selección de proyectos, su control y evaluación;
- c) la Comisión se encarga del seguimiento de los programas, compromete y paga los gastos aprobados y verifica los sistemas de control.

11. Durante el período de programación 2000-2006, la Comisión aplicó un procedimiento de aprobación específico para proyectos del Fondo de Cohesión y grandes proyectos (proyectos cuyo coste total sobrepasaba los 50 millones de euros) del FEDER. En el período de programación 2007-2013, solo requieren la aprobación de la Comisión los proyectos con un coste superior a 50 millones de euros⁹.

12. Dos direcciones generales de la Comisión desempeñan un importante papel en la regeneración de zonas industriales y militares:

- o la Dirección General de Política Regional y Urbana es responsable del presupuesto de la UE en el ámbito de la política regional, a través de la cual se cofinancia la regeneración de zonas industriales y militares;
- o la Dirección General de Medio Ambiente se encarga de la política medioambiental de la UE. Supervisa la ejecución y consecución de objetivos específicos de las directivas relevantes, y recibe consultas de la Dirección General de Política Regional y Urbana sobre la calidad de las propuestas de los programas operativos y de los grandes proyectos¹⁰.

⁸ Artículo 17, apartado 1, del TUE, y artículo 317 del TFUE.

⁹ Desde el 1 de enero de 2007 al 25 de junio de 2010, el importe era de 25 millones de euros en los proyectos medioambientales.

¹⁰ Durante el período de programación 2000-2006, la Dirección General de Medio Ambiente también recibió consultas de la Dirección General de Política Regional y Urbana sobre las solicitudes de ayuda al Fondo de Cohesión.

ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

13. El objetivo principal de la fiscalización era evaluar si las medidas estructurales de la UE han apoyado de forma satisfactoria la regeneración de antiguas zonas industriales y militares.

14. El Tribunal evaluó si:

- los proyectos de regeneración cofinanciados por la UE lograron sus objetivos;
- la ayuda de la UE para la regeneración de zonas industriales y militares se ha encauzado con arreglo a unos criterios sólidos;
- los resultados se han logrado con el menor coste para el presupuesto de la UE.

15. La fiscalización se llevó a cabo de marzo a diciembre de 2011 en la Comisión y en los cinco Estados miembros en los que se concentró la mayor parte del gasto de los proyectos financiados durante los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013: Alemania, Reino Unido, Hungría, Polonia y República Checa.

16. Se examinó una muestra de veintisiete proyectos financiados por el FEDER o por el Fondo de Cohesión, con un valor total de 231 millones de euros de cofinanciación de la UE (véase el **anexo II**):

- cuatro de los veintisiete proyectos consistieron únicamente en acciones de rehabilitación; seis, en acciones de acondicionamiento, y diecisiete, en acciones de rehabilitación y acondicionamiento;
- veintitrés de los veintisiete proyectos tenían como objetivo la creación de empleo;
- en la muestra solo se incluyeron proyectos finalizados del período 2000-2006 (veintidós proyectos), mientras que en el período 2007-2013 se incluyeron proyectos en curso (cinco proyectos)¹¹;
- veintidós proyectos del FEDER incluidos en la muestra fueron aprobados por las autoridades de gestión en los Estados miembros, mientras que los otros cinco (cuatro grandes proyectos del FEDER y un proyecto del Fondo de Cohesión) también recibieron la aprobación de la Comisión.

¹¹ En general, la ejecución de un proyecto dura varios años. Este es el motivo por el que, para el período de programación 2000-2006, se tuvieron que elegir proyectos finalizados; en este período Alemania y el Reino Unido fueron los principales beneficiarios y fueron seleccionados para la auditoría.



Fotografía 4: Construcción de instalaciones para carreteras y servicios en el escorial de una antigua mina de carbón (Jaworzno, Polonia)

- 17.** Los expedientes de los proyectos fueron examinados en los locales de la Comisión, de la autoridad de gestión del programa operativo correspondiente y de los beneficiarios. El equipo de la auditoría entrevistó a representantes de la Comisión, a las autoridades regionales y locales competentes en desarrollo territorial y a las empresas públicas o privadas responsables del diseño y de la ejecución de los proyectos seleccionados de rehabilitación y acondicionamiento.

OBSERVACIONES

¿HAN LOGRADO SUS OBJETIVOS LOS PROYECTOS DE REGENERACIÓN COFINANCIADOS POR LA UE?

- 18.** Los logros de la regeneración se pueden medir con indicadores de realizaciones, que reflejan la ejecución de aspectos físicos, y con indicadores de resultados, que deben reflejar en qué medida se han satisfecho las necesidades a las que respondía el proyecto¹².
- 19.** Existe la concepción general de que la aplicación de una serie de buenas prácticas¹³ tiene una repercusión positiva en la sostenibilidad de un emplazamiento regenerado y en sus logros a largo plazo. Estas prácticas son, entre otras:
- o la certificación de los trabajos de descontaminación por una autoridad competente o un organismo acreditado;
 - o el cumplimiento de las normas de ordenación territorial de la región;
 - o la existencia de un plan de desarrollo integrado destinado a sectores económicos concretos y a pequeñas y medianas empresas (PYME) más adecuado a las características socioeconómicas de la zona que tenga en cuenta ámbitos concretos de conocimiento, habilidades disponibles y vínculos con las instituciones académicas o de investigación locales; estos planes también deberían establecer infraestructuras residenciales, de transporte y de ocio para mejorar el atractivo de la zona y la creación de empleo para la comunidad local;
 - o una dotación adecuada de servicios en el emplazamiento (acceso por carretera, transporte público, electricidad y agua, saneamientos, conexión de banda ancha, etc.).
- 20.** Las actividades de regeneración que el promotor se compromete a llevar a cabo pueden considerarse endógenas porque, en principio, son factores que quedan dentro de su esfera directa de influencia. No obstante, existen otros muchos factores, como las condiciones económicas generales¹⁴, que influyen de manera decisiva en la obtención de resultados. Estos factores exógenos no se encuentran necesariamente en la esfera de influencia directa del promotor.

¹² Algunos ejemplos de indicadores son: los niveles de concentración de contaminantes tras la rehabilitación, las hectáreas de terreno regenerado, el espacio construido por el promotor, el espacio construido por los inversores tras la finalización del proyecto, la ocupación de parcelas y edificios habilitados y el número de empleos acomodados por las empresas alojadas en el lugar. *Fuente:* Documentos de trabajo metodológicos de la Dirección General de Política Regional y Urbana sobre los Indicadores de seguimiento y evaluación: «Documento de trabajo nº 3» para el período de programación 2000-2006 y «Documento de trabajo nº 2» para el período de programación 2007-2013. *Rescue-Administrative Tools and Incentives for Sustainable Brownfield Regeneration*, Quinto Programa Marco de Investigación de la UE, Acción 4, julio de 2005.

¹³ Tal y como defienden reconocidos líderes en la materia, especialmente el Banco Mundial, Cabernet y Nicole.

¹⁴ Estos también pueden incluir otros factores relativos a la región en que se encuentra el emplazamiento, como las condiciones del mercado laboral.

21. El Tribunal examinó si en los proyectos de la muestra:

- a) los trabajos de descontaminación habían sido certificados por una autoridad competente, siempre que dichos trabajos fueran necesarias;
- b) los proyectos habían logrado sus objetivos, en particular la creación de empleo cuando este era un objetivo;
- c) los proyectos demostraron mejores prácticas que contribuyeran a la sostenibilidad de sus resultados.



Fotografía 5: Parque municipal en el emplazamiento de una antigua fábrica de baterías donde se llevaron a cabo labores de descontaminación y se construyeron instalaciones para el parque (Marcali, Hungría)

LOS RESULTADOS DE LA REHABILITACIÓN NO SIEMPRE SE CERTIFICAN DE FORMA ADECUADA

- 22.** La certificación de los resultados obtenidos de la descontaminación y estabilización de terrenos constituye un factor clave para garantizar la ausencia de riesgos para el medio ambiente y la salud, especialmente a los posibles inversores, y también una buena práctica que contribuye a la sostenibilidad del emplazamiento regenerado.
- 23.** En el momento de la fiscalización se habían completado los trabajos de diecisiete de los veintiún proyectos auditados que incluían alguna rehabilitación:
- en nueve de los proyectos finalizados, los trabajos fueron supervisados o certificados por la autoridad medioambiental o minera de la región;
 - en los ocho proyectos restantes dicha autoridad no realizó supervisión ni certificación alguna.
- 24.** La identificación de lugares contaminados, la determinación de objetivos de rehabilitación y el seguimiento se gestionan en los Estados miembros. Existen grandes diferencias entre los valores de evaluación de la contaminación del suelo en cada país¹⁵, en particular en el nivel y el número de contaminantes controlados. No existen normas europeas sobre niveles que definan si un lugar constituye un riesgo importante para la salud de las personas y para el suelo o el agua. Si bien los Estados miembros visitados cuentan con sus propias metodologías para establecer los valores de rehabilitación que se han de alcanzar, la UE carece de una metodología estándar. Tampoco existen procedimientos europeos aplicables a los controles para verificar la correcta ejecución de los trabajos de rehabilitación.
- 25.** La propuesta de Directiva de la Comisión por la que se establece un marco para la protección del suelo¹⁶ establece que los Estados miembros den identificar los terrenos contaminados en su territorio, poner en marcha un método para determinar si un terreno está contaminado y asegurarse de que se rehabilitan estos terrenos¹⁷. Esta propuesta aún se está debatiendo en el Consejo. Varios expertos estiman que la armonización tendrá una repercusión positiva.

¹⁵ Los valores de exclusión del suelo son normas de calidad genéricas adoptadas en muchos países para regular la gestión del terreno contaminado. Normalmente tienen la forma de umbrales de concentración (mg/kg de suelo-peso en seco) de contaminantes en el suelo, por encima de los cuales se recomienda o se obliga a llevar a cabo determinadas actuaciones. Véase «*Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonisation*», Informes científicos y técnicos del JRC (Centro Común de Investigación), EUR 22805 EN-2007.

¹⁶ COM(2006) 232 final, de 22 de septiembre de 2006: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la protección del suelo y se modifica la Directiva 2004/35/CE.

¹⁷ Además, la versión de trabajo actual de la propuesta, modificada por el Grupo de trabajo sobre el medio ambiente del Consejo (Documento 6124/1/10 REV 1, de 4 de marzo de 2010), prevé que la Comisión adopte actos delegados sobre elementos técnicos comunes para evaluar los riesgos de contaminación del suelo.

LA MAYORÍA DE LOS PROYECTOS LOGRARON SUS OBJETIVOS EN CUANTO A REALIZACIONES FÍSICAS, PERO EN MUCHOS CASOS AÚN NO SE HA PRODUCIDO LA OCUPACIÓN PREVISTA DEL TERRENO Y LOS EDIFICIOS REHABILITADOS

- 26.** Veintidós de los veintisiete proyectos revisados para la auditoría ya se habían completado. De estos veintidós proyectos finalizados:
- dieciocho lograron plenamente sus objetivos de demolición, limpieza del terreno, ordenación paisajística, instalación de infraestructuras básicas y construcción de edificaciones por el promotor;
 - cuatro lograron entre el 90 % y el 100 % de los resultados previstos.
- 27.** A mediados de 2011, en los trece proyectos auditados en los que el promotor preparaba parcelas para su venta a posibles inversores (véase el apartado 3), la tasa media de construcción de edificaciones industriales y oficinas en ellas era solo del 25 %¹⁸, y la tasa de ocupación de las edificaciones era del 89 %.
- 28.** En cinco proyectos, los promotores habían erigido edificios listos para ser ocupados con una tasa media de ocupación del 76 %.
- 29.** Los desarrollos con un usuario final determinado, tales como proyectos industriales o parques tecnológicos proyectados antes del comienzo del proyecto de regeneración registraban una tasa de ocupación superior a la de otros desarrollos destinados a cualquier usuario potencial. Estos desarrollos dependen más de la situación económica general y de la disponibilidad de financiación pública (véanse el **recuadro 1** y la **fotografía 6**).

¹⁸ El promotor ya había vendido un 10 % adicional de las parcelas a la venta, pero aún no había empezado a edificar.



