

IV

(Informaciones)

INFORMACIONES PROCEDENTES DE INSTITUCIONES
Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 1/2008

**sobre los procesos de tramitación y de evaluación de los grandes
proyectos de inversión de los períodos de programación 1994-1999
y 2000-2006, acompañado de las respuestas de la Comisión***(presentado en virtud del artículo 248 CE, apartado 4, párrafo segundo)*

(2008/C 81/01)

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
GLOSARIO		3
RESUMEN	I-VII	5
INTRODUCCIÓN	1-8	5
Definición y marco de aprobación	1-7	5
Importancia financiera	8	7
ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN Y DE SU INFORME	9-13	7
¿PREPARA LA COMISIÓN DE FORMA ADECUADA LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA DE LOS GRANDES PROYECTOS?	14-34	7
Marco de tramitación y criterios de fiscalización	14-16	7
Examen de los proyectos: ha mejorado el marco metodológico pero es preciso reforzar los procedimientos	17-20	8
Análisis de costes y beneficios: calidad desigual de su aplicación	21-25	9
Determinación de la ayuda financiera comunitaria: los criterios se interpretan y aplican de forma desigual	26-34	10
¿PROPONIA LA EVALUACIÓN EX POST DE LOS GRANDES PROYECTOS RESULTADOS ÚTILES PARA LA FUTURA TOMA DE DECISIONES?	35-55	11
Marco de evaluación y criterios de fiscalización	35-39	11
Algunas evaluaciones muy amplias y escasas evaluaciones individuales de los grandes pro- yectos	40-41	12

	Apartados	Página
Algunos factores dificultaron las evaluaciones <i>ex post</i> de los grandes proyectos ...	42-49	13
... Solicitudes de ayuda incompletas ...	43-46	13
... Un seguimiento insuficiente ...	47-49	13
Pueden verse comprometidas algunas evaluaciones con respecto al período 2000-2006	50-55	14
LA NUEVA NORMATIVA DEL PERÍODO 2007-2013	56-58	14
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	59-65	14
Conclusiones	59-62	14
Recomendaciones	63-65	15
Anexo I: Muestras I y II por estado afectado — Lista de proyectos controlados		16
Anexo II: Grandes proyectos 2000-2006 controlados — Porcentajes de actualización y perspectivas temporales		18
Respuestas de la Comisión		20

GLOSARIO

Análisis de costes y beneficios	Técnica que tiene por objeto comparar todos los costes y beneficios de una intervención con el fin de determinar si estos últimos superan a los costes y, en caso afirmativo, en qué proporción.
Análisis de riesgo	Estudio cuya finalidad es determinar la probabilidad de que el valor de las variables básicas de un proyecto, calculado en el primer análisis, se verifique efectivamente.
Análisis de sensibilidad	Estudio de la estabilidad de un resultado esperado de un proyecto ante una modificación de sus variables básicas.
Efecto de peso muerto	Efecto observado que se hubiera producido aun cuando no hubiere tenido lugar una intervención pública.
Eficacia	Mide la relación entre los resultados obtenidos y los objetivos esperados.
Eficiencia	Mide la relación entre los recursos empleados y los resultados obtenidos.
FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)	Instrumento financiero concebido para fomentar la cohesión económica y social en los países de la Unión mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales y la reconversión de las regiones menos desarrolladas. Las intervenciones del FEDER se realizan esencialmente a través de programas operativos que abarcan un gran número de proyectos.
Fondo de Cohesión	Instrumento concebido para fomentar la cohesión económica y social mediante la financiación de grandes proyectos en los ámbitos del medio ambiente y del transporte en los Estados miembros cuyo PNB es inferior al 90 % de la media comunitaria. En un principio, el Fondo de Cohesión intervino en España, Grecia, Irlanda y Portugal. Desde el 1 de enero de 2004, Irlanda ya no tiene acceso a las ayudas del fondo. Los nuevos Estados miembros se benefician del apoyo del Fondo de Cohesión desde su ingreso en la Comunidad.
Fondos Estructurales	Fondos comunitarios que financian las acciones destinadas a reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones de la Unión. El FEDER constituye el principal instrumento de financiación de estas acciones.
Impacto	Consecuencias sobre el plano socioeconómico que pueden atribuirse a una intervención.
Período de programación	Marco plurianual en el que se planifican y efectúan los gastos con cargo a los Fondos Estructurales.
Programas operativos	Documentos aprobados por la Comisión que consisten en un conjunto coherente de ejes prioritarios compuestos de medidas plurianuales, para cuya realización puede recurrirse a uno o varios Fondos Estructurales y, de forma subsidiaria, a otros instrumentos financieros, así como al BEI.

TIR (tasa interna de rentabilidad)	<p>Tasa a partir de la que una inversión comienza a ser rentable.</p> <ul style="list-style-type: none">— TIR financiera: tasa de rentabilidad calculada exclusivamente sobre la base de los importes financieros que afectan de manera directa al proyecto.— TIR económica: tasa de rentabilidad calculada teniendo en cuenta también elementos externos económicos.
VAN (valor actual neto)	<p>Valor obtenido trasladando al momento actual el valor de los saldos de tesorería que generará un proyecto a lo largo de su duración. Este método permite comparar proyectos diferentes.</p>

RESUMEN

I. La noción de «grandes proyectos» de infraestructuras e inversiones productivas se define en la normativa esencialmente en función de los volúmenes financieros en juego. Teniendo en cuenta la importancia económica y el impacto potencial de estos proyectos es preciso recurrir a procedimientos de tramitación especiales antes de su aprobación. Por los mismos motivos es necesario recabar la información que permita apreciar el impacto real con respecto al previsto (véanse los apartados 1 a 8).

II. La fiscalización del Tribunal se ha referido a los grandes proyectos del FEDER y, por analogía, a los del Fondo de Cohesión de los períodos de programación 1994-1999 y 2000-2006. El Informe está estructurado en torno a dos ejes principales, por una parte el proceso de preparación con vistas a la aprobación por la Comisión de los grandes proyectos y, por otra, el proceso de evaluación tras su ejecución (véanse los apartados 9 a 13).

III. El Tribunal ha constatado debilidades diversas en relación con la tramitación en los dos períodos objeto de la fiscalización, especialmente en lo que atañe a los procedimientos tanto de examen de los proyectos como de determinación del porcentaje de cofinanciación comunitaria. El análisis de costes y beneficios presentado por los promotores de proyectos en apoyo de las solicitudes de ayuda ha sido de calidad muy variable, al igual que su aplicación por parte de la Comisión. Estas constataciones ponen en entredicho el valor añadido real del sistema específico de aprobación previsto para los grandes proyectos (véanse los apartados 14 a 34).

IV. El Tribunal recomienda que la Comisión aplique de forma efectiva procedimientos de tramitación más adecuados y basados en las herramientas que ella misma ha elaborado, que se asegure de que el análisis de los costes y beneficios se aplica con rigor, en particular con referencia a la información presentada, y que continúe sus esfuerzos por incluir elementos que permitan modular el porcentaje de participación comunitaria (véase el apartado 63).

V. En el momento de la fiscalización, la Comisión solo había podido realizar la evaluación *ex post* de los grandes proyectos del período 1994-1999, que se vio obstaculizada en gran medida por la falta de información pertinente y rigurosa en relación con los efectos previsibles y el seguimiento. En estas condiciones, las evaluaciones no aportaron datos útiles para la adopción de decisiones del período siguiente, salvo en un caso de proyectos cofinanciados por el Fondo de Cohesión. La evaluación aún pendiente de los grandes proyectos FEDER del período 2000-2006 podrá basarse en disposiciones reglamentarias más estrictas, especialmente en materia de seguimiento, pero que en la práctica apenas han empezado a aplicarse (véanse los apartados 35 a 55).

VI. Aunque la normativa de los Fondos Estructurales del período 2007-2013 no exige que la Comisión lleve a cabo una evaluación *ex post* individual de los grandes proyectos, el Tribunal recomienda, que estos sean evaluados de forma individual al término de su ejecución, en relación con sus objetivos, por las autoridades gestoras nacionales y los beneficiarios, para quienes la información resultante de este procedimiento puede ser útil. Con este fin, la Comisión debe velar por que las solicitudes de ayuda contengan los datos necesarios sobre los indicadores y la situación inicial, y por que estos datos se sometan a un seguimiento riguroso. Para poder disponer de información pertinente y fiable sobre las repercusiones de los grandes proyectos, la Comisión debe analizar sus propias necesidades en relación con los datos de esta evaluación que se le han de transmitir (véase el apartado 64).

VII. A más largo plazo, el Tribunal invita a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo a reflexionar sobre la función del régimen especial de los grandes proyectos (véase el apartado 65).

INTRODUCCIÓN

Definición y marco de aprobación

1. La noción de «grandes proyectos» se define esencialmente en la normativa comunitaria del FEDER⁽¹⁾ en función de la importancia financiera de los proyectos.

⁽¹⁾ La noción ya figuraba en el Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988 (DO L 374 de 31.12.1988, p. 1). También será de aplicación en la normativa del nuevo período 2007-2013 [artículos 39 a 41 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25)].

2. En lo que se refiere al período de programación 1994-1999, los «grandes proyectos» son «aquellos cuyo coste total tomado en consideración para determinar la importancia de la ayuda comunitaria supere, por regla general, 25 millones de ecus para las inversiones en infraestructuras y 15 millones de ecus para las inversiones productivas»⁽²⁾.

3. Con respecto al período de programación 2000-2006, la definición de «grandes proyectos» abarca aquellos «cuyo coste total considerado para determinar la participación de los Fondos

⁽²⁾ Artículo 16, apartado 2, del Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo, modificado por el Reglamento (CEE) n° 2082/93, de 20 de julio de 1993 (DO L 193 de 31.7.1993, p. 20).

sea superior a 50 millones de euros» ⁽¹⁾. Además, estos proyectos han de incluir una serie de obras económicamente indivisibles con una función técnica precisa y unos objetivos claramente identificados. Al igual que en el período anterior, puede tratarse tanto de inversiones en infraestructuras como de inversiones productivas ⁽²⁾.

4. En la normativa del Fondo de Cohesión, por el contrario, no se encuentra una definición de «grandes proyectos» con respecto a los dos períodos en cuestión ⁽³⁾. No obstante, dado que en los denominados países de la cohesión pueden financiarse proyectos similares en materia de infraestructuras de transportes y de medio ambiente a través del FEDER o del Fondo de Cohesión, la fiscalización ha tenido en cuenta también, por analogía, algunos proyectos de este último fondo seleccionados en función de los costes totales, a partir de los mismos criterios aplicables a los grandes proyectos del FEDER.

5. Por lo que respecta al marco de aprobación, los grandes proyectos del FEDER correspondientes al período 1994-1999 podían presentarse de forma individual o en el marco de un programa operativo. En cualquier caso, la Comisión estaba informada de los grandes proyectos, siendo preciso suministrar información complementaria ⁽⁴⁾, pero sin que hubiera prevista una decisión de aprobación formal.

6. Los grandes proyectos del FEDER relativos al período 2000-2006 se financian siempre en el marco de una intervención más vasta ⁽⁵⁾. Ahora bien, la normativa prevé que la Comisión los apruebe de forma individual, al contrario de lo que ocurre con los demás proyectos, que solo son aprobados a nivel de las autoridades de los Estados miembros ⁽⁶⁾.

7. En el contexto del Fondo de Cohesión y con respecto a los dos períodos tenidos en cuenta por la fiscalización, únicamente podían financiarse proyectos individuales, siendo cada uno objeto de una decisión específica.

Cuadro 1

Definición de «grandes proyectos»

FONDO	Período 1994-1999	Período 2000-2006
«Grandes proyectos» del FEDER (proyectos de infraestructura y de inversiones productivas)	Coste total superior a: — 25 millones de ecus para las infraestructuras — 15 millones de ecus para las inversiones productivas	Coste superior a: 50 millones de euros para todos los tipos de proyectos Además: indivisibilidad de las obras desde un punto de vista económico y técnico y objetivos claramente identificados
	Proyecto individual o proyecto incluido en una intervención más vasta	Proyecto siempre incluido en una intervención más vasta
«Grandes proyectos» del Fondo de Cohesión (proyectos de infraestructuras de transporte y de medio ambiente)	Sin definición en la normativa Para los efectos de la fiscalización, coste superior a 25 millones de ecus	Sin definición en la normativa Para los efectos de la fiscalización, coste total superior a 50 millones de euros
	Proyecto individual	Proyecto individual

⁽¹⁾ Artículo 25 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 (DO L 161 de 26.6.1999, p. 1).

⁽²⁾ Artículo 26 del Reglamento (CE) n° 1260/1999.

⁽³⁾ El objeto del Fondo de Cohesión consiste en la financiación de proyectos de dimensiones importantes en los sectores del transporte y del medio ambiente. El artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994 (DO L 130 de 25.5.1994, p. 1), establecía, con respecto al período de programación 1994-1999, que «el coste total de un proyecto o grupo de proyectos no podrá ser, en principio, inferior a 10 millones de ecus». El Reglamento (CE) n° 1264/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 (DO L 161 de 26.6.1999, p. 57), relativo al período de programación siguiente, sustituyó la expresión «ecus» por la de «euros».

⁽⁴⁾ Artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 4254/88 modificado por el Reglamento (CEE) n° 2083/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193 de 31.7.1993, p. 34).

⁽⁵⁾ Principalmente los programas operativos, los documentos únicos de programación, los programas de iniciativas comunitarias.

