

LOS FONDOS EUROPEOS Y SU APLICACIÓN A LAS OBRAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

José María Piñero Campos.

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Subdirector General de Fondos de Compensación y Cohesión
del Ministerio de Economía y Hacienda.

RESUMEN

Los Fondos Europeos han pasado de tener una presencia marginal en la Unión Europea a convertirse en los máximos protagonistas, junto con la Política Agrícola Común, de las políticas Comunitarias. La presencia de los Fondos Europeos en España es de una extraordinaria importancia financiando actuaciones por valor de más de 1 billón de pesetas al año.

Asimismo, los Fondos Europeos son muy importantes para el sector de las obras públicas estimándose que más de un tercio de la financiación de dichas obras públicas en España provienen de los Fondos Europeos. Además dicha participación es creciente a lo largo del presente periodo, por lo que su valor máximo se alcanzará en el año 1999.

A partir del año 2000 se comienza un nuevo período de perspectivas financieras en la Unión Europea. A las tensiones que normalmente se producen cuando se pone en juego un volumen de recursos económicos de la magnitud del Presupuesto comunitario se une en esta ocasión el proceso de ampliación de mayor magnitud llevado a cabo por la Unión Europea desde su creación: la apertura al Este. De las propuestas de la Comisión para el nuevo periodo de perspectivas financieras se puede avanzar un primer análisis de las repercusiones que las mismas tendrán sobre las obras públicas en el comienzo del próximo siglo.

ABSTRACT

European funding, formerly a marginal constituent of the European Union, has come to occupy a leading role, together with the Common Agricultural Policy of the Community. The importance of these European Funds in Spain can be measured by the fact that the activities financed by the Funds cost more than a billion pesetas a year.

European Funds are of great importance to the public works sector; it is estimated that more than a third of all the public works in Spain are financed from these Funds. And since this participation is increasing, it will reach its maximum in 1999.

A new financial period is due to come into force in the EU in 2000. In addition to the tensions that arise whenever such enormous sums as those of the Community Budget are in question, this time there is the new problem of the largest expansion of the Union since it was created: the opening to the countries of Eastern Europe. It is possible to make a preliminary analysis of the proposals of the Commission to predict the repercussions on the public works sector of the new financial arrangements that will come into force at the beginning of the next century.

Se admiten
comentarios a este
artículo, que deberán
ser remitidos a la
Redacción de la ROP
antes del 30 de
agosto de 1998.

Recibido en ROP:
junio de 1998

1. INTRODUCCIÓN

Desde la entrada de España en la Comunidad Económica Europea hasta el momento actual se ha ido produciendo un incremento progresivo de la participación de los Fondos europeos en la financiación de las infraestructuras en nuestro país. Esta realidad, muchas veces desconocida, hace que resulte extremadamente oportuno realizar un Estado de la cuestión, en el que partiendo de la evolución histórica de los Fondos se llegue al momento actual. En este momento actual, se realizará una breve parada para cuantificar y analizar la contribución de los Fondos a la financiación de las infraestructuras en España y, posteriormente, se trazarán las líneas que se prevé van a guiar la evolución de los Fondos europeos en el futuro.

En consecuencia, el artículo presente se desarrolla en un capítulo 2 que trata sobre la evolución de los Fondos europeos desde la creación de la Comunidad Europea hasta el momento actual, para, posteriormente en el capítulo 3, enumerar y explicar los Fondos europeos más importantes. En el capítulo 4, se efectuará un repaso de los principios que rigen el funcionamiento de los Fondos y en el capítulo 5 se efectuará una análisis a nivel global de la incidencia que los Fondos europeos están teniendo sobre la financiación de infraestructuras en España. Finalmente, en el capítulo 6 se recogen las perspectivas futuras en relación con dichos Fondos y en el capítulo 7, unas breves conclusiones.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS FONDOS EUROPEOS

La evolución de los Fondos europeos dedicados a infraestructuras de carácter civil en España ha estado muy ligada a la evolución de la política de cohesión. Dentro del concepto de política de cohesión deben encuadrarse todos los esfuerzos que se realizan en el seno de la Unión Europea para conseguir que las regiones y países menos desarrollados de la Unión reduzcan sus diferencias con las regiones y países más desarrollados, tanto en términos de riqueza como de bienestar social.

Hasta llegar al concepto anteriormente descrito ha habido que pasar por numerosas fases, de modo que lo que actualmente conocemos como política de cohesión empezó siendo política regional o política de desarrollo regional muy ligada tanto al concepto de región como al concepto de riqueza y ha ido avanzando y ampliándose hasta incluir ámbitos espaciales y objetivos más amplios.

Al mismo tiempo que la evolución en el concepto, se ha producido una evolución en las dotaciones asignadas a dicha política que han pasado de representar una partida casi marginal del Presupuesto de la Unión a absorber más de una tercera parte de sus recursos. La evolución en ambos aspectos

de la política de cohesión puede ser representada a través de una serie de períodos que coinciden con las diferentes etapas del proceso.

PERÍODO 1957-1975

Este primer período se caracteriza por una absoluta confianza en el funcionamiento de los mecanismos del mercado. Se cree que los grandes beneficios que supondrá el establecimiento de un mercado común harán que se superen todos los problemas que se puedan presentar. Asimismo, el propio mercado funcionará como un elemento reequilibrador de las diferencias de rentas que puedan producirse y actuará como auténtico instrumento de política regional. Por otro lado, es también necesario reconocer que no existían disparidades espaciales significativas entre los seis países fundadores de la Comunidad, con la única excepción de Mezzo-Giorno italiano.

Debido a las razones expresadas, es fácil deducir que la política regional comunitaria no sólo no existe sino que está explícitamente excluida, al declararse la incompatibilidad de cualquier tipo de ayuda, ya sea de carácter regional o territorial, con el correcto funcionamiento del mercado común.

Únicamente se establecen dos excepciones: por un lado, se crea el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria con el único objetivo del sostenimiento de los mercados agrícolas, para evitar precisamente que dichos mercados se desmoronen y se pierda competitividad. Por otro lado, se crea el Fondo Social Europeo con el único objetivo de favorecer la libre circulación de trabajadores, elemento complementario esencial del mercado común.

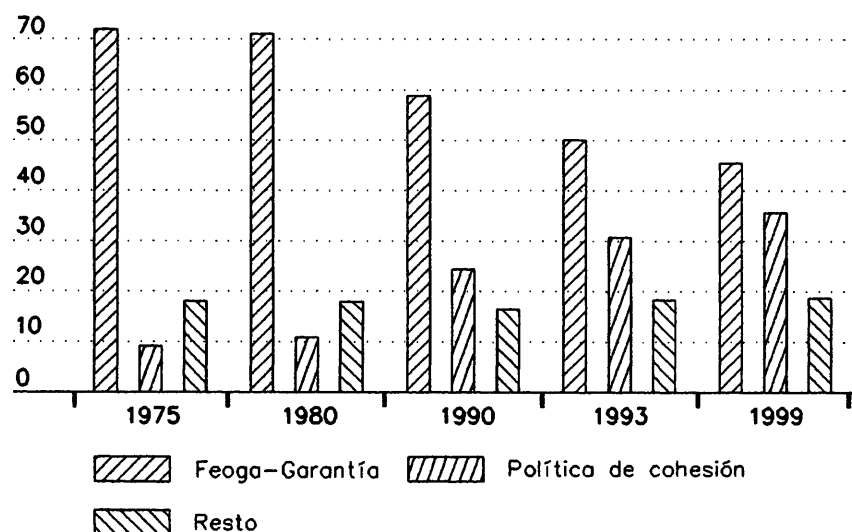
PERÍODO 1975-1988

La crisis energética provocada por la subida de los precios del petróleo hizo tambalearse en gran medida los cimientos de la Comunidad al empezar a aflorar graves problemas de desequilibrio que el mecanismo del mercado no parecía resolver. Al mismo tiempo, la entrada de nuevos países miembros (Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca) con importantes problemas estructurales, en algunos casos, obligó a replantearse la necesidad de crear una política regional comunitaria.

En 1975 se produjo la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), como instrumento al servicio de la política regional comunitaria. De todos modos, se establecía una clara subordinación del FEDER a los mecanismos del mercado al declararse como objetivo del mismo el proporcionar un impulso transitorio a aquellas regiones menos desarrolladas. Impulso necesario para ponerlas en condiciones de competir y, por tanto, de integrarse plenamente dentro de los mecanismos del mercado común.

El FEDER en este primer período se configura como un elemento subsidiario de las políticas regionales que tengan establecidos los países miembros, limitándose a financiar proyec-

Cuadro 1



Presupuesto Comunitario	1975	1980	1990	1993	1999
Feoga-Garantía	72,8	71,2	58,9	50,9	45,6
Política de cohesión	9,2	10,9	24,5	30,8	35,7
Resto	18,0	17,9	16,6	18,3	18,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

tos aislados, generadores de desarrollo, pero sin un esquema de conjunto.

