

**UNIVERSIDAD DE GRANADA**



***Departamento de Economía Aplicada***

**TESIS DOCTORAL**

***“La Política Estructural y de Cohesión de la Unión Europea en el ámbito de la infraestructura de transporte terrestre: una valoración de sus actuaciones en la Comunidad Autónoma de Andalucía hasta 1999”***

**Doctoranda: María José Aznar Unzurrunzaga**

**Director: Prof. Dr. Marcos Miguel García Velasco**

***GRANADA, 2005***

Editor: Editorial de la Universidad de Granada  
Autor: María José Aznar Unzurrunzaga  
D.L.: Gr. 320 - 2005  
ISBN: 84-338-3287-5

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	17
<b>PARTE I. LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA</b> .....	29
<b><i>CAPÍTULO I. LA SIGNIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE</i></b> .....	31
I.1. INTRODUCCIÓN .....	31
I.2. VISIÓN GENERAL DEL PAPEL DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN LA ECONOMÍA .....	33
I.2.1. Concepto y clasificación de las infraestructuras .....	33
I.2.2. El impacto económico de las infraestructuras .....	37
I.2.2.1. <i>La influencia de la infraestructura sobre la productividad y el crecimiento económico</i> .....	37
I.2.2.2. <i>La infraestructura y el potencial de desarrollo regional</i> .....	44
I.2.3. La política de infraestructuras .....	50
I.3. LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y SU IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL .....	53
I.3.1. Las funciones y los costes del transporte .....	53

I.3.2. La relevancia de las infraestructuras de transporte en la economía.....	61
I.3.3. La financiación de las infraestructuras de transporte.....	69
I.3.3.1. <i>La financiación pública</i> .....	69
I.3.3.2. <i>La financiación privada</i> .....	70
I.3.3.3. <i>Cofinanciación de organismos supranacionales</i> .....	71
I.3.3.4. <i>Financiación mixta</i> .....	72
I.4. TRANSPORTE TERRESTRE: FERROCARRIL Y CARRETERA.....	73
I.4.1. El transporte por ferrocarril .....	73
I.4.1.1. <i>Ventajas y limitaciones</i> .....	73
I.4.1.2. <i>La alta velocidad ferroviaria</i> .....	78
I.4.1.3. <i>Participación del ferrocarril en el transporte de viajeros y de mercancías</i> .....	81
I.4.2. El transporte por carretera.....	83
I.4.2.1. <i>Las infraestructuras de carreteras y autopistas</i> .....	83
I.4.2.2. <i>Aspectos económicos y sociales de las carreteras</i> .....	85
I.5. TRANSPORTE, CONVERGENCIA REGIONAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA IMPORTANCIA DE UNA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL .....	88
I.6. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES.....	90
<b><i>CAPÍTULO II. LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE</i></b> .....	97
II.1. INTRODUCCIÓN .....	97
II.2. EL PAPEL DE LAS ACCIONES EN TRANSPORTE DESARROLLADAS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA: LOS ARGUMENTOS LEGALES.....	100
II.3. DE LA POLÍTICA REGIONAL, A LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN .....	108

II.3.1. Los antecedentes de la Política Estructural y de Cohesión .....	108
II.3.2. La Política Regional Comunitaria antes de la gran reforma de 1988.....	114
II.3.2.1. <i>La reforma de 1979</i> .....	117
II.3.3. 1988: el advenimiento de la Política Estructural.....	121
II.4. LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN Y CONTENIDO .....	122
II.4.1. Los Reglamentos reguladores.....	122
II.4.2. Los instrumentos financieros .....	124
II.4.3. La dotación financiera.....	126
II.4.4. Participación en el presupuesto comunitario.....	128
II.4.5. Principios de funcionamiento.....	130
II.4.5.1. <i>Coordinación</i> .....	130
II.4.5.2. <i>Concentración</i> .....	131
II.4.5.3. <i>Programación</i> .....	138
II.4.5.4. <i>Cooperación</i> .....	141
II.4.5.5. <i>Adicionalidad</i> .....	142
II.4.5.6. <i>Compatibilidad</i> .....	143
II.4.6. Iniciativas comunitarias .....	144
II.4.7. Normas de gestión .....	146
II.4.7.1. <i>Apreciación previa, seguimiento y evaluación</i> .....	146
II.4.7.1.1. Reserva de eficacia general .....	147
II.4.7.2. <i>Porcentaje de cofinanciación de los Fondos</i> .....	149
II.4.8. Informes y publicidad .....	150
II.4.9. Tres etapas en la vida de la Política Estructural y de Cohesión: síntesis y reflexiones.....	151
II.5. LA POLÍTICA COMÚN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y SU IMPLICACIÓN EN LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN .....	156

II.5.1. La Política Común de Infraestructuras de Transporte: génesis y contenido .....	156
II.5.2. Las Redes Transeuropeas de Transporte.....	162
II.5.2.1. <i>Significación y composición</i> .....	162
II.5.2.2. <i>La estrategia comunitaria en torno a las RTE</i> .....	163
II.5.2.3. <i>Actuaciones prioritarias</i> .....	164
II.5.2.4. <i>Proyectos de interés común y específicos</i> .....	165
II.5.2.5. <i>Participación de la UE en la financiación</i> .....	170
II.5.3. Las RTEs-T: carreteras y ferrocarriles .....	171
II.6. EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN DE LA UE .....	174
II.6.1. Documentos elaborados por la Comisión .....	174
II.6.2. Otra documentación. ....	179
II.7. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES .....	184
ANEXOS.....	191
<b>PARTE II. LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN DE LA UE: SU APLICACIÓN EN EL SECTOR DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE.....</b>	<b>197</b>
<b><i>CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS FINANCIACIONES DEL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES EN EL SECTOR DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE.....</i></b>	<b>199</b>
III.1. INTRODUCCIÓN .....	199
III.2. CARACTERÍSTICAS DEL BEI .....	203
III.2.1. Objetivos y funciones.....	203
III.2.2. <i>Ámbito geográfico</i> .....	205
III.2.3. Actividad financiera.....	206
III.2.4. Características de los préstamos .....	207