Fotografía 6: Oficinas listas para ser ocupadas construidas en el emplazamiento de una antigua fábrica de productos químicos (Widnes, Reino Unido)

RECUADRO 1

EJEMPLO DE DESARROLLO DESTINADO AL ARRENDAMIENTO A POSIBLES USUARIOS

Las obras en el antiguo puerto industrial de Barrow-in-Furness (Reino Unido) consistían en la regeneración de 23 hectáreas para el desarrollo de un parque empresarial destinado a pequeñas y medianas empresas. Las obras se pararon en 2010 porque no podía disponerse de los fondos nacionales para finalizar el desarrollo en ausencia de un compromiso de usuario final industrial o comercial público o privado. En el momento de la visita de inspección aún no se habían construido edificios en el emplazamiento.

30. En los proyectos examinados durante la fiscalización, la proporción relativamente baja de construcción en suelo habilitado de antiguas zonas industriales regeneradas obedecía a varios factores, entre ellos, la recesión económica iniciada en 2008, además de los siguientes:

- o la aprobación de algunos proyectos de regeneración sin un análisis de mercado bien fundado que justificara las nuevas infraestructuras industriales y de oficinas (véase el **recuadro 2**);
- o en los casos en los que se había efectuado un análisis de mercado, no se tuvieron suficientemente en cuenta sus conclusiones, sobre todo en cuanto al riesgo de competencia entre varios emplazamientos de la misma zona o a la inadecuación de los desarrollos a las condiciones socioeconómicas locales (véase el **recuadro 3**).

RECUADRO 2

EJEMPLOS DE EMPLAZAMIENTOS REGENERADOS EN LOS QUE NO HA SURGIDO LA ACTIVIDAD COMERCIAL PREVISTA

En la antigua refinería de petróleo de Braunsbedra (Alemania) (regeneración iniciada en 2002), los inversores adquirieron el 50 % de la superficie total habilitada, mientras que en la antigua fundición de Halle (Alemania) (regeneración iniciada en 2003), adquirieron el 11 %. En ambos casos, cuando se adoptó la decisión inicial de conceder la ayuda, se exigió al promotor que demostrara que ya había recibido solicitudes de inversores relativas a una parte importante de la superficie regenerada. Sin embargo, la autoridad de gestión aceptó las afirmaciones del promotor sobre dichas solicitudes pese a no haber establecido criterios precisos para verificar esta condición previa.

RECUADRO 3

EJEMPLOS DE PROYECTOS EN LOS QUE NO SE PRESTÓ LA SUFICIENTE ATENCIÓN A LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE MERCADO

En el proyecto de la antigua fundición de Barnsley (Reino Unido) figuraba la construcción de una torre de oficinas de 10 750 metros cuadrados de superficie. El proyecto fue aprobado aunque el análisis de mercado advertía de la falta de salida comercial para el tipo de edificio propuesto. La construcción concluyó al final de 2008, pero resultó difícil alquilar el espacio de oficinas. En agosto de 2010, el promotor vendió el edificio a la autoridad local. En marzo de 2011 solo estaban ocupadas dos de las seis plantas disponibles.

En la antigua acería de Dortmund (Alemania), las obras consistían en el desarrollo de un parque tecnológico y otros equipamientos. La documentación del proyecto presentada a la autoridad de gestión y a la Comisión para su valoración inicial ponía de manifiesto problemas como la distancia a una universidad, la competencia con otras ubicaciones empresariales de la ciudad y la gran importancia concedida a las tecnologías de la información y de los microsistemas, cuando el crecimiento de ambas se había ralentizado. Las parcelas se habilitaron y prepararon paulatinamente para la construcción entre 2005 y 2008. Sin embargo, la compra y construcción de edificios de oficinas avanzó a un ritmo más lento del previsto. A mediados de 2011 solo se había vendido el 22 % de la superficie disponible.

LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS HAN CREADO MENOS EMPLEOS DE LO PREVISTO

- 31.** Veintitrés de los veintisiete proyectos evaluados en la fiscalización tenían como objetivo la creación de empleo, y se disponía de datos de diez de ellos. En el momento de la fiscalización, el índice de creación de empleo era inferior al previsto, entre otras cosas, porque:
- la plena consecución de la meta de creación de empleo era un objetivo a largo plazo;
 - se produjeron retrasos en la construcción de edificios (véanse los apartados 20 y 27);
 - la actividad económica desarrollada en el lugar generó menos empleo de lo esperado.

TODOS LOS PROYECTOS CONTABAN CON CARACTERÍSTICAS CLAVE QUE FAVORECÍAN SU SOSTENIBILIDAD

- 32.** Todos los proyectos de regeneración de antiguas zonas industriales examinados por el Tribunal contaban con alguna de las características clave consideradas mejores prácticas para garantizar la sostenibilidad de los lugares y los resultados a largo plazo:
- todos los lugares se habilitaron con arreglo al uso del terreno establecido en los documentos de ordenación territorial, y contaban con infraestructuras adecuadas de transporte, saneamiento y tecnología de la información y la comunicación;
 - algunos están estratégicamente situados y cuentan con una red de transporte trimodal (por carretera, ferrocarril y vías navegables);
 - las nuevas edificaciones cumplen las normas medioambientales.
- 33.** Dieciocho de los veintisiete proyectos formaban parte de un plan de desarrollo integrado para la localidad o la zona económica. El Tribunal constató que, incluso en los casos en que existía un enfoque integrado, los proyectos fiscalizados tenían escasa repercusión en el empleo y en las oportunidades de formación de las comunidades locales. Esto se debía a que muchos proyectos seleccionados para la auditoría estaban orientados a las actividades de alta tecnología y buscaban un impacto en el entorno urbano o regional más que en el ámbito local. En algunos Estados miembros, las autoridades regionales eran conscientes de la baja repercusión prevista en las comunidades locales y promovieron planes para que estas aprovecharan la regeneración incorporando, por ejemplo, espacios públicos como parques, zonas culturales e instalaciones deportivas y ayudando a la población local a obtener empleos menos especializados y a desarrollar actividades de hostelería.

34. En el **recuadro 4** se presentan ejemplos de aplicación especialmente adecuada de las condiciones de sostenibilidad.

¹⁹ Según reconocidos líderes en la materia, especialmente el Banco Mundial, Cabernet y Nicole.

¿SE HA ENCAUZADO CON ARREGLO A CRITERIOS SÓLIDOS LA AYUDA DE LA UE DESTINADA A LA REGENERACIÓN DE ZONAS INDUSTRIALES Y MILITARES?

35. La regeneración satisfactoria de zonas industriales y militares requiere la aplicación de una estrategia basada en principios de ordenación y en un buen conocimiento de los problemas y amenazas medioambientales, económicos y sociales que deben afrontarse, pues solo así se podrá fijar un orden prioritario para las acciones. Los principios básicos de ordenamiento son¹⁹:

- preferir las antiguas zonas industriales a los terrenos no urbanizados;
- usar provisionalmente como espacio urbano no construido los lugares regenerados a la espera de su uso final para evitar el acondicionamiento de antiguas zonas industriales para actividades inadecuadas.

RECUADRO 4

EJEMPLOS DE APLICACIÓN ESPECIALMENTE ADECUADA DE LAS CONDICIONES DE SOSTENIBILIDAD

La antigua acería I de Duisburgo (Alemania) fue habilitada y dotada de las infraestructuras básicas para su uso como centro logístico trimodal. A mediados de 2011, la zona habilitada estaba ocupada casi en su totalidad por varias empresas de contenedores y almacenaje. La urbanización del emplazamiento, compatible con una agrupación prioritaria de empresas (del sector logístico), se encontraba en la ribera de un río navegable. El puerto también contaba con proyectos de cooperación e investigación con universidades e institutos de investigación en el campo de la logística.

En la antigua forja de aceros y metales de Pilsen (República Checa) se ha construido una zona industrial con el apoyo del FEDER. El lugar está dedicado a una agrupación específica (fabricación metalúrgica) para el que la ciudad ofrece importantes ventajas y se complementa con otras inversiones, especialmente la ampliación de la red de carreteras y las conexiones ferroviarias. Las empresas allí ubicadas colaboran estrechamente con una red de centros de investigación, escuelas profesionales especializadas, escuelas de enseñanza secundaria y un centro científico para niños.

36. El Tribunal evaluó si:

- los Estados miembros cuentan con estrategias nacionales, regionales o locales para la regeneración de antiguas zonas industriales basadas en buenas prácticas de ordenamiento y en registros de antiguas zonas industriales en los que figure una descripción de los problemas y las amenazas que plantean estos terrenos;
- los fondos de la UE fomentan la aplicación de las mejores prácticas.

TODOS LOS ESTADOS MIEMBROS TIENEN UNA POLÍTICA DE REGENERACIÓN DE ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES BASADA EN PRINCIPIOS RECONOCIDOS...

37. En todos los Estados miembros visitados, la política de antiguas zonas industriales se aplica principalmente mediante instrumentos de ordenamiento local que promueven la aplicación de determinados principios fundamentales y mejores prácticas.

38. Para fomentar la regeneración de antiguas zonas industriales en lugar de desarrollar áreas no urbanizadas hay que inhibir o evitar los proyectos de desarrollo de este tipo de áreas y facilitar terrenos baldíos para su desarrollo. Existen varios instrumentos:

- se pueden designar nuevas zonas urbanizables modificando el plan de ordenación territorial solo si las superficies previamente urbanizadas no se pueden utilizar y existe una necesidad demostrable de dichas zonas nuevas;
- las autoridades locales están facultadas para expropiar antiguas zonas industriales;
- cada desarrollo específico ha de contar con su correspondiente licencia. Las licencias establecen las condiciones para realizar el estudio del suelo y, en su caso, la rehabilitación de las antiguas zonas industriales.

39. En los Estados miembros visitados en la fiscalización rara vez se da el uso provisional como espacio urbano no construido de antiguas zonas industriales. Sin embargo:

- el Gobierno del Reino Unido tuvo en cuenta este principio en sus recomendaciones de marzo de 2008²⁰: el uso provisional como espacio urbano no construido de las antiguas zonas industriales se debe fomentar cuando estas no son aptas para otros usos, como instrumento para atajar el deterioro visual y económico asociado a estos lugares;
- en Alemania, según la opinión del BBSR²¹, las antiguas zonas industriales deben ser regeneradas en mayor medida para usos recreativos o naturales, al menos de modo provisional y, en menor medida, para actividades económicas; las encuestas periódicas llevadas a cabo por el BBSR revelan que, aunque se regenera una importante superficie de antiguas zonas industriales, la disponibilidad de estos lugares aumenta por el hecho de que el número y la superficie de los lugares que caen en desuso es mayor que el número y la superficie de los que se regeneran²².

40. En todos los Estados miembros visitados, la regeneración de antiguas zonas industriales tropieza frecuentemente con varios obstáculos:

- la falta de recursos financieros de los organismos públicos responsables de la rehabilitación o regeneración de las antiguas zonas industriales;
- la falta de estrategias regionales basadas en información suficiente, como registros de las antiguas zonas industriales existentes, y un sistema que fomente el uso de fondos nacionales y europeos para las zonas de máxima prioridad;
- las dificultades para determinar la propiedad del terreno y la responsabilidad de la rehabilitación;
- en los lugares en que las antiguas zonas industriales son de propiedad privada, es posible que los agentes públicos y privados no tengan el mismo interés en la regeneración del emplazamiento.

41. En los cinco Estados miembros visitados, solo el Reino Unido (en Inglaterra) establece metas cuantificadas sobre la superficie baldía que debe ser regenerada. Desde el año 2000, las normas de ordenación contienen metas para la reutilización de las antiguas zonas industriales en general (el 17 % de la superficie actual para 2010) y para la construcción de viviendas en particular (el 60 % del total de viviendas nuevas tenía que construirse en antiguas zonas industriales para 2008), aunque no se fijaron metas de reutilización de antiguas zonas industriales para la instalación de parques industriales o empresariales. Estas metas se han alcanzado en gran medida²³.

²⁰ *Securing the Future Supply of Brownfield Land: Government Response to English Partnerships' Recommendations on the National Brownfield Strategy*, Communities and Local Government, Londres, 4 de marzo de 2008.

²¹ Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (instituto federal para la investigación sobre edificación, urbanismo y desarrollo territorial).

²² En Alemania, los tipos de nuevos usos previstos para las antiguas zonas industriales (2006) son: naturaleza (19 %), vivienda (19 %) e industria o comercio (62 %). Según los investigadores del BBSR, una división más realista sería: naturaleza (70 %), vivienda (20 %) e industria o comercio (10 %). Dr. Fabian Dosch, BBSR, Bonn. Sesión 14 Refina. Stuttgart, 26 de abril de 2007.