PERÍODO 1988-1993

Durante este período la política regional comunitaria adquiere el rango de constitucional al establecerse en el Acta Única Europea como uno de los principales objetivos de la Comunidad el establecimiento del mercado interior y el reforzamiento de la cohesión económica y social. Se constata, asimismo, que el mercado no sólo no resuelve todos los problemas sino que puede incrementar los desequilibrios, siendo necesaria una política reequilibradora que compense los desajustes producidos. Esta diferente actitud viene originada en buena medida por las sucesivas incorporaciones de países menos desarrollados (Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986) lo que hizo que la problemática de la cohesión cobrara una nueva perspectiva desde el punto de vista comunitario.

Como diferencia sustancial de procedimiento con respecto al período anterior se establece que la política regional es una responsabilidad de la Comunidad y debe dejar de tener carác-

ter subsidiario de la política regional de los Estados Miembros para pasar a ser una verdadera política común. A efectos financieros la principal consecuencia es la duplicación de los recursos asignados a los Fondos Estructurales con respecto a los existentes en el período anterior.

PERÍODO 1994-1999

El período en el que estamos en el momento actual marca el punto más alto de la política de la cohesión en la Comunidad europea, al mismo tiempo que se amplían sus horizontes. Este cambio de denominación (política de la cohesión) no resulta gratuito ya que la denominada hasta este período política regional evoluciona hacia una definición más amplia. El tratado de Maastricht refuerza el carácter constitucional de la política de cohesión al establecerse como uno de los objetivos de la Unión Europea la solidaridad interna dentro de la propia Comunidad. Como consecuencia se establece la creación de un instrumento financiero nuevo cual es el Fondo de Cohesión que trata de plasmar dicha solidaridad hacia los Estados Miembros más desfavorecidos de la Unión. Como un esfuerzo final, se establece la duplicación de los recursos destinados por la política de cohesión comunitaria hacia los

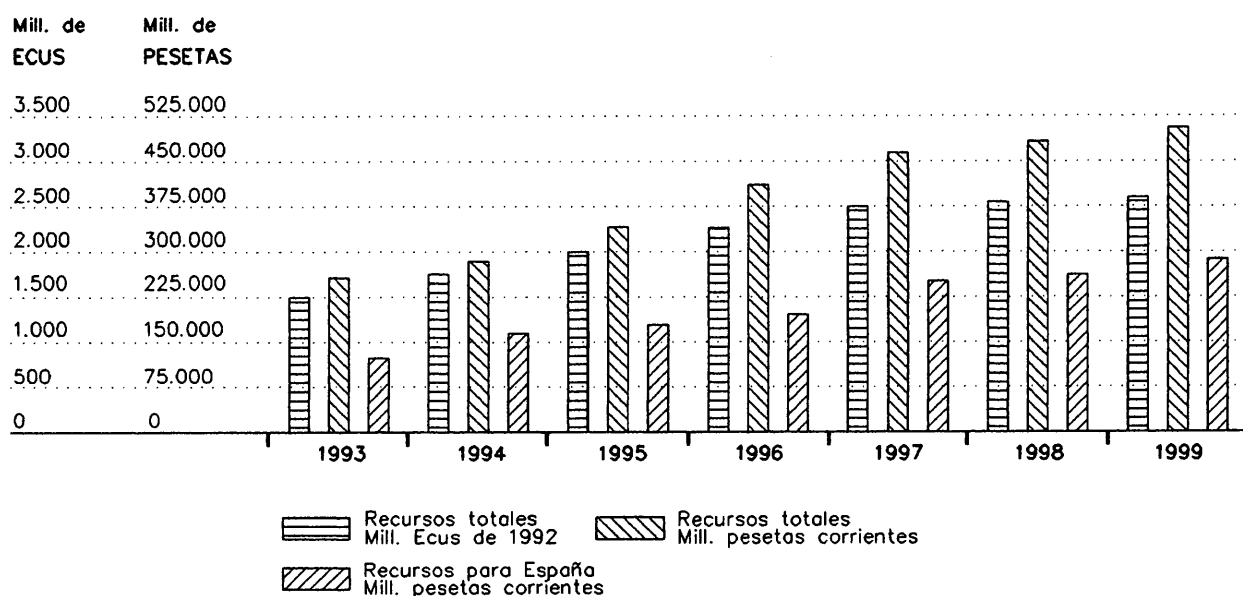
países beneficiarios del Fondo de Cohesión, en un intento de concentrar de manera eficiente las ayudas destinadas a los mismos.

Finalmente, el Tratado de Amsterdam trata de acercar más la realidad de la Unión Europea a los ciudadanos mediante la creación de un nuevo Título dedicado exclusivamente al empleo, en un intento de asegurar la resolución no sólo de los problemas de riqueza sino de los de bienestar.

Los distintos períodos descritos pueden quedar perfectamente reflejados mediante la variación porcentual que ha ido experimentando la participación de la política de cohesión en el presupuesto comunitario a lo largo del tiempo. Cuadro 1.

Los datos del Cuadro 1 comienzan en 1975, año de creación del FEDER, ya que anteriormente no se podía hablar de la existencia de una política de cohesión como tal. Como se puede observar los recursos dedicados a la cohesión se han multiplicado por cuatro a lo largo del período, pasando de no llegar a alcanzar el 10% del presupuesto comunitario a superar la tercera parte del mismo. Dicho incremento de participación se ha producido a costa de la Política agrícola representada por el FEOGA-Garantía que ha ido perdiendo participación a medida que la política regional ha ido incrementándose.

Cuadro 2.
RECURSOS FONDO DE COHESIÓN



AÑOS	Recursos totales (Mill. Ecus de 1992)	Recursos totales (Mill. de pesetas corrientes)	Recursos para España (Mill. de pesetas corrientes)
1993	1.500	241.010	132.556
1994	1.750	281.714	153.615
1995	2.000	350.776	187.708
1996	2.250	409.339	210.807
1997	2.500	466.063	251.371
1998	2.550	487.134	267.492
1999	2.600	508.963	287.837
Total	15.150	2.744.998	1.491.386

3. LOS FONDOS EUROPEOS

Una vez expresada la evolución de la política de cohesión de la Unión europea a lo largo del tiempo, será necesario detenerse en una somera descripción de los objetivos y del funcionamiento de cada uno de los instrumentos que utiliza la política de cohesión para alcanzar sus fines.

Se comenzará por hacer una referencia al Fondo de Cohesión, al ser éste un Fondo dedicado íntegramente a financiar proyectos de ingeniería civil, lo que constituye el objetivo principal de este trabajo. A continuación se tratarán los llamados Fondos Estructurales haciendo hincapié en el FEDER que es el que, dentro de dichos Fondos, tiene una mayor incidencia en las infraestructuras.

EL FONDO DE COHESIÓN

En las negociaciones que dieron origen al Tratado de Maastricht se puso de manifiesto la regresividad del Presupuesto Comunitario que, por un lado, predicaba la solidaridad hacia las regiones menos desarrolladas y, por otro, no asignaba recursos en proporción a dicha solidaridad. Para paliar dicha situación se previó la creación de un nuevo instrumento financiero comunitario, el Fondo de Cohesión, que pudiese proporcionar ayudas para financiar proyectos en los cuatro países más desfavorecidos de la Unión.

Las características fundamentales que presenta el Fondo se pueden resumir del modo siguiente:

■ El fondo puede proporcionar ayuda financiera para los siguientes tipos de proyectos:

▼ Proyectos medioambientales que contribuyan a la consecución de los siguientes objetivos:

- a) La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente.
- b) La protección de la salud de las personas.
- c) La utilización prudente y racional de los recursos naturales.
- d) El fomento a escala internacional de medidas destinadas a hacer frente a los problemas regionales o planetarios de medio ambiente.

▼ Proyectos medioambientales que resulten de medidas adoptadas por la Comunidad que impliquen costes desproporcionados para las autoridades públicas de los países miembros.

▼ Proyectos de infraestructuras del transporte de interés común incluidos en las líneas maestras sobre redes transeuropeas del transporte.

■ Los recursos disponibles para el Fondo de Cohesión son los que figuran en el cuadro 2.

■ Los países beneficiarios, en congruencia con lo dispuesto en el Tratado serán los cuatro Estados miembros con un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria, establecida con arreglo a paridades del poder adquisitivo (España, Irlanda, Portugal y Grecia), que presenten programas encaminados a la consecución de las condiciones de convergencia económica establecidas en el artículo 104C del Tratado de Maastricht.

■ Existe un reparto indicativo, en forma de horquilla de porcentajes sobre el total, entre los cuatro Estados Miembros Beneficiarios, que es el siguiente:

España	52 - 58 %
Portugal	16 - 20 %
Grecia	16 - 20 %
Irlanda	7 - 10 %

■ La tasa de cofinanciación comunitaria para los proyectos financiados con el Fondo de Cohesión está comprendida entre el 80 y el 85% del coste elegible total.