III.2.5. Líneas financieras.....	209
III.3. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS FINANCIACIONES CONCEDIDAS POR EL BEI DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	210
III.4. EL PAPEL DEL BEI EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA MEDIANTE EL FOMENTO DEL DESARROLLO REGIONAL .....	218
III.5. LAS INTERVENCIONES DEL BEI EN EL SECTOR DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE .....	229
III.5.1. Las financiaciones otorgadas por modos de transporte .....	229
III.5.2. El BEI y las redes transeuropeas de transporte .....	234
III.5.3. La contribución al desarrollo regional de las infraestructuras viarias y ferroviarias financiadas por el BEI .....	239
III.6. FINANCIACIONES CONCEDIDAS POR EL BEI EN ESPAÑA EN PROYECTOS DE TRANSPORTE .....	242
III.7. UNA VALORACIÓN DEL PAPEL DEL BEI EN ANDALUCÍA: LAS ACTUACIONES EN PROYECTOS DE TRANSPORTE TERRESTRE.....	246
III.8. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES.....	250
ANEXOS.....	255
<b><i>CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LAS FINANCIACIONES DEL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL EN EL SECTOR DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE.....</i></b>	<b>269</b>
IV.1. INTRODUCCIÓN .....	269
IV.2. LA REGULACIÓN DEL FEDER EN LAS ETAPAS DE PROGRAMACIÓN 1989/1993 Y 1994-1999.....	272
IV.3. LA CONTRIBUCIÓN DEL FEDER AL DESARROLLO DE LA RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTE.....	277
IV.4. LOS PRIMEROS PASOS DEL FEDER EN ESPAÑA: LOS PAGOS DEL FONDO EN LOS AÑOS OCHENTA.....	282
IV.5. LOS PAGOS DEL FEDER A ESPAÑA DURANTE EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 1989-1993.....	289

IV.6. LOS PAGOS DEL FEDER A ESPAÑA DURANTE EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 1994-1999.....	299
IV.7. LAS PROGRAMACIONES EN LOS EJES DE ACTUACIÓN RELATIVOS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE.....	308
IV.7.1. Generalidades.....	308
IV.7.2. La programación en el eje “integración y articulación territorial en Andalucía.....	323
IV.7.2.1. <i>La contribución del FEDER en el sub-eje “autopistas, autovías y carreteras”</i> .....	326
IV.7.2.2. <i>La contribución del FEDER en el sub-eje “ferrocarriles”</i> .....	330
IV.8. UNA VALORACIÓN DEL PAPEL DEL FEDER EN ANDALUCÍA: LAS ACTUACIONES EN PROYECTOS DE TRANSPORTE TERRESTRE.....	333
IV.9. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES .....	336
ANEXOS.....	345
<b><i>CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LAS FINANCIACIONES DEL FONDO DE COHESIÓN EN EL SECTOR DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE</i></b> .....	347
V.1. INTRODUCCIÓN .....	347
V.2. EL FONDO DE COHESIÓN: OBSERVACIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE SUS PRINCIPIOS.....	350
V.2.1. Equilibrio .....	350
V.2.2. Condicionalidad .....	359
V.2.3. Criterio del PNB .....	361
V.2.4. Coordinación con otras políticas comunitarias .....	361
V.2.5. Control financiero .....	362
V.2.6. Información y publicidad .....	363
V.3. LA AYUDA OTORGADA POR EL FONDO DE COHESIÓN .....	364
V.3.1. Cuantía de la ayuda .....	364

V.3.2. La etapa 1993-1999 .....	365
V.4. EL FONDO DE COHESIÓN EN ESPAÑA A LO LARGO DEL PERÍODO 1993-1999 .....	372
V.4.1. Generalidades .....	372
V.4.2. Participación de las Administraciones españolas en el Fondo de Cohesión .....	378
V.4.3. Coherencia entre las acciones cofinanciadas por el Fondo y el Plan Director de Infraestructuras de España. ....	380
V.4.4. Actuaciones en carreteras .....	382
V.4.5. Actuaciones en ferrocarril .....	384
V.5. EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON CARGO AL FONDO DE COHESIÓN.....	386
V.5.1. El Fondo y las redes transeuropeas de transporte .....	386
V.5.2. Las repercusiones socioeconómicas globales .....	390
V.5.3. Repercusiones macroeconómicas en España .....	399
V.6. UNA VALORACIÓN DEL PAPEL DEL FONDO DE COHESIÓN EN ANDALUCÍA: LAS ACTUACIONES EN PROYECTOS DE TRANSPORTE TERRESTRE .....	407
V.7. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES. ....	411
ANEXOS.....	417
<b>PARTE III. VALORACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL DE LA UE EN ANDALUCÍA A TRAVÉS DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE TERRESTRE.....</b>	<b>429</b>
<b><i>CAPÍTULO VI. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: CONVERGENCIA, TRANSPORTE Y POLÍTICA ESTRUCTURAL</i></b>	<b>431</b>
VI.1. INTRODUCCIÓN .....	431
VI.2. ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: EL SISTEMA DE TRANSPORTE COMO FACTOR CONDICIONANTE.....	434