²³ Entre 2002 y 2009, la superficie baldía ha descendido en Inglaterra en un 20,4 %, pasando de 40 714 a 33 390 hectáreas. En 2009, el 77 % de las viviendas se construían sobre antiguas zonas industriales. Fuente: *Trends in previously developed land and housing stock by Government Office Region (2002, 2009)*. Homes and Communities Agency.

- 42.** En Alemania, las normas de ordenación territorial y medio ambiente no definen objetivos propiamente dichos para la regeneración de antiguas zonas industriales. No obstante, entre los objetivos de la Estrategia federal sobre sostenibilidad, aprobada en 2002, figura la reducción del consumo de áreas no urbanizadas adicionales, que deberá pasar de 129 hectáreas al día en el período 1993-1996 a 30 hectáreas al día en 2020. Estadísticas recientes²⁴ revelan un acusado descenso en el consumo de terreno en Alemania desde 2006. El consumo medio en el período 2007-2010 fue de 87 hectáreas al día.

²⁴ *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland Indikatorenbericht 2012*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2012.

...PERO LA FALTA DE REGISTROS COMPLETOS Y CORRECTOS DE ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES QUE TAMBIÉN ABARQUEN LOS EMPLAZAMIENTOS CONTAMINADOS COMPLICA EL ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES

- 43.** En los Estados miembros visitados se adoptaron medidas para crear registros locales, regionales o nacionales de antiguas zonas industriales. Estos registros ofrecen datos sobre la situación de las antiguas zonas industriales, pero están incompletos, no se pueden interconectar o no contienen información que permita establecer prioridades entre los emplazamientos para la intervención pública (véase el **recuadro 5**).

RECUADRO 5

EJEMPLOS DE MEDIDAS ADOPTADAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS VISITADOS PARA CREAR REGISTROS DE ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES

En la República Checa se estableció una base de datos nacional de antiguas zonas industriales a raíz de un estudio llevado a cabo entre 2005 y 2007 que identificó 2 355 de ellas en una superficie de 10 326 hectáreas²⁵, pero solo contiene datos sobre emplazamientos cuyo propietario consiente en publicar la información, y no abarca los emplazamientos situados en Praga. Otra base de datos abarca antiguas zonas industriales de todas las regiones, pero solo aquellas de propiedad mayoritariamente municipal (375 emplazamientos).

En Polonia no existe un registro nacional de antiguas zonas industriales. Se dispone de algunos datos regionales o locales, pero no son comparables al no existir una metodología uniforme de recopilación y presentación de los datos. A partir de 2005 se realizó un inventario piloto de antiguas zonas industriales en tres regiones. No obstante, la elaboración del inventario nacional de antiguas zonas industriales se abandonó en esta primera fase.

²⁵ Según los expertos, una cifra más realista de la superficie total de antiguas zonas industriales en la República Checa sería de entre 27 000 y 38 000 hectáreas.

- 44.** En los cinco Estados miembros visitados se recopila información sobre lugares contaminados y potencialmente contaminados. No obstante, los registros nunca abarcan todos los emplazamientos afectados, y solo la República Checa y en Hungría cuentan con información necesaria para establecer prioridades (véase el **recuadro 6**).

²⁶ Para ser admisibles, los proyectos debían estar situados en una ciudad de más de 5 000 habitantes, cubrir una antigua zona industrial de más de 40 hectáreas y cumplir al menos tres de ocho criterios socioeconómicos.

ES POSIBLE HACER MÁS POR FOMENTAR LAS MEJORES PRÁCTICAS DE REGENERACIÓN

- 45.** Aunque la reglamentación de los Fondos Estructurales no define normas específicas para fomentar aspectos concretos de las mejores prácticas en la regeneración de antiguas zonas industriales. El Tribunal constató que los Estados miembros han tomado varias iniciativas:
- dos Estados miembros otorgan prioridad a antiguas zonas industriales con respecto a los proyectos de áreas no urbanizadas en el proceso de selección para la concesión de subvenciones;
 - en el programa operativo para Polonia se exige un plan de desarrollo territorial integrado como requisito previo para obtener la financiación de la UE;
 - en Hungría, un criterio de selección específico era la medida en que los proyectos trataban de paliar la degradación social y económica constituía²⁶.

RECUADRO 6

EJEMPLOS DE LOS REGISTROS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LUGARES CONTAMINADOS O POTENCIALMENTE CONTAMINADOS

En Inglaterra y Gales, la agencia medioambiental lleva un registro que abarca exclusivamente los emplazamientos especiales de alto riesgo (treinta y tres a mediados de 2011) que no se ha actualizado desde el 31 de marzo de 2007. Las autoridades locales llevan registros de otros lugares contaminados.

En la República Checa, la base de datos nacional de lugares contaminados y potencialmente contaminados del SEKM²⁷ incluye antiguas zonas industriales y militares, minas, vertederos, etc. A cada lugar se le asigna una prioridad: la categoría más urgente corresponde a emplazamientos que necesitan rehabilitación inmediata (130). Se está desarrollando una nueva base de datos de terrenos contaminados con el fin de unificar los datos de varias fuentes y actualizar la base de datos nacional vigente.

En Hungría existe un plan de rehabilitación de terrenos contaminados vigente desde 1996. Su objetivo principal es identificar los lugares contaminados y realizar la rehabilitación con el fin de evitar que la contaminación se extienda a la capa freática. La ejecución de este plan se basa en un registro de terrenos contaminados que constituyen un riesgo potencial para la calidad del agua. A cada lugar se le asigna una prioridad determinada según múltiples criterios medioambientales y de riesgo para la salud.

²⁷ System Evidence Kontaminovanych Mist (sistema de registros de lugares contaminados).

¿SE HAN LOGRADO RESULTADOS CON EL MENOR COSTE POSIBLE PARA EL PRESUPUESTO DE LA UE?

- 46.** La regeneración de antiguas zonas industriales constituye una fuente potencial de oportunidades rentables y, por tanto, puede ser realizada por inversores privados. En los proyectos solo marginalmente rentables es necesario repartir los riesgos y los costes entre los sectores público y privado, aunque podrá ser necesaria una inversión pública completa ante dificultades graves como contaminación significativa, mala ubicación o atonía del mercado inmobiliario. Al calcular la cuantía de la cofinanciación pública que deben recibir los proyectos de regeneración, es muy importante limitarla a la necesaria para ejecutar el proyecto: la contribución pública no deberá sobrepasar el déficit de financiación entre el coste de la inversión y los beneficios que se espera que esta genere²⁸.
- 47.** Con el fin de evaluar si los veintisiete proyectos de regeneración examinados podrían haberse realizado a un coste menor, sobre todo para el presupuesto de la UE, el Tribunal examinó si:
- o se había fijado un nivel adecuado de ayuda pública, incluida la contribución de la UE, utilizando el método del déficit de financiación, y si este se había valorado correctamente;
 - o el valor del emplazamiento afectado que se incluía en los costes del proyecto para la evaluación del déficit de financiación reflejaba el principio de «quien contamina paga», según el cual quienes contaminan deben asumir los costes de la rehabilitación de los emplazamientos que hayan dañado;
 - o se cumplieron las normas aplicables a las ayudas estatales destinadas a evitar la distorsión de la competencia;
 - o la decisión de concesión incluía un mecanismo de reembolso que se pudiera aplicar si el proyecto generaba más beneficios de lo previsto en la fecha en que se aprobó la concesión de la ayuda.

²⁸ Los costes y los ingresos están descontados para tomar en consideración el tiempo transcurrido entre los pagos en efectivo.

NO SIEMPRE SE EVALUÓ LA NECESIDAD DE AYUDA PÚBLICA, INCLUIDA LA FINANCIACIÓN DE LA UE, Y...

- 48.** En la fiscalización se examinaron veintisiete proyectos:
- en quince de ellos, el beneficiario llevó a cabo una evaluación del déficit de financiación a petición de la Comisión o de la autoridad de gestión;
 - en doce proyectos no se evaluó el déficit de financiación: en tres de ellos es razonable que no se realizara dicha evaluación porque no se esperaba que se generaran beneficios, bien porque solo abordaban la descontaminación, bien porque tenían como objetivo crear parques y reservas naturales. En estos casos se puede decir que el déficit de financiación es del 100 %. Sin embargo, en los nueve proyectos restantes no evaluó el déficit de financiación pese a que se preveía que los proyectos generaran beneficios por la venta o arrendamiento de parcelas y edificios rehabilitados (véase el **recuadro 7**). Si se hubiera analizado el déficit de financiación en estos nueve casos, la ayuda, incluidos los fondos de la UE, habría sido menos cuantiosa.

...CUANDO SE HAN REALIZADO EVALUACIONES DEL DÉFICIT DE FINANCIACIÓN, ESTAS PRESENTAN DEFICIENCIAS

- 49.** En los casos en que se evaluó el déficit de financiación se detectaron las siguientes deficiencias:
- en tres proyectos específicos cofinanciados que afectaban a una parte de una zona baldía más amplia, a pesar de que las medidas estructurales habían cofinanciado la infraestructura básica de la totalidad del terreno (en un proyecto diferente en el mismo período de programación, 2000-2006, o en el período anterior, 1994-1999), los beneficios obtenidos por el promotor del emplazamiento en su conjunto no se tuvieron en cuenta en la evaluación del déficit de financiación (véase el **recuadro 8**);
 - en cinco casos en los que el coste del terreno estaba incluido en los costes declarados²⁹, o bien faltaba un certificado de tasación independiente que estableciera el precio de mercado del terreno, o bien no era posible establecer cuál de los dos precios era más bajo: el de compra o el de mercado (véase el **recuadro 9**).

²⁹ Para poder ser incluido en los costes que sirven para calcular la cofinanciación de la UE, el coste del terreno solo se puede cargar hasta un máximo del 10 % de los costes totales del proyecto, con la condición de que haya un vínculo directo entre la compra del terreno y los objetivos del proyecto cofinanciado, y de que se obtenga un certificado de un tasador cualificado independiente u organismo oficial debidamente autorizado que confirme que el coste no sobrepasa el valor de mercado. Véase el Reglamento (CE) n° 448/2004, de 10 de marzo de 2004, que modifica el Reglamento (CE) n° 1685/2000 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1145/2003 (DO L 72 de 11.3.2004, p. 66).

RECUADRO 7

EJEMPLOS DE PROYECTOS ÍNTEGRAMENTE FINANCIADOS CON FONDOS PÚBLICOS Y CON POSIBILIDAD DE GENERAR BENEFICIOS, PERO CUYO DÉFICIT DE FINANCIACIÓN NO SE EVALUÓ

En la reserva pública de Halton (Reino Unido), la autoridad local preveía la construcción de un almacén que funcionara según las condiciones del mercado y que generara beneficios. El coste de su desarrollo —adquisición del terreno y ordenación paisajística— se financió en su totalidad con fondos públicos, el 29 % de los cuales fueron aportados por el FEDER. Sin embargo, no se llevó a cabo ningún análisis del déficit de financiación que tuviera en cuenta los futuros beneficios.

El desarrollo del antiguo proyecto de central nuclear de Arneburg (Alemania) (véase la *fotografía 7*) puede generar beneficios para el propietario privado porque el emplazamiento tiene la ventaja de contar con infraestructura de transporte trimodal y por tanto resulta atractivo para determinadas industrias; pese a ello, no se llevó a cabo una evaluación del déficit de financiación de este proyecto.

RECUADRO 8

EJEMPLO DE ANÁLISIS DEL DÉFICIT DE FINANCIACIÓN RELATIVO SOLO A UNA PARTE DEL EMPLAZAMIENTO

La antigua mina de carbón de Sheffield (Reino Unido) se está desarrollando por fases. En el período 2000-2006 se otorgó ayuda del FEDER para una segunda fase del desarrollo con el fin de construir varios edificios industriales y de oficinas. La evaluación del déficit de financiación que justificaba esta subvención del FEDER se ciñó únicamente a los costes y beneficios de esta segunda fase sin tener en cuenta los beneficios generados en el resto del terreno.

RECUADRO 9

EJEMPLOS EN LOS QUE EL COSTE DEL TERRENO CARGADO AL PROYECTO NO ESTABA AVALADO POR UN CERTIFICADO DE TASACIÓN INDEPENDIENTE

En la antigua mina a cielo abierto de Rotherham (Reino Unido), en la que el desarrollo se llevó a cabo a través de una asociación público-privada, la única contribución del socio privado fue el terreno. El valor del terreno (6,7 millones de libras esterlinas) se incluyó entre los costes subvencionables por el FEDER. Esto sobrepasaba en 3,4 millones de libras esterlinas el precio de mercado establecido por un perito inmobiliario.