■ Ningún tipo de gasto podrá recibir simultáneamente ayudas del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales. La acumulación de ayudas del Fondo de Cohesión y de otras subvenciones y préstamos comunitarios no podrá ser superior al 90% del gasto total.

■ Se aplican los siguientes criterios para garantizar la alta calidad de los proyectos:

▼ sus beneficios económicos y sociales a medio plazo, que serán proporcionales a los recursos utilizados; és-

tos se evaluarán mediante un análisis de costes y beneficios;

▼ las prioridades establecidas por los Estados miembros beneficiarios;

▼ la contribución que los proyectos pueden aportar a la ejecución de las políticas comunitarias en materia de medio ambiente y de redes transeuropeas;

▼ la compatibilidad de los proyectos con las políticas comunitarias y su coherencia con otras medidas estructurales comunitarias;

▼ la consecución de un equilibrio adecuado entre los dos ámbitos de acción.

■ Finalmente, existe un claro condicionante de tipo macroeconómico, de modo que cuando el Consejo de la Unión Europea decida que un Estado miembro tiene un déficit excesivo y dicha decisión no se haya derogado transcurrido cualquier plazo que se haya fijado para corregir el déficit, no se podrán financiar con cargo al Fondo nuevos proyectos de dicho Estado miembro.

LOS FONDOS ESTRUCTURALES

EL FEDER

De todos los Fondos Estructurales el FEDER es el que resulta aplicable a la financiación de infraestructuras. Las funciones del FEDER consisten en propiciar el desarrollo de las regiones más desfavorecidas contribuyendo a la reducción de los desequilibrios regionales existentes a través de los siguientes tipos de acciones:

▼ El apoyo a las inversiones productivas.

▼ La creación y modernización de las infraestructuras que contribuyan al desarrollo o a la reconversión de las regiones.

▼ Las acciones que tengan por objeto el desarrollo del potencial endógeno.

▼ Las inversiones en los ámbitos educativo y sanitario.

EL FONDO SOCIAL EUROPEO

El Fondo Social Europeo (FSE) fue creado para mejorar las posibilidades de empleo en la Unión, apoyando las políticas de formación profesional y el fomento del empleo. Sus misiones concretas son:

▼ Facilitar el acceso al mercado laboral.

▼ Fomentar la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

▼ Desarrollar las competencias, aptitudes y cualificaciones profesionales.

▼ Favorecer la creación de empleo.

EL FEOGA-ORIENTACIÓN

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola en su sección Orientación tiene el objetivo de impulsar el desarrollo y la diversificación de las zonas rurales a través de la consecución de los siguientes objetivos:

- ▼ Reforzar y reorganizar las estructuras agrarias incluyendo las de comercialización y transformación, así como contribuir a compensar los efectos de los obstáculos naturales en la agricultura.
- ▼ Garantizar la reconversión de las producciones agrícolas
- ▼ Garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores.
- ▼ Contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente y a la conservación del espacio rural.

EL IFOP

El Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP) creado para proporcionar ayuda a las zonas pesqueras tiene por misiones:

- ▼ Contribuir a alcanzar un equilibrio sostenible entre los recursos y su explotación.
- ▼ Incrementar la competitividad de las estructuras de explotación y el desarrollo de empresas económicamente viables en el sector.
- ▼ Revalorizar los productos de la pesca y de la agricultura.

Como características más importantes y comunes a todos los Fondos Estructurales, se puede señalar la aplicación de unas tasas de cofinanciación que van desde el 35 al 75 % con la posibilidad de aumentar un 5 % en las regiones de Extremadura y Canarias y un 2,5 % en Andalucía y Galicia. Para los ejes más relacionados con la ingeniería civil, dichas tasas son de un 70 % para el Medio Ambiente, un 65 % para aguas y carreteras y un 60 % para ferrocarriles, puertos y aeropuertos.

Asimismo, hay que señalar que, como se desarrollará posteriormente, la mayoría de los recursos de los Fondos estructurales no financian proyectos concretos sino Programas que recogen líneas de actuación de tipo general. Los proyectos son financiados en cuanto contribuyen a la realización de los objetivos planteados en una determinada línea de actuación.

Finalmente, en cuanto a la distribución de los recursos, se puede decir que con carácter general se establece un reparto inicial entre países que normalmente tiene en cuenta como criterio básico la población, corregida con otros factores como la renta relativa de las regiones, la renta relativa del Estado miembro en cuestión y la tasa de paro.

4. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS EUROPEOS

El funcionamiento actual de los fondos se organiza en torno a los cuatro principios básicos que se exponen a continuación:

CONCENTRACIÓN

El principio de concentración se basa en definir unos objetivos concretos sobre los que las distintas medidas se van a concentrar de modo que las acciones no se dispersen y la eficacia de las actuaciones sea máxima. La concentración se puede establecer a nivel espacial, contemplando la actuación en un territorio concreto o a nivel sectorial, financiando únicamente un tipo de medidas.

En el caso del fondo de Cohesión la concentración se establece a nivel nacional, financiándose proyectos únicamente en los cuatro Estados miembros más desfavorecidos de la Unión, España, Irlanda, Grecia y Portugal. En el caso de los Fondos estructurales se definen cinco objetivos:

▼ *Objetivo nº 1:* Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Participan de dicho objetivo aquellas regiones cuyo PIB per capita es inferior al 75% de la media comunitaria. Es el objetivo más importante al concentrar el 68 % de los recursos de los Fondos Estructurales a nivel europeo y más del 86% a nivel nacional. En España dicho objetivo está formado por las regiones de: Extremadura, Andalucía, Galicia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Murcia, Asturias, Canarias, Comunidad Valenciana y Cantabria. A dicho objetivo contribuyen todos los Fondos Estructurales: FEDER, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola Sección Orientación y el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera.

▼ *Objetivo nº 2:* Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones (Cuencas de empleo y núcleos urbanos) gravemente afectadas por la crisis industrial. Participan de este objetivo aquellas regiones cuyo índice de desempleo sea superior a la media comunitaria, su índice de empleo industrial sea también superior a la media comunitaria y, asimismo, hayan experimentado una pérdida importante de empleo desde 1.975. Dentro de este objetivo, así como en el objetivo 5b, se incluyen diferentes zonas del resto de regiones españolas no incluidas en el Objetivo 1. Contribuyen a este objetivo el FEDER y el Fondo Social Europeo.

▼ *Objetivo nº 3:* Luchar contra el desempleo de larga duración (mayores de 25 años en desempleo desde hace más de un año) y facilitar la inserción profesional de los jóvenes (menores de 25 años en busca de un empleo) y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral. Este objetivo, así como el 4 y el 5a, se aplican de manera horizontal en todas las regiones no incluidas en el objetivo 1. En este objeti-

vo sólo participa el Fondo Social Europeo y concentra el 80 % del total de recursos asignados a la suma de los objetivos 3 y 4.

▼ *Objetivo nº 4:* Facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción. También es un objetivo en el que sólo participa el FSE

▼ *Objetivo nº 5 :* Fomentar el desarrollo rural. Este objetivo a su vez presenta dos subobjetivos:

Objetivo 5a : Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y pesqueras a las reformas de las políticas comunes. Objetivo del que participan el FEOGA-Orientación y el IFOP.

Objetivo 5b : Facilitar el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales. Se definen como zonas elegibles por este objetivo aquellas que tengan un bajo PIB per capita y que cumplan al menos dos condiciones entre las tres siguientes: elevado índice de empleo agrícola, baja renta agrícola y baja densidad de población o despoblamiento. A este objetivo contribuyen el FEOGA-Orientación, el FEDER y el FSE.

Con la incorporación de los países nórdicos, Suecia y Finlandia se creó un nuevo objetivo 6 aplicable, únicamente, a las regiones despobladas de dichos Estados.

Es importante conocer los recursos totales que los distintos fondos aportan en nuestro país. Con anterioridad se recogieron los recursos proporcionados por el Fondo de Cohesión, por lo que en el cuadro 3 se recoge una estimación de los recursos a proporcionar por los distintos Fondos Estructurales en el período 1994-1999 y su concentración en los diferentes objetivos.

COOPERACIÓN

La cooperación implica una estrecha colaboración entre la Comisión y todas las autoridades e interlocutores económicos y sociales competentes a escala nacional, regional o local, en todas las fases de programación. A través de este principio se incorporan a la definición de los distintos programas de actuación todas las instancias interesadas, dando cabida o audiencia a todas ellas de manera que se produzca un alto grado de consenso sobre las actuaciones a emprender.