⁽⁶⁾ Reglamento (CE) n° 1260/1999, artículo 26, apartado 3.

Importancia financiera

8. El cuadro 2 muestra la importancia del coste total de los grandes proyectos beneficiarios de una ayuda del FEDER o del Fondo de Cohesión, en relación con los dos períodos de programación:

Cuadro 2

Coste total de los «grandes proyectos» beneficiarios de una intervención comunitaria

	Período 1994-1999		Período 2000-2006	
	Miles de millones de ecus	Número de proyectos	Miles de millones de euros	Número de proyectos
GP FEDER	36	676	48	279
GP Fondo de Cohesión	12	147	23	154
Total	48	823	71	437

ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN Y DE SU INFORME

9. Habida cuenta del impacto que pueden tener en el desarrollo regional por sí solos los proyectos que superan determinados volúmenes financieros, los grandes proyectos de inversión requieren procedimientos de tramitación más complejos de lo habitual y, al menos a partir del período 2000-2006, son también sometidos a una decisión de aprobación distinta. Por estas mismas razones y con el fin de orientar la concepción y la selección de los proyectos de la programación siguiente, es necesaria una apreciación retrospectiva de los efectos reales de los recursos movilizados.

10. En consecuencia, el Tribunal ha querido responder a los preguntas siguientes:

- ¿Prepara la Comisión de forma adecuada la financiación comunitaria de los grandes proyectos?
- ¿Proporciona la evaluación *ex post* de los grandes proyectos resultados útiles para la futura toma de decisiones?

11. Los controles documentales y los efectuados en los Estados miembros se refieren a una muestra de 20 grandes proyectos cerrados correspondientes al período 1994-1999 y otra de 30 grandes proyectos del período 2000-2006. Además, se procedió a un control documental en la Comisión de una muestra complementaria de 36 grandes proyectos del período 2000-2006 (véase el anexo I).

12. En lo que se refiere al sistema de tramitación previsto para los grandes proyectos, la fiscalización incluyó los procedimientos creados por la Comisión para los dos períodos 1994-1999 y 2000-2006. Se indican las mejoras aportadas progresivamente. Las recomendaciones relativas a esta parte pueden influir en la ejecución del período 2007-2013, en el que la noción de «grandes proyectos» permanece para el conjunto de los Fondos Estructurales ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Véanse, especialmente, los artículos 39 a 41 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

13. En lo tocante a las evaluaciones *ex post*, cabe señalar que solo pudieron tenerse en cuenta las relativas a los proyectos del período 1994-1999, ya que en el momento de la fiscalización del Tribunal, todavía no había finalizado la ejecución de los proyectos del período 2000-2006 y su evaluación *ex post*, por tanto, aún no se había realizado ⁽²⁾. No obstante, el informe aborda también la cuestión de si pueden esperarse mejoras respecto del período 2000-2006. Las observaciones formuladas a raíz de la fiscalización pueden influir en las evaluaciones de este período, que todavía deben realizarse, pero sobre todo en las del período 2007-2013 que acaba de comenzar.

¿PREPARA LA COMISIÓN DE FORMA ADECUADA LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA DE LOS GRANDES PROYECTOS?

Marco de tramitación y criterios de fiscalización

14. La presentación de los grandes proyectos a la cofinanciación comunitaria compete a los Estados miembros, que la llevan a cabo siguiendo sus propios procesos y normas de tramitación, teniendo presente las prioridades perseguidas en el marco de los programas operativos del FEDER pertinentes y del Fondo de Cohesión.

15. La Comisión no tiene por qué ejercer una función de arbitraje entre los proyectos de los diferentes Estados miembros, puesto que las dotaciones financieras destinadas a cada uno ya se determinan previamente en el marco de preparación de cada período de programación, pero debe examinar sin embargo la calidad de los proyectos que han de financiarse: es decir, si los proyectos seleccionados pueden alcanzar los resultados previstos en materia de desarrollo regional y si la participación financiera comunitaria es necesaria para su ejecución y aporta un valor añadido real.

16. El Tribunal ha analizado la fase de tramitación de la Comisión con arreglo al criterio de que, para que esta fase dé lugar a la aprobación de proyectos válidos, son necesarios los elementos siguientes:

- a) un marco común de examen de las solicitudes de ayuda a efectos de garantizar que el proyecto ha sido preparado de forma correcta y contiene efectivamente los elementos pertinentes para determinar si puede acceder a la ayuda;
- b) un proceso de decisión basado en métodos probados, entendidos y aplicados de manera similar por los Estados miembros y por la Comisión;
- c) la determinación de la ayuda financiera comunitaria a partir de normas que permitan maximizar la eficiencia de la intervención pública.

⁽²⁾ Se examinaron sin embargo ocho proyectos aprobados entre 2000 y 2002 con motivo de una evaluación *ex post* realizada por cuenta de la Comisión (véase el apartado 41).

Examen de los proyectos: ha mejorado el marco metodológico pero es preciso reforzar los procedimientos

17. La fiscalización del Tribunal reveló que los instrumentos de gestión creados por la Comisión se han perfeccionado con el tiempo. Aunque los impresos de las solicitudes de ayuda para los grandes proyectos del FEDER y del Fondo de Cohesión correspondientes al período 2000-2006 difieren entre sí, son más completos y apropiados que los utilizados en el período anterior. Al mismo tiempo, se ha mejorado la guía del análisis costes-beneficios ⁽¹⁾ puesta a disposición de los Estados miembros por la Comisión, tanto en lo que se refiere a la presentación del marco teórico como a su carácter más operativo ⁽²⁾.

18. Con todo, la calidad del examen de las solicitudes ha sido variable:

- como el proceso de tramitación es llevado a cabo por diferentes servicios gestores (las unidades geográficas de la Comisión para los proyectos en general y la unidad de Evaluación para el análisis de costes y beneficios), no existió durante mucho tiempo un enfoque común, especialmente en forma de lista de comprobación. Aparte de los vademécum y los manuales de procedimiento aplicables en general a los fondos estructurales y de cohesión, no se establecieron hasta 2003 síntesis de evaluación (*appraisal summary tables*) y listas de comprobación de manera específica para los grandes proyectos;
- la consulta entre servicios revela a veces opiniones divergentes, cuestionando especialmente la oportunidad y el nivel de la ayuda, que las unidades geográficas encargadas de la gestión no siempre tienen en cuenta, sin que en el expediente se expliquen los motivos. Sucede también que quedan sin seguimiento las solicitudes de información complementaria por parte de servicios diferentes a los servicios gestores (véase el recuadro 1);
- en los países de la cohesión, la asignación de los grandes proyectos de transporte y de medio ambiente al FEDER o al Fondo de Cohesión no se rige por una norma clara, aparte del hecho de que el Fondo de Cohesión deba financiar de forma prioritaria las redes transeuropeas de transporte (TEN-T). Los límites previstos para la financiación de los proyectos son más elevados cuando se trata del Fondo de Cohesión, lo que ha motivado la aplicación a proyectos similares de porcentajes de participación financiera diferentes. Por otra parte, la asignación de los proyectos al FEDER o al Fondo de Cohesión implica que las normas relativas al seguimiento y la evaluación *ex post* de los proyectos sean también diferentes (véase el recuadro 2).

⁽¹⁾ Véase la Guía del análisis de costes-beneficios de los grandes proyectos del FEDER, en el contexto de la política regional comunitaria, finalizada en 1994. En 1997 se publicó una guía revisada también referida a los proyectos del Fondo de Cohesión. Para el período siguiente, la Guía del análisis de costes-beneficios de los proyectos de inversión de los Fondos estructurales (FEDER), del Fondo de Cohesión y de ISPA sustituyó, en 2002, al antiguo instrumento de orientación. Estos documentos se encuentran disponibles en el sitio de la Comisión en la dirección siguiente: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic.

⁽²⁾ La guía publicada en 2002 precisa sobre todos los tipos de actualización financiera y económica que conviene utilizar y las perspectivas temporales por sector, a efectos de apreciar la rentabilidad de los proyectos. Sin embargo no se especifican ni se someten a técnicas de previsión el impacto en materia de medio ambiente y de creación de empleo.

Recuadro 1

En el caso de los proyectos productivos, un servicio de la Comisión había destacado el carácter muy rentable de las inversiones, que no justificaba una ayuda. En el caso de un proyecto de infraestructura de transporte, otro servicio había propuesto una reducción del porcentaje de intervención solicitado del 60 %, ya que el proyecto estaba localizado en la región más rica del Estado miembro y las autoridades aplicaban porcentajes más bajos para regiones más pobres. También se solicitaba una reducción del porcentaje respecto de otro proyecto en el que el rendimiento de las inversiones era muy significativo. Finalmente, a ninguno de estos proyectos les fue aplicada la reducción de porcentaje solicitada. El proyecto de construcción de un metro fue trasladado a los proyectos de medio ambiente del Fondo de Cohesión, tras negarse la Dirección General de Transportes a considerarlo un proyecto de infraestructura de transporte, pese a las reservas expresadas por la Dirección General de Medio Ambiente en el sentido de que únicamente un porcentaje comprendido entre el 1 y el 3 % de los beneficios de dicho proyecto procedería de las mejoras medioambientales.

Recuadro 2

En Grecia, la asignación de los proyectos al FEDER o al Fondo de Cohesión se decide en función del nivel de preparación y planificación de los proyectos, así como de la disponibilidad de los fondos, tras debatirse con la Comisión. Esto da lugar a la ilógica situación de que la ampliación de un gran proyecto de transporte haya sido financiada, en un caso por el Fondo de Cohesión al 66,3 % de participación y, en otro mediante el FEDER, en el marco de un programa operativo, al 50 %.

19. El proceso de tramitación estuvo marcado por retrasos importantes y en general no se respetó el plazo de dos meses a partir de la recepción de los impresos de solicitud, previsto para la aprobación de la Comisión ⁽³⁾. En el caso de los proyectos del FEDER y del Fondo de Cohesión que fueron controlados sobre el terreno, el plazo medio fue de 187 días, siendo el período de aprobación más corto de 46 días y el más largo, de 1 001. Los retrasos se deben a que la Comisión ha de solicitar información complementaria sobre una gran mayoría de grandes proyectos, debido principalmente, a la calidad insuficiente, o incluso a la ausencia, de los estudios de impacto medioambiental, obligatorios en numerosos casos, así como a aspectos particulares de los análisis financieros y económicos de los proyectos ⁽⁴⁾. Por otro lado, los plazos de respuesta de los Estados miembros con frecuencia resultan muy dilatados, lo que puede explicarse en parte por las lagunas habidas durante mucho tiempo en el marco de referencia (véase el apartado 17).

20. La Comisión se ha mostrado excesivamente flexible a la hora de aprobar algunos proyectos:

- se aprobaron proyectos que no estaban suficientemente madurados, como muestra el hecho de que se sobrepasaran sus presupuestos financieros y sus calendarios de ejecución. Sin embargo, pese a conocer este problema, la Comisión lo aprobó;

⁽³⁾ Artículo 26, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1260/1999; el plazo es de tres meses cuando se hace necesaria la consulta al Banco Europeo de Inversiones.

⁽⁴⁾ Véanse asimismo los apartados 22 a 24 en relación con este punto.

- algunos proyectos, por el contrario, ya habían prácticamente concluido en el momento de su presentación. En lo que se refiere a los proyectos productivos, se da el caso de que las fechas de envío del expediente de solicitud a la Comisión se aproximen a la conclusión física de los proyectos, si bien con anterioridad a su cierre contable, de manera que ya no sea posible proceder a la modificación del proyecto, quedándole a la Comisión como única alternativa su autorización o su denegación;
- solo en contadas ocasiones se verificó en las inversiones productivas la aplicación de los principios que justifican la intervención pública y tampoco pesó mucho en la decisión de cofinanciación la consideración de los criterios destinados a compensar las insuficiencias del mercado y a no cofinanciar los efectos de peso muerto;
- algunos grandes proyectos no cumplen el criterio de abarcar un conjunto de obras económicamente indivisibles con un función técnica precisa y unos objetivos claramente identificados (véase el apartado 3). Proyectos del FEDER adoptados como grandes proyectos son en realidad el resultado de la yuxtaposición de varios proyectos individuales. Esta cuestión es fundamental, ya que la presentación de una solicitud para un gran proyecto permite beneficiarse de hecho de una aplicación aplazada de la «norma n+2» mientras se examina el proyecto, que puede prolongarse de forma considerable ⁽¹⁾.

Análisis de costes y beneficios: calidad desigual de su aplicación

21. El análisis de los costes y beneficios exigido por la normativa como fundamento de las solicitudes de la ayuda es la herramienta principal de que dispone la Comisión para tomar su decisión favorable o contraria a la concesión de la ayuda comunitaria y es esencial que se emplee de forma satisfactoria a efectos de apreciar la calidad de los proyectos presentados. Su objeto es comparar los recursos movilizados con los beneficios socioeconómicos que pueden obtenerse a medio plazo de la acción propuesta ⁽²⁾. La Comisión puede solicitar la revisión o el desarrollo del análisis presentado en apoyo de la solicitud o realizar ella misma una evaluación del proyecto recurriendo, en su caso, a la opinión de expertos independientes o a la ayuda del BEI.

22. Pese a la publicación por la Comisión de una guía del análisis de los costes y beneficios de los grandes proyectos (véase el apartado 17), se observa una gran disparidad en la calidad de los análisis financieros y económicos presentados por los promotores.