VI.2.1. Ventajas e inconvenientes de la posición periférica de Andalucía.....	434
VI.2.2. Andalucía en el contexto de la Unión Europea: dificultades de convergencia .....	446
VI.3. LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE TERRESTRE EN ANDALUCÍA: UN DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ANTES DE LAS ACTUACIONES DESARROLLADAS CON APOYO DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL DE LA UE .....	456
VI.3.1. Introducción: los antecedentes .....	456
VI.3.2. La situación en los umbrales de la integración .....	465
VI.4. EL DESARROLLO DE LAS REDES DE CARRETERAS Y FERROCARRILES DE ANDALUCÍA CON EL APOYO DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL DE LA UE (1986-1999) .....	473
VI.4.1. Introducción .....	473
VI.4.2. Actuaciones en la red de carreteras .....	474
VI.4.3. Actuaciones en la red ferroviaria .....	485
VI.5. UNA APROXIMACIÓN A LA EFICACIA DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL DE LA UE EN ANDALUCÍA Y A SU PAPEL EN EL DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE TERRESTRE .....	492
VI.5.1. Introducción .....	492
VI.5.2. El debate sobre la eficacia de la Política Estructural en Andalucía.....	495
VI.5.3. Una aproximación al papel de la Política Estructural en el desarrollo de las redes de transporte terrestre andaluzas.....	501
VI.6. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES .....	510
ANEXOS.....	515
<b><i>CAPÍTULO VII. EFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE TERRESTRE COFINANCIADAS CON FONDOS COMUNITARIOS EN ANDALUCÍA. VALORACIÓN DE LAS EMPRESAS ANDALUZAS...</i></b>	<b>539</b>
VII.1. INTRODUCCIÓN .....	539

VII.2. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO Y METODOLOGÍA EMPLEADA.....	543
VII.3. EFECTOS DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE COFINANCIADAS CON FONDOS COMUNITARIOS EN ANDALUCÍA: EL CASO DE LA A-92.....	547
VII.3.1. La A-92 y la articulación del territorio .....	547
VII.3.2. Los efectos socioeconómicos de la autovía A-92 sobre Andalucía .....	553
VII.3.2.1. <i>Rentabilidad de la inversión realizada en la autovía A-92</i> .....	554
VII.3.2.2. <i>Efectos socioeconómicos de la A-92</i> . .....	557
VII.3.3. La A-92: beneficios estimados versus costes reales.....	562
VII.3.4. Una valoración global de las inversiones en transporte cofinanciadas por la UE en Andalucía desde la perspectiva de la influencia de la A-92.....	569
VII.4. LA POLÍTICA ESTRUCTURAL DE LA UNIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE: UNA VALORACIÓN DE LAS EMPRESAS ANDALUZAS .....	574
VII.4.1. Objetivos y metodología de la encuesta .....	575
VII.4.1.1. <i>Objetivos</i> .....	575
VII.4.1.2. <i>Universo</i> .....	576
VII.4.1.3. <i>Tamaño de la muestra y error muestral</i> .....	576
VII.4.1.4. <i>Procedimiento de muestreo</i> .....	577
VII.4.1.5. <i>El cuestionario</i> .....	577
VII.4.1.6. <i>Codificación y tabulación</i> .....	578
VII.4.2. Análisis univariable .....	579
VII.4.3. Análisis bivariante .....	616
VII.4.4. Principales resultados de la encuesta .....	626
VII.5. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES .....	630
ANEXOS.....	639

CONCLUSIONES.....	661
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.....	681
ÍNDICE DE ANEXOS.....	703
ÍNDICE DE CUADROS.....	704
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	708
ÍNDICE DE RECUADROS.....	712

## **SIGLAS UTILIZADAS**

ACB	Análisis coste-beneficio
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CEE	Comunidad Económica Europea
EGC	Modelos de Equilibrio General Computable Regional
FF.EE.	Fondos Estructurales
MAC	Marco de Apoyo Comunitario
PCIT	Política Común de Infraestructuras de Transporte
PCT	Política Común de Transporte
PDI	Plan Director de Infraestructuras
PDIA	Plan Director de Infraestructuras de Andalucía
PDR	Plan de Desarrollo Regional
PEA	Plan Económico de Andalucía
PGCA	Plan General de Carreteras de Andalucía
PRC	Política Regional Comunitaria
PTFs	Productividad Total de los Factores
RCA	Red de Carreteras de Andalucía
RTE(s)-T	Red(es ) Transeuropea(s) de Transporte
TCCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
UE	Unión Europea
VAR	Modelos de Autorregresión Vectoriales



## INTRODUCCIÓN

La literatura económica ha puesto profusamente de relieve el impacto que ejercen las **infraestructuras** sobre el crecimiento económico y el desarrollo regional, tanto desde la perspectiva de la demanda como por el lado de la oferta de la economía. Desde el plano de la demanda, el gasto en infraestructura puede ejercer un efecto multiplicador sobre los sectores productivos durante la fase de construcción de las mismas. Desde una perspectiva de oferta, destaca básicamente su influencia sobre la productividad del sistema económico, con los consiguientes efectos sobre la capacidad productiva.