PROGRAMACIÓN

Mediante el principio de Programación se pretende romper con el principio de realización de actuaciones aisladas a través

**Cuadro 3. FONDOS ESTRUCTURALES
DOTACIÓN DE LOS MARCOS DE APOYO COMUNITARIOS 1994-1999
(Millones de pesetas)**

OBJ./FONDOS	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP	TOTAL	% ESPAÑA	% EUROPA
OBJETIVO 1	2.630.793	997.755	546.776	164.175	4.339.499	86,6%	68,8%
OBJETIVO 2	143.550	42.900			186.450	3,7%	10,9%
OBJETIVO 3 Y4		304.095			304.095	6,1%	11,3%
OBJETIVO 5A			53.790	17.424	71.214	1,4%	4,4%
OBJETIVO 5B	26.169	14.982	68.409		109.560	2,2%	4,5%
Total	2.800.512	1.359.732	668.975	181.599	5.010.818		
% ESPAÑA	55,9%	27,1%	13,4%	3,6%			

de la definición de un proceso riguroso de programación que debe comprender períodos suficientemente largos de tiempo (1989-1993 en el anterior período de programación y 1994-1999 en el actual) de modo que se pueda alcanzar un alto grado de coherencia y eficacia en las actuaciones. Se establecen las siguientes fases o etapas de programación:

▼ La presentación por parte del Estado Miembro de un Plan de Desarrollo en donde se presenta un diagnóstico de la situación en relación con el objetivo correspondiente y las principales líneas de actuación del Estado en el ámbito definido.

▼ Establecimiento de un Marco de Apoyo Comunitario por la Comisión en colaboración con el Estado Miembro y las regiones interesadas, en el que se definen los ejes prioritarios de actuación, los medios financieros y las formas de intervención.

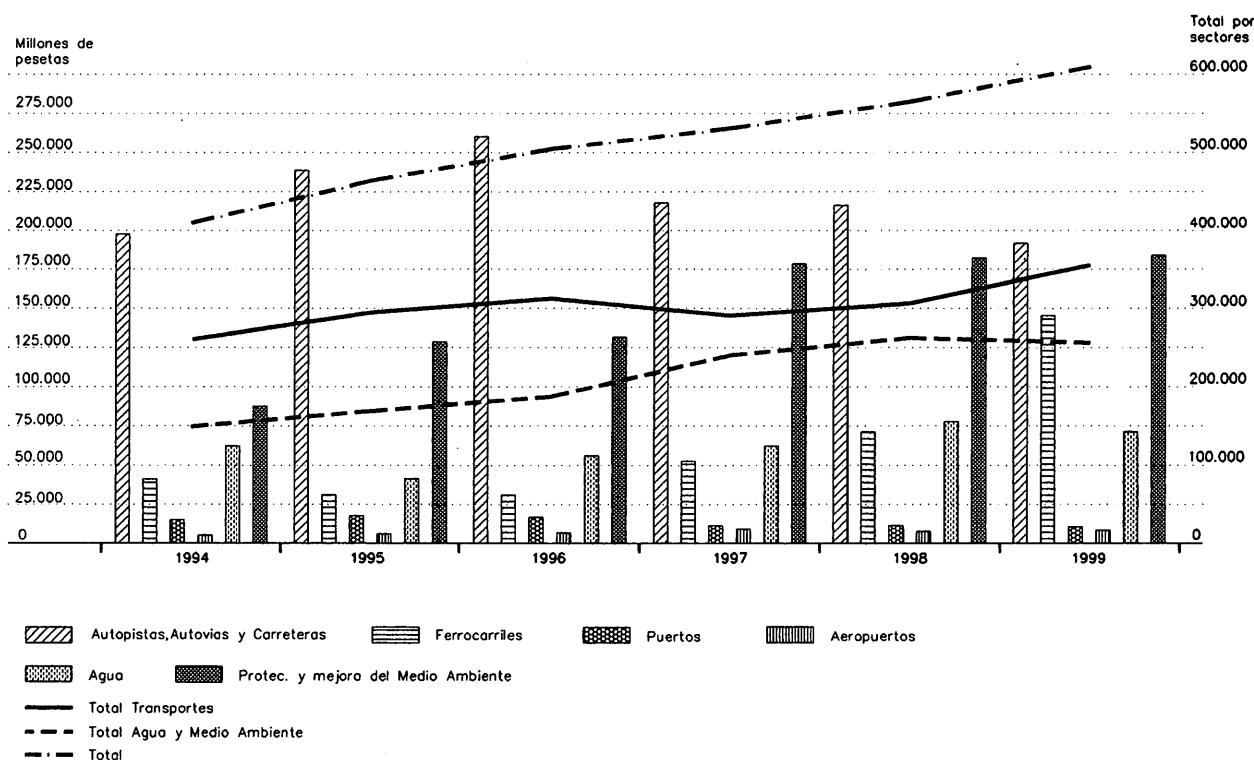
▼ Las intervenciones o programas operativos que recogen las acciones concretas a emprender son presentadas por el Estado Miembro en forma de solicitudes de ayuda y son adoptadas por la Comisión.

Este principio, así como el de cooperación, no se aplica en el caso del Fondo de Cohesión que financia proyectos concretos.

ADICIONALIDAD

Según el principio de adicionalidad las acciones que se financien por medio de los fondos estructurales no deben sustituir a las inversiones nacionales sino que deben constituirse como ayudas adicionales a las existentes. Este principio se concreta mediante la comprobación de que el nivel de inversiones nacionales correspondientes a los sectores subvencionado, expresados en unidades monetarias constantes, se mantenga como mínimo igual al existente en el período precedente.

Cuadro 4
FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE Y MEDIO AMBIENTE.
FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN.
AYUDAS FINANCIERAS PROGRAMADAS



SECTOR	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Autopistas, Autovías y Carreteras	197.544	239.044	260.928	218.998	216.549	193.478	1.326.540
Ferrocarriles	43.006	32.641	31.929	53.767	73.766	145.059	380.167
Puertos	15.152	17.903	16.667	11.367	10.787	11.587	83.463
Aeropuertos	4.835	5.231	5.607	5.997	6.518	7.052	35.240
Total Transportes	260.538	294.818	315.131	290.129	307.620	357.176	1.825.412
Agua	63.745	42.613	56.711	60.889	79.551	72.909	376.419
Protecc. y mejora del Medio Ambiente	87.123	127.579	132.920	179.267	182.828	184.148	893.864
Total Agua y Medio Ambiente	150.869	170.192	189.631	240.156	262.378	257.057	1.270.283
Total	411.406	465.010	504.762	530.285	569.998	614.232	3.095.694

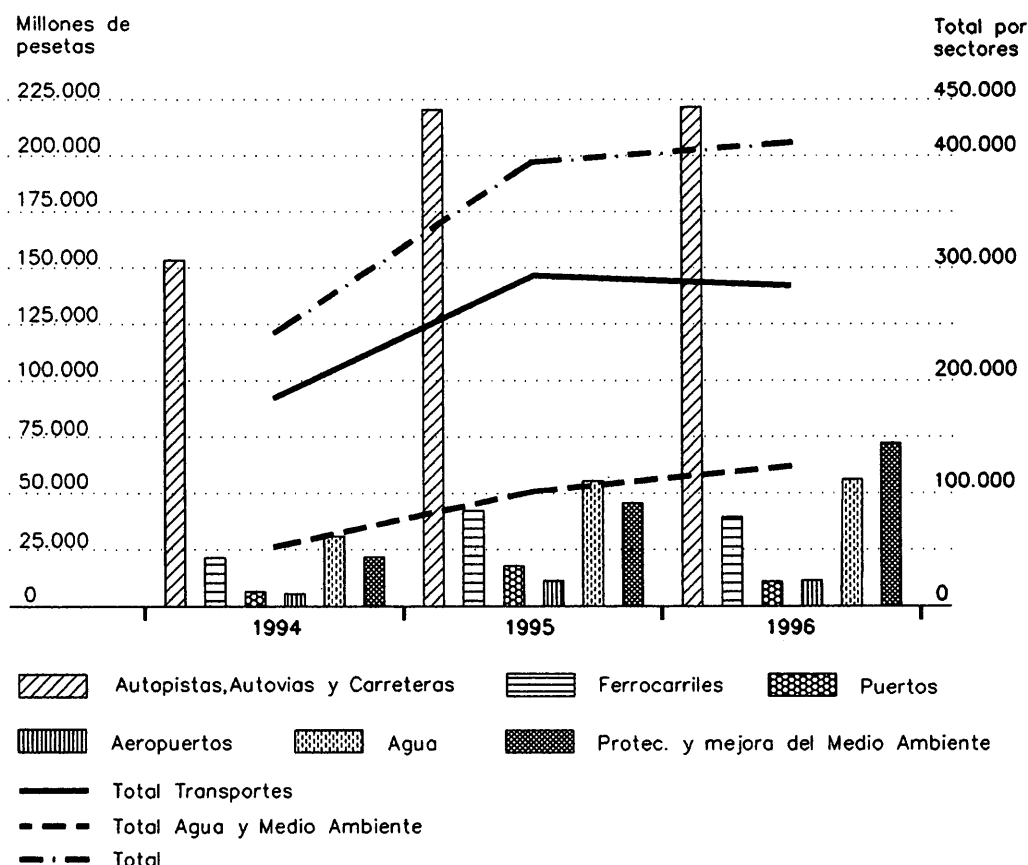
5. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS A LA FINANCIACIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS EN ESPAÑA.