⁽¹⁾ Esta norma prevé la anulación automática de los compromisos que no dieron lugar a pagos en los dos ejercicios siguientes a la inscripción de los créditos correspondientes en el presupuesto comunitario. Con ella se pretende contribuir a aumentar la rapidez de la ejecución de los proyectos.

⁽²⁾ Artículo 26, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 4253/88, modificado por el Reglamento (CEE) n° 2082/93, en relación con los proyectos FEDER del período 1994-1999; artículos 25 y 26 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 para los proyectos FEDER del período 2000-2006; artículo 10 del Reglamento (CE) n° 1164/94 y del Reglamento (CE) n° 1264/1999 para los proyectos del Fondo de Cohesión del período 1994-1999 y del período 2000-2006, respectivamente.

23. La actitud de la Comisión en esta cuestión no es coherente. En algunos casos acepta numerosas debilidades aprobando los proyectos sin exigir la información complementaria, mientras que en otros bloquea la aprobación hasta obtener los elementos de análisis financiero indispensables.

24. La fiscalización del Tribunal ha permitido revelar las lagunas o las incoherencias siguientes que alteran la apreciación de los proyectos:

- información insuficiente para apreciar el fundamento del análisis efectuado: los análisis financieros y económicos de algunos proyectos se limitan a presentar el importe de la inversión y de los costes y los ingresos, sin desglosar estos datos; en el caso de otros proyectos solo se presentan los resultados de los análisis;
- elementos ausentes: unas veces falta el análisis económico o el informe sobre los costes y los beneficios; con frecuencia resulta incompleto el contenido de los análisis de riesgo y de sensibilidad; no se determinan porcentajes y perspectivas temporales (véase el *anexo II*); el impacto directo medioambiental simplemente se describe o menciona pero no se expresa en importes o solo en parte; en el caso de algunos grandes proyectos de infraestructuras de transporte que formaban parte de proyectos más vastos no se ofrecía una visión del proyecto global, necesaria para apreciar la parte para la que se solicita la cofinanciación (véase el *recuadro 3*); cuando se trata de grandes proyectos industriales, rara vez se cuantifican indicadores de resultados y de impacto, exceptuando el empleo (creación directa e indirecta, mantenimiento del empleo);
- prácticas discordantes o erróneas: se aplican porcentajes de actualización financiera y económica diferentes, incluso dentro de un mismo Estado miembro, tanto a las infraestructuras públicas como a las inversiones productivas (véase *anexo II*); no siempre se aprecia con claridad si el cálculo de la rentabilidad se ha efectuado con o sin subvención; en el cálculo de la TIR y del VAN financieros se tienen en cuenta depreciaciones, contraviniéndose así los principios del análisis financiero generalmente admitidos; para terminar, en una parte relativamente importante de las inversiones productivas examinadas, las TIR y los VAN financieros y económicos presentados eran idénticos.

Recuadro 3

En el contexto de la construcción de un túnel transfronterizo, uno de los dos Estados miembros presentó una solicitud en concepto de grandes proyectos. Habría sido útil disponer de una visión de conjunto del proyecto del túnel, con objeto de apreciar el tramo del Estado miembro solicitante. Lo mismo puede decirse de las autopistas transfronterizas. En el caso de las autopistas nacionales o de las vías férreas suele ocurrir que cada tramo, que en sí constituye un gran proyecto, se somete a un análisis económico por separado, sin disponerse de análisis económico de conjunto.

En general se observa que la calidad de los análisis es peor en el caso de los grandes proyectos productivos.

25. Las debilidades de los elementos de análisis que acompañan las solicitudes de ayuda muestran que la Comisión no siempre ha procedido a un examen eficaz de los análisis costes-beneficios de los proyectos en la fase de tramitación. En estas condiciones, muy raramente se procede a un rechazo definitivo de proyectos, ya se trate de las inversiones en infraestructuras o de las inversiones productivas, o se exige una redefinición de los proyectos tras el examen de la Comisión.

Determinación de la ayuda financiera comunitaria: los criterios se interpretan y aplican de forma desigual

26. El objetivo de la fase de tramitación de la Comisión es decidir si «confirma o modifica la tasa de participación comunitaria» (1). Así se introduce un instrumento que garantice una asignación eficaz, con el fin de que el proyecto financiado reciba recursos suficientes para poder ejecutarse sin que sea injustificadamente ventajoso para el beneficiario. Ello reviste aún mayor importancia cuando los beneficiarios son empresas privadas, ya que la financiación comunitaria puede alterar las condiciones del mercado.

27. Las ayudas comunitarias están sometidas a límites indicados por la normativa; estos límites son más bajos en el caso de las inversiones en infraestructuras que generan ingresos netos importantes y de las inversiones en empresas (2). Por otra parte, deben respetarse las reglas comunitarias y los límites en materia de ayudas estatales.

28. Dentro de estos límites, el único elemento concreto utilizado por la Comisión para determinar la ayuda comunitaria es el coeficiente del déficit de financiación (*financing gap*), que solo se aplica a los proyectos de infraestructuras generadores de ingresos y consiste en calcular la parte de los costes de la inversión inicial actualizada del proyecto no cubierta por los ingresos netos operativos actualizados (incluido el valor residual) (3). Mediante este cálculo se determina el importe máximo de la intervención pública. La Comisión introdujo en 2003 un método modificado de cálculo para los grandes proyectos de saneamiento y de

gestión de los residuos sólidos (4), con el fin de tener en cuenta los ingresos generados por la inversión, intentando al mismo tiempo no penalizar a los beneficiarios que respetan escrupulosamente el principio de «quien contamina, paga» (5).

29. En determinados casos examinados por el Tribunal, la aplicación del principio del déficit de financiación condujo a la determinación de un porcentaje de participación comunitaria demasiado elevado, o existen dudas sobre la aplicación correcta de este principio.

30. Aparte del método del déficit de financiación, faltan orientaciones que indiquen otros elementos que deben tenerse en cuenta para modular el porcentaje de intervención comunitaria, lo que explica también algunas divergencias de puntos de vista cuando se procede a la consulta interservicios (véase el apartado 18). En ausencia de criterios previamente establecidos, la modulación de la ayuda se realiza de forma aleatoria y no es posible verificar su coherencia.

31. La fiscalización del Tribunal mostró que, en las inversiones en infraestructuras públicas que no generan ingresos, los aspectos socioeconómicos (determinados elementos «de contexto» como el grado de industrialización de una región o su prosperidad relativa) no fueron tenidos en cuenta para reducir el porcentaje de intervención comunitaria. Lo mismo ocurrió con determinados criterios como la complementariedad con otras acciones comunitarias. La Comisión tampoco cuestionó la estructura financiera presentada por el promotor del proyecto.

32. Por lo que respecta a las inversiones productivas, el examen de los proyectos permitió observar que la fijación de la ayuda es relativamente automática:

- en la mayoría de los casos, el porcentaje concedido es simplemente el porcentaje que se había solicitado;
- el análisis financiero de los costes y beneficios (realizado sobre todo por medio de la TIR y del VAN financieros, así como del análisis de riesgo y de sensibilidad) no fue tenido en cuenta en la modulación del porcentaje de la ayuda. Proyectos muy rentables con TIR financieras importantes se beneficiaron de una cofinanciación elevada, pese a que servicios de la Comisión diferentes del servicio geográfico encargado de la tramitación habían subrayado el efecto de peso muerto de las ayudas. La fiscalización desveló que, efectivamente, en algunos casos se observó este efecto, tras la ejecución del proyecto (véase el recuadro 4);

(4) «Simplification, transparence et cohérence dans l'évaluation des grands projets d'infrastructures publiques: application de quatre règles de base» (Simplificación, transparencia y coherencia en la evaluación de los grandes proyectos de infraestructuras públicas: aplicación de las cuatro normas básicas), Dirección General de Política Regional, nota del 14.4.2003 dirigida formalmente a las autoridades competentes de los Estados miembros y de los países candidatos. En julio de 2002 se había enviado una nota sobre las nuevas modalidades de aplicación de las fórmulas del déficit de financiación al Comité para el desarrollo y la reconversión de regiones.

(5) En estos dos tipos de proyectos el principio de «quien contamina paga» exige fijar las tarifas en un nivel más elevado para cubrir los gastos de explotación y de inversión, lo que permite disminuir el déficit financiero y, en consecuencia, el importe de ayuda comunitaria. Las modificaciones aplicadas con respecto a la fórmula tradicional corrigen esta «distorsión», pues contemplan que la fórmula tenga en cuenta no todos los ingresos operativos netos, sino únicamente la parte calculada en proporción a la ayuda a la inversión concedida por la Comisión. La fórmula difiere ligeramente según se trate del Fondo de Cohesión o del FEDER.

(1) Véase el artículo 26, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1260/1999.

(2) Véanse, respectivamente, los artículos 13 del Reglamento (CEE) n° 2052/88, modificado por el Reglamento (CEE) n° 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193 de 31.7.1993, p. 5) y 29 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 en relación con el FEDER; los artículos 17 del Reglamento (CEE) n° 4253/88, modificado por el Reglamento (CEE) n° 2082/93 y 7 del Reglamento (CE) n° 1264/1999 en relación con el Fondo de Cohesión.

(3) La fórmula del coeficiente del déficit de financiación (*financing gap*) es la siguiente: $r = (C - R)/C$, siendo C el coste total de la inversión inicial actualizada y R, los ingresos netos operativos.

- por lo general, dentro de los límites reglamentarios y de los niveles máximos determinados por las reglas aplicables a las ayudas estatales, no se sopesaron conceptos socioeconómicos (como el valor añadido, la creación o el mantenimiento de empleo, o el efecto de palanca) para fijar el porcentaje de la ayuda. Cabe señalar sin embargo la buena práctica seguida en las inversiones productivas españolas, donde las instancias nacionales afectadas habían basado el porcentaje solicitado también sobre criterios no financieros y el porcentaje de cofinanciación se calculó en función del empleo, de la utilización de recursos naturales de la región, del valor añadido (en particular en términos de aumento de la productividad), del carácter innovador de la tecnología y de la capacidad de dinamización;
- los servicios de la Comisión no examinaron la utilización de préstamos para sustituir la ayuda no reembolsable. Ahora bien, deberían haberse previsto ayudas reembolsables, en particular para las inversiones productivas con TIR financieras elevadas o para empresas con buenos coeficientes financieros. De manera más general, en la determinación de la ayuda no se tuvieron en cuenta aspectos como la situación financiera de la empresa o las condiciones del mercado.

Recuadro 4

En el caso de una sociedad generadora de beneficios sustanciales, el proyecto habría sido rentable sin ayuda comunitaria. Lo mismo puede decirse de otro proyecto industrial de producción para el que la empresa en cuestión no tenía prácticamente competidores en el mercado europeo. Sin embargo, en determinados casos la concesión de subvenciones a proyectos con una TIR favorable podría justificarse por su ubicación. En lo que se refiere al gran proyecto de otra empresa que por entonces controlaba una parte importante del mercado mundial de diferentes productos, la inversión cofinanciada se realizó en un centro de la empresa situado en una región del objetivo nº 1 gracias principalmente a las subvenciones comunitarias, tras una auténtica competencia entre distintos centros.

33. La Comisión es consciente de estas debilidades y al final de 2004 hizo un esfuerzo de racionalización con el objetivo de modular los tipos de la ayuda comunitaria en función de los criterios dados, lo que llevó a fijar porcentajes de intervención indicativos, basados en la rentabilidad que normalmente cabía esperar por sector y calculada a partir de los porcentajes internos de rentabilidad financiera de una muestra de 200 grandes proyectos de infraestructuras y productivos. Este instrumento es útil, aunque todavía muy limitado, y en cualquier caso llegó tarde para la tramitación de los expedientes.

34. Las nuevas orientaciones publicadas en 2006 ⁽¹⁾ proponen incorporar en el cálculo del déficit de financiación elementos que no sean exclusivamente financieros como, por ejemplo, la existencia de una asociación entre el sector público y privado y la equidad (a saber, la prosperidad relativa de la región en cuestión),

⁽¹⁾ Véase el documento de trabajo nº 4 de agosto de 2006, que lleva por título: El nuevo período de programación 2007-2013, Guía de metodología para el análisis de costes y beneficios.

y abordan también la manera de combinar subvenciones y préstamos en función de la rentabilidad que normalmente se espera en el sector. Incluso si la consideración de los elementos «de contexto» es aún parcial, se trata de mejoras que van en la dirección preconizada por el presente informe de obtener un marco ampliado y más objetivo para diferenciar el importe de la ayuda. Así pues, es importante que sean aplicadas con coherencia y de manera transparente en las decisiones de financiación del nuevo período.

¿PROPORCIONA LA EVALUACIÓN EX POST DE LOS GRANDES PROYECTOS RESULTADOS ÚTILES PARA LA FUTURA TOMA DE DECISIONES?

Marco de evaluación y criterios de fiscalización

35. En general, la evaluación de un proyecto tras su ejecución tiene por objeto rendir cuentas sobre el empleo de los recursos, así como sobre la eficacia y la eficiencia de la acción emprendida, e interesa especialmente a los responsables políticos, las autoridades gestoras y los beneficiarios. Esta evaluación debe permitir llegar a conclusiones sobre la necesidad de adoptar medidas complementarias o correctoras en el futuro. Al proporcionar datos sobre las repercusiones del proyecto, sus resultados se utilizarán también en la cuantificación de objetivos de los proyectos siguientes.