Pues bien, un pilar básico sobre el que reposa la presente Tesis Doctoral se encuentra en una parte fundamental de la infraestructura, como es la de **transporte**, y más concretamente la que integra los **modos terrestres**. Genéricamente se admite en la literatura científica al respecto que las inversiones en infraestructuras de transporte constituyen un requisito para el crecimiento económico de una unidad económica determinada, pero siempre contando con la presencia de otros factores con los que conjuntamente configura un *potencial de desarrollo regional*. Por otra parte, y especialmente las redes viarias y ferroviarias, juegan un papel fundamental en la vertebración del territorio, de manera que la disposición de unos sistemas de carreteras y ferrocarriles bien planificados y adecuados a las necesidades de transporte de una región contribuye positivamente a su articulación, tanto interna como con el exterior, con las consiguientes derivaciones que ello implica respecto a su conexión e integración con otros espacios.

Consciente de esa importancia, la Unión Europea (UE) ha hallado en las infraestructuras en general, y en las de transporte en particular, un ámbito de acción de primer orden en el marco de su objetivo de avanzar en el proceso de cohesión económica y social. Dado el carácter crucial que presenta el desarrollo de las redes de transporte de cara a la aceleración del proceso de integración comunitaria vía fomento de la convergencia real, el transporte ocupa un sector prioritario en el entramado de acciones desarrolladas desde la **Política Estructural y de Cohesión de la UE**.

Dicha política encuentra su base más sólida en la **Política Regional Comunitaria** (PRC), la cual tiene su génesis cuando la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) se aleja del planteamiento de que el mercado, por sí sólo, es capaz de corregir las disparidades socioeconómicas, y comienza a aceptar los modelos de crecimiento endógeno, que suponen que determinadas economías de escala crecientes y ciertas externalidades -unidas, fundamental y respectivamente, a inversiones en tecnología y capital humano y a diversas infraestructuras- pueden explicar las desigualdades regionales en términos de producto por habitante.

La PRC constituye, pues, simultáneamente, el antecedente de la Política Estructural de la UE y su pilar por excelencia. Es desde el año 1988, a raíz de la gran reforma acontecida sobre los Reglamentos reguladores de aquélla, cuando se puede hablar con propiedad de una Política Estructural y de Cohesión. En efecto, la incorporación del principio de **Cohesión Económica y Social** al contexto de aquélla, ligado al llamamiento expreso de que debían ser todos los instrumentos comunitarios los que contribuyeran al desarrollo regional y no simplemente los denominados **Fondos Estructurales** (FF.EE.), hizo que la simple PRC quedara empujada ante lo que empezaba a apuntar como un conglomerado de acciones de mayor entidad.

De este modo, junto a los FF.EE. -especialmente el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional**, FEDER, instrumento de la PRC por antonomasia y en cuya creación se encuentra el origen de la misma-, los restantes instrumentos financieros comunitarios existentes (entre los que señalamos el **Fondo de Cohesión** y el **Banco Europeo de Inversiones -BEI-**) deben contribuir al fomento del desarrollo de las regiones más atrasadas y al logro de la cohesión socioeconómica en el ámbito comunitario. Precisamente, el conjunto de todos esos instrumentos constituye el sustrato de la Política Estructural de la UE.

En el ámbito de la infraestructura de transporte, la intervención de la UE dimana de dos ámbitos de acción: la PRC, por una parte y la **Política Común de Infraestructura de Transporte (PCIT)**, por otra. Por lo tanto, la Política Estructural y de Cohesión se sirve de ambas políticas comunes en su papel de fomentar el proceso integracionista europeo, mediante la cofinanciación de inversiones dirigidas a ampliar y mejorar la dotación de carreteras y ferrocarriles en las regiones comunitarias, así como de consolidar la estructura de las **Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T)**. En este cometido está asistida por el BEI, el FEDER y el Fondo de cohesión, básicamente, aunque también asumen idéntica responsabilidad otros mecanismos de naturaleza financiera, como la Línea Presupuestaria para las RTE-T y las garantías del Fondo Europeo de Inversiones.

El BEI, institución financiera de la UE, responde al objetivo del desarrollo regional, asignado por el propio Tratado de Roma, emprendiendo una dinámica actividad financiera que materializa en la concesión de préstamos -individuales y globales- con un objetivo multisectorial, si bien el sector de los transportes constituye un destino privilegiado de sus financiaciones. El hecho de que su aportación esté en cierta desventaja en un punto esencial respecto a las del FEDER y el Fondo de Cohesión, cuyas ayudas son a fondo perdido, queda en parte amortiguada por el carácter flexible de los préstamos, tanto en plazos como en interés. Una de sus



principales señas de identidad estriba en la circunstancia de que constituyen el destino geográfico de sus intervenciones, no solamente las regiones comunitarias, sino también aquellas otras que forman parte de países con los cuales la UE mantiene un esquema de relaciones especiales. Por esta razón, las Comunidades Autónomas españolas, y entre ellas la andaluza, han sido receptoras de sus préstamos con anterioridad a la integración de España en el esquema integrado comunitario, en virtud de la política dirigida a los países mediterráneos.