En el presente capítulo se tratarán de concretar en cifras todas las cuestiones que se han ido explicando a lo largo de los puntos anteriores. El análisis se centrará en lo que se consideran que son los sectores más típicos de la ingeniería civil y que se han clasificado en dos grupos: Transportes y Agua y Medio Ambiente. Dentro de Transportes se distinguen los cuatro modos fundamentales: Carreteras, Ferrocarriles, Puertos y Aeropuertos y en Agua y Medio Ambiente se distingue el Agua

del Medio Ambiente. La separación entre Agua y Medio Ambiente es normalmente complicada ya que en Medio Ambiente se incluyen los proyectos de saneamiento y depuración de aguas residuales aparte del resto de proyectos ambientales, mientras que dentro de Agua figuran los proyectos de canales, presas, abastecimiento, protección de márgenes etc.

En primer lugar, se repasarán las ayudas financieras de los Fondos Estructurales previstas en los Marcos Comunitarios de Apoyo de los Objetivos 1, 2, y 5b y las del Fondo de Cohesión. Este repaso no resulta exhaustivo de todas las ayudas europeas ligadas a la política de cohesión, ya que existe un porcentaje del 10 % de los Fondos Estructurales que se reparte en Iniciativas

Cuadro 5
FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE Y MEDIO AMBIENTE.
FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN.
AYUDAS FINANCIERAS EJECUTADAS



SECTOR	1994	1995	1996	TOTAL
Autopistas, Autovías y Carreteras	154.554	220.778	222.896	598.228
Ferrocarriles	21.549	44.349	40.038	105.937
Puertos	6.220	18.244	10.716	35.181
Aeropuertos	5.305	10.321	11.794	27.420
Total Transportes	187.629	293.692	285.445	766.766
Agua	30.827	55.572	55.233	141.632
Protecc. y mejora del Medio Ambiente	22.621	45.712	71.979	140.312
Total Agua y Medio Ambiente	53.448	101.285	127.212	281.944
Total	241.077	394.977	412.657	1.048.711

Comunitarias no incluidas dentro de los Marcos Comunitarios de Apoyo. La cuantía de ayudas que dentro de las Iniciativas Comunitarias van a proyectos de ingeniería civil no introduce un gran error ya que no resulta muy elevada.

Como se observa en el Cuadro 4 la cuantía total de las ayudas previstas en el período 1994-1999 asciende por encima de los 3 billones de pesetas, con una media anual que supera ligeramente los 500.000 millones de pesetas. Las ayudas presentan, asimismo, un perfil creciente que comienza en poco más de 400.000 millones de pesetas en el primer año y termina con más de 600.000 millones de pesetas en 1999.

En cuanto a los sectores, sobresalen Carreteras y Medio Ambiente con más de 1.200.000 y 800.000 millones de pesetas respectivamente. Puertos y Aeropuertos son los sectores que presentan un nivel menor de ayudas. Ello resulta lógico si se tiene en cuenta que las inversiones fundamentales en ambos sectores son realizadas por dos Empresas Públicas que cuentan con buenas fuentes de ingresos y, por tanto, sin excesivas necesidades de ayuda financiera.

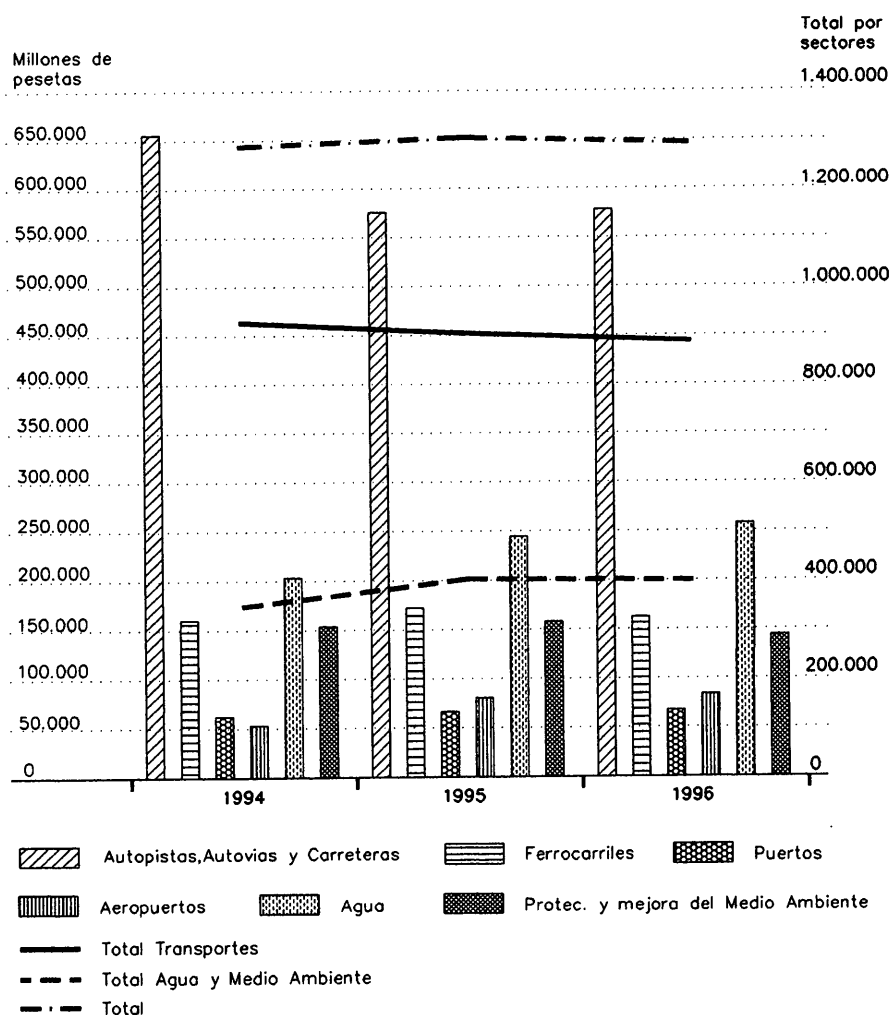
Resulta interesante, a efectos del análisis que se pretende realizar, el conocer no sólo las ayudas inicialmente programadas, sino las efectivamente ejecutadas. Hay que tener en cuenta que entre programación y ejecución no sólo hay un desfase lógico debido a retrasos, sino que la propia reglamentación de los Fondos hace que se puedan programar en un año ayudas

que se ejecutarán a lo largo de varios ejercicios posteriores. En el cuadro 5 se recogen hasta el año 1996 las ayudas de Fondos europeos, homogéneas con las del cuadro anterior, ejecutadas realmente. Como se ve dichas ayudas ejecutadas presentan un perfil creciente que se acomoda progresivamente a las ayudas programadas.

Se observa que los ejes de transporte se ajustan bastante a la programación, incluso adelantándose en ocasiones a lo inicialmente previsto. El eje de Medio Ambiente es el que circula más alejado en su ejecución de la programación establecida. Sin embargo, el crecimiento que presenta dicho eje es espectacular, duplicándose prácticamente de año en año. Precisamente este resultado apunta una característica importante de los Fondos Europeos como es su concentración en ciertos ejes que resultan extraordinariamente apoyados por las autoridades comunitarias. Dicha concentración parece estar empujando el presupuesto español en una clara dirección, en este caso incrementando de manera bastante intensa las dotaciones dedicadas al sector del Medio Ambiente.