36. La normativa de los Fondos Estructurales prevé que las intervenciones comunitarias se sometan a una evaluación como la descrita, denominada «evaluación *ex post*», cuya realización compete a la Comisión en colaboración con los Estados miembros ⁽²⁾. Un gran proyecto del FEDER presentado al margen de un programa operativo se considera una intervención, de manera que en principio debe someterse a una evaluación *ex post*. Para los grandes proyectos integrados en intervenciones no existe ninguna norma explícita al respecto ⁽³⁾.

37. En cambio, en el caso del Fondo de Cohesión sí está prevista la evaluación *ex post* ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Artículo 6, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 2052/88 modificado por el Reglamento (CEE) nº 2081/93 y artículo 43 del Reglamento (CE) nº 1260/1999.

⁽³⁾ Una evaluación *ex post* individual sigue siendo, no obstante, posible. El artículo 27, apartado 4, del Reglamento financiero de 2002 prevé la evaluación de todos los programas y las actividades que ocasionen gastos importantes; el artículo 21 de las normas de desarrollo de dicho reglamento exige, a su vez, una evaluación intermedia o *ex post* de todo programa que sobrepase los 5 millones de euros. Sin perjuicio de las citadas disposiciones, la Comisión ha reivindicado su libertad de elegir el nivel, más o menos agregado, para efectuar una evaluación, teniendo en cuenta una serie de criterios, entre los que se hallan, en particular, la importancia financiera y el impacto esperado (véase además, la reciente Comunicación a la Comisión de la Sra. Grybauskaitė *Répondre aux besoins stratégiques: renforcer l'usage de l'évaluation* [Responder a las necesidades estratégicas: reforzar el empleo de la evaluación, SEC(2007) 213 de 14 de febrero de 2007, apartado 2.1].

⁽⁴⁾ Artículo 13 de los Reglamentos (CE) nº 1164/94 y (CE) nº 1264/1999.

38. La información de base utilizada para las evaluaciones *ex post* es recabada esencialmente por los Estados miembros a través del sistema de seguimiento. En el período 1994-1999, solo los proyectos del Fondo de Cohesión fueron objeto de un seguimiento y de informes anuales de ejecución, mientras que en el caso de los Fondos Estructurales, el seguimiento se situaba de manera explícita en un nivel superior [medidas, prioridades, programas operativos, marcos comunitarios de apoyo ⁽¹⁾].

39. El Tribunal procedió al examen de la fase de evaluación teniendo en cuenta que:

- a) la evaluación de los grandes proyectos debe servir para orientar la ejecución de proyectos futuros. Las autoridades nacionales y los beneficiarios son los primeros interesados en estas evaluaciones, que les pueden proporcionar información para reforzar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones sobre el terreno;
- b) los instrumentos destinados a posibilitar el seguimiento de la ejecución de los proyectos y la conciliación de sus realizaciones deben definirse desde el inicio;
- c) es preciso recabar datos para que los instrumentos así establecidos puedan utilizarse.

Algunas evaluaciones muy amplias y escasas evaluaciones individuales de los grandes proyectos

40. Los Estados miembros apenas realizan evaluaciones *ex post* de grandes proyectos ⁽²⁾. De los 20 proyectos finalizados que controló el Tribunal, solo uno se había sometido a una evaluación así (véase el recuadro 5). Por supuesto que los beneficiarios, las administraciones gestoras u organismos externos (universidades, centros de investigación) pueden efectuar estudios sobre sectores que acogen grandes proyectos, como por ejemplo el sector portuario y el del automóvil. Ahora bien, estos estudios no están directamente enfocados hacia los proyectos y no tienen carácter *ex post*. Por otra parte, no siempre se transmiten a los servicios encargados de gestionar los fondos comunitarios.

Recuadro 5

Solo un proyecto de la muestra del Tribunal fue sometido a una evaluación *ex post* individual. Ahora bien, el impacto macroeconómico se evaluó con arreglo a elementos diferentes a los previstos inicialmente en la evaluación *ex ante* presentada en apoyo de la solicitud, lo que imposibilitó compararlo con las previsiones. Además, no se actualizó la rentabilidad financiera prevista.

41. En la Comisión, las evaluaciones destinadas específicamente a grandes proyectos del período 1994-1999, es decir los únicos que de momento han sido objeto de evaluación (véase el apartado 13), o que de una u otra forma se ven afectados por ella, tienen fines y métodos muy heterogéneos. No han sido utilizadas por las autoridades gestoras nacionales y los beneficiarios, con excepción de una de ellas. Se trata de:

- a) una evaluación temática del impacto de los Fondos Estructurales en las infraestructuras de transporte, basada sobre todo en las estrategias por país y por modo de transporte, a nivel de los programas; esta evaluación contiene información muy escasa sobre la eficiencia, la eficacia y el impacto de cada proyecto;
- b) una evaluación *ex post* del objetivo n° 1 que incluía el examen de 60 grandes proyectos del FEDER y del Fondo de Cohesión y en la que se aplicó principalmente un enfoque de amplio espectro, analizando también la idoneidad de la estrategia, la eficacia, la eficiencia, el impacto, los sistemas de gestión y de ejecución, así como el valor añadido comunitario; con todo, solo algunos grandes proyectos se trataron desde el punto de vista de determinados aspectos de eficacia;
- c) una evaluación del impacto macroeconómico de proyectos individuales del Fondo de Cohesión (la única que se ocupa de este aspecto) que se recurrió a modelos macroeconómicos adaptados a estos efectos. No obstante, al haberse utilizado solo los datos extraídos de los análisis previos de costes y beneficios ⁽³⁾, no se examinaron los efectos reales de los proyectos;
- d) una evaluación *ex post* ⁽⁴⁾ de una muestra de 200 proyectos del Fondo de Cohesión, que se centró en el carácter adecuado de los procedimientos de planificación estratégica, de concepción y de selección de los proyectos, en los sistemas de gestión y de ejecución, así como en la eficacia y la eficiencia; con posterioridad se procedió a un examen más profundo de un subgrupo de 60 proyectos sobre el impacto socioeconómico: tomando la guía del análisis de costes y beneficios como punto de referencia, se volvió a calcular el porcentaje interno de rentabilidad económica; las recomendaciones de este estudio se debatieron con los Estados miembros afectados y dieron lugar a precisiones metodológicas.

⁽¹⁾ Artículo 25 del Reglamento (CEE) n° 2082/93.

⁽²⁾ A modo de ejemplo, en Irlanda, Forfás efectúa anualmente la evaluación *ex post* de un muestra de inversiones productivas; en Portugal, el Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) evaluó posteriormente el impacto macroeconómico de algunas inversiones en infraestructuras, recurriendo a modelos econométricos.

⁽³⁾ Los modelos se aplicaron especialmente a las inversiones en nueve grandes infraestructuras de transporte en proyectos medioambientales españoles. La aplicación se examinó en el Informe Especial n° 15/2000.

⁽⁴⁾ Los proyectos pertenecían al período de programación 1994-1999, salvo ocho proyectos aprobados por la Comisión entre 2000 y 2002.

Algunos factores dificultaron las evaluaciones ex post de los grandes proyectos ...

42. El Tribunal ha señalado en diversas ocasiones ⁽¹⁾, las debilidades de los ejercicios de evaluación correspondientes al período 1994-1999, especialmente debido a la ausencia de datos o a la falta de fiabilidad de estos, y en sus informes ha invitado a la Comisión a estudiar la posibilidad de recabar información sobre cada proyecto, pues sin tal información las metodologías empleadas resultan demasiado teóricas o inaplicables. Estas constataciones han sido corroboradas por la fiscalización de grandes proyectos del mismo período.

... Solicitudes de ayuda incompletas ...

43. La evaluación ex post de los grandes proyectos se vio dificultada por las lagunas existentes en las solicitudes de ayuda, como se ha observado a través de los estudios efectuados sobre los grandes proyectos y de la fiscalización del Tribunal.

44. En particular, una de las evaluaciones realizadas reveló que:

- a) no siempre estaban cuantificados los objetivos de los proyectos;
- b) en el análisis de costes y beneficios, no se cuantificaron los beneficios difíciles de evaluar, en especial los medioambientales, o se tuvieron en cuenta en el cálculo del porcentaje interno de rentabilidad económica ex ante sin haberse obtenido información ni justificación suficientemente concretas; en numerosos casos no se habían cuantificado los resultados previstos;
- c) no siempre se hizo una distinción entre empleos permanentes y empleos temporales; las hipótesis metodológicas relativas al cálculo previo del impacto sobre el empleo no siempre fueron explícitas o se recurrió a diferentes metodologías.

45. Además del carácter insuficiente de los análisis de costes y beneficios que ya se ha subrayado (véanse los apartados 21 a 25), la fiscalización del Tribunal permitió confirmar las lagunas constatadas en los informes anteriores, siendo las principales:

- a) la ausencia, la debilidad o el carácter inadecuado de los indicadores;
- b) la ausencia de elementos fiables sobre la situación inicial, es decir, la situación anterior a la ejecución del proyecto.

46. Al ser necesarios estos elementos para la evaluación de las intervenciones, las lagunas constatadas dificultan las evaluaciones ex post.

(1) Véanse, en particular, los Informes Especiales n° 15/2000 sobre el Fondo de Cohesión, n° 12/2001 sobre determinadas intervenciones estructurales a favor del empleo, n° 7/2003 sobre la ejecución de la programación de las intervenciones del período 2000-2006 y n° 10/2006 sobre las evaluaciones ex post de los programas de los objetivos n° 1 y n° 3 para el período 1994-1999.

... Un seguimiento insuficiente

47. Incluso en el caso en el que se había establecido un dispositivo de seguimiento a nivel de los proyectos, los estudios efectuados y la fiscalización del Tribunal mostraron que el seguimiento practicado no aseguró la recogida de datos adecuados para los fines de la evaluación.

48. En una de las evaluaciones realizadas se constató efectivamente que:

- a) la información estadística recogida acerca de la utilización de las infraestructuras de transporte no trató las implicaciones económicas de dicha utilización como las reducciones del coste del viaje;
- b) los análisis de los costes unitarios no pudieron dar lugar a una comparación de los proyectos en términos de puntos de referencia;
- c) la información sobre los ingresos generados y sobre la aplicación del principio de «quien contamina paga» resultó insuficiente en algunos casos;
- d) el nuevo cálculo ex post del porcentaje interno de rentabilidad económica tropezó con lagunas de información relativas a los resultados reales; a menudo hubo de basarse en hipótesis y en los datos de la evaluación ex ante si no había información contradictoria;
- e) los datos relativos a la creación de empleos indirectos y de empleos permanentes a veces no se encontraba disponible o su calidad era limitada.

49. La fiscalización del Tribunal de los grandes proyectos del período 1994-1999 mostró también debilidades en el seguimiento:

- a) el seguimiento de las inversiones en infraestructuras, exceptuando un proyecto, solo se centró en los efectos técnicamente fáciles de observar: creación directa de empleo, tráfico de mercancías y de viajeros, número de conexiones, superficies vendidas, número de camas por cada mil habitantes; otros efectos directos más difíciles de observar (el consumo de gasolina, la comodidad, el impacto medioambiental, la calidad de la asistencia sanitaria) no son objeto de seguimiento alguno, como sucede, especialmente, en el caso de los efectos indirectos y a más largo plazo (la productividad, la creación de empresas y de empleo, los precios, etc.). Además, los aspectos seleccionados por el beneficiario para el cálculo de la rentabilidad económica estimada (por ejemplo, respecto de la infraestructura de carreteras: el ahorro de tiempo, la reducción del coste del transporte, la disminución de accidentes, el impacto en el flujo de tráfico inducido y adicional, etc.) no eran considerados en general, como indicadores que debieran ser objeto de seguimiento;
- b) por lo que respecta a las inversiones productivas, el seguimiento se limitó a los aspectos físico y financiero de la inversión y, en general, a la creación de empleo directo, al tener que respetar los informes finales elaborados las exigencias del contrato con vistas al pago final; la administración gestora no suele disponer de información sobre elementos como la creación de empresas y de empleos indirectos, ni tampoco sobre los beneficios en términos de productividad o sobre el medio ambiente.

Pueden verse comprometidas algunas evaluaciones con respecto al período 2000-2006

50. La normativa FEDER prevé, sin embargo, que en lo que respecta a los grandes proyectos del período 2000-2006, los informes anuales de ejecución de las intervenciones deben incluir un capítulo separado acerca del avance de las realizaciones y de la financiación. Además, los indicadores financieros y de desarrollo serán tales que la información pueda darse por separado cuando se trate de grandes proyectos ⁽¹⁾.

51. Ahora bien, aunque los informes anuales de ejecución contengan un capítulo dedicado a los grandes proyectos, este suele limitarse a una simple descripción de los proyectos, sin especificar por separado ni los progresos físicos ni indicadores de resultado y de impacto.

52. Igualmente, los ejes y medidas que abarcan grandes proyectos no siempre integran los indicadores asignados a estos últimos, o los indicadores a nivel de los ejes y medidas no son coherentes con los relativos a los grandes proyectos.

53. Si bien algunos grandes proyectos examinados sobre el terreno cuentan con una lista adecuada de indicadores de realización, de resultados y de impacto, otros no hacen referencia a ningún indicador o solo disponen de indicadores de realización física y financiera.

54. A veces no existe una relación clara entre los objetivos generales, los específicos y los indicadores previstos; algunos objetivos están desprovistos por completo de indicadores. Del mismo modo, no son idénticos los indicadores establecidos para proyectos similares pero cofinanciados, respectivamente, por el FEDER y el Fondo de Cohesión.