En la antigua acería de Dortmund (Alemania), el precio pagado por el promotor por la compra del terreno se incluyó en el coste del proyecto. Sin embargo, cuando se concedió la subvención del FEDER, este precio no se comparó con el precio de mercado establecido por un tasador independiente o por otro organismo oficial autorizado. Solo más adelante, en 2006, la autoridad local, socio del proyecto de desarrollo, elaboró un informe que confirmaba que el precio de compra se correspondía con el precio de mercado. No obstante, en esta tasación, el precio de mercado aplicado por metro cuadrado era mayor que el precio de referencia oficial para las parcelas de la misma zona, y se aplicó a una superficie de 82 hectáreas, a pesar de que solo se iban a habilitar alrededor de 40 hectáreas del terreno para la edificación, pues el resto se iba a utilizar para zonas verdes.

EL PRINCIPIO DE «QUIEN CONTAMINA PAGA» ES RECONOCIDO POR LAS AUTORIDADES PERO QUIEN CONTAMINÓ NO HA PAGADO EN NINGÚN CASO EL COSTE TOTAL DE LA DESCONTAMINACIÓN

50. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)³⁰ establece que la política medioambiental europea se basa en el principio según el cual quien contamina debe pagar por el daño medioambiental que provoca. En todos los Estados miembros visitados, el principio de «quien contamina paga» se ha incorporado a los principios básicos del Derecho medioambiental desde la década de 1990; según dicho principio, los contaminadores, así como los propietarios y sus inquilinos, que están obligados a prevenir los daños al suelo en su propiedad, son responsables del daño causado. Por lo tanto, las ayudas públicas solo deberían cofinanciar el coste de la rehabilitación del terreno cuando se haya recurrido a todos los medios jurídicos para hacer cumplir el principio de «quien contamina paga», de modo que los fondos públicos solo se empleen como último recurso.

³⁰ Artículo 191, apartado 2, del TFUE.

³¹ Dichas condiciones a menudo implican exenciones de la obligación de rehabilitar el terreno contaminado.

51. Gran parte de los terrenos contaminados para cuya rehabilitación hay que recurrir a la financiación de la UE y de otras instancias públicas forman parte del legado de la intensa actividad industrial y militar de Europa en el pasado. En muchos de los casos más graves, la aplicación del principio de «quien contamina paga» en la práctica plantea serias dificultades. A menudo no es posible exigir a la entidad responsable de provocar la contaminación en primera instancia que pague la rehabilitación ya que, con frecuencia, el contaminador ya no existe o se trataba de una empresa de gestión estatal, o el lugar se vendió a un propietario privado con condiciones especiales³¹.

52. Veintiuno de los proyectos de la muestra subvencionados por el FEDER y examinados en la fiscalización precisaban trabajos de rehabilitación, pero en ninguno de ellos la entidad responsable de la contaminación original pagó la totalidad de los costes de rehabilitación:

- trece proyectos se realizaron en emplazamientos que habían sido contaminados por empresas privadas pero en los que el principio de «quien contamina paga» solo se había aplicado parcialmente;
- seis proyectos correspondían a emplazamientos en los que la contaminación había sido provocada por empresas de gestión estatal, y el nuevo propietario aceptó rehabilitar el terreno con una subvención pública;
- en los dos emplazamientos restantes, el Estado asumió la responsabilidad total de la rehabilitación de los terrenos en los que la contaminación había sido provocada por empresas de estatales.

- 53.** Con frecuencia, cuando se vende suelo contaminado a un promotor, se ofrece un descuento en el precio de compra como compensación por los trabajos necesarios para acondicionar el terreno y hacerlo utilizable. Sin embargo, pese a haber obtenido esos descuentos, los promotores solicitan a veces ayudas públicas adicionales para pagar los trabajos de rehabilitación que efectivamente se llevan a cabo: por consiguiente, existe un riesgo de doble financiación pública si el promotor recibe descuentos en el precio de compra y ayudas para los trabajos de rehabilitación. Las autoridades públicas deben estar atentas a este riesgo.
- 54.** Por todo ello, los acuerdos entre el vendedor y los promotores son muy complejos y, en las rehabilitaciones, pueden implicar descuentos, ayudas y convenios detallados sobre el reparto de responsabilidades de saneamiento ambiental. Por eso, la evaluación completa de estos acuerdos desde la perspectiva de la buena gestión financiera constituye de por sí un gran reto y exige asimismo determinar si se han subvencionado con fondos europeos trabajos de rehabilitación por los cuales el promotor ya hubiera sido compensado. Varios factores contribuyen a esta dificultad:
- la falta de tasaciones rigurosas de los terrenos, con la consiguiente incertidumbre sobre las tasaciones de mercado y el valor real de los descuentos ofrecidos en los acuerdos de adquisición de terrenos;
 - la falta de precisión en las evaluaciones de la naturaleza de los problemas de contaminación del terreno, con la consiguiente infravaloración de los costes de rehabilitación (véase el **recuadro 10**);
 - la falta de transparencia de los acuerdos de transacción inmobiliaria sobre el alcance de la responsabilidad de las partes en la rehabilitación.

RECUADRO 10

EJEMPLOS EN LOS QUE SE SUBESTIMARON LOS COSTES DE REHABILITACIÓN Y LA FINANCIACIÓN ADICIONAL NECESARIA SE OBTUVO A TRAVÉS DE LA UE Y DE OTRAS INSTANCIAS PÚBLICAS

En la antigua acería de Dortmund (Alemania), un organismo público compró terreno contaminado a la entidad contaminadora, una empresa privada. Los costes de la rehabilitación se calcularon entonces en 58 millones de euros, y el vendedor acordó ofrecer un descuento en el precio equivalente a la mitad de dicho importe (29 millones de euros) a cambio de la cancelación de su responsabilidad por la limpieza. El coste final de la rehabilitación fue de 74,8 millones de euros, es decir, 16,8 millones de euros más que el importe sobre el que se calculó el descuento en el precio. Este aumento del coste fue absorbido por el organismo público, que obtuvo a su vez una subvención del 25 % del FEDER. En este caso, la entidad contaminadora cubrió solo 29 millones de euros del total de 74,8 millones de euros que costó la rehabilitación.

En la antigua fundición de Barnsley (Reino Unido) se subestimó el cálculo inicial para la descontaminación y como resultado, la autoridad de gestión aprobó un incremento del coste total del 15 % y el correspondiente aumento de la ayuda del FEDER.

- 55.** Debido a la complejidad de las circunstancias, entre los proyectos auditados hay casos en los que no existe una base clara para determinar el coste de los terrenos y de las antiguas edificaciones, por lo que cabe la posibilidad de que se sobrestime la necesidad de financiación pública. Teniendo en cuenta que dichas actividades pueden beneficiarse de hasta el 85 % de cofinanciación del FEDER, supone un problema tanto para la financiación europea como para la nacional.

NO SE HA APLICADO CORRECTAMENTE LA NORMATIVA SOBRE AYUDAS ESTATALES

- 56.** La Comisión y los Estados miembros habían acordado normas específicas para las ayudas estatales relativas a dieciséis proyectos. Estas normas no se aplicaron plenamente en ocho casos (véase el **recuadro 11**).

EXISTEN POCAS POSIBILIDADES DE RECUPERAR LA AYUDA PÚBLICA CUANDO LOS PROYECTOS GENERAN MÁS BENEFICIOS DE LO PREVISTO

- 57.** Teniendo en cuenta que los proyectos de regeneración pueden reportar beneficios derivados de la venta o el arrendamiento de los bienes, la contribución pública debería fijarse antes de aprobar la concesión de la subvención sobre la base de estimaciones de los ingresos y los gastos para un período de veinte años³² (véase el apartado 46). Una vez ejecutado un proyecto de regeneración, los ingresos y costes reales pueden ser distintos a los inicialmente estimados. Si fuera posible revisar posteriormente el cálculo de la contribución pública aplicando los ingresos y los costes reales, podría llegarse a la conclusión de que el proyecto debería haber recibido una subvención menor, con el consiguiente reembolso total o parcial de la subvención. Si bien la reglamentación de los Fondos Estructurales no exige volver a calcular el déficit de financiación utilizando datos reales, algunos Estados miembros (concretamente en ocho de los quince proyectos en los que se evaluó el déficit de financiación) tomaron la iniciativa de incluir una cláusula de reembolso en las decisiones de concesión (véase el apartado 48). En Alemania, la nueva valoración se realiza teniendo en cuenta los beneficios generados en los quince años siguientes a la finalización del proyecto.

- 58.** Si no fuera posible realizar con antelación una estimación de los beneficios o no se previera que los proyectos fueran a generar beneficios, la reglamentación de los Fondos Estructurales contiene una disposición que permite las autoridades de gestión solicitar el reembolso del beneficio generado hasta la clausura del programa operativo (durante el período 2000-2006) o en los cinco años siguientes a la finalización del proyecto (durante el período 2007-2013)³³. No obstante, dado que los proyectos de regeneración alcanzan su madurez a largo plazo, el período de cinco años que actualmente se aplica para evaluar estos beneficios es demasiado breve.

³² Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects. Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Urbana, julio de 2008.

³³ Véase la norma de subvencionabilidad 2 del Reglamento (CE) nº 448/2004 y el artículo 55, apartado 3, Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

RECUADRO 11
EJEMPLOS DE INCUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE AYUDAS ESTATALES

La normativa sobre ayudas estatales del Reino Unido³⁴ dispone que si el propietario del terreno es también el promotor del proyecto, el beneficio del promotor debe excluirse del cálculo de la ayuda financiera pública³⁵. No obstante, en la antigua planta química de Widnes (Reino Unido) y en la antigua mina de carbón de Sheffield (Reino Unido) no se cumplió esta norma y se incluyó en el cálculo un importe correspondiente al beneficio del promotor. La Agencia de Desarrollo Regional lo estimó aceptable en aquel momento, pero el porcentaje de beneficio no se evaluó mediante tasación de un perito inmobiliario, tal y como se requería en el programa de ayudas estatales.

La regeneración del emplazamiento de la antigua mina a cielo abierto de Rotherham (Reino Unido) fue llevada a cabo por una asociación público-privada. El terreno con el que contribuyó el socio privado se evaluó en un 30 % del coste total del proyecto, y los trabajos de regeneración que debía pagar el socio público se calcularon en un 70 %. No obstante, cuando se vendieron las parcelas, el 70 % de los beneficios se asignó al socio privado y el 30 %, al socio público. De este modo se confirió una ventaja al propietario privado que no se ajustaba al programa de ayudas estatales aplicable.



Fotografía 7: Fábrica de celulosa en el emplazamiento de una antigua central nuclear (Arneburg, Alemania)

En la antigua central nuclear de Arneburg (Alemania) (véase la **fotografía 7**), el promotor (un municipio) pagó por la regeneración de un terreno propiedad de un grupo privado con el fin de atraer inversores industriales al lugar. El propietario había adquirido el terreno en 1993 y había llevado a cabo algunas tareas de demolición. Tras la aprobación del proyecto de regeneración, el propietario vendió parcelas a un precio mucho mayor del que había pagado inicialmente. Conforme a las disposiciones del programa de ayuda estatal aplicable³⁶, el contrato entre el promotor y el propietario debería haber estipulado la transferencia de los beneficios de la venta del terreno al municipio.

³⁴ N 747/A/99 – *Partnership support for regeneration (1): Support for speculative developments* (SG (2001) D/ 286569).

³⁵ En algunos casos, el beneficio se calcula en un 15 % del valor de venta de los edificios más un 10 % del valor de la venta de las parcelas.

³⁶ Programa de ayuda estatal N 644 A/B/2002, aprobado por la CE el 9 de julio de 2003, que refleja las normas recogidas en el Rahmenplan 31 (parte II, punto 7).