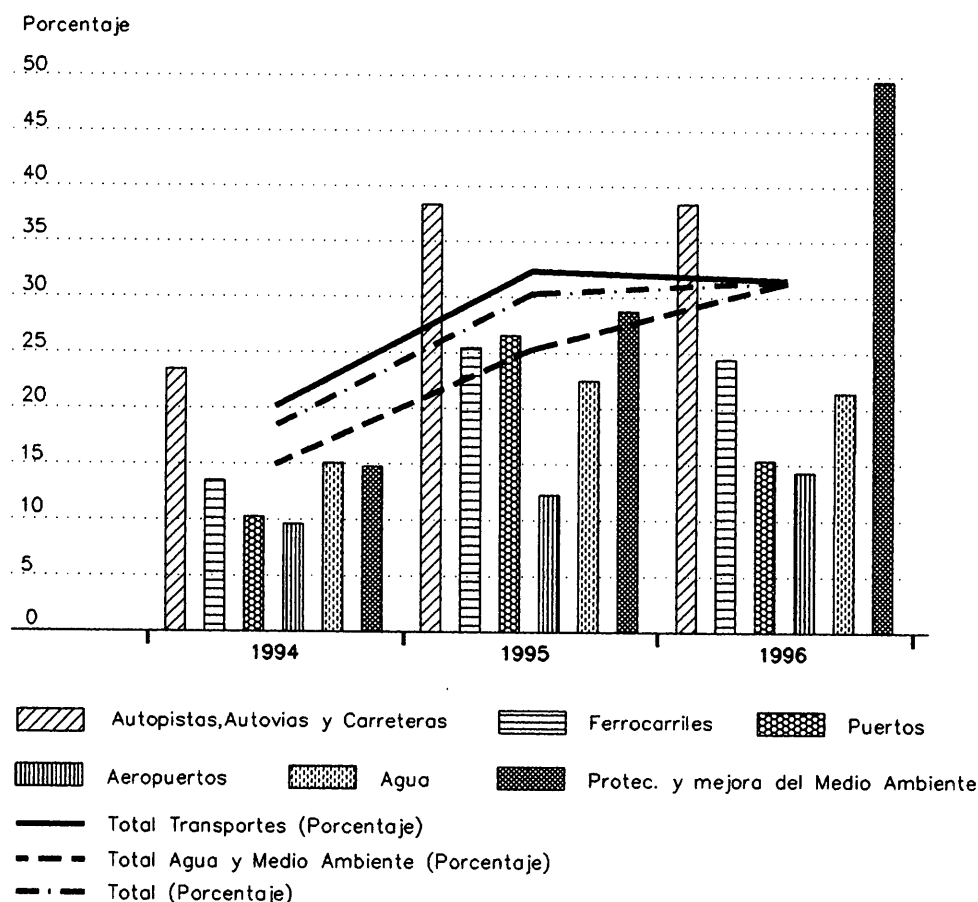
En un intento de poner en relación las ayudas proporcionadas por los Fondos europeos con la financiación de infraestructuras en España, se recogen en el cuadro 6 las inversiones realizadas en el período 1994-1996 en los mismos sectores considerados a efectos de las ayudas. Dichas inversiones

Cuadro 6
FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE Y MEDIO AMBIENTE.
INVERSIÓN PÚBLICA TOTAL



SECTOR	1994	1995	1996	TOTAL
Autopistas, Autovías y Carreteras	656.392	578.577	579.222	1.814.191
Ferrocarriles	159.236	174.150	161.355	494.741
Puertos	61.816	68.294	69.900	200.010
Aeropuertos	53.579	84.471	83.420	221.470
Total Transportes	931.023	905.492	893.897	2.730.412
Agua	203.767	243.903	258.125	705.795
Protecc. y mejora del Medio Ambiente	152.294	158.593	144.213	455.100
Total Agua y Medio Ambiente	356.061	402.496	402.338	1.160.895
Total	1.287.084	1.307.988	1.296.235	3.891.307

Cuadro 7
FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE Y MEDIO AMBIENTE.
FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN.
AYUDAS EJECUTADAS/INVERSIÓN



SECTOR	1994	1995	1996	TOTAL
Autopistas, Autovías y Carreteras	23,5%	38,2%	38,5%	33,0%
Ferrocarriles	13,5%	25,5%	24,8%	21,4%
Puertos	10,1%	26,7%	15,3%	17,6%
Aeropuertos	9,9%	12,2%	14,1%	12,4%
Total Transportes	20,2%	32,4%	31,9%	28,1%
Agua	15,1%	22,8%	21,4%	20,1%
Protecc. y mejora del Medio Ambiente	14,9%	28,8%	49,9%	30,8%
Total Agua y Medio Ambiente	15,0%	25,2%	31,6%	24,3%
Total	18,7%	30,2%	31,8%	27,0%

se corresponden con las efectuadas por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Empresas Públicas. No ha sido posible recoger las inversiones efectuadas por las Corporaciones Locales, ya que no se conoce su desagregación sectorial. En todo caso, a efectos de las comparaciones que luego se establecerán, el error de no incluir las Corporaciones Locales puede tener una compensación con la omisión de las Iniciativas Comunitarias.

La inversión realizada en España en el período 1994-1996 en los sectores anteriormente definidos se acerca a los 4 billones de pesetas, de los cuales prácticamente la mitad se dedican a inversiones en Carreteras, siendo el Agua el segundo sector con mayor concentración de inversiones. En conjunto las infraestructuras de Transportes absorben más del doble de recursos que las infraestructuras de Agua y Medio Ambiente.

El cuadro 7 pone en relación las ayudas ejecutadas procedentes de Fondos Europeos con la inversión pública, proporcionando una primera dimensión de la contribución de dichos Fondos a la financiación de las infraestructuras en España. Como se puede observar un 27 % de la financiación de infraestructuras en España se ha cubierto en el período 1994-1996 mediante la contribución de los Fondos Europeos.

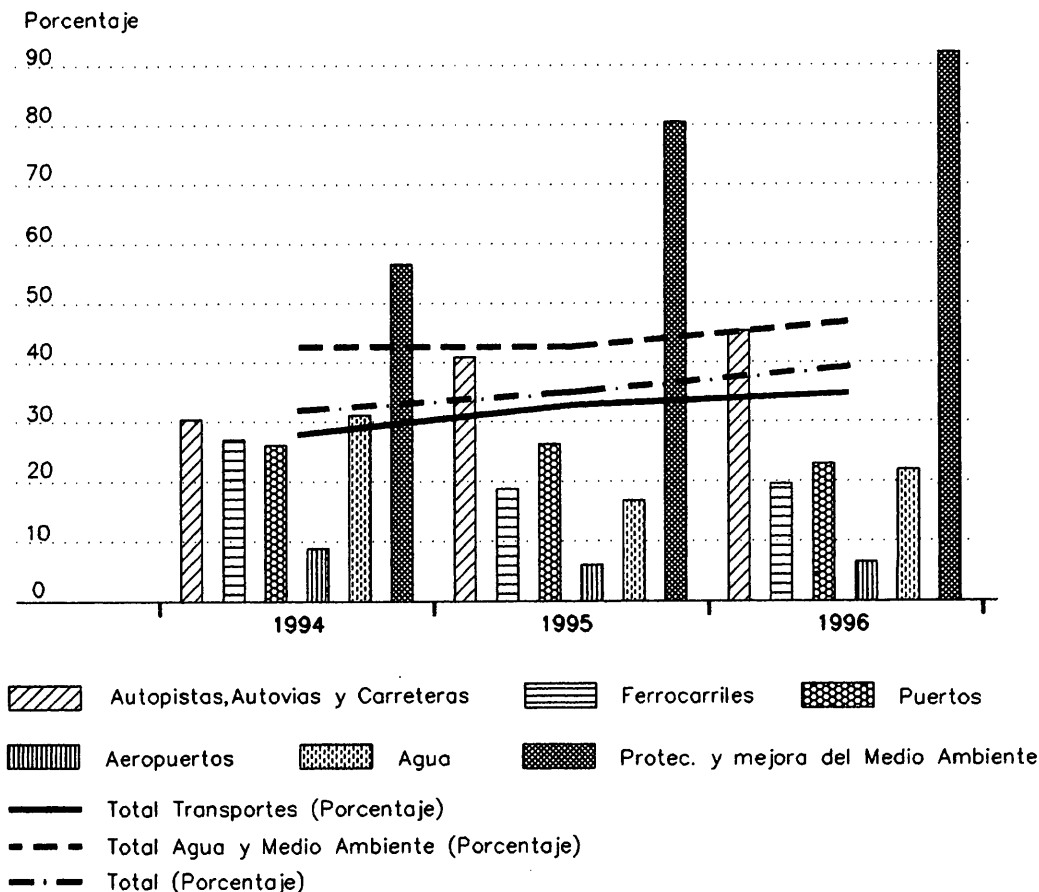
Dentro de los distintos sectores destacan las Carreteras y el Medio Ambiente con más de un 30 % de

aportación de Fondos, mientras que, por el lado contrario, los aeropuertos sólo han recibido una contribución del 12 %.

La comparación efectuada, aunque basada sobre cifras reales de ejecución, quizás no representa de modo fiel la situación en el período global 1994-1999. Hay que tener en cuenta lo ya expresado de que se producen ciertos desfases entre programación y ejecución. Además se ha observado que sectores como el Medio Ambiente que comenzaron con grados de ejecución bajos están aumentando muy rápidamente las ayudas ejecutadas. Por todo ello, y como al final las ayudas realmente ejecutadas se tienen que ajustar aproximadamente a las programadas, se ha realizado un último cuadro 8 en el que se representa la relación entre las ayudas programadas en el período 1994-1996 y las inversiones en ese mismo período. Este cuadro viene a representar el porcentaje global de apoyo financiero que procedente de los Fondos Europeos obtendrá cada uno de los sectores en el período 1994-1999.