En el contexto de la política de ayudas para fines estructurales, el FEDER ocupa sin lugar a dudas el lugar protagonista. Su compromiso con las regiones más desfavorecidas se remonta al momento de su creación en el año 1975, y desde entonces ha ido fortaleciendo tal compromiso hasta la última reforma de los FF.EE. -entre los que destaca indiscutiblemente- operada en el año 1999. Puede afirmarse con total rotundidad que constituye el elemento de acción primordial de la Política Estructural y de Cohesión de la UE, y esta característica es especialmente imputable al conjunto de regiones que ostentan el atributo de “menos desarrolladas”, o utilizando la terminología más usual, las regiones correspondientes al Objetivo nº1 de la Política Estructural.

Asimismo, cabe formular similar aseveración respecto al lugar que ocupa el proceso de ampliación y mejora del sistema de transporte terrestre en el contexto de las intervenciones del FEDER. Tal afirmación se apoya en el hecho de que las programaciones realizadas al amparo de los diversos Marcos de Apoyo Comunitario en el eje *integración y articulación territorial*, así como en los dos sub-ejes que lo integran -*autopistas, autovías y carreteras y ferrocarriles*-, han venido absorbiendo la mayor parte de la dotación programada para el conjunto de los ejes prioritarios de actuación en las regiones españolas cubiertas por el citado objetivo. E igualmente, este hecho es perceptible en el caso de las regiones asistidas por el Objetivo nº 2, en las que sobresale notablemente la programación realizada en el eje relativo al

desarrollo de las redes de transporte.

Por su parte, el Fondo de Cohesión, aunque se encuentra alejado del peso específico que posee el FEDER en el marco de la acción estructural comunitaria, constituye un instrumento de indudable importancia en dicho contexto. Habilitado para facilitar la cohesión socioeconómica en los cuatro países comunitarios menos desarrollados, no reviste la condición de instrumento de política regional que caracteriza claramente a aquél, pero tiene innegables repercusiones regionales. El compromiso del Fondo con el desarrollo de la infraestructura de transporte en los países destinatarios de sus ayudas cobra su máxima expresión en el papel que está llamado a desempeñar en la configuración de la RTE-T.

Las intervenciones de estos tres instrumentos se conjugan con vistas a fomentar la cohesión económica y social en conjunto de territorios que integran la UE, sirviéndose de las inversiones en materia de transporte como una vía estratégica para la consecución de tal fin. Y es que, en una Europa caracterizada por la diversidad regional, las acciones estructurales encaminadas a reducir las disparidades interregionales existentes, y por ende a promover la convergencia real, adquieren una especial trascendencia para los intereses comunitarios. En efecto, la evidencia estadística muestra que son variadas las expresiones de desequilibrio que afectan a las regiones europeas. Así, existen disparidades en cuanto a PIB per cápita, índices medios de desempleo, productividad del factor trabajo, educación y formación, inversión en I+D, distribución de rentas personales y dotación de infraestructuras. Ante este diagnóstico, no se puede dejar de admitir que se trata de una dimensión de desigualdad interregional de carácter multipolar. Una desigualdad que se ha visto acrecentada tras la reciente incorporación de nuevas regiones a la UE, aspecto que, por otra parte, ha sido común en las experiencias de las sucesivas oleadas de ampliaciones a nuevos países y regiones. A este respecto, no se debe eludir el hecho de que a tenor de la incorporación de España y Portugal a este esquema de

integración, las disparidades entre las regiones más desarrolladas y las más atrasadas conocieron la brecha más amplia de la historia integracionista comunitaria. Y como es obvio, la entrada de las economías de la Europa del Este, claramente más desfavorecidas, se ha traducido en una agudización de los desequilibrios interregionales en el contexto de la Europa de las Regiones.

Si bien es cierto que el alcance de una mayor convergencia real de todas las regiones comunitarias -que puede interpretarse como el más claro exponente de la cohesión socioeconómica-, significa un requisito ineludible para garantizar el éxito de la integración, no es menos cierto que para la región que constituye el objeto de nuestro análisis, la **Comunidad Autónoma de Andalucía**, esa necesidad cobra una especial relevancia. No en vano, en la región andaluza confluyen dos características -es periférica y menos desarrollada, simultáneamente-, que le otorgan la merecida consideración de ser Objetivo nº1 de la acción estructural de la UE.

Precisamente, en cuestión de infraestructuras de transporte Andalucía ha venido manifestando una clara debilidad que se ha traducido en serios déficit en materia de articulación del territorio. La tradicional configuración excesivamente radial de su sistema de carreteras y líneas férreas, unida a su insuficiente dotación, ha venido a agudizar su carácter periférico, a la vez que ha condicionando sus posibilidades de desarrollo. Esta fragilidad, sin embargo, es susceptible de ser subsanada con la ayuda de los flujos financieros comunitarios para acciones estructurales. Algunas experiencias, resultado de la acción cofinanciadora de la UE, apuntan hacia un substancial cambio en este sentido. Así, destacan importantes proyectos de carreteras y ferrocarriles, como la autovía A-92, diferentes secciones de la Autovía del Mediterráneo o la alta velocidad ferroviaria, que se configuran como grandes itinerarios de modernización del sistema de transporte regional, así como verdaderas válvulas de escape a la constreñida capacidad vertebradora de que ha adolecido comúnmente Andalucía.