Fotografía 8: Edificaciones antiguas en proceso de demolición y renovación en una central eléctrica degradada que será transformada en un centro artístico y cultural (Łódź, Polonia)

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIÓN GLOBAL

- 59.** El legado de contaminación de zonas industriales y militares supone un gran desafío para muchos Estados miembros. La limpieza de esta contaminación histórica y la regeneración de los emplazamientos probablemente deberá seguir sufragándose con fondos públicos. Para muchos Estados miembros, las medidas estructurales constituyen una fuente de financiación imprescindible para ello.
- 60.** Los proyectos que reciben ayuda de la UE normalmente entregan la infraestructura programada. Sin embargo, el avance en muchos de los lugares es más lento de lo esperado y se han creado menos empleos de lo previsto.
- 61.** Aunque el principio de «quien contamina paga» está muy claro, con frecuencia las dificultades prácticas hacen que finalmente sean las autoridades públicas, con el apoyo de las medidas estructurales de la UE, quienes sufraguen buena parte de los trabajos de rehabilitación. Así, en ninguno de los casos examinados en la presente fiscalización el contaminador pagó íntegramente los trabajos de rehabilitación.
- 62.** Las evaluaciones del déficit de financiación, cuando se llevan a cabo, no suelen ser suficientemente rigurosas, y en las decisiones de concesión no siempre se incluyen cláusulas de reembolso.
- 63.** Aunque los Estados miembros aplican algunas buenas prácticas y principios en sus actividades de regeneración, la falta de información detallada acerca del alcance de los problemas sobre el terreno indica que se podría mejorar la asignación de prioridad a las acciones en los emplazamientos que requieren más atención.



Fotografía 9: Cuba de bolas moldeadas de plástico utilizadas para extraer sustancias contaminantes subterráneas del terreno contaminado (Dunaujvaros, Hungría)

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE REGENERACIÓN DE ZONAS INDUSTRIALES Y MILITARES

64. La mayoría de los proyectos lograron sus objetivos en cuanto a las realizaciones físicas. Sin embargo, los resultados de los trabajos de rehabilitación no siempre se han certificado de forma adecuada y existen grandes diferencias entre los valores de evaluación de la contaminación del suelo de cada país. La Comisión propuso una Directiva por la que se establece un marco para la protección del suelo (véanse los apartados 22 a 25).
65. En el momento de la fiscalización, la mayoría de los proyectos habían obtenido resultados modestos en cuanto a actividad económica y empleo, debido, en parte a la recesión económica y a la insuficiente utilización de los análisis de mercado para justificar la cofinanciación. Los mejores resultados se observaron en los lugares regenerados dentro de un plan de desarrollo integrado claro y singular con arreglo a las buenas prácticas de regeneración generalmente aceptadas (véanse los apartados 26 a 34).

RECOMENDACIÓN 1

Los Estados miembros deberían:

- a) exigir que los proyectos de regeneración de antiguas zonas industriales formen parte de un plan de desarrollo integrado para la ciudad o zona en cuestión;
- b) instar a los promotores a realizar análisis de mercado y a considerar las opciones posibles para el futuro de las antiguas zonas industriales, que deberán basarse en el plan de desarrollo integrado;
- c) garantizar que los resultados de la rehabilitación de los emplazamientos sean certificados por una autoridad competente u organismo acreditado.

La Comisión debería:

- a) proponer, en cooperación con los Estados miembros y en función de pruebas científicas y de las mejores prácticas:
 - i) normas europeas para definir los lugares contaminados y la importancia de los riesgos medioambientales y sanitarios que entrañan;
 - ii) una metodología europea para definir las normas de rehabilitación específicas del lugar que tenga en cuenta el uso final del mismo;
- b) fomentar la aplicación de un enfoque de desarrollo integrado a través del programa operativo, solicitando que los proyectos de regeneración de antiguas zonas industriales cofinanciados se incluyan en un plan de desarrollo integrado.

CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE AYUDA DE LA UE A LA REGENERACIÓN DE ZONAS INDUSTRIALES Y MILITARES

- 66.** En los Estados miembros, la regeneración se realiza con arreglo a las mejores prácticas generalmente aceptadas, aunque se enfrenta a importantes obstáculos, como la falta de recursos financieros (véanse los apartados 37 a 42).
- 67.** Los registros nacionales proporcionan datos sobre la situación de las antiguas zonas industriales, pero están incompletos en todos los Estados miembros visitados, y solo en dos de ellos facilitan la información necesaria para establecer prioridades de intervención pública en lugares contaminados (véanse los apartados 43 y 44).

- 68.** Aunque la reglamentación de los Fondos Estructurales no establece ninguna norma que fomente aspectos específicos de las mejores prácticas en la regeneración de antiguas zonas industriales, algunos Estados miembros apoyan un enfoque de desarrollo integrado y el principio de reutilizar las antiguas zonas industriales antes que las áreas no urbanizadas previamente (véase el apartado 45).

RECOMENDACIÓN 2

Los Estados miembros deberían:

- a) considerar el establecimiento de estrategias de regeneración de antiguas zonas industriales con objetivos claros;
- b) promover la regeneración de antiguas zonas industriales evitando el uso de áreas no urbanizadas a menos que sea estrictamente necesario o bien solicitando la aplicación de medidas compensatorias;
- c) estudiar medidas aplicables a los emplazamientos problemáticos de propiedad privada en los que el propietario no haya adoptado las medidas necesarias;
- d) considerar el uso provisional más frecuente como espacio urbano no construido de las antiguas zonas industriales regeneradas;
- e) exigir a las autoridades regionales o locales que lleven un registro de terrenos baldíos y contaminados; estos deberían normalizarse, al menos en los Estados miembros, con el fin de consolidarlos en un registro nacional para facilitar la ejecución de una política de regeneración y rehabilitación de antiguas zonas industriales;
- f) elaborar listas de antiguas zonas industriales sospechosas de estar contaminadas y clasificarlas según sus riesgos sanitarios y medioambientales. Debería establecerse un orden de prioridad de rehabilitación con el fin de facilitar la preparación de planes de rehabilitación que contribuyan a la protección de la salud y a la consecución de los objetivos medioambientales de la UE, como el buen estado ecológico del agua con arreglo a la Directiva marco sobre el agua.

La Comisión y los Estados miembros deberían:

- a) apoyar la aplicación de las mejores prácticas en el desarrollo de parques empresariales y otorgar preferencia a la regeneración de antiguas zonas industriales frente al uso de áreas no urbanizadas.

COSTE DE LOS RESULTADOS CONSEGUIDOS

- 69.** Los resultados se podrían haber logrado con menor financiación de la UE, por varios motivos.
- 70.** En proyectos que generan beneficios, la ayuda pública no siempre estaba justificada por una evaluación del déficit de financiación, y cuando se evaluó dicho déficit, se observaron deficiencias (véanse los apartados 48 y 49).
- 71.** En los casos en que se evaluó el déficit de financiación, la decisión de concesión no siempre contenía una cláusula de reembolso aplicable si el proyecto generaba más beneficios de lo esperado y la reglamentación de los Fondos Estructurales carecía de disposición alguna en este sentido. Si no fuera posible realizar con antelación una estimación de los beneficios o no se previera que los proyectos fueran a generar beneficios, la reglamentación de los Fondos Estructurales permite a las autoridades de gestión solicitar el reembolso del beneficio generado. No obstante, dado que los proyectos de regeneración alcanzan su madurez a largo plazo, el período de cinco años que actualmente se aplica para evaluar estos beneficios es demasiado breve (véanse los apartados 57 a 58).
- 72.** Aunque el principio de «quien contamina paga» figura en el marco jurídico de los Estados miembros, no ha sido plenamente aplicado, y parte del coste de la rehabilitación medioambiental se ha sufragado con fondos nacionales y de la UE. Los acuerdos entre contaminadores, propietarios y promotores a menudo no son suficientemente transparentes, y no siempre es posible determinar en qué medida los contaminadores han soportado realmente los costes de las labores de rehabilitación (véanse los apartados 50 a 55).
- 73.** Las autoridades de los Estados miembros no aplicaron en su totalidad las normas específicas sobre ayudas estatales (véase el apartado 56).

RECOMENDACIÓN 3

Los Estados miembros deberían:

- a) evaluar exhaustivamente el déficit de financiación en cada proyecto;
- b) exigir que se considere de forma explícita, en todos los proyectos de regeneración, en qué medida se puede aplicar el principio de «quien contamina paga», y que la aplicación de dicho principio sea una condición para la concesión de las ayudas de la UE;
- c) aplicar todas las disposiciones de los programas de ayudas estatales acordadas con la Comisión;
- d) llevar a cabo comprobaciones detalladas para garantizar que no se conceden subsidios a la rehabilitación a lugares por los que el promotor haya percibido descuentos en el precio de compra. Para ello, las autoridades públicas necesitarán una tasación de mercado del terreno fiable, una valoración realista de los costes probables de los trabajos de rehabilitación y una total transparencia en los términos de la adquisición de la tierra, incluidos los descuentos en el precio;
- e) incorporar una cláusula de reembolso en todas las decisiones de concesión destinadas a proyectos de regeneración que les permita volver a evaluar el rendimiento financiero de los proyectos en función de su evolución a lo largo de un plazo mayor (por ejemplo, de quince años), para poder recuperar parcialmente o en su totalidad la subvención en aquellos proyectos que generen más beneficios de lo previsto. La Comisión debería supervisar la aplicación de estas cláusulas de reembolso.

La Comisión debería:

- a) considerar la conveniencia de definir principios comunes para aplicar el principio de «quien contamina paga» en caso de contaminación originada antes de la introducción de dicho principio en la legislación;
- b) recordar a las autoridades de gestión de los Estados miembros su obligación de determinar el déficit de financiación para todos los proyectos que puedan generar beneficios y que apliquen todas las normas pertinentes de las ayudas estatales.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Harald NOACK, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 12 de diciembre de 2012.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente



Fotografía 10: Terreno preparado para la construcción de infraestructura de carreteras en el escorial de una antigua mina de carbón (Jaworzno, Polonia)

ANEXO I

FINANCIACIÓN CON CARGO A LAS MEDIDAS ESTRUCTURALES DE LA REGENERACIÓN DE ZONAS INDUSTRIALES Y MILITARES (PERÍODOS 2000-2006¹ Y 2007-2013)

Regeneración de zonas industriales y militares con cargo a las medidas estructurales 2000-2006				Regeneración de zonas industriales y militares con cargo a las medidas estructurales 2007-2013			
Estado miembro	Clasificación	Importe asignado (euros)	%	Estado miembro	Clasificación	Importe asignado (euros)	%
Alemania	1	645 490 864	28,7	Hungría	1	475 191 832	14,0
Reino Unido	2	574 288 905	25,5	República Checa	2	372 290 509	11,0
Francia	3	195 305 373	8,7	Alemania	3	335 518 228	9,9
Países Bajos	4	160 821 924	7,2	Rumanía	4	316 430 710	9,3
Portugal	5	156 012 908	6,9	Italia	5	298 355 961	8,8
Italia	6	143 383 095	6,4	Polonia	6	278 413 953	8,2
Bélgica	7	65 421 025	2,9	Portugal	7	191 960 262	5,7
Grecia	8	55 655 389	2,5	Reino Unido	8	178 957 047	5,3
España	9	54 873 962	2,4	España	9	177 403 701	5,2
República Checa	10	46 073 161	2,0	Estonia	10	138 045 325	4,1
Polonia	11	43 940 360	2,0	Eslovenia	11	130 400 000	3,8
Hungría	12	28 773 946	1,3	Bulgaria	12	108 322 014	3,2
Finlandia	13	18 104 950	0,8	Francia	13	90 193 437	2,7
UEinterregional	14	17 035 874	0,8	Bélgica	14	62 048 204	1,8
UE transfronteriza	15	13 996 478	0,6	Letonia	15	49 000 000	1,4
Letonia	16	11 414 454	0,5	Malta	16	48 280 000	1,4
Luxemburgo	17	10 019 687	0,4	UE transfronteriza	17	47 801 926	1,4
Eslovenia	18	2 924 609	0,1	Países Bajos	18	28 799 000	0,8
Malta	19	2 539 367	0,1	Grecia	19	26 295 000	0,8
Estonia	20	1 712 389	0,1	Chipre	20	16 150 000	0,5
Austria	21	674 726	0,0	Lituania	21	14 501 892	0,4
				Luxemburgo	22	3 786 550	0,1
				Finlandia	23	2 071 886	0,1
TOTAL UE		2 248 463 446	100,0	TOTAL UE		3 390 217 437	100,0

¹ Las cifras de los Estados miembros de la Europa de los Diez para el período 2000-2006 corresponden a 2004 en adelante.

Fuente: Datos de la Dirección General de Política Regional y Urbana, 31 de diciembre de 2010.