De los nuevos resultados sobresale el salto espectacular del Medio Ambiente, que, si las cosas no cambian, recibirá un 76,4 % de sus recursos procedentes de la financiación europea. Ca-

Cuadro 8
FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE Y MEDIO AMBIENTE.
FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN.
AYUDAS PROGRAMADAS/INVERSIÓN



SECTOR	1994	1995	1996	TOTAL
Autopistas, Autovías y Carreteras	30,1%	41,3%	45,0%	38,4%
Ferrocarriles	27,0%	18,7%	19,8%	21,7%
Puertos	24,5%	26,2%	23,8%	24,9%
Aeropuertos	9,0%	6,2%	6,7%	7,1%
Total Transportes	28,0%	32,6%	35,3%	31,9%
Agua	31,3%	17,5%	22,0%	23,1%
Protecc. y mejora del Medio Ambiente	57,2%	80,4%	92,2%	76,4%
Total Agua y Medio Ambiente	42,4%	42,3%	47,1%	44,0%
Total	32,0%	35,6%	38,9%	35,5%

reteras es el segundo sector con mas apoyo de los Fondos Europeos, cercano al 40 %. De nuevo los aeropuertos son los que cuentan con un menor soporte de las ayudas europeas de apenas un 7 %. Resulta también destacable que el conjunto de Agua y Medio Ambiente presenta un nivel de ayuda significativamente superior a las del sector Transportes.

Finalmente, a nivel global es de destacar que más del 35 % de la financiación de infraestructuras en España en el período 1994-1999 procederá de Fondos europeos, demostrando claramente la importante incidencia que dichos Fondos presentan sobre la formación del capital fijo en infraestructuras en nuestro país.

6. EL FUTURO DE LOS FONDOS EUROPEOS

Las perspectivas financieras actuales se prolongan hasta el año 1999. Por lo tanto, la nueva envolvente financiera que defina la evolución y estructura del presupuesto comunitario para los años posteriores a 1999 deberá ser establecida previamente. De la misma forma, también deberán estar definidos los ejes centrales por los que deberán discurrir las políticas dirigidas a favorecer la cohesión después de esa fecha.

Sin embargo, en esta ocasión, esas decisiones y los acuerdos que las sustenten, tradicionalmente complicadas, pueden revelarse mucho más difíciles.

En efecto, las acciones dirigidas a favorecer la cohesión entre los estados y regiones que componen actualmente la U.E. deberían mantenerse o, incluso, incrementarse. Esta orientación parece obligada cuando se tiene presente que si se cumplen los plazos fijados, la integración en la Unión Monetaria y el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Pacto de Estabilidad exigirá, para aquellos países menos desarrollados que eventualmente puedan integrarse desde los primeros momentos, seguir manteniendo un grado de disciplina macroeconómica muy fuerte. Va a exigir pues, a los Estados miembros incorporados a la moneda única una estricta disciplina monetaria y presupuestaria en un marco en el que se seguirán manteniendo las condiciones de un control estricto de la tasa de inflación, del déficit y del endeudamiento público. Un marco en el que, además, no va a poder utilizarse la modificación del tipo de cambio como instrumento de política económica. Para aquellos que no se integren en una primera fase, el acercarse al cumplimiento de los requisitos de convergencia exigidos para incorporarse a la moneda única en un momento posterior, va a exigir igualmente el mantenimiento de políticas de ajuste rigurosas. En esas condiciones y dados los considerables desequilibrios territoriales que con toda probabilidad persistirán en 1999 entre los estados y regiones que componen actualmente la U.E., parece evidente la necesidad de que el objetivo de un mayor grado de cohesión y la adecuación del presupuesto y las políticas comunitarias a la

consecución del mismo, se vean mantenidos e incluso profundizados.

Como resulta lógico, en un marco definido por las considerables incertidumbres respecto a la concreción última del proceso de Unión Monetaria y a sus repercusiones el acuerdo sobre el futuro del presupuesto y de las distintas políticas comunitarias, las negociaciones serán bastante complicadas incluso en ausencia de otros factores o problemáticas adicionales. No obstante, dicha complicación se hace mucho mayor cuando se tiene presente la perspectiva y las posibles implicaciones de la futura ampliación a los países del este europeo. Dicho de otra forma, la futura ampliación a dichos países plantea nuevos e importantes retos e incertidumbres. Retos e incertidumbres que afectan a la propia concepción y funcionamiento de la Unión pero también, desde el ámbito de interés que aquí analizamos, a la propia evolución y características del presupuesto comunitario y a las principales políticas comunitarias con reflejo presupuestario. Es decir, tanto a la política financiera con los fondos estructurales y de cohesión como, también, a la propia PAC.

Hasta el momento, después de las discusiones previas establecidas a nivel de Comisarios de la U.E., las principales orientaciones al respecto son las contenidas en el documento "Agenda 2.000" presentado por la Comisión a finales de julio de 1997. Básicamente por lo que afecta al futuro de la política de cohesión, lo más interesante del mismo se refiere a las perspectivas financieras propuestas para el período 2000-2006 y los planteamientos de reforma en relación a los Fondos Estructurales y al Fondo de Cohesión.

En relación a la envolvente financiera para el 2000-2006, lo más destacable es lo siguiente:

- ▼ La propuesta de la Comisión mantiene para el conjunto del período el techo del tamaño del presupuesto comunitario en el mismo nivel previsto para 1999 (un 1,27% del PIB del Unión).
- ▼ El esfuerzo financiero para la política de cohesión financiada con los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión se sitúa en el mismo nivel de 1999 (en un 0,46% del PIB comunitario). Con ello, los recursos previstos para este período se sitúan en 275.000 Millones de Ecus (de 1997).
- ▼ De ese total de 275.000 Mecus, se prevén 45.000 Mecus en concepto de Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión para apoyar los procesos de preadhesión de los nuevos países candidatos a la integración y financiar la política de cohesión en aquellos que se integren a los largo de los años considerados.
- ▼ Por lo tanto, para los actuales QUINCE miembros de la Unión, los recursos para la cohesión se cifran en 230.000 Mecus (210.000 en concepto de Fondos Estructurales y 20.000 de Fondo de Cohesión). Si acompañamos dicha cantidad con las establecidas para el actual período 1994-

1999 tenemos que si tomamos como referencia el montante previsto para 1999, como promedio anual los recursos previstos se verían disminuidos en un 5%. Obviamente, ello es la consecuencia lógica de que al mantenerse el techo de recursos estructurales en términos de PIB y prever, al mismo tiempo, recursos para facilitar la ampliación, los disponibles para la cohesión en los actuales QUINCE serán necesariamente menores.

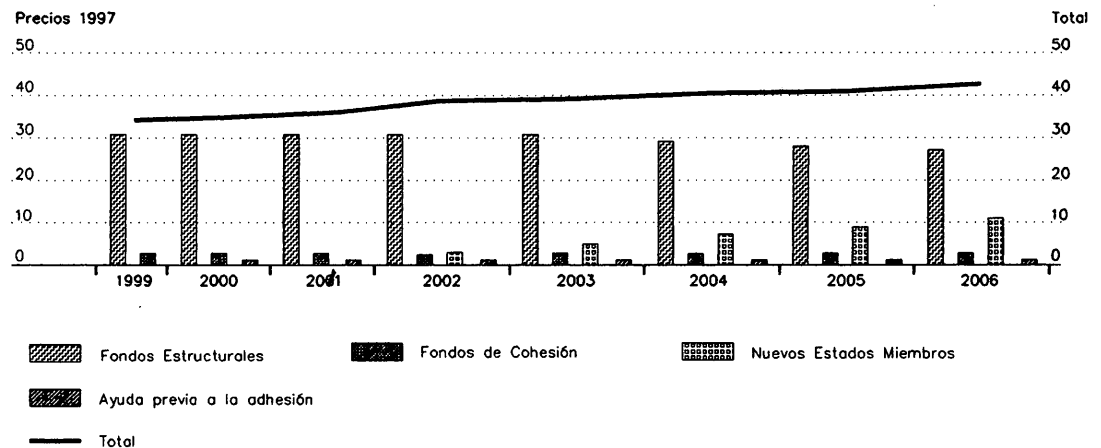
Como es lógico, en un contexto de mantenimiento del techo presupuestario, la única forma de que el esfuerzo en cohesión para los actuales QUINCE se incrementase o, al menos, se mantuviera, sería si las otras políticas comunitarias (PAC, etc.) vieran reducidos al montante de recursos. Al no ser así, el coste de financiar la ampliación recae básicamente sobre los recursos para la cohesión en los actuales QUINCE:

▼ El Objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales seguirá existiendo y absorberá "aproximadamente" los 2/3 del total de los Fondos Estructurales (es decir unos 210.000 millones de ecus).