Sobre la base de las consideraciones que se acaban de formular, en la presente Tesis Doctoral planteamos la **hipótesis** de que las inversiones en infraestructuras de transporte terrestre a cuya financiación contribuyen los Fondos europeos, están desempeñando una importante función en el proceso de articulación territorial y en el desarrollo económico de Andalucía. En la articulación territorial, puesto que consideramos que las actuaciones en materia de ampliación y mejora de la dotación de carreteras y vías férreas contribuyen a vertebrar el espacio terrestre andaluz internamente, facilitando asimismo el tráfico de viajeros y mercancías con el exterior y permitiendo una mayor integración en las economías nacional y comunitaria. Por otra parte, sostenemos que dichas inversiones son generadoras de producción y empleo, así como de un mayor nivel de competitividad empresarial, tal y como concluye la literatura económica sobre la cuestión, redundando todo ello en el desarrollo económico de la región. En estas circunstancias, la Comunidad Autónoma se hallará en unas condiciones más favorables para abordar el esfuerzo que ha de realizar con objeto de avanzar, a largo plazo, en el proceso de convergencia real. El horizonte temporal del estudio alcanza hasta el año 1999.

El interés de tal tesis radica en la importancia que entraña de cara a las orientaciones de la política económica: la consideración de que las acciones en materia de transporte están ejerciendo un impacto en la estructura económica regional, en los términos que acabamos de exponer, se traduce en un referente prioritario en la negociación de las intervenciones de la Política Estructural en Andalucía.

Con objeto de disponer de los argumentos adecuados que hagan posible llegar a unas conclusiones en el marco de la hipótesis señalada, este estudio ha sido estructurado en **tres partes**. La **primera parte** -*Las infraestructuras de transporte y la Política Estructural y de Cohesión de la Unión Europea*-, comprende los **capítulos I y II**, y se centra en los dos elementos fundamentales que constituyen el

objeto de análisis: por un lado, *las infraestructuras de transporte*, centrándonos básicamente en la función que desempeñan las mismas en la economía y en el papel que juegan en el proceso de cohesión económica y social; por otro lado, el ámbito desde el que se fragua tal proceso: *la Política Estructural de la Unión Europea*, de la que se destaca su evolución, los reglamentos que la regulan y los instrumentos que le dan soporte financiero, así como una primera aproximación al impacto socioeconómico de las intervenciones llevadas a cabo bajo su administración. Mediante los dos capítulos que configuran esta primera parte, se pretende exponer lo más detalladamente posible el estado de la cuestión en cuanto a los citados elementos que configuran el eje del análisis, para operar en un plano más concreto en la segunda y tercera partes.

<b>ESTRUCTURA DE LA TESIS:</b>		
<b><i>“La Política Estructural y de Cohesión de la Unión Europea en el ámbito de la infraestructura de transporte terrestre: una valoración de sus actuaciones en la Comunidad Autónoma de Andalucía hasta 1999”</i></b>		
<b>Primera Parte</b>	<i>Las infraestructuras de transporte y la Política Estructural y de Cohesión de la Unión Europea</i>	<b>Capítulos I y II</b>
<b>Segunda Parte</b>	<i>Los instrumentos financieros de la Política Estructural: su aplicación en el sector de las infraestructuras de transporte</i>	<b>Capítulos III, IV y V</b>
<b>Tercera Parte</b>	<i>Valoración de los efectos de la Política Estructural de la UE en Andalucía a través de las inversiones en infraestructuras de transporte terrestre</i>	<b>Capítulos VI y VII</b>

La **segunda parte**, *Los instrumentos financieros de la Política Estructural de la UE: su aplicación en el sector de las infraestructuras de transporte*, está destinada a analizar los principales instrumentos financieros comunitarios que persiguen, entre sus objetivos, la financiación de inversiones en materia de transporte:

el BEI, el FEDER, y el Fondo de Cohesión. Esta segunda parte engloba los **capítulos III a V**, a lo largo de los cuales se realiza una exposición sobre cada una de las fuentes financieras señaladas en lo que respecta a sus fundamentos y características particulares, así como un seguimiento de sus intervenciones en el ámbito de la infraestructura de transporte, con especial referencia a los casos español y andaluz. El objetivo de esta exposición es, fundamentalmente, obtener una visión acerca del comportamiento de dichos instrumentos respecto al sector que nos interesa -el transporte-, así como de su distribución entre las unidades territoriales a las que van destinados -las regiones-, con ánimo de alcanzar unas conclusiones que nos acerquen a la realidad de la Política Estructural de la UE en el contexto planteado.

Por último, mediante la **tercera parte**, *Valoración de los efectos de la Política Estructural de la UE en Andalucía a través de las inversiones en infraestructuras de transporte terrestre*, se vinculan los dos elementos clave surgidos en los apartados anteriores (infraestructuras de transporte y Política Estructural) y se proyectan a un ámbito territorial concreto: la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Mediante los capítulos que integran esta parte (**capítulos VI y VII**), primeramente se exponen diversos aspectos ligados a la realidad socioeconómica de la región andaluza y se ofrece un diagnóstico de la estructura de sus redes viarias y ferroviarias, y de su evolución con el soporte de la acción estructural comunitaria. A este respecto, se deja clara la importancia de los problemas de accesibilidad para la integración económica de Andalucía y la reducción de sus diferencias económicas y sociales con el resto de Europa. En segundo término, se estiman los efectos (socioeconómicos y sobre la articulación territorial) que ejercen en la región las inversiones llevadas a cabo con recurso a las fuentes financieras comunitarias, para de este modo lograr como objetivo último una valoración de la eficacia de las intervenciones de la Política Estructural de la UE en Andalucía, en el ámbito de la infraestructura de transporte. De igual modo, se persigue plantear unas orientaciones

a este respecto, que sean útiles en el plano de la política económica.