MUESTRA DE VEINTISIETE PROYECTOS EXAMINADA

			Proyecto cofinanciado por la UE finalizado	Cofinanciación del FEDER (en millones de euros)	Objetivos de creación de empleo cumplidos	Labores de regeneración cofinanciadas por el FEDER						Resultados previstos / uso futuro previsto del terreno			
						Descontaminación / estabilización	Ordenación paisajística	Demolición / renovación de viejos edificios	Carreteras, servicios y otras infraestructuras	Parcelación de la tierra para su venta o alquiler	Construcción de edificios listos para usar	Terreno y edificios para uso industrial o comercial	Terreno y edificios para uso público	Instalaciones de parques públicos	Reservas (públicas o privadas)
Solo trabajos de rehabilitación	Antigua planta de tratamiento de uranio**	Mydlovary (CZ)	SÍ	18,50		√		√							√
	Antigua mina de carbón / residuos químicos	Berhida-Peremartoni (HU)		16,83		√									√
	Acería	Dunaujvaros (HU)	SÍ	2,93	SÍ	√									√
	Antigua fábrica de explosivos	Berhida-Peremartoni (HU)		0,06	SÍ	√						√			
Solo trabajos de rehabilitación	Antigua forja de aceros y metales	Pilsen (CZ)	SÍ	1,36	SÍ			√				√			
	Fábrica de tecnología de la información	Brno (CZ)	SÍ	0,43	SÍ			√				√			
	Antigua refinería de petróleo	Braunsbedra (DE)	SÍ	6,32	SÍ			√	√	√		√			
	Antigua central nuclear	Arneburg (DE)	SÍ	26,58	SÍ			√	√			√			
	Antiguo pozo mina de carbón	Jaworzno (PL)	SÍ	3,32	SÍ		√		√	√		√			
	Terreno de reserva pública	Halton (UK)	SÍ	2,53	SÍ		√		√			√			

		Proyecto cofinanciado por la UE finalizado	Cofinanciación del FEDER (en millones de euros)	Objetivos de creación de empleo cumplidos	Labores de regeneración cofinanciadas por el FEDER						Resultados previstos / uso futuro previsto del terreno				
					Descontaminación / estabilización	Ordenación paisajística	Demolición / renovación de viejos edificios	Carreteras, servicios y otras infraestructuras	Parcelación de la tierra para su venta o alquiler	Construcción de edificios listos para usar	Terreno y edificios para uso industrial o comercial	Terreno y edificios para uso público	Instalaciones de parques públicos	Reservas (públicas o privadas)	
Trabajos de reparación y rehabilitación	Antigua fundición	Halle (DE)	SÍ	3,79	SÍ	√			√			√			
	Antigua mina de carbón/ coque III*	Essen (DE)	SÍ	2,21	SÍ	√		√	√	√		√			
	Escorial de mina de carbón	Jaworzno (PL)		7,07	SÍ	√	√		√			√			
	Antiguo puerto industrial I	Barrow-in-Furness (UK)	SÍ	5,89	SÍ	√	√		√	√		√			
	Antiguo puerto industrial II	Barrow-in-Furness (UK)	SÍ	5,79	SÍ	√	√		√	√		√			
	Antigua acería I	Duisburgo (DE)	SÍ	15,21	SÍ	√	√	√	√			√			
	Antigua fundición de zinc II	Duisburgo (DE)	SÍ	20,90	SÍ	√	√	√	√			√			
	Antigua acería*	Dortmund (DE)	SÍ	30,32	SÍ	√	√	√	√	√		√			
	Antigua mina de carbón/coque I*	Essen (DE)	SÍ	12,79	SÍ	√	√	√	√		√		√	√	
	Antigua mina de carbón/coque II	Essen (DE)		3,02		√	√		√					√	
	Antiguos barracones y fábrica de baterías	Marcali (HU)	SÍ	3,02		√	√	√	√		√			√	
	Antigua central eléctrica*	Łódź (PL)		20,61	SÍ	√	√	√	√		√	√			
	Antigua mina a cielo abierto I	Rotherham (UK)	SÍ	4,51	SÍ	√	√	√	√	√		√			
	Antigua mina a cielo abierto II	Rotherham (UK)	SÍ	5,22	SÍ	√	√	√	√	√					
	Antigua mina de carbón / coque	Sheffield (UK)	SÍ	10,33	SÍ	√	√	√	√	√	√	√			
Antigua fundición	Barnsley (UK)	SÍ	8,81	SÍ	√	√	√	√	√	√	√				
Antigua planta química	Widnes (UK)	SÍ	2,53	SÍ	√	√		√	√	√	√				

Notas: Proyectos del Fondo de Cohesión (**) o «grandes proyectos» (*) del FEDER para los que se requirió la aprobación previa de la Comisión Europea.

Fuente: Informe de ejecución final de los PO para proyectos del período de programación 2000-2006; decisiones de concesión para proyectos del período de programación 2007-2013. Monedas nacionales convertidas a euros al tipo de cambio medio del Banco Central Europeo para el correspondiente período de programación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I.

La regeneración de zonas industriales o militares abandonadas constituye una parte importante de la mejora del atractivo de una región y contribuye a la creación de empleo.

III. a)

La certificación se considera una buena práctica. No obstante, la falta de certificación y las diferencias entre los valores nacionales de detección de la contaminación del suelo no implican automáticamente que la descontaminación y las tareas de regeneración no se efectuaran adecuadamente.

En un contexto de incertidumbre económica siempre se producen cambios en los proyectos. Algunos proyectos sufrieron retrasos debido a las limitaciones de la financiación en el actual contexto de crisis económica, junto con la reducción del déficit a nivel nacional. Ambos han influido en las prioridades de las políticas públicas. Además, la creación de empleo es un objetivo a largo plazo de esos proyectos.

El concepto de «plan de desarrollo urbano integrado» está incluido en las directrices estratégicas comunitarias y en el artículo 44 del Reglamento (CE) nº 1828/2006. El instrumento de ingeniería financiera Jessica solo puede aplicarse en zonas en las que se ha establecido un plan de ese tipo. Además, de conformidad con el artículo 8 del Reglamento (CE) nº 1080/2006, el FEDER podrá apoyar estrategias integradas y sostenibles para hacer frente a la elevada concentración de problemas económicos, medioambientales y sociales que afectan a las zonas urbanas, incluidas, entre otras, la rehabilitación del entorno físico y la remodelación de las zonas industriales abandonadas.

III. b)

En 2006, la Comisión presentó una propuesta de Directiva marco del suelo [COM(2006) 232] que adoptaría una definición de «terreno contaminado» y exigiría el establecimiento de un inventario de dichos terrenos en el territorio nacional de los Estados miembros. Las zonas industriales abandonadas están a menudo contaminadas y, por lo tanto, también serían identificadas. El Parlamento Europeo aprobó la propuesta en primera lectura en noviembre de 2007. El Consejo tiene todavía que consensuar una posición común.

La Comisión ha adoptado iniciativas fuera del marco jurídico para promover las buenas prácticas, por ejemplo, a fin de favorecer la rehabilitación de las zonas industriales abandonadas, en vez de recurrir a zonas no urbanizadas, así como la coordinación de la utilización del terreno.

III. c)

La Comisión reconoce que ha habido en el pasado ciertas deficiencias en la fijación de los porcentajes de ayuda, debidas también en parte al marco reglamentario. En el caso de los proyectos del período 2000-2006 que generaron ingresos netos sustanciales, se establecieron porcentajes máximos de cofinanciación de conformidad con el artículo 29 del Reglamento (CE) nº 1260/1999. La evaluación del déficit de financiación fue incluida en el Reglamento correspondiente al período 2007-2013.

En el período 2007-2013, los ingresos que pueden determinarse de antemano se tienen en cuenta durante un período de diez a treinta años en función del sector. En el sector del medio ambiente, la Guía del análisis de costes y beneficios (ACB) recomienda la aplicación de un período de referencia de treinta años para la actualización de los gastos e ingresos del proyecto.

La Comisión considera que la inclusión de una cláusula de reembolso en la carta de concesión de la subvención expedida por la autoridad de gestión es un ejemplo de buenas prácticas que sería conveniente que los Estados miembros incluyeran en sus normas nacionales.

En la práctica, aplicar el principio de «quien contamina paga» es un reto difícil. A menudo, no es posible exigir que la persona o entidad jurídica que fue el principal responsable de la contaminación pague para subsanar los daños causados, ya que, en muchos casos, dicha persona o entidad jurídica ya no existe, o puede demostrar que respetó las normas aplicables en el momento en que se produjo la contaminación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

IV. a)

La Comisión está de acuerdo con esta recomendación a los Estados miembros, y solicitó no solo un enfoque de desarrollo integrado en el Marco Estratégico Comunitario (MEC), sino también en el Reglamento de la Comisión.

IV. b)

Los servicios de la Comisión han publicado recientemente un documento de trabajo [SWD(2012) 101 final/2] que contiene «Orientaciones sobre las mejores prácticas para limitar, mitigar o compensar el sellado del suelo». En él se exponen enfoques que han sido aplicados en los Estados miembros, incluido el de evitar la reconversión de zonas no urbanizadas y el subsiguiente precintado de (parte de) su superficie, y la reutilización de las zonas ya edificadas, por ejemplo, las zonas industriales abandonadas.

IV. c)

Por lo que se refiere al principio de «quien contamina paga» y a las ayudas estatales, el marco regulador de los Fondos Estructurales para 2007-2013 ya incluye las observaciones del Tribunal.

En lo que respecta a la inclusión de una cláusula de reembolso en la carta de concesión de la subvención expedida por la autoridad de gestión, la Comisión considera que se trata de un ejemplo de buenas prácticas que sería conveniente que los Estados miembros incluyeran en sus normas nacionales. No obstante, dado que, de acuerdo con el principio de gestión compartida, quienes adoptan las decisiones de subvención son las autoridades de gestión, estas deberían también, al igual que supervisan la ejecución de los proyectos, controlar la aplicación de la cláusula de reembolso.

IV. d)

La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal, pero señala que, en 2006, presentó una propuesta de Directiva marco del suelo [COM(2006) 232] que introduciría una base jurídica para proponer normas de la UE para la definición de terrenos contaminados, del riesgo que suponen y de los métodos de rehabilitación. La Comisión insiste en que la adopción de una legislación específica de la UE sobre el suelo depende de los colegisladores.

Las zonas industriales abandonadas se encuentran situadas con frecuencia en zonas urbanas. La Comisión está ya promoviendo el desarrollo urbano integrado y sostenible a través de los programas generales actuales y del instrumento financiero Jessica, que requiere la adopción de un plan de desarrollo urbano integrado.

Además, la Comisión aboga claramente por que los Estados miembros incorporen la regeneración de zonas industriales abandonadas como parte fundamental de su enfoque de desarrollo urbano integrado, pues la «rehabilitación de las zonas industriales abandonadas» se incluye en una de las cuatro prioridades de inversión destinadas específicamente al ámbito urbano.

Este enfoque se reforzará considerablemente en el período 2014-2020.

IV. e)

La Comisión ha adoptado iniciativas fuera del marco jurídico para promover las buenas prácticas, por ejemplo, a fin de favorecer la rehabilitación de las zonas industriales abandonadas, en vez de recurrir a las zonas no urbanizadas, así como la coordinación de la utilización del terreno.

Además, la Comisión señala que su propuesta de Directiva marco del suelo [COM(2006) 232] exigiría la identificación de los terrenos contaminados en territorios nacionales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

5.

La Comisión señala que los operadores que ejercen actividades peligrosas tienen la obligación estricta de rehabilitar el terreno contaminado cuando la contaminación haya tenido lugar después del 30 de abril de 2007, fecha en la que entró en vigor la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental. En este contexto, la Comisión desea recordar que, en 2006, presentó una propuesta de Directiva marco del suelo [COM(2006) 232], que exigiría la identificación de todos los terrenos contaminados, incluidos los contaminados antes de abril de 2007. Dicha propuesta está aún siendo examinada por el Consejo. El Parlamento Europeo adoptó su primera lectura en noviembre de 2007.

6.

La promoción del planteamiento de desarrollo integrado y la reutilización de las zonas industriales abandonadas son conceptos amplios¹.

La promoción del planteamiento de desarrollo integrado se debe a que los diferentes aspectos de la vida urbana —medioambientales, económicos, sociales y culturales— están estrechamente interrelacionadas. El éxito en el desarrollo urbano solo puede lograrse mediante un planteamiento integrado. Las medidas relativas a la renovación urbana física deberían, pues, ir acompañadas de medidas de fomento de la educación, el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente.