55. El desarrollo de futuras evaluaciones *ex post* se verá afectado, al igual que en el período anterior, por las debilidades constatadas en materia de seguimiento y de indicadores, con lo que seguirá siendo muy difícil distinguir la aportación de los grandes proyectos a los objetivos más generales de desarrollo regional.

LA NUEVA NORMATIVA DEL PERÍODO 2007-2013

56. El nuevo Reglamento marco correspondiente al período 2007-2013 ⁽²⁾, aplicable al FEDER y al Fondo de Cohesión, comporta mejoras para los grandes proyectos:

- a) se redefine la noción ⁽³⁾, tratándose de igual forma los proyectos del FEDER y los del Fondo de Cohesión;
- b) se especifica la información que deben presentar los Estados miembros, de manera que habrá que justificarse de forma explícita, en particular, la parte correspondiente a la financiación pública;
- c) los proyectos generadores de ingresos están mejor definidos, así como la manera de abordarlos;

⁽¹⁾ Artículo 36, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1260/1999.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1083/2006. Los aspectos mencionados afectan, respectivamente, a los artículos 39 a 41, 37 y 55 y el artículo 67, apartado 2, letra g).

⁽³⁾ Se aplicarán nuevos umbrales: 25 millones de euros para los proyectos medioambientales y 50 millones para los demás.

- d) el informe anual y el informe final de ejecución deben permitir apreciar con nitidez el estado de desarrollo y de financiación de los grandes proyectos.

57. Además, la Comisión publicó en 2006 unas orientaciones sobre la preparación de los grandes proyectos del nuevo período que contienen un serie de mejoras (véase el apartado 34).

58. Finalmente, la normativa prevé que las evaluaciones *ex post* sean llevadas a cabo por la Comisión únicamente a nivel de los programas, de manera que no se contempla ninguna evaluación individual de los grandes proyectos, ya sean estos del FEDER o del Fondo de Cohesión.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

59. El proceso de tramitación de los grandes proyectos contiene las lagunas siguientes:

- a) la calidad del examen de los proyectos fue variable. Los servicios gestores no dispusieron de un enfoque común hasta 2003 (véanse los apartados 17 a 20);
- b) la Comisión toleró muchas debilidades; la calidad de los análisis financieros y socioeconómicos presentados en apoyo de los proyectos era muy desigual. En particular, los proyectos de inversiones productivas van acompañados de análisis de calidad más fiables, por lo que se aprueban grandes proyectos aunque la información presentada no permita suficientemente su valoración (véanse los apartados 21 a 25);
- c) pese a las mejoras introducidas por la Comisión, los elementos destinados a modular el porcentaje de cofinanciación siguen sin estar suficientemente determinados. La posibilidad de conceder un préstamo en lugar de una subvención no fue examinada en las inversiones productivas (véanse los apartados 26 a 34).

60. A la vista de estos elementos, el Tribunal pone en entredicho el valor añadido real del proceso de aprobación de los grandes proyectos, tal y como lo lleva a cabo la Comisión, pues es complejo y no conduce a desechar los proyectos carentes de calidad ni a modular la intervención de manera satisfactoria. Tampoco garantiza la preparación adecuada de la evaluación siguiente. Las debilidades constatadas en materia de la tramitación tienen, efectivamente, repercusiones en el proceso de evaluación *ex post*.

61. También se constataron debilidades en la realización de las evaluaciones *ex post*:

- a) apenas se han realizado evaluaciones *ex post* individuales por iniciativa de los Estados miembros; en el nivel de la Comisión no ha habido un enfoque global con respecto a la evaluación *ex post* de los grandes proyectos, sometidos a evaluaciones con fines y métodos muy heterogéneos (véanse los apartados 40 y 41);

- b) la evaluación *ex post* de grandes proyectos del período 1994-1999 se vio dificultada por lagunas importantes relacionadas con las solicitudes de ayuda, en particular en materia de impacto previsible, de indicadores y de la situación inicial, que impidieron apreciar los efectos reales de las intervenciones y extraer lecciones para la adopción de decisiones futuras (véanse los apartados 43 a 46);
- c) la manera en que se hizo el seguimiento correspondiente a este período dificultó las evaluaciones *ex post*, ya que numerosos aspectos no fueron tomados en consideración (véanse los apartados 47 a 49).

62. Ante las debilidades constatadas al final de la evaluación *ex post* del período 1994-1999, la Comisión introdujo una serie de medidas en 2003, pese a las cuales, la adopción y el seguimiento de los grandes proyectos del período 2000-2006 no han mejorado sustancialmente y el proceso de evaluación *ex post* correspondiente a este período que aún debe realizarse puede verse comprometido por ello (véanse los apartados 50 a 55).

Recomendaciones

63. En lo tocante al período 2007-2013, la legislación comunitaria prevé que, al igual que en los períodos anteriores, sea la Comisión quien apruebe la concesión de la ayuda comunitaria para cada gran proyecto. Con el fin de evitar que las decisiones de financiación no se reduzcan a un proceso administrativo sin repercusiones en la calidad de los proyectos adoptados, la Comisión debería:

- aplicar procedimientos más eficaces basados en las herramientas que ella misma ha elaborado;
- asegurarse de que el análisis de costes y beneficios se aplique con rigor, en particular en lo que se refiere a los datos que permiten verificar la fiabilidad de las hipótesis utilizadas;
- continuar los esfuerzos para tener en cuenta los elementos que permiten modular el porcentaje de participación

comunitaria, actualmente basado sobre todo en aspectos financieros. La consideración de estos elementos habría de realizarse conforme a normas explícitas, y menos aleatorias, aplicadas con coherencia.

64. Aunque la evaluación *ex post* de los grandes proyectos por la Comisión no está prevista en la normativa de los Fondos Estructurales del período 2007-2013, el Tribunal estima no obstante que una evaluación efectuada tras la ejecución de un gran proyecto es esencial para las administraciones nacionales y los beneficiarios, que están interesados en verificar la eficiencia y la eficacia reales de los gastos, a efectos de mejorar la gestión, y para los que la evaluación debe aportar una base sólida de ayuda a la programación. En consecuencia:

- es importante que las administraciones nacionales y los beneficiarios procedan a una evaluación individual de los grandes proyectos con respecto a sus propios objetivos;
- en cuanto a la información que se le ha de transmitir, la Comisión debe analizar sus necesidades en materia de datos para la evaluación, y reflexionar principalmente sobre el nivel de información necesario para apreciar la influencia de los grandes proyectos en los objetivos de desarrollo regional, a los que aquellos deben contribuir de manera muy significativa. A juicio del Tribunal, esta evaluación podría utilizar los datos procedentes de los grandes proyectos; para ello, y por razones de viabilidad, habría que racionalizar las exigencias relativas a la recogida de datos y a la elaboración de los informes;
- para garantizar la calidad de las evaluaciones futuras, la Comisión debe velar, durante el examen de los expedientes, por que las solicitudes presentadas no contengan lagunas en lo que se refiere a los indicadores y la situación inicial;
- a los mismos efectos, el seguimiento debe tener en cuenta los objetivos y los indicadores de realización y de resultados indicados en las solicitudes de ayuda, previo examen de la Comisión.

65. A más largo plazo, el Tribunal invita a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo a reflexionar sobre la función del régimen especial de autorización de grandes proyectos.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 14 de febrero de 2008.

Por el Tribunal de Cuentas
Vitor Manuel DA SILVA CALDEIRA
Presidente

ANEXO I

MUESTRAS I Y II POR ESTADO MIEMBRO AFECTADO — LISTA DE PROYECTOS CONTROLADOS

Controles documentales y en los Estados miembros (50 proyectos)	Controles documentales suplementarios en la Comisión (36 proyectos)
<p>Alemania</p> <ul style="list-style-type: none"> — Buna Sow — project 25153584 — Logistik-Center Rheinhausen «Logport» Infrastruktur — Ausbau der Schienenstrecke (ABS) Berlín-Frankfurt/Oder — Otto GmbH&Co KG — Phönix West 	<p>Alemania</p> <p>/</p>
<p>Grecia</p> <ul style="list-style-type: none"> — Athens Metro (OP Urban development 1994-1999) — General hospital of Chania — project 18861 (OP Crete 1994-1999) — Extension of Athens Metro from Panagoulis to the old airport at Elliniko (CF) — Water supply of Irakleion and Agios Nikolaos from the Aposelemi dam (2nd. phase) (CF) — Renewal and extension of the bus and trolley fleet of Athens public transport companies ETHEL-ILPAP (OP SAAS 2000-2006) — Extensions of Athens Metro and transfer stations (OP OALAA) 	<p>Grecia</p> <ul style="list-style-type: none"> — Développement du tram d'Athènes — C(2003)/122 — Sections d'Egnatia Odos-Ioannina-Metsovo — C(2004)/4367
<p>España:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Túnel de Somport — 941165005 — Autopista Madrid-Valencia — 961165008 — Línea Valencia-Tarragona-Acond 200-220 km/h entre ppkk 30 y 50-10.6 — CN-VI. Autovía Madrid-A Coruña. Tramo: Villartelin-Nadela — 1.1.1 — Fabricación de Automóviles Renault España SA (Construction of an environmentally friendly car engine) — VA/198/P07 — Cerámicas Belcaire, SA (Reconstruction of a manufacturing plant) — CS/265/P12 — Ampliación del Puerto de Alicante — C(2003) 4394 (2003 ES 16 CPT 018) — Actuaciones Línea alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa: Tramo Madrid-Lleida C(2000) 2939 (2000 ES 16 CPT 002) — Arteria aductora del Campo de Pozos de Guadarrama y estación de tratamiento-2002 C(2004) 3565 (2002 ES 16 CPT 035) — Saneamiento y depuración de diversas zonas de Cantabria — C(2000) 4307 (2000 ES 16 CPT 001) — Ampliación Puerto de Ferrol (puerto exterior) — C(2004) 1862 (2002 ES 161 PR 001) — Ampliación del Puerto de Sagunto — C(2003) 4232 (2002 ES 161 PR010) — Glapilk, AIE — C(2003) 118 (2002 ES 161 PR 016) — Petroquímica Española SA — C(2004) 145 (2003 ES 161 PR026) — Tableros Tradema SA — C(2003) 5090 (2003 ES 161 PR 020) — Construcciones aeronáuticas — Cádiz (2004 ES 161 PR 010) 	<p>España:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Dupont Ibérica SL — C(2003) 1342 — Fibras del Noroeste SA — C(2003) 180 — Bioetanol Galicia SA — C(2003) 181 — BP Oil Refinería de Castellón — C(2003) 3974 — Biocarburantes de Castilla y León — C(2004) 658 — Intercontinental Química SA — C(2004) 2306 — Airbus España SL, Fabricación automatizada Toledo — C(2003) 4736 — Airbus España SL, centro excelencia montajes Cádiz — C(2003) 4738 — Construcciones Aeronáuticas Sevilla — C(2004) 2441 — Ford España — C(2003) 4229 y C(2004) 2303 — Renault España — C(2004) 2304, C(2004) 3444 y C(2004) 3702 — Autovía de la Plata — C(2004) 275, C(2004) 0141, C(2004) 245 y C(2004) 2440 — Autovía del Mediterráneo — C(2003) 1336 y C(2003) 3809 — Autovía del Cantábrico — C(2003) 209, C(2003) 211 y C(2003) 2594

Controles documentales y en los Estados miembros (50 proyectos)	Controles documentales suplementarios en la Comisión (36 proyectos)
<p>Francia</p> <ul style="list-style-type: none"> — RN 20 — Déviation de Foix — RCEA — Route Centre Europe Atlantique — C(2003) 2265 — Sevelnord — C(2003) 53 — Pilkington — C(2002) 3478 	<p>Francia</p> <ul style="list-style-type: none"> — Tunnel du Lioran — C(2002) 4154 — Tramway de Clermont-Ferrand — C(2004) 4349 — Grand Halle d'Auvergne — C(2002) 1765 — Electrification des lignes vosgiennes — 2ème tranche- C(2003) 3131
<p>Irlanda</p> <ul style="list-style-type: none"> — Gateway 2000 Ireland Ltd Dublin — N11 Rathnew/Ashford by-pass — M1 Cloghran/Lissenhall (stage 2) 	<p>Irlanda</p> <ul style="list-style-type: none"> — Luas Line A (Light rail), C(2001)/4330 — N22 Ballincollig By-pass, C(2002)/4617
<p>Italia</p> <ul style="list-style-type: none"> — ESSO Italiana SpA — SGS-Thomson microelectronics — Produzione di pompe ad altissima pressione per motori diesel — C(2004) 5697 — RFI SpA — Potenziamento infrastrutturale e tecnologico della Caserta-Foggia — C(2005) 1268 	<p>Italia</p> <ul style="list-style-type: none"> — Metropolitana di Napoli — Dante/Garibaldi — C(2005) 5235 — Metropolitana di Napoli — Vantivelli/Dante — C(2005) 5241 — Autostrada Siracusa-Gela — C(2005) 5233 — FRIEL — C(2005) 2839 — IVECO — C(2005) 1481
<p>Portugal</p> <ul style="list-style-type: none"> — Autoeuropa — Auto-estrada A12 — Sistema multimunicipal de saneamento do Tejo-Trancão — C(2003) 2951 — Porto do Caniçal — C(2003) 4458 — Linha do Algarve II et V-C(2000) 3486 et C(2001) 3590 — Linha do Douro (troço Cête — Caíde) — C(2001) 2124 — Infineon technologies — C(2004) 3220 — Mabor Continental — C(2004) 661 	<p>Portugal</p> <ul style="list-style-type: none"> — IC 10 — Ponte sobre o Tejo em Santarém — C(2001) 2727 — Armazenamento subterrâneo do Canriço — C(2001) 2011 — EPCOS — C(2003) 183 — CIMPOR — C(2003) 5099 — MST — Metropolitano do Sul do Tejo — C(2003) 3078 — Aeroporto Sá Carneiro (2003 PT 161 PR 004)
<p>Reino Unido</p> <ul style="list-style-type: none"> — Phoenix natural gas network — Liverpool Airport — Merseyside Special Investment Fund (MSIF) — C(2001)2059 et C(2003)5386 — Yorkshire and Humber Partnership Investment Fund (Y&H PIF) — C(2003)206 et C(2003)5386 	<p>Reino Unido</p> <ul style="list-style-type: none"> — Frenchgate Interchange, Doncaster — Combined universities in Cornwall (CUC) — Edinbrough Biomedical Research Institute

