

LA FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS EN LA UNIÓN EUROPEA A PARTIR DEL AÑO 2.000

José María Peña Fustes y José María Piñero Campos

*Cátedra de Ferrocarriles
Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos,
Canales y Puertos
Universidad Politécnica - Madrid*

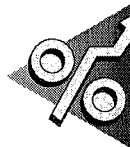
RESUMEN

El año 2.000 marca el comienzo de 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. Las propuestas de la Comisión para el nuevo período de perspectivas financieras así como la repercusión que las mismas tendrán sobre las infraestructuras ferroviarias en el comienzo del próximo siglo constituyen el núcleo fundamental de la presente comunicación.

1. PERSPECTIVAS FINANCIERAS GLOBALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Las perspectivas financieras aprobadas en Edimburgo 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 sustentan, tradicionalmente complicadas, pueden revelarse mucho más difíciles.



En efecto, por una parte, 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 momento, seguir mantenimiento un grado de disciplina macroeconómica muy fuerte. Va a exigir pues 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 por parte de los estados miembros incorporados a la moneda única. 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 serían 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 planteamiento de reforma en relación a los Fondos Estructurales y al Fondo de Cohesión.



CUADRO
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS EN CONCEPTO 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	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Ayuda previa a la adhesión	1	1	1	1	1	1	1	
TOTAL	34,3	35,2	36	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
(*) Includida la participación en el Fondo de Cohesión Fuente: Comisión de la U.E. "Agenda 2000"								

En relación a la envolvente financiera para el 2000-2006 (ver Cuadro), 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 financiadas 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 faci-



litar 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:

- 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 de *phasing out* durante una parte o el conjunto del período considerado.
- Se plantea un nuevo Objetivo nº 2. Las propuestas de la Comisión respecto al contenido del mismo son aún muy poco precisas. Dan la impresión de que en el mismo se conservarán las problemáticas de los actuales Objetivos nº 2 y 5b pero ello no está claramente explicitado. Por otra parte, se alude a que dicho



Objetivo se podrá considerar la problemática de grandes ciudades en las que existan zonas con graves problemas de exclusión social. 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 la Presidencia del Reino Unido. 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 objetos 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 de 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.

2. POSIBLES REPERCUSIONES SOBRE LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS.

Si se pasa a analizar la repercusión más concreta que las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea tendrán sobre las infraestructuras ferroviarias, 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. Aunque no está muy claro, por el momento, que los países que pasen a formar parte de la Moneda única a partir de 1.999



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 135.000 millones de pesetas al año para la financiación de dichas redes transeuropeas. El reparto entre infraestructuras de carretera, puertos, aeropuertos e infraestructuras ferroviarias dependerá de las prioridades que establezca cada Estado miembro beneficiario del Fondo, aunque, en principio, se debe esperar que después del ambicioso programa de autovías emprendido a finales de los 80 y durante toda la década de los 90, llegue el turno de poner el énfasis en las infraestructuras ferroviarias, que además, cuentan con el beneplácito de las autoridades comunitarias al considerar el modo ferroviario como menos agresivo con el medio ambiente.

En el caso de los Fondos Estructurales las perspectivas para la financiación de las infraestructuras ferroviarias 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 ferroviarias 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 en general y de las ferroviarias en particular, debiendo realizarse un cuidadoso trabajo de jus-



tificación 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:

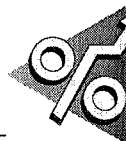
Determinar los ejes prioritarios con sus objetivos cuantificados y su impacto, incluido el impacto sobre el empleo, el medio ambiente y la igualdad de oportunidades

Establecer los criterios para la selección de proyectos a financiar y el método de evaluación a priori

Informar sobre las alternativas descartadas en el procesos 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.





Benito Figueroa - Vía Libre