¹ Véase el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 1080/2006 y la Comunicación de la Comisión «Política de cohesión y ciudades. La contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones», COM(2006) 385 final.

ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

17.

A excepción de los grandes proyectos, los expedientes de los proyectos no los guarda la Comisión, sino las autoridades de gestión de los Estados miembros.

OBSERVACIONES

23. Segundo guión

La certificación se considera una buena práctica. No obstante, la falta de certificación no implica automáticamente que las tareas de descontaminación y de regeneración no se efectuaran adecuadamente.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 5 y la referencia a su propuesta de 2006 de Directiva marco del suelo [COM(2006) 232].

24.

No hay valores armonizados de detección de los contaminantes del suelo, ni normas que establezcan si un terreno plantea riesgos significativos para el medio ambiente y la salud humana, ni una definición armonizada de la UE de «terreno contaminado». En 2006, la Comisión presentó una propuesta de Directiva marco del suelo [COM(2006) 232] que adoptaría una definición de «terreno contaminado» y exigiría el establecimiento de un inventario de dichos terrenos en el territorio nacional. La aprobación de dicha Directiva ofrecería la base jurídica necesaria para la posterior adopción —en caso necesario y tras un intercambio de información con los Estados miembros— de los elementos técnicos comunes de la UE para la evaluación del riesgo de contaminación del suelo, que no tendría ninguna influencia sobre la aceptabilidad del riesgo.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 5.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

26.

La Comisión se congratula de que veinte de los veintidós proyectos completados y fiscalizados hayan conseguido sus objetivos totalmente o en gran medida (en más del 90%).

27.

Los proyectos de rehabilitación de las zonas industriales abandonadas requieren mucho tiempo para alcanzar los resultados previstos.

Recuadro 1

El ejemplo del antiguo puerto industrial de Barrow-in-Furness (Reino Unido) muestra la dificultad de realizar proyectos en una situación de crisis económica.

Recuadro 2

En relación con el ejemplo de la antigua refinería de petróleo de Braunsbedra (Alemania), la búsqueda de posibilidades comerciales para las zonas rehabilitadas era una condición previa para su financiación. Sin embargo, la autoridad de gestión no puede prever, en el momento de aprobar la financiación, acontecimientos que pueden producirse años más tarde. Independientemente de los criterios que se establezcan, la única verificación posible es la de la fiabilidad de la investigación relativa a la comercialización.

Recuadro 3

El ejemplo de la antigua fundición de Barnsley (Reino Unido, designada como «Ciudad del Renacimiento» en el plan de desarrollo regional) muestra la dificultad de llevar a cabo proyectos en una situación de crisis económica. Aumentar el atractivo de la zona forma parte de los objetivos perseguidos por el FEDER, que no siempre pueden medirse en términos cuantitativos.

Por lo que se refiere a la antigua acería de Dortmund (Alemania), la ejecución del proyecto está parcialmente condicionada por factores externos que escapan al control tanto del Estado miembro como de la Comisión. El hecho de que, a mediados de 2011, solo se hubiera vendido el 22 % de la superficie disponible puede atribuirse a la crisis económica.

31.

Los proyectos de rehabilitación de las zonas industriales abandonadas requieren un largo período de tiempo para la consecución de sus resultados y sus repercusiones. La creación de empleo es un objetivo a largo plazo, en particular cuando los proyectos tienen como objetivo mejorar el entorno para la actividad económica.

32.

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del Tribunal.

38.

Los servicios de la Comisión han publicado recientemente un documento de trabajo [SWD(2012) 101 final/2] que contiene «Orientaciones sobre las mejores prácticas para limitar, mitigar o compensar el sellado del suelo». El documento incluye enfoques que han sido aplicados en los Estados miembros, incluidos los destinados a evitar la reconversión de zonas no urbanizadas y el subsiguiente sellado de (parte de) su superficie y la reutilización de zonas ya edificadas, por ejemplo, las zonas industriales abandonadas.

39.

La Comisión señala que, al menos en dos de los cinco Estados miembros fiscalizados, existen disposiciones destinadas a fomentar la utilización provisional de zonas industriales regeneradas.

40.

La Comisión señala que las limitaciones de los presupuestos nacionales y/o regionales, la existencia de registros de zonas industriales abandonadas y las incertidumbres que afectan a la propiedad de los terrenos influyen siempre en la ejecución de los proyectos.

40. Segundo guión

La Comisión señala que la propuesta de Directiva marco del suelo [COM(2006) 232] exigiría a los Estados miembros identificar los terrenos contaminados de su territorio y publicar dicho inventario (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 24). Las zonas industriales abandonadas están a menudo contaminadas y, por lo tanto, también deberían ser identificadas.

43.

La Comisión remite a su respuesta a los apartados 24 y 40 y señala que la propuesta de Directiva marco del suelo exigiría a los Estados miembros identificar los terrenos contaminados de su territorio y publicar dicho inventario.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 5

En el caso de Polonia, aunque hay iniciativas a nivel local, un registro nacional permitiría, sin duda alguna, una mejor asignación de las prioridades.

No obstante, el «Concepto de desarrollo espacial nacional 2030», adoptado por el Gobierno polaco en marzo de 2012, garantizará la coordinación de la planificación y el enfoque integrado de las zonas revitalizadas.

44.

La Comisión remite a su respuesta al apartado 43.

Recuadro 6

La Comisión remite a su respuesta al apartado 40, segundo guión.

45.

Los criterios para la selección de los proyectos cofinanciados por el FEDER los deciden los comités de seguimiento de los programas. La Comisión anima a que los criterios de selección incluyan conceptos tales como el valor añadido, la rentabilidad y la sostenibilidad medioambiental, y recomienda la aplicación de las mejores prácticas.

La Comisión ha adoptado varias iniciativas al margen de los instrumentos jurídicos destinadas a promover las buenas prácticas a este respecto. Por ejemplo, su Comunicación «Política de cohesión y ciudades. La contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones» [COM(2006) 385 final] promueve la rehabilitación de las zonas industriales abandonadas, en vez de recurrir a zonas no urbanizadas, así como la coordinación de la utilización del terreno y de las políticas de cohesión para gestionar la expansión urbana. Sus servicios organizaron y publicaron también en línea un informe de expertos sobre los resultados del seminario de la conferencia de 2010 «Regiones por el cambio económico» referente a la reutilización de zonas industriales y edificios abandonados, que incluye buenas prácticas.

45. Primer guión

La priorización de los proyectos y la decisión sobre el tipo de financiación de la UE a nivel de proyecto es competencia de las autoridades del programa.

48. Segundo guión

La Comisión reconoce que ha habido en el pasado ciertas deficiencias en la fijación de los porcentajes de ayuda, debido también en parte al marco reglamentario. En el caso de los proyectos del período 2000-2006 que generaron ingresos netos sustanciales, se adoptaron porcentajes máximos de cofinanciación de conformidad con el artículo 29 del Reglamento (CE) nº 1260/1999. La evaluación del déficit de financiación se incluyó en el Reglamento para el período 2007-2013.

Recuadro 7

En cuanto a la reserva pública de Halton (Reino Unido), la metodología del déficit de financiación que se utiliza desde 2007 no se aplicó del mismo modo en el período 2000-2006. La cofinanciación del FEDER es inferior al tipo de intervención máximo previsto en el artículo 29 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 y, por lo tanto, ha tenido efectivamente en cuenta las posibles ingresos que se obtengan, de conformidad con los reglamentos aplicables.

En lo que respecta a la antigua central nuclear de Arneburg (Alemania), la metodología del déficit de financiación que se utiliza desde 2007 no se aplicó del mismo modo en el período 2000-2006 (véase el artículo 29, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1260/1999).

49.

La Comisión reconoce que ha habido en el pasado ciertas deficiencias en la fijación de los porcentajes de ayuda, debido también en parte al marco reglamentario. En el caso de los proyectos que generaron ingresos netos sustanciales, se adoptaron porcentajes máximos de cofinanciación de conformidad con el artículo 29, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1260/1999 que se aplica a los tres casos siguientes. La evaluación del déficit de financiación se incluyó en el Reglamento para el período 2007-2013.

49. Primer guión

La Comisión señala que en ocho de los quince proyectos fiscalizados, en los que el beneficiario llevó a cabo una evaluación del déficit de financiación, el Tribunal no ha hecho observación alguna respecto a posibles ingresos generados en otros proyectos ejecutados por el mismo promotor.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

49. Segundo guión

El valor de mercado de los terrenos requiere indudablemente una valoración independiente. La Comisión observa que, en veintidós de los veintisiete proyectos fiscalizados, el Tribunal no ha hecho observación alguna respecto a esa evaluación.

Recuadro 8

Por lo que se refiere a la antigua mina de carbón de Sheffield (Reino Unido), véase la respuesta al recuadro 7.

Recuadro 9

En relación con la antigua mina a cielo abierto de Rotherham (Reino Unido), la admisibilidad del terreno adquirido debería haberse evaluado en términos del régimen de ayuda estatal de conformidad con la norma nº 5 [Reglamento (CE) nº 1685/2000]. Por lo que se refiere al régimen de ayuda estatal, el valor atribuido al terreno debería haber sido igual a 0 o, en determinadas circunstancias, al precio efectivo de compra o al valor de mercado, según cuál fuera el más bajo.

Por lo que se refiere a la antigua acería de Dortmund (Alemania), la Comisión efectuará un seguimiento de este asunto.

50.

El principio de «quien contamina paga», contemplado en el artículo 191, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), es un principio rector de la política de medio ambiente. Su ámbito de aplicación es el de la UE y los particulares no pueden invocar directamente este artículo del TFUE para excluir la aplicación de la legislación nacional en un ámbito de la política de medio ambiente en el que no existe legislación de la UE adoptada sobre la base del mismo artículo². En otras palabras, este artículo es obligatorio en los Estados miembros en la medida en que se ha aplicado a través de actos secundarios a nivel de la UE, por ejemplo, a través de directivas (por ejemplo, la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental; la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas; la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos; la Directiva 2006/21/CE, sobre la gestión de los residuos de las industrias extractivas, etc.).

Con arreglo a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente³, cuando no existe tal acto secundario a nivel de la UE, la aplicación del principio de «quien contamina paga» es pertinente en la medida en que esté establecido en la legislación nacional aplicable.

² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de marzo de 2010, en el asunto C-378/08, apartado 46.

³ DO C 82 de 1.4.2008, pp. 1-33.

51.

Además de los comentarios sobre el apartado 50, la propuesta de la Comisión de la Directiva marco del suelo implicaría el establecimiento de un mecanismo económico adecuado destinado a financiar la investigación y el saneamiento de los «parajes huérfanos» (es decir, de las zonas contaminadas respecto a las cuales, sin perjuicio del principio de «quien contamina paga», la persona física o jurídica responsable de la contaminación no puede ser identificada o no puede considerarse responsable según la legislación nacional o de la UE o no puede lograrse que sufrague los costes de la investigación y el saneamiento).

53.

La Comisión está de acuerdo en que las autoridades responsables de los programas deben estar atentas a fin de mitigar el riesgo descrito.

54.

Tal como señala el Tribunal en los apartados 53 a 55, los proyectos fiscalizados se han visto sometidos a muchas situaciones complejas, en particular en lo que se refiere a los acuerdos entre los vendedores y los promotores de terrenos contaminados.

Recuadro 10

En cuanto a la antigua acería de Dortmund (Alemania), la Comisión efectuará un seguimiento de este asunto.

55.

La Comisión recomienda siempre una evaluación del valor de los terrenos (y de los edificios) por un evaluador cualificado independiente o por un organismo oficial debidamente autorizado [norma 5 del Reglamento (CE) nº 1685/2000].

Recuadro 11

En cuanto a la antigua planta química de Widnes (Reino Unido) y a la antigua mina de carbón de Sheffield (Reino Unido), la Comisión efectuará un seguimiento de ambos asuntos.

Por lo que se refiere a la antigua mina a cielo abierto de Rotherham (Reino Unido), la autoridad de gestión ha informado a la Comisión de que ha tomado medidas para informar del asunto a la Homes and Community Agency (HCA, nuevo organismo propietario y responsable).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

57.

La Comisión considera que la inclusión de una cláusula de reembolso en la carta de concesión de la subvención expedida por la autoridad de gestión es un ejemplo de buenas prácticas que sería conveniente que los Estados miembros incluyeran en sus normas nacionales.