▼ El Fondo de Cohesión absorberá 20.000 Mecus y se seguirán beneficiando del mismo aquellos estados miembros de los actuales QUINCE cuyo PNB por habitante sea inferior al 90% de la media comunitaria. No obstante, a mitad del período 2000-2006 se revisará cuáles son los países que siguen cumpliendo dicho criterio.

Desde el punto de vista del contenido de la futura política de cohesión lo más destacable de las propuestas de la Comisión es lo siguiente:

Cuadro 9
PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES
(Precios 1997)



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Comunidad de Quince:								
Fondos Estructurales	31,4	31,3	31,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Fondos de Cohesión	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Nuevos Estados Miembros	0	0	0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Ayuda previa a la adhesión	0	1	1	1	1	1	1	1
Total	34,3	35,2	36	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8

▼ Se propone, en aras de una mayor eficacia de los fondos, una mayor concentración geográfica en la aplicación de los mismo. Siendo la población beneficiada actualmente en virtud de los distintos Objetivos el 50% del total de la Unión, se plantea que ese porcentaje se sitúe entre el 35 y 40% en el año 2006. Ello significa que algunas regiones o territorios actualmente beneficiados van a dejar de estarlo a lo largo del próximo período.

▼ Se propone una revisión de los actuales Objetivos que implica la desaparición de los actuales Objetivos números 2, 3, 4, 5a, 5b y 6.

▼ Quedaría un Objetivo nº 1 que englobaría al actual Objetivo nº 6 y tendría unas características similares al actual. No obstante, los criterios de elegibilidad se aplicarían de manera muy estricta. Por ello, algunas de las regiones actualmente beneficiarias quedarían excluidas del mismo aunque podrían beneficiarse de un régimen transi-

torio durante una parte o el conjunto del período considerado.

▼ Se plantea un nuevo Objetivo nº 2. Las propuestas de la Comisión indican que se incluirán en el mismo las problemáticas de los actuales Objetivos nº 2 y 5b pero ello no está claramente explicitado. Por otra parte, parece dentro de dicho Objetivo se podrá considerar la problemática de grandes ciudades en las que existan zonas con graves problemas de exclusión social y de las zonas pesqueras. Las incertidumbres respecto a la naturaleza y funcionamiento de este Objetivo que deja abiertas la propuesta de la Comisión son numerosas.

▼ Se propone un nuevo Objetivo nº 3 que, en principio, parece incorporar las problemáticas abordadas en los actuales Objetivos nº 3 y nº 4, si bien se introducen nuevos elementos de actuación relacionados con la creación de empleo.

Estas propuestas y orientaciones deberán ser discutidas entre los Estados miembros. Probablemente su aprobación, en su estado actual o modificadas, tendrá lugar en un próximo Consejo Europeo a celebrar durante las próximas presidencias del Reino Unido, Austria, Alemania o Finlandia. En el mismo deberán aprobarse unas perspectivas financieras definitivas mientras que los aspectos de contenido concreto y procedimientos respecto al funcionamiento y aplicación de los fondos deberán ser objeto de discusión posterior y plasmarse, en todos sus detalles, en unos nuevos Reglamentos que, probablemente, deberán ser discutidos y aprobados en el curso de 1998.

Es difícil, en estos momentos, realizar una valoración global de dichas propuestas dada la falta de precisión de que adolecen en su estado actual. Desde una visión coherente con la idea de que profundizar en el avance hacia un mayor grado de unión económica exige un mayor grado de cohesión social, sería de lamentar que el esfuerzo comunitario en ese aspecto se viera debilitado. Por otra parte es difícil calibrar en estos momentos, dado su estado de imprecisión actual, si las nuevas orientaciones sobre el funcionamiento de fondos estructurales o de cohesión van a resultar o no favorables desde el punto de vista de los intereses españoles. En estos momentos, los distintos Estados miembros están posicionándose sobre las propuestas de la Comisión y la fase de discusión y negociación acaba de abrirse. De su resolución final depende que se siga o no avanzando en el camino iniciado hace diez años a partir del Acta Única Europea.

Si se pasa a analizar la repercusión más concreta que las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea tendrán sobre la financiación de infraestructuras, se encuentran dos elementos importantes a considerar, que son los que marcarán las pautas en el próximo período.

El primer elemento a tener en cuenta lo constituyen las prioridades de programación. A este respecto existe un Fondo, el Fondo de Cohesión que seguirá aportando una financiación fundamental a las redes transeuropeas del transporte y

a los proyectos de medio ambiente. Aunque no está muy claro, por el momento, que los países que pasen a formar parte de la Moneda única a partir de 1999 puedan seguir beneficiándose de dicho Fondo. En caso de que al final suceda tal cosa, el Fondo de Cohesión puede seguir aportando, en España del orden de 270.000 millones de pesetas al año para la financiación proyectos de transportes y de medio ambiente.

En el caso de los Fondos Estructurales las perspectivas para la financiación de las infraestructuras en general no son tan halagüeñas. Los Reglamentos de dichos Fondos, actualmente en discusión, prevén el establecimiento de nuevas prioridades de programación. Si en el período anterior las prioridades eran:

- ▼ Las inversiones productivas
- ▼ La creación o modernización de infraestructuras que contribuyan al desarrollo o la reconversión
- ▼ Acciones para el desarrollo del potencial endógeno
- ▼ Las inversiones en educación y sanidad

En el nuevo período se proponen las siguientes prioridades:

- ▼ El desarrollo de la competitividad
- ▼ La promoción del empleo y los recursos humanos
- ▼ La innovación, investigación y desarrollo tecnológico
- ▼ La igualdad de oportunidades

No parece difícil poder considerar elegibles a las infraestructuras en base a sus efectos sobre la mejora de la competitividad, la creación de empleo o, incluso, la igualdad de oportunidades, pero, hay que reconocer que existirá una diferencia importantísima: las infraestructuras pasarán de ser un objetivo en sí mismas a tener que justificarse en base a la consecución de otros objetivos. Esta diferencia, que parece pequeña, condicionará y complicará la financiación de las infraestructuras debiendo realizarse un cuidadoso trabajo de justificación y explicación que demuestre el papel jugado por las infraestructuras en el desarrollo económico.

Asimismo, como segundo elemento a tener en cuenta, se endurecerá todo el proceso que conlleva la justificación de la elegibilidad para su financiación mediante Fondos Europeos de las infraestructuras. Los nuevos Reglamentos prevén la realización de una serie de pasos y estudios, tanto previos como a posteriori, que demuestren la viabilidad, la elección correcta y los resultados de los diferentes proyectos. En concreto en los Documentos de programación los Estados miembros deberán:

- ▼ Determinar los ejes prioritarios con sus objetivos cuantificados y su impacto, incluido el impacto sobre el empleo, el medio ambiente y la igualdad de oportunidades
- ▼ Establecer los criterios para la selección de proyectos a financiar y el método de evaluación a priori

▼ Informar sobre las alternativas descartadas en el proceso de evaluación y el porqué

Todo ello redundará en una mayor seriedad y rigor en la realización de todos los procesos que conducen la adopción de la financiación de los proyectos de infraestructuras.

En relación con todo lo establecido anteriormente, se prevé la existencia de una reserva de eficacia (10 %) que se repartirá en función de indicadores que reflejen la eficacia, la gestión y la ejecución financiera y que vendrá a incentivar a los gestores en la mejor forma de cumplir con todos los requisitos planteados.

7. CONCLUSIONES

Como resultado de lo expuesto se pueden extraer tres conclusiones principales:

▼ La Política regional a nivel europeo ha ido evolucionando hasta configurarse como una auténtica política de cohesión. De este modo que en el último período ha aportado

importantes recursos concentrados de manera importante en las regiones y países más desfavorecidos de la Unión Europea.

▼ La trascendencia de dicha política de cohesión sobre las obras públicas en España queda patente con los datos aportados. Los instrumentos que utiliza la política de cohesión, los Fondos europeos, aportan en el momento actual aproximadamente un tercio de los recursos totales utilizados para realizar infraestructuras de carácter civil en España. Dicha cuantía, ya de por sí importante, presenta una clara tendencia al crecimiento en los próximos años.

▼ El futuro de los Fondos europeos en España presenta un complicado panorama que, por un lado, se ve acechado por la entrada de nuevos países, más pobres que el nuestro, y que reclaman de nosotros la solidaridad de la que ahora disfrutamos. Por otro lado, las exigencias y requisitos para seguir obteniendo los Fondos se incrementarán, obligando a un trabajo de preparación, justificación y evaluación de las obras a realizar mucho más intenso y pormenorizado. ●



NOVEDAD EDITORIAL

INFORMACIÓN:
LIBRERIA DEL COLEGIO DE
INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES
Y PUERTOS.
TELÉFONO: 91.308.19.88
(EXT. 272)