ANEXO II

GRANDES PROYECTOS 2000-2006 CONTROLADOS — PORCENTAJES DE ACTUALIZACIÓN Y PERSPECTIVAS TEMPORALES

Proyecto	Sector	Porcentaje de actualización financiera	Porcentaje de actualización económica	Perspectivas temporales
Alemania				
Ausbau der Schienenstrecke (ABS) Berlín-Frankfurt (Oder)	Infraestructura	7,5	3	6 + 30
Phoenix west	Infr.	6 y 5	—	15
Otto GmbH		5	5	14
Grecia				
Extension Metro Athens (CF)	Infr.	6	6	30
Extension Metro Athens (OP AA)	Infr.	6	6	30
Aposelemi dam (CF)	Infr.	5	3	45
Bus and trolley Renewal (OP SAAS)	Infr.	6	5	12
Extensions Metro Athens ((OP OALAA))	Infr.	Sin determinar	6	Sin determinar
Sections d'Egnatia Odos-Ioannina-Metsovo	Infr.	6	6	25
Francia				
RCEA	Infr.	—	8	25
Sevelnord	Productivo	—	—	—
Pilkington	Prod.	—	—	—
Tunnel de Lioran	Infr.	—	8	20
Grande Halle d'Auvergne	Infr.	4 y 5,2	—	31
Tramway de Clermont-Ferrand	Infr.	6	6	35
Electrification lignes vosgiennes	Infr.	6	6	31
Déviation Sainte-Marie	Infr.	—	8	23
Electrification Ligne Tours-Saincaize	Infr.	6	8	30
ATMEL II	Prod.	5,5	—	5
ATMEL III	Prod.	5,5	—	5
Philips France Semi-Conducteurs	Pord.	6	6	5
España				
Ampliación del Puerto de Alicante	Infr.	6	6	30
Actuaciones de Línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa: Tramo Madrid-Lleida	Infr.	6	6	20
Arteria aductora del Campo de Pozos de Guadarrama y estación de tratamiento-2002	Infr.- M. Ambiente	5	5	25
Saneamiento y depuración de diversas zonas de Cantabria	Infr.- M. Ambiente	5	5	25
Ampliación Puerto de Ferrol (puerto exterior)	Infr.	6	6	20
Ampliación del Puerto de Sagunto	Infr.	6	6	20
Glapiik, AIE	Prod.	5	—	25
Tableros Tradema SA	Prod.	10	—	10
EADS Petroquímica Española — Andalucía	Prod.	5	—	5
EADS Construcciones aeronáuticas — Cádiz	Prod.	8	—	10
Dupont Ibérica SL — C(2003) 1342	Prod.	3,5	—	Sin determinar
Fibras del Noroeste SA — C(2003) 180	Prod.	6	—	Sin determinar
Bioetanol Galicia SA — C(2003) 181	Prod.	Sin determinar	—	5
BP Oil Refinería de Castellón — C(2003) 3974	Prod.	Sin determinar	—	10
Biocarburantes de Castilla y León — C(2004) 658	Prod.	Sin determinar	—	5
Intercontinental Química SA — C(2004) 2306	Prod.	Sin determinar	—	Sin determinar
Airbus España SL, Fabricación automatizada Toledo — C(2003) 4736	Prod.	Sin determinar	—	Sin determinar
Airbus España SL, centro excelencia montajes Cádiz — C(2003) 4738	Prod.	Sin determinar	—	Sin determinar

Proyecto	Sector	Porcentaje de actualización financiera	Porcentaje de actualización económica	Perspectivas temporales
Construcciones Aeronáuticas Sevilla — C(2004) 2441	Prod.	Sin determinar	—	Sin determinar
Ford España — C(2003) 4229	Prod.	4,5	—	11
Ford España — C(2004) 2303	Prod.	4,5	—	10
Renault España — C(2004) 2304	Prod.	Sin determinar	—	7
Renault España — C(2004) 3444	Prod.	Sin determinar	—	10
Renault España — C(2004) 3702	Prod.	—	—	5
Autovía de la Plata — C(2004) 275	Infr.	—	5	30
Autovía de la Plata — C(2004) 0141	Infr.	—	5	30
Autovía de la Plata — C(2004) 245	Infr.	—	5	30
Autovía de la Plata — C(2004) 2440	Infr.	—	5	30
Autovía del Mediterráneo — C(2003) 1336	Infr.	—	5	30
Autovía del Mediterráneo — C(2003) 3809	Infr.	—	5	30
Autovía del Mediterráneo — C(2003) 209	Infr.	—	5	30
Autovía del Cantábrico — C(2003) 211	Infr.	—	5	30
Autovía del Cantábrico — C(2003) 2594	Infr.	—	5	30
Irlanda				
N11 Rathnew/Ashford By-Pass			5	30
M1 Cloghran — Lissenhall Stage 2			5	30
N22 Ballincollig By-Pass			5	20
Luas Line A			5	30
Italia				
Produzione di pompe ad altissima pressione Bosch — C(2004) 5697	Prod.	6	5	10
RFI SpA — Ligne Caserta-Foggia — C(2005) 1268	Infr.	6	5	30
Metropolitana di Napoli — Dante/Garibaldi — C(2005) 5235	Infr.	6	6	30
Metropolitana di Napoli — Vanvitelli/Dante — C(2005) 5241	Infr.	6	6	30
Autostrada Siracusa-Gela — C(2005) 5233	Infr.	5	5	35
FRIEL — C(2005) 2839	Infr.-Energía	5	5	16
IVECO — C(2005) 1481	Prod.	6	6	4 + 7
Portugal				
Sistema multimunicipal de saneamento do Tejo-Trancão — C(2003) 2951	Infr.-M. Ambiente	6	6	30
Porto do Caniçal — C(2003) 4458	Infr.	6	6	25
Modernização da linha do Algarve II-C(2000) 3486	Infr.	5	5	25
Linha do Algarve V (troço Ermidas — Faro) — C(2001) 3590	Infr.	5	5	25
Linha do Douro (troço Cête — Caíde) — C(2001) 2124	Infr.	5		35
Infineon technologies — C(2004) 3220	Prod.	3	—	10
Mabor Continental — C(2004) 661	Prod.	3	—	10
IC 10 — Ponte sobre o Tejo em Santarém — C(2001) 2727	Infr.	—	10	23
Armazenamento subterráneo do Caniço — C(2001) 2011	Infr.-Energía	8,4	—	30
EPCOS — C(2003) 183	Prod.	10	—	10
CIMPOR — C(2003) 5099	Prod.	8	—	6
MST — Metropolitano do Sul do Tejo — C(2003) 3078	Infr.	7	7	27
Aeroporto Sá Carneiro	Infr.	6,62	12	25/27
Reino Unido				
Merseyside Special Investment Fund (MSIF)	Prod.	Sin determinar	Sin determinar	9/10
Yorkshire and Humber Partnership Investment (Y&H PIF)	Prod.	Sin determinar	5	10
Frenchgate Interchange, Doncaster		6	6	25
Combined universities in Cornwall (CUC)		5	5	25
Edinburgh Biomedical Research Institute		3,5	3,5	25

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN**RESUMEN**

I. Dado el importantísimo volumen de fondos que se destinan a grandes proyectos, la Comisión cree que es importante someterlos a un procedimiento de ejecución más estricto y a una tramitación más detenida. Esto ayudará a asegurar un impacto máximo en el desarrollo regional y un uso eficaz de los recursos comunitarios.

III. La Comisión conviene en que la ejecución de grandes proyectos por los Estados miembros ha sido de calidad muy variable. Para mejorar la calidad de los expedientes, se pidieron a los promotores de los proyectos, durante la valoración de estos, una serie de clarificaciones e informaciones adicionales.

La Comisión ha tomado medidas para mejorar tanto la preparación de solicitudes de los proyectos por los Estados miembros, como su propia valoración. Estas medidas tendrán pleno efecto en el período de programación 2007-2013.

IV. La Comisión está de acuerdo con las recomendaciones del Tribunal y tiene intención de garantizar la aplicación correcta de las disposiciones reguladoras mejoradas.

Para el período de programación 2007-2013 la Comisión ha publicado un documento de trabajo sobre análisis de costes y beneficios (ACB), que debe mejorar la calidad de este análisis y proporcionar un marco común para la valoración del proyecto. En el documento se establece también un método de cálculo para determinar el grado de subvención de la UE sobre la base de las disposiciones del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

V. La Comisión utilizará la información de los grandes proyectos para abordar cuestiones específicas de evaluación, tales como los costes unitarios en proyectos de infraestructura, en el contexto de una más detenida evaluación *ex post* 2000-2006 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

VI. La Comisión está de acuerdo en que los Estados miembros podrían aprovechar las evaluaciones *ex post* de los grandes proyectos, de ahí que siempre haya fomentado esta práctica.

En los nuevos impresos de solicitud se pide específicamente una descripción de la situación inicial, así como indicadores pertinentes de resultado y de contribución a los objetivos del programa. La nueva herramienta para el intercambio electrónico de información facilitará la recopilación de datos estructurados de los proyectos, como así exige el reglamento de aplicación de la Comisión.

Los informes anuales de ejecución habrán de incluir información sobre el avance y la financiación de los grandes proyectos.

VII. Cualquier revisión que se haga de los requisitos de los grandes proyectos debería tener en cuenta el impacto de las mejoras en los procedimientos durante el período 2007-2013.

¿PREPARA LA COMISIÓN LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA DE LOS GRANDES PROYECTOS DE FORMA ADECUADA?

15. La Comisión examina las solicitudes de los proyectos tan detenidamente como es posible, basándose en los factores y criterios enumerados en el artículo 26, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1260/1999, evacua las consultas internas necesarias y, en su caso, requiere la ayuda del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para hacer una valoración completa.

16. La Comisión está de acuerdo con la declaración de principios del Tribunal en cuanto a las normas destinadas a examinar grandes proyectos. Sin embargo es importante tener en cuenta las limitaciones de las normas reglamentarias:

a) la Comisión tiene que basarse en la información suministrada por los Estados miembros;

b) y c) diversas normas aplicadas al FEDER y al Fondo de Cohesión fueron interpretadas diferentemente por los Estados miembros. La Comisión no tenía ningún criterio legal claro para exigir que los Estados miembros aceptasen una determinada contribución financiera.

17. Además, a los Estados miembros se les envió en 2000 una guía del Fondo de Cohesión 2000-2006. Contenía anexos sobre el principio de «quien contamina paga» y la financiación de proyectos generadores de ingresos.

Se está actualizando la guía ACB 2002 para reflejar el nuevo marco regulador e incluir los últimos progresos metodológicos. La nueva versión se publicará en el segundo trimestre de 2008. Consolidará las secciones que tratan de la inclusión, en los resultados ACB, de las consecuencias medioambientales y los efectos en el empleo.

18.

Primer guión. La mayor parte de los proyectos 2000-2006 se presentaron de hecho después de facilitar en 2003 la guía detallada.

Segundo guión. Los resultados de la consulta interservicios se muestran en una ficha adjunta a la decisión propuesta, de modo que la Comisión esté al corriente de cualquier opinión discrepante antes de adoptar una decisión. La Dirección General de Política Regional se esfuerza por obtener cualquier otra documentación que soliciten los demás servicios para aclarar puntos dudosos.

Tercer guión. No hay normas de base en los reglamentos sobre los criterios que regulan la asignación de proyectos a uno u otro fondo. La variedad de proyectos a los que pueden destinarse los fondos viene determinada por la normativa respectiva, a saber, en el caso del FEDER el artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1783/1999 y en el del Fondo de Cohesión, el artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1164/94. Este fondo tiene un ámbito mucho más limitado, reduciéndose a proyectos RTE-T y proyectos medioambientales.

Recuadro 1. En proyectos de inversiones productivas las consideraciones de desarrollo regional pueden tener más peso que los argumentos contra la financiación basada en la rentabilidad financiera de los proyectos. Se permiten ayudas estatales para compensar las desventajas de la situación.

Se consideró que el proyecto de metro no debería ser descartado de la financiación del Fondo de Cohesión por el hecho de que no existiera un nexo directo con la RTE-T. La preocupación de la Dirección General de Medio Ambiente era que la aceptación de este proyecto no debería ir en detrimento de proyectos medioambientales clásicos financiados por el Fondo de Cohesión, lo que ha demostrado no ser así. La cuantificación de los efectos medioambientales de un proyecto individual es muy difícil, debido a los factores que influyen en la contaminación atmosférica y en el uso de la energía en una importante conurbación.