Por lo que se refiere al período de programación 2000-2006, el artículo 29, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1260/1999 limita la contribución de la UE a proyectos generadores de ingresos en función del objetivo prioritario y del sector de la inversión. En el caso del período 2007-2013, el artículo 55, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1083/2006 establece directrices comunes para la gestión de los ingresos que no se hayan contabilizado en el momento de la presentación del proyecto. En 2008, se establecieron líneas directrices adicionales sobre el enfoque estándar relativo al cálculo del déficit de financiación y a los proyectos generadores de ingresos en la Guía para el análisis de costes y beneficios (ACB), que se aplica a todos los Estados miembros, pero puede adaptarse a las condiciones nacionales específicas. Por lo tanto, algunos Estados miembros han emitido sus propias directrices ACB, por lo que pueden observarse ciertas diferencias entre los mismos. Al principio del período de programación 2007-2013 se emitieron notas de orientación claras y completas para los proyectos generadores de ingresos (COCOF 07/0074/09 y 08/0012/02).

58.

La Comisión considera que, por lo que se refiere a los proyectos respecto a los cuales no cabe esperar ingresos o estos no pueden calcularse en el momento de su aprobación, la autoridad de gestión debe tener la posibilidad de comprobar, después de la finalización del proyecto, si se han generado ingresos. El plazo contemplado en el Reglamento es adecuado, puesto que ofrece un equilibrio entre la necesidad de revisar posibles ingresos cuando finalmente se produzcan y las expectativas razonables de la autoridad de gestión y de los beneficiarios de dar por concluidos los proyectos una vez finalizados.

59.

La regeneración de zonas industriales y militares abandonadas constituye un primer paso para aumentar el atractivo de una región y un requisito previo para el desarrollo de actividades generadoras de empleo.

60.

Algunos proyectos han sufrido retrasos a causa de las limitaciones de financiación debidas a la crisis económica, y la creación de empleo es un objetivo a largo plazo de esos proyectos.

61.

En la práctica, aplicar el principio de «quien contamina paga» es un reto difícil. A menudo, no es posible exigir que la persona o entidad jurídica que era el principal responsable de la contaminación pague para subsanar los daños causados, ya que, en muchos casos, dicha persona o entidad jurídica ya no existe, o puede demostrar que respetó las normas aplicables en el momento en que se produjo de la contaminación.

62.

La Comisión considera que la inclusión de una cláusula de reembolso en la carta de concesión de la subvención expedida por la autoridad de gestión es un ejemplo de buenas prácticas que sería conveniente que los Estados miembros incluyeran en sus normas nacionales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

64.

La certificación se considera una buena práctica. No obstante, la falta de certificación y las diferencias entre los valores nacionales de detección de la contaminación del suelo no implican automáticamente que la descontaminación y las tareas de regeneración no se efectuaran adecuadamente. La propuesta de la Comisión de una Directiva marco del suelo [COM(2006) 232] adoptaría una definición de «terreno contaminado» y requeriría el establecimiento de un inventario de dichos terrenos en el territorio nacional de los Estados miembros.

65.

Los proyectos se elaboran siempre en un contexto de incertidumbre y recesión económica, y la reducción del déficit a nivel nacional influye en las prioridades políticas públicas.

El concepto de «plan de desarrollo urbano integrado» está incluido en las directrices estratégicas comunitarias y en el artículo 44 del Reglamento (CE) nº 1828/2006. El instrumento de ingeniería financiera Jessica solo puede aplicarse en zonas en las que se ha establecido un plan de ese tipo. Además, de conformidad con el artículo 8 del Reglamento (CE) nº 1080/2006, el FEDER podrá apoyar estrategias integradas y sostenibles para hacer frente a la elevada concentración de problemas económicos, medioambientales y sociales que afectan a las zonas urbanas, incluidas, entre otras, la rehabilitación del entorno físico y la remodelación de las zonas industriales abandonadas.

Recomendación 1 a los Estados miembros La Comisión está de acuerdo con esta recomendación a los Estados miembros, y ya solicitó no solo un enfoque de desarrollo integrado en el Marco Estratégico Comunitario, sino también en el Reglamento de la Comisión.

Recomendación 1 a) a la Comisión

La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal, pero señala que, en 2006, presentó una propuesta de Directiva marco del suelo [COM(2006) 232] que supondría la introducción de una base jurídica para proponer normas de la UE para la definición de terrenos contaminados, del riesgo que suponen y de los métodos de rehabilitación.

Dicha Directiva armonizaría la definición de «terreno contaminado» en toda la UE y, entre otras cosas, implantaría la obligación de que los Estados miembros rehabiliten los terrenos contaminados. Asimismo, la Directiva permitiría a la Comisión adoptar, en caso de necesidad y tras un intercambio de información con los Estados miembros, elementos técnicos comunes de la UE para evaluar el riesgo de contaminación del suelo.

La Comisión subraya que la adopción de legislación específica de la UE sobre el suelo depende de los colegisladores.

Recomendación 1 b) a la Comisión

Las zonas industriales abandonadas se encuentran con frecuencia situadas en zonas urbanas. La Comisión está ya promoviendo el desarrollo urbano integrado y sostenible a través de los programas generales actuales. Este enfoque se reforzará considerablemente en el período 2014-2020 con el requisito de que, como mínimo, el 5 % de la contribución del FEDER se destine a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible. El desarrollo urbano integrado se fomenta también a través del instrumento financiero Jessica, que requiere el establecimiento de un plan de desarrollo urbano integrado.

Además, la Comisión aboga claramente por que los Estados miembros incorporen la regeneración de zonas industriales abandonadas como parte fundamental de su enfoque de desarrollo urbano integrado, pues la «rehabilitación de las zonas industriales abandonadas» se incluye en una de las cuatro prioridades de inversión destinadas específicamente al ámbito urbano.

Respuesta conjunta a los apartados 66 y 67

La ejecución de los proyectos de regeneración se ve siempre influenciada por factores externos ajenos a la responsabilidad de las autoridades del programa, tales como las limitaciones de los presupuestos nacionales o regionales y las incertidumbres referentes a la propiedad del terreno.

La propuesta de Directiva marco del suelo [COM(2006) 232] exigiría a los Estados miembros identificar los terrenos contaminados de su territorio y publicar dicho inventario. Las zonas industriales abandonadas están a menudo contaminadas y, por lo tanto, también deberían ser identificadas.

68.

Los criterios para la selección de los proyectos cofinanciados por el FEDER los deciden los comités de seguimiento de los programas. La Comisión anima a que los criterios de selección incluyan conceptos tales como el valor añadido, la rentabilidad y la sostenibilidad medioambiental, y recomienda la aplicación de las mejores prácticas.

La Comisión ha adoptado también iniciativas fuera del marco jurídico para promover las buenas prácticas, por ejemplo, a fin de favorecer la rehabilitación de las zonas industriales abandonadas, en vez de recurrir a zonas no urbanizadas, así como la coordinación de la utilización del terreno.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendación 2 b) a los Estados miembros

La Comisión recuerda que sus servicios han publicado recientemente un documento de trabajo [SWD(2012) 101 final/2] que contiene «Orientaciones sobre las mejores prácticas para limitar, mitigar o compensar el sellado del suelo». En él se exponen enfoques que han sido aplicados en los Estados miembros, incluido el de evitar la reconversión de zonas no urbanizadas y el subsiguiente precintado de (parte de) su superficie, y la reutilización de las zonas ya edificadas, por ejemplo, las zonas industriales abandonadas.

Recomendación 2 a la Comisión y a los Estados miembros

La Comisión ha adoptado también iniciativas fuera del marco jurídico para promover las buenas prácticas, por ejemplo, a fin de favorecer la rehabilitación de las zonas industriales abandonadas, en vez de recurrir a zonas no urbanizadas, así como la coordinación de la utilización del terreno.

70.

La Comisión reconoce que ha habido en el pasado ciertas deficiencias en la fijación de los porcentajes de ayuda, debidas también en parte al marco reglamentario. Por lo que se refiere a los proyectos del período 2000-2006 que generaron ingresos netos sustanciales, se establecieron porcentajes máximos de cofinanciación de conformidad con el artículo 29 del Reglamento (CE) nº 1260/1999. La evaluación del déficit de financiación fue incluida en el Reglamento correspondiente al período 2007-2013.

71.

La Comisión considera que la inclusión de una cláusula de reembolso en la carta de concesión de la subvención expedida por la autoridad de gestión es un ejemplo de buenas prácticas que sería conveniente que los Estados miembros incluyeran en sus normas nacionales. No obstante, dado que, de acuerdo con el principio de gestión compartida, quienes adoptan las decisiones de subvención son las autoridades de gestión, estas deberían también, al igual que supervisan la ejecución de los proyectos, controlar la aplicación de la cláusula de reembolso.

La Comisión considera que, por lo que se refiere a los proyectos respecto a los cuales no cabe esperar ingresos o estos no pueden calcularse en el momento de su aprobación, la autoridad de gestión debe tener la posibilidad de comprobar, después de la finalización del proyecto, si se han generado ingresos. El plazo contemplado en el Reglamento es adecuado, puesto que ofrece un equilibrio entre la necesidad de revisar posibles ingresos cuando finalmente se produzcan y las expectativas razonables de la autoridad de gestión y de los beneficiarios de dar por concluidos los proyectos una vez finalizados.

72.

La Comisión señala que las autoridades responsables de los programas deben estar atentas a fin de mitigar el riesgo descrito relacionado con complejos acuerdos entre los causantes de la contaminación, los propietarios de los terrenos y los promotores.

La Comisión recomienda siempre una evaluación del valor de los terrenos (y de los edificios) por un evaluador cualificado independiente o por un organismo oficial debidamente autorizado [norma 5 del Reglamento (CE) nº 1685/2000].

73.

La Comisión está de acuerdo en que las autoridades nacionales deben respetar siempre las normas sobre ayudas estatales, ya que forman parte de las obligaciones reglamentarias de los Fondos Estructurales.

Recomendación 3 e) a los Estados miembros

La Comisión considera que la inclusión de una cláusula de reembolso en la carta de concesión de la subvención expedida por la autoridad de gestión es un ejemplo de buenas prácticas que sería conveniente que los Estados miembros incluyeran en sus normas nacionales. No obstante, dado que, de acuerdo con el principio de gestión compartida, quienes adoptan las decisiones de subvención son las autoridades de gestión, estas deberían también, al igual que supervisan la ejecución de los proyectos, controlar la aplicación de la cláusula de reembolso.

Recomendación 3 a) a la Comisión

Sobre la definición de principios comunes para la aplicación del principio de «quien contamina paga», la Comisión considera que estos principios ya han sido adoptados.

Recomendación 3 b) a la Comisión

La Comisión ya ha puesto en práctica la recomendación del Tribunal. El cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales ha sido siempre un requisito reglamentario. En el período de programación 2007-2013, el marco regulador de la Comisión exige que se tenga en cuenta la metodología del déficit de financiación. De acuerdo con los Estados miembros, la Comisión proporcionó notas de orientación claras y completas para proyectos generadores de ingresos al comienzo del período de programación (COCOF 07/0074/09 y 08/0012/02).

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial nº 23/2012

¿Han contribuido de forma satisfactoria las medidas estructurales de la UE a la regeneración de antiguas zonas industriales y militares?

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2013 — 55 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-094-0

doi:10.2865/56342

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

Publicaciones de pago

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

EN EUROPA EXISTE UNA CANTIDAD CADA VEZ MAYOR DE TERRENOS INDUSTRIALES Y MILITARES DEGRADADOS, TAMBIÉN DENOMINADOS ANTIGUAS ZONAS INDUSTRIALES, MUCHOS DE ELLOS CONTAMINADOS. LAS MEDIDAS ESTRUCTURALES DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) PROMUEVEN SU REGENERACIÓN Y REUTILIZACIÓN CON EL FIN DE PROTEGER LA SALUD HUMANA Y EL MEDIO AMBIENTE, Y DE MODERAR LA EXPANSIÓN URBANA.

EL TRIBUNAL EVALUÓ SI SE CUMPLIERON LOS OBJETIVOS DE LOS PROYECTOS DE REGENERACIÓN FINANCIADOS POR LA UE, SI LA AYUDA DE LA UE SE HA ENCAUZADO CON ARREGLO A UNOS CRITERIOS SÓLIDOS Y SI LOS RESULTADOS SE LOGRARON AL MENOR COSTE POSIBLE PARA EL PRESUPUESTO DE LA UE.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9241-094-0