Por último, se explicitan las **conclusiones** más relevantes derivadas del conjunto de argumentaciones que dan soporte a los diversos capítulos, a lo largo de las cuales se combinan las ratificaciones de los resultados de otros estudios y los propios de esta investigación.

\*\*\*\*\*

Desde estas páginas quisiera dedicar un signo de profundo agradecimiento a las distintas personas y entidades sin cuya colaboración hubiera sido imposible realizar este trabajo. Agradezco, en primer lugar, la labor de dirección prestada por el Prof. D. Marcos Miguel García Velasco, quien en todo momento ha trazado el rumbo de la presente Tesis Doctoral. En particular, destaco su virtud de disponibilidad permanente, pues me ha dispensado su ayuda siempre que la he requerido, así como su valioso asesoramiento bibliográfico y documental. A él, mi más sincero agradecimiento.

Asimismo, expreso mi reconocimiento al Prof. D. Laureano Lázaro Araujo, por la cálida asistencia brindada a través de sus sabias sugerencias y recomendaciones, que han resultado de extraordinaria utilidad, especialmente para la realización del capítulo II.

De la misma manera, hago constar mi gratitud a los profesores D. Francisco Martínez Sierra y D. José Antonio Camacho Ballesta, por sus acertadas aportaciones de cara a la mejora de diversos contenidos de esta Tesis.

No puedo obviar la ayuda prestada por D. Francisco de Asís Pino Raso, siempre tan eficiente a la hora de gestionar cualquier solicitud necesaria para el correcto desarrollo de este proyecto.

Por su inestimable servicio de asistencia documental, información y asesoramiento, quedo asimismo en deuda con las siguientes entidades: la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, la empresa *Comercializadora de Productos Andaluces, S.A.*, el Banco Europeo de Inversiones y el Centro de Documentación Europea de la Universidad de Granada. Y por supuesto, mi gratitud a las empresas que tuvieron la gentileza de responder al cuestionario que se les envió para la elaboración de la encuesta que se contempla en el capítulo VII.

Concluyo estas palabras de agradecimiento reconociendo el valiosísimo apoyo que me han demostrado mis buenos compañeros del Departamento de Economía Aplicada, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología y de la Facultad de Educación y Humanidades de Ceuta. Y como no, infinitas gracias a mis seres queridos, familiares y amigos, por su ayuda, paciencia y confianza en mi.

\*\*\*\*\*





## **PARTE I**

### **LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA**



# CAPÍTULO I

## *LA SIGNIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE*

### I.1. INTRODUCCIÓN

La literatura económica ha venido ofreciendo desde los años ochenta un prolijo análisis teórico del impacto ejercido por las infraestructuras en la economía. En pocas palabras, los bienes públicos de capital asumen un papel crucial en los procesos de desarrollo económico, cuestión ésta que constituye el principal objeto de análisis del presente capítulo.

Particularmente, este trabajo se ocupa de detallar las cuestiones más relevantes ligadas a la significación socioeconómica de un componente del capital público como es la infraestructura de transporte. Ahora bien, consideramos que hablar de la infraestructura de transporte exige primeramente centrar el estudio en el **papel que juega la infraestructura en su conjunto dentro del entramado económico**, dado que aquélla constituye una categoría de ésta. A esta primera tarea se dedica el epígrafe I.2. El objetivo es, fundamentalmente, exponer las bases teóricas que relacionan al capital público con la productividad, el crecimiento económico y el desarrollo regional, cuestión que analizamos tras ofrecer un concepto de infraestructura y efectuar una clasificación de la misma -puesto que su impacto difiere según la naturaleza de los proyectos, como se verá-. Para concluir esta primera sección, se barajan una serie de orientaciones que consideramos deben presidir toda

política conducente a planificar la provisión de capital fijo de las diversas economías.

Pero no es nuestro objeto el tratamiento global de la infraestructura, sino sólo una parte de la misma. En concreto, vamos a centrarnos en aquellas inversiones en capital público que constituyen un apoyo directo a las actividades productivas. Y dentro de éstas vamos a efectuar dos nuevas selecciones, pues dedicaremos nuestra atención a las **infraestructuras de transporte**, y particularmente a los modos terrestres. Por lo tanto, mediante el epígrafe I.3 se ahonda en el transporte en general: sus funciones, los costes sociales que genera, el impacto de las infraestructuras de transporte en la economía y sus diversas formas de financiación son los aspectos que dan cuerpo a este apartado, permitiendo que nos introduzcamos con mayor detenimiento en los dos modos que constituyen nuestro punto de mira.

Precisamente, el epígrafe I.4 se ciñe en primer lugar al estudio de diversos temas relacionados con el **transporte por ferrocarril** (ventajas y limitaciones, alta velocidad y participación en los tráficos de viajeros y mercancías); y en segundo lugar, se centra en una serie de reflexiones sobre las **infraestructuras de carreteras** y sus aspectos económicos y sociales.

Por último, bajo el epígrafe I.5 tratamos de subrayar la **importancia de la infraestructura de transporte terrestre en los procesos de convergencia regional**, entendida ésta como la equiparación de los niveles de bienestar socioeconómico de las regiones de un contexto determinado, así como en la configuración de la **ordenación territorial** de las mismas. A su vez, trasladándonos a un ámbito como el de la UE, reflexionamos en torno a la relación existente entre los citados conceptos y el de **cohesión económica y social**, fundamentalmente con ánimo de realizar una breve incursión en el mismo, que sirva de precedente de lo que será el contenido del capítulo II.