Recuadro 2. Para un proyecto que puede ser financiado por cualquier fondo, la puesta a punto es una consideración válida, pues los plazos de realización de los proyectos del Fondo de Cohesión son un poco más flexibles que los de los programas del FEDER. El porcentaje de cofinanciación del 66 % para el proyecto del Fondo de Cohesión estaba justificado, debido a los porcentajes de cofinanciación más elevados permitidos en el Fondo de Cohesión y la restricción de la cofinanciación del FEDER en proyectos que generan sustanciales ingresos situados en los Estados miembros y cubiertos por el Fondo de Cohesión al 50 % [artículo 29, apartado 4, letra a), del Reglamento (CE) n° 1260/1999].

19. El limitado período para tramitar las solicitudes comienza a correr desde que se recibe la información completa. Por lo tanto, los períodos de tramitación mencionados por el Tribunal no suponen necesariamente un incumplimiento del plazo. Como el propio Tribunal observa, los retrasos se debieron principalmente a que fue preciso pedir aclaraciones o información adicional a las autoridades de gestión.

20.

Primer guión. La Comisión anima a los Estados miembros a presentar solicitudes de financiación para proyectos que estén suficientemente maduros. Para evitar la presentación de solicitudes de financiación de proyectos que no están aún a punto, la Comisión decidió en 2002 que las decisiones sobre proyectos del Fondo de Cohesión podrían modificarse solo una vez durante el funcionamiento del proyecto. El mecanismo JASPERS, con vigencia ahora para el período 2007-2013 (véase la respuesta al apartado 57), está destinado también a ayudar a los Estados miembros a mejorar la preparación de los proyectos. Los sobrecostos pueden aparecer incluso en proyectos bien elaborados y maduros, especialmente a consecuencia de la inflación de los costes de la materia prima, así como por la ejecución de los mismos, que se extiende durante varios años. Los retrasos son debidos, a veces, a los procedimientos administrativos o legales del Estado miembro en cuestión, lo que tampoco depende del estado de madurez del proyecto cuando se presenta.

Segundo guión. Los reglamentos permiten a los Estados miembros presentar solicitudes de financiación de los proyectos que prácticamente están finalizados. Para los proyectos de inversión productiva la subvención de la UE se concede a menudo para «ajustar» la ayuda nacional dentro del límite de la ayuda estatal permitida; las autoridades nacionales adoptan la decisión mucho antes de la finalización del proyecto. En todo caso, con independencia del momento de presentación, la información requerida con la solicitud impone una disciplina saludable a los Estados miembros en la justificación de proyectos y aumenta la transparencia.

Tercer guión. Los proyectos de inversión productiva están sujetos a las normas del régimen de ayudas estatales que incluyen criterios para evaluar la admisibilidad de la ayuda y la compatibilidad de las ayudas propuestas con la normativa de ayudas estatales. Por otra parte, en el impreso de solicitud estándar se pide información sobre cómo la contribución del FEDER acelera o es esencial para la ejecución del proyecto. Se remite también al Tribunal a la respuesta al apartado 32.

Cuarto guión. Los casos de grupos de proyectos que son aceptados como un gran proyecto FEDER son raros y se justifican por circunstancias especiales. La ventaja de la condición de gran proyecto al amparo de la regla «n+2» queda compensada por los requisitos de información más estrictos. Esto reduce el riesgo de solicitudes espurias de grandes proyectos. Conforme a la experiencia de la Comisión, existe un mayor riesgo de que los Estados miembros no notifiquen proyectos que cumplen los criterios de gran proyecto, riesgo implícito en la definición que se da en los reglamentos como «serie de operaciones económicamente indivisibles».

22. La Comisión conviene en que la calidad de los ACB presentados fue muy variable. Aunque el uso de la guía ACB no era obligatorio, la Dirección General de Política Regional animó a las autoridades nacionales a utilizarla, habiendo contribuido a acciones de formación a este respecto. Sin embargo, la Comisión ha buscado, sobre todo, promover la coherencia interna de los planteamientos metodológicos ACB de los proyectos solo a nivel de Estado miembro, ya que los ACB se utilizan para asignar recursos financieros a proyectos y, por lo tanto, es necesario aplicarlos de modo coherente.

Para mejorar la calidad y la comparabilidad del ACB durante el período de programación 2007-2013, la Dirección General de Política Regional presentó un documento de trabajo que proporcionaba orientaciones para llevar a cabo el ACB (documento de trabajo n° 4 — véase la respuesta al apartado 24).

23. El grado de detalle requerido en el análisis avanzado de la justificación de las propuestas de financiación es también una cuestión de juicio, especialmente cuando el análisis presentado está basado en criterios nacionales para inversiones en infraestructura o en un examen de ayudas estatales.

24. Primer apartado. Es cierto que las solicitudes de grandes proyectos padecieron a veces las deficiencias enumeradas por el Tribunal y que la Comisión en algunos casos fue incapaz de obtener toda la información adicional necesaria para colmar las lagunas antes de aprobar los proyectos.

Referente al período 2007-2013 el documento de trabajo n° 4, que contiene orientaciones para llevar a cabo el ACB, proporciona una serie de normas de trabajo y valores orientativos de parámetros clave del ACB (por ejemplo, porcentajes de actualización, períodos de referencia). En el documento la Comisión recomienda que los Estados miembros desarrollen sus propias orientaciones ACB para tener en cuenta sus propios requisitos institucionales y económicos. El mecanismo JASPERS (véase la respuesta al apartado 57) ayuda actualmente a los Estados miembros a desarrollar orientaciones nacionales.

Primer guión. Desde 2007, tras la inclusión en el reglamento de aplicación de la Comisión de una lista estructurada de datos requeridos para las solicitudes de grandes proyectos [anexo XX del Reglamento (CE) n° 1828/2006], ya no es posible omitir información clave, como las tasas de rentabilidad o el período de referencia, de modo que los proyectos que carezcan de los elementos básicos del ACB no se considerarán en principio como admisibles.

Segundo guión. Para el período de programación 2007-2013 la Comisión recomienda el uso de plazos estándares de referencia por sectores (documento de trabajo n° 4). La cuantificación de las consecuencias medioambientales no es directa; sin embargo, la guía ACB deja claro que esto debería hacerse y recomienda el uso de cualquiera de las diferentes técnicas que se han desarrollado.

Tercer guión. Los porcentajes de actualización recomendados por la Comisión son en principio puntos de referencia, de los que pueden divergir los porcentajes nacionales, pero la Comisión recomienda coherencia interna en todos los proyectos similares de un Estado miembro o de una región. Los impresos de solicitud del período 2007-2013 distinguen claramente entre rentabilidad financiera con subvención de la UE y sin ella. Con respecto a la inclusión de la depreciación, tanto la guía ACB como el documento de trabajo n° 4 dejan claro que esto es una cuestión contable y no un flujo de caja y, por lo tanto, debe excluirse del análisis del flujo de caja actualizado.

Segundo apartado. La Comisión está de acuerdo con las relativas deficiencias del ACB en las inversiones productivas en comparación con los proyectos de infraestructura. Para mejorar las orientaciones a los Estados miembros sobre el ACB en inversiones productivas, la Comisión va a añadir el estudio de un caso sobre inversión productiva en la actualización de la guía ACB. Se resaltarán las diferencias entre el análisis financiero y el análisis económico en proyectos industriales.

Recuadro 3. La Comisión está de acuerdo en que, al preparar una solicitud de grandes proyectos, deberá tenerse en cuenta, en la medida de lo posible, la información sobre el impacto de proyectos relacionados en sus respectivos lugares. Habría que resaltar que los efectos de red se tratan típicamente en el análisis del tráfico y de la demanda y, por lo tanto, ya están incluidos indirectamente en el ACB.

25. En líneas generales, la Comisión ha llevado a cabo una valoración completa. El período relativamente largo para la adopción de solicitudes de proyectos se debe típicamente a las «peticiones de información adicional que la Comisión tiene que formular en una gran mayoría de grandes proyectos» (véase el apartado 19).

Aunque la Comisión rechaza proyectos en pocas ocasiones, en algunos casos son los Estados miembros los que retiran proyectos tras las observaciones de la Comisión.

27. La finalidad del examen de ayudas estatales es asegurarse de que se autoricen solamente hasta el nivel necesario para compensar las desventajas de una situación particular o para recompensar el rendimiento de ciertas actividades de interés público (tales como investigación, formación o protección del medio ambiente).

29. En los casos mencionados por el Tribunal se consideró que el análisis de costes y beneficios o el análisis financiero, a menudo tras una gran discusión interna, justificaban los porcentajes de cofinanciación propuestos.

La unidad de evaluación ha desarrollado los programas informáticos del ACB a utilizar por los responsables para comprobar la corrección de los análisis llevados a cabo por los Estados miembros, incluido el cálculo del déficit de financiación efectuado para determinar la subvención de la UE. Los programas informáticos están disponibles desde finales de 2004 y se han actualizado recientemente para incorporar las nuevas normas de cofinanciación del período 2007-2013.

30. Los reglamentos del período 2000-2006 permitieron una considerable flexibilidad en la determinación de porcentajes de cofinanciación. En el Fondo de Cohesión la flexibilidad permitida por el reglamento fue incluso mayor que en el FEDER. Las orientaciones de la Comisión (por ejemplo, las «síntesis de evaluación» mencionadas en el apartado 18) pretenden lograr la mayor coherencia en los métodos aplicados, especialmente a nivel interno en un Estado miembro dado, pero no pueden imponer totalmente prácticas normalizadas.

Para el período de programación 2007-2013, el artículo 55 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 prevé normas más claras para la modulación de las contribuciones de los fondos. El método de cálculo para modular la subvención de la UE está explicado en el documento de trabajo n° 4 (véase la respuesta al apartado 24). También se han adaptado los impresos de solicitud para asegurar la puesta a disposición de información pertinente.

31. Las condiciones socio-económicas, como la prosperidad relativa de la región donde se efectúa la inversión, pueden desempeñar un papel indirecto en la determinación de la subvención a través del análisis de la demanda del ACB.

El análisis económico desempeña principalmente un papel a la hora de decidir si es conveniente financiar un proyecto de infraestructura. Sin embargo, una vez que un proyecto es seleccionado en función de su impacto socioeconómico, la subvención se determina generalmente sobre la base del análisis financiero. La Comisión cree que este es un planteamiento correcto. La concesión de menores fondos a proyectos económicamente muy interesantes podría ponerlos en peligro.

La Comisión considera que no puede decidir sobre la estructura del paquete financiero global propuesto por el Estado miembro, sino solamente sobre el volumen de la subvención comunitaria.

32. En los casos en que en una inversión productiva se aprueba una ayuda estatal *ad hoc* o dicha inversión se ajusta a un régimen autorizado de ayuda estatal, es normal basarse en esta evaluación a la hora de considerar una contribución de la UE con cargo al paquete de ayudas públicas autorizadas (véanse también las respuestas a los apartados 20 y 27).

Por lo que se refiere a la consideración de los factores socio-económicos en la modulación del volumen de subvención, véase la respuesta al apartado 31.

La Comisión conviene en que los procedimientos de valoración comparativa de solicitudes de ayuda en proyectos de inversión productiva a escala nacional son interesantes, al objeto de considerar cuestiones económicas más amplias y evitar la sobrefinanciación.

Recuadro 4. La situación financiera de una empresa que prevé invertir en un lugar concreto no es un factor determinante en la decisión de concesión de la ayuda, sino la rentabilidad financiera esperada de la inversión (suplementaria) en dicho lugar. El efecto del peso muerto es un riesgo típico en regímenes de ayudas estatales, puesto que puede suponerse que una amplia proporción de grandes proyectos tiene valores actuales netos (VAN) financieros positivos y tasas de rentabilidad financieras más elevadas que el porcentaje de actualización financiero y, a veces, el objetivo mismo de la ayuda es atraer hacia un sector menos desarrollado una inversión que se habría llevado de todos modos a otros sectores.

33. Además de las orientaciones mencionadas por el Tribunal, la Comisión había proporcionado anteriormente en el período 1999-2001 las orientaciones mencionadas en los apartados 17 y 18 y, en 2002, una nota orientativa sobre la determinación de la tasa de participación en inversiones generadoras de ingresos de los Fondos Estructurales, y había recomendado a los Estados miembros en 2003 que aplicaran principios comunes a los porcentajes de actualización y a otros parámetros en los análisis financieros (véase el apartado 28).

34. En relación con los proyectos de asociación entre el sector público y el privado, el documento de trabajo n° 4 sugiere que el uso de un porcentaje de actualización más elevado puede ser apropiado para reflejar el coste de oportunidad más elevado del capital para el inversor privado. En lo que respecta a las consideraciones de prosperidad relativa, el documento de trabajo recomienda que se tenga en cuenta explícitamente la asequibilidad de las tarifas al determinar los ingresos del proyecto, los cuales representan un parámetro que deberá introducirse en la fórmula del déficit de financiación.

¿PROPORCIONA LA EVALUACIÓN EX POST DE LOS GRANDES PROYECTOS RESULTADOS ÚTILES PARA LA FUTURA TOMA DE DECISIONES?

36. La evaluación *ex post* del FEDER se llevó a cabo durante el período 1994-1999 para todo el «objetivo» y, por lo tanto, abarcó intervenciones a diversos niveles, aunque principalmente a un nivel general del programa. Con respecto a la evaluación *ex post* 2000-2006, véase la respuesta al apartado 55.

38. La información del sistema de supervisión no es la única base para la evaluación *ex post*. Tales datos deben complementarse, por ejemplo, con un análisis de los efectos de red, la demanda a largo plazo y el impacto tras las fases de inversión, etc.

39. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que la evaluación supone una importante contribución a las futuras decisiones sobre financiación y ejecución, así como sobre la necesidad de herramientas que determinen y recopilen los datos requeridos para llevar a cabo las evaluaciones. La Comisión ha hecho considerables esfuerzos por mejorar las disposiciones en materia de evaluación, así como por fomentar una «cultura» de la evaluación entre los responsables de gastos en materia de acciones estructurales.

40. Otras excepciones han sido la evaluación *ex post* del ACB de proyectos medioambientales en Irlanda en 2002/03 y una evaluación *ex post* recientemente publicada de proyectos del Fondo de Cohesión en Portugal correspondiente a los períodos 1993-1999 y 2000-2006. Para el período 1994-1999 los reglamentos no asignaron explícitamente competencias de evaluación *ex post* (al igual que en el caso de los períodos 2000-2006 y 2007-2013). Eventualmente fue la Comisión (no los Estados miembros) la que asumió la competencia de evaluación *ex post*. No había ningún requisito normativo para efectuar evaluaciones *ex post* a nivel de proyectos, aunque se incitaba a ello.

Se informa a menudo sobre los resultados de los grandes proyectos de infraestructura a efectos de un desarrollo futuro, como en el caso del proyecto de metro en Atenas con su «Metro development study» (Estudio de construcción del metro) y un plan de actividades en 20 años. Estos estudios contienen mucha información sobre etapas previas del proyecto, semejante a los de una evaluación *ex post*.

41. La evaluación a la que se refiere el Tribunal en el apartado 41. d) facilita información provechosa para la toma de decisiones futura, y el debate sobre los resultados mejoró el nuevo marco regulador para el período de programación 2007-2013.

42. La Comisión ha reconocido enteramente las deficiencias por la falta de datos del período 1994-1999 y ha tomado medidas para mejorar la recopilación de datos en el período 2000-2006 y aún más en 2007-2013.

43. Con la nueva herramienta de intercambio electrónico de información, «SFC2007», no podrán presentarse solicitudes de grandes proyectos hasta que todos los datos estructurados estén introducidos en el sistema (anexo XX del Reglamento (CE) n° 1828/2006).

44. La Comisión ha seguido las conclusiones de la evaluación a que se refiere el Tribunal, tal como se describe en la respuesta al apartado 41. Véanse también las diversas medidas adoptadas para mejorar los datos disponibles para la evaluación contemplada en las respuestas a los apartados 24, 42 y 43.

c) La Comisión ha elaborado recientemente un documento de trabajo sobre la metodología para medir el impacto en el empleo. Anima a los Estados miembros a utilizar esta metodología para mejorar la información sobre la creación de empleo.

45.

b) Es verdad que en muchas solicitudes de financiación no se describe ni explícitamente, ni en líneas generales la situación inicial. Sin embargo, como el ACB se lleva a cabo sobre una base progresiva, es decir, en función de la diferencia entre una situación con el proyecto y una situación sin el proyecto, esta última se conforma naturalmente sobre la situación existente. Los nuevos impresos de solicitud son más específicos en este sentido. En ellos se solicita también los adecuados indicadores de resultado y de contribución a los objetivos de los programas.

46. Véase la respuesta al apartado 42.

48.

b) La Comisión va a estudiar más detenidamente la cuestión de los costes unitarios empezando con la evaluación *ex post* del FEDER correspondiente a 2000-2006. Una de las evaluaciones medirá la eficiencia de los grandes proyectos financiados por el FEDER. También desarrollará y probará una metodología para investigar los costes unitarios que se aplicarán más tarde en evaluaciones futuras, tales como las previstas evaluaciones *ex post* del Fondo de Cohesión y de los proyectos ISPA. El objetivo último es crear una base de datos de costes unitarios que incluya tanto las operaciones financiadas por la política de cohesión, como los valores de referencia internacionales disponibles.

d) En el momento del nuevo cálculo *ex post* del porcentaje interno de rentabilidad económica de los proyectos, solo pudo disponerse principalmente de las cifras reales correspondientes a las fases de inversión (es decir, costes de inversión y calendario) y solo parcialmente de las correspondientes a las fases operativas. Esta es la razón por la que en el nuevo cálculo *ex post* hubo que utilizar en varios casos las cifras *ex ante* para calcular los beneficios netos del proyecto en la fase operativa.

e) Cabe señalar las dificultades halladas para calcular la incidencia directa en el empleo de los proyectos de infraestructura. Por esta razón, la Comisión ha decidido no pedir esta información en las solicitudes de grandes proyectos de infraestructura del período 2007-2013.

49.

a) Los efectos indirectos previstos por el ACB de proyectos de infraestructura, tales como empleo indirecto o reducción de la congestión de carreteras tras una extensión de la red ferroviaria no pueden medirse mediante el seguimiento. El resultado financiero y físico puede ser objeto de seguimiento durante la fase de inversión, pero esto no es así en el caso de los efectos económicos que se producen en la fase operativa y, más generalmente, a más largo plazo.

b) La Comisión cree que la evaluación de efectos económicos mayores a escala regional (creación de empresas, creación de empleo inducido, productividad y medio ambiente) puede efectuarse mejor a nivel de programa que de proyecto.

51. Se tiene el propósito de poner más atención a este requisito en el nuevo período. En todo caso, tales datos se hallan generalmente en los informes finales tras la realización de los proyectos.

52.-53. Aunque deban ser coherentes, los indicadores seleccionados para seguir grandes proyectos no deberían ser necesariamente los mismos que los establecidos a nivel prioritario. Así sucede particularmente con los indicadores de resultado o de impacto que pueden medirse significativamente a nivel prioritario, pero no a nivel de proyecto. Por ejemplo, sería difícil medir la accesibilidad mejorada de un único proyecto, y la mejora de accesibilidad medida a nivel de eje prioritario no provendría de la mera suma de los impactos de proyectos individuales, ya que los efectos de red desempeñarían probablemente un papel importante.

54. Aunque ciertamente existen deficiencias e incoherencias en los datos recopilados para el período 2000-2006, la Comisión considera que la situación ha mejorado en comparación con la situación anterior y que se está recopilando una gran cantidad de material pertinente que podría utilizarse a efectos de evaluación (véase la respuesta al apartado 55). Para el período 2007-2013, y a los efectos de aumentar la normalización y cotejo de la información, la Comisión ha definido una serie de «indicadores básicos» (anexo I al documento de trabajo n° 2 sobre indicadores de seguimiento y de evaluación). La Comisión anima a los Estados miembros a utilizar estos indicadores clave de resultado en el programa y no a nivel de proyecto.

55. La evaluación *ex post* del FEDER del período 2000-2006 se está organizando en 11 paquetes de trabajo que evalúan los efectos globales de la política, incluidos aspectos temáticos seleccionados. Uno de estos se ha diseñado especialmente para recopilar la información disponible sobre indicadores en todos los documentos de programación. Los datos del paquete de trabajo facilitarán la tarea de los consultores encargados de otros paquetes de trabajo, los cuales se dedicarán a colmar las lagunas de

datos existentes y llevarán a cabo las evaluaciones reales. Aunque en la evaluación *ex post* la Comisión evaluará principalmente las inversiones cofinanciadas por el FEDER a nivel político general, no a nivel de un proyecto individual, uno de los paquetes de trabajo se centrará en el impacto de los grandes proyectos de transporte, cuyo análisis se efectuará individualmente. Otro paquete de trabajo recopilará información sobre los efectos de los grandes proyectos en el empleo. También debe insistirse en los costes unitarios de los grandes proyectos de infraestructura [véase la respuesta al apartado 48 b)].

La Comisión llevará a cabo en 2009 una evaluación *ex post* de los proyectos del Fondo de Cohesión en el período 2000-2006.

LA NUEVA NORMATIVA DEL PERÍODO 2007-2013

57. La Comisión también hace referencia a los impresos de solicitud mejorados, cuyos datos se registrarán en la base de datos central «SFC2007», a la actualización de instrucciones internas (a través de una sección especial del «prontuario» destinado a los responsables), al uso de programas informáticos que comprueban la coherencia y consistencia de los resultados y parámetros del ACB, y a la introducción de un mecanismo de asistencia técnica de los Estados miembros en la preparación del proyecto JASPERS (Ayuda Conjunta en apoyo de Proyectos en Regiones Europeas). Véanse también las respuestas a los apartados 22, 24, 29, 43 y 44.

58. Aunque es cierto que se pondrá el mayor interés en la evaluación *ex post* a nivel de programa, la Comisión aprovechará los datos de los grandes proyectos, como está haciendo en la evaluación *ex post* del período 2000-2006 (véase la respuesta al apartado 55). También seguirá animando a los Estados miembros a llevar a cabo voluntariamente evaluaciones, *inter alia*, a nivel de proyecto y de sector.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

59. Habría que tener en cuenta las limitaciones de las normas reglamentarias en el período 2000-2006.

- a) Generalmente, la Comisión ha llevado a cabo una valoración completa. La mayor parte de los proyectos 2000-2006 fueron presentados después de 2003.
- b) La Comisión está de acuerdo en que las solicitudes de financiación fueron de calidad muy variable y relativamente deficientes para proyectos de inversión productiva. Hizo generalmente esfuerzos por mejorar la calidad de expedientes pidiendo clarificaciones. Para el período 2007-2013, se ha mejorado la base jurídica y las herramientas de examen, por parte de la Comisión, de las solicitudes de grandes proyectos.
- c) Los reglamentos del período 2000-2006 han permitido una gran flexibilidad en la determinación del porcentaje de cofinanciación.

60. Dado el significativo volumen de los fondos destinados a grandes proyectos, la Comisión cree que es importante someterlos a un procedimiento de ejecución más estricto y a un examen más minucioso. De este modo, podrá lograrse un impacto máximo en el desarrollo regional y en el uso eficiente de los recursos comunitarios.

La Comisión ha tomado medidas para mejorar tanto la preparación de las solicitudes de proyectos por parte de los Estados miembros, como su propia valoración. Estas medidas alcanzarán su plena aplicación en el período de programación 2007-2013.

61.

- a) Desde 2000 no existe normativa alguna para pedir a los Estados miembros que efectúen evaluaciones *ex post* a nivel de proyecto, aunque se incita a ello. La evaluación *ex post* de proyectos solamente se exigió en el Fondo de Cohesión y corrió a cargo de la Comisión.
- b) La Comisión reconoció las deficiencias de los datos proporcionados en las solicitudes del período 1994-1999 y ha adoptado medidas para mejorar la recopilación de datos en el período 2000-2006 y aún más en el período 2007-2013.
- c) Hubo deficiencias en el seguimiento de los datos que perjudicaron la evaluación. Se han tomado medidas para remediar tales deficiencias, especialmente para el período 2007-2013. Sin embargo, la Comisión considera que los efectos indirectos no pueden ser objeto de seguimiento a nivel de proyecto (véase la respuesta al apartado 49).

62. Aunque existen ciertamente deficiencias e incoherencias en los datos recopilados durante el período 2000-2006, la situación ha mejorado y las limitaciones de evaluaciones anteriores se han tenido en cuenta a la hora de planificar las evaluaciones del período 2000-2006.

63. La Comisión está de acuerdo con las recomendaciones del Tribunal y tiene el propósito de aplicar correctamente las disposiciones reguladoras mejoradas.

- a) Además de los requisitos reglamentarios más estrictos sobre la información exigida en las solicitudes y sobre la clarificación de las normas para determinar la subvención de la UE, también las instrucciones internas se han actualizado y los procedimientos se están automatizando.
- b) Además de los requisitos más estrictos en materia de solicitudes y la automatización del tratamiento, un documento de trabajo sobre el análisis de costes y beneficios y una guía actualizada del ACB mejorarán la calidad de este ACB y establecerán un marco común para la valoración del proyecto.
- c) Los reglamentos del período 2007-2013 establecen normas más claras para determinar la contribución de la UE en proyectos generadores de ingresos. En el documento de trabajo se han recogido una serie de orientaciones para la aplicación de las nuevas normas. La Comisión cree que la modulación de la subvención debería basarse en el análisis financiero, el cual tiene en cuenta indirectamente algunos aspectos socioeconómicos.

64.

- a) La Comisión conviene en que los Estados miembros podrían aprovechar las evaluaciones *ex post* de los grandes proyectos y, por lo tanto, incita a que se efectúen. Continuará por este camino, pero cree que en muchos casos los mayores efectos económicos a nivel regional pueden evaluarse mejor a nivel de programa.
- b) Las recomendaciones de la Comisión a los Estados miembros en materia de seguimiento tienen en cuenta las necesidades de las evaluaciones futuras, en las que continuarán desempeñando un papel importante los datos del proyecto. La nueva herramienta de intercambio electrónico de información facilitará la recopilación de los datos estructurados del proyecto que son exigidos por el reglamento de aplicación de la Comisión.

Los informes anuales de aplicación tendrán que incluir información sobre el avance y la financiación de grandes proyectos.

- c) En los nuevos impresos de solicitud se pide específicamente una descripción de la situación inicial, así como los correspondientes indicadores de resultado y de contribución a los objetivos de los programas.

65. La Comisión cree que es importante que los grandes proyectos, dado el gran volumen de recursos que utilizan, se ajusten a requisitos y exámenes adicionales. Un estudio de este tipo, tal y como ha propuesto el Tribunal, debería tener en cuenta el impacto de las mejoras de los procedimientos propuestos por la Comisión en el período 2007-2013.