## **I.2. VISIÓN GENERAL DEL PAPEL DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN LA ECONOMÍA**

### **I.2.1. Concepto y clasificación de las infraestructuras**

Si consideramos al transporte desde la perspectiva de una infraestructura<sup>1</sup>, en primer lugar debemos de hacer constar qué se entiende por ésta y cuáles son sus relaciones con el medio económico al que afecta. Las infraestructuras reúnen una serie de características, descritas por HIRSCHMAN, que las diferencian del capital directamente productivo<sup>2</sup>. Dichas características son incorporadas al análisis infraestructural y descritas con riqueza de detalles por BIEHL<sup>3</sup> -quien las designa con los términos *inamovilidad*, *insustituibilidad*, *indivisibilidad* y *polivalencia*-, por lo que no vamos a detenernos en ello. Tan sólo matizaremos a este respecto, y siguiendo a dicho autor, que un carácter público integral implica que las anteriores características o propiedades se manifiestan totalmente. Obviamente, un menor grado de carácter público es el resultado de una menor presencia de esas características (de una sola o de más de una).

Como dice BIEHL, la infraestructura se puede definir como “aquella parte del capital global de las economías regionales o nacionales que, debido a su carácter

---

<sup>1</sup> El transporte puede ser considerado como un sistema que integra tres elementos fundamentales relacionados entre sí: la infraestructura, el vehículo y el servicio.

<sup>2</sup> Facilitan la realización de una extensa variedad de actividades económicas; proporcionan servicios que son suministrados por agencias públicas o privadas sometidas a un cierto control por parte del sector público; están afectadas de una imposibilidad de importación; poseen carácter “global” (indivisibilidades técnicas).

Véase: HIRSCHMAN, Albert O.: *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

<sup>3</sup> BIEHL, Dieter: “Las infraestructuras y el desarrollo regional”, *Papeles de Economía Española*, nº35, 1988, pág. 297.

público, normalmente no es suministrada por el mercado, o que éste sólo suministra de manera ineficiente, por lo que su provisión queda fundamentalmente confiada a las decisiones políticas”<sup>4</sup>. Junto a esta definición vamos a contemplar otra que expresa que “la infraestructura está formada por una combinación de bienes de capital, esencialmente de naturaleza pública, cuyos efectos externos poseen una acusada dimensión espacial, y son de muy difícil sustitución por otros bienes”<sup>5</sup>. Salta a la vista como al hablar de infraestructura surgen enseguida los términos *público* y *capital*.

Efectivamente, tanto las infraestructuras de apoyo directo a las actividades productivas -como las infraestructuras de comunicaciones y las energéticas-, así como aquellas otras que las apoyan indirectamente, esto es, las infraestructuras que tienen un carácter social (sanitarias y educativas), poseen la característica de ser suministradas principalmente -y con mucha frecuencia exclusivamente- por el sector público, debido entre otras razones a las ingentes cantidades de recursos financieros que entraña su construcción, a los elevados riesgos que conllevan los diversos proyectos y al largo período de amortización de los mismos. Ahora bien, el término “público” no se debe al hecho que sea el sector público el principal encargado de la provisión de infraestructuras, es decir, no radica en la naturaleza jurídica del propietario del capital, sino en su condición de bien público. Es decir, hace referencia a la naturaleza pública de los servicios que proporcionan las mismas, esto es, al carácter público de los bienes y servicios que ofrecen tales infraestructuras, si bien hay que matizar que no se trata de bienes públicos *puros*<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> BIEHL, D., *op. cit.*, pág. 293.

<sup>5</sup> BANDRÉS MOLINÉ, Eduardo: “La formación de capital y sus determinantes”, en: García Delgado, J.L., (Dir.), *Lecciones de economía española*, Civitas, Madrid, 1993, pág.113.

<sup>6</sup> Como es ampliamente conocido, los bienes públicos puros se caracterizan porque  
(continúa...)

Por lo que respecta al término “capital”, es obvio que las inversiones que implica la construcción de infraestructuras contribuyen a ampliar el volumen de capital físico<sup>7</sup> disponible en una economía. Dado que los sectores públicos de la mayoría de los países desarrollados destinan la mayor parte del capital público a infraestructuras, con frecuencia se utilizan ambas denominaciones (capital público e infraestructura) indistintamente.

Puesto que el concepto de infraestructura física engloba una vasta gama de elementos que presentan la condición de ser capital social fijo, se hace necesario proceder a su clasificación. Una primera clasificación distingue entre dos grandes categorías<sup>8</sup>:

La **infraestructura económica**, que engloba un conjunto de equipamientos conocido como “infraestructura básica”. Dentro de esta categoría, se encuentran:

- la infraestructura dirigida a la prestación de servicios públicos como

---

<sup>6</sup>(...continuación)

no presentan problemas de *rivalidad* en su consumo -aunque también la posibilidad de *exclusión* se asocia a este concepto-. De ahí que el carácter público de un bien sea una cuestión de grado, y que las infraestructuras se caractericen como bienes públicos impuros.

Véase, a este respecto:

ALBI, Emilio, GONZÁLEZ-PÁRAMO, José M. y ZUBIRI, Ignacio: *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos*, Ariel, Barcelona, 2000.

ROSEN, Harvey S.: *Hacienda Pública*, 5ª Ed., McGraw-Hill, Madrid, 2002.

<sup>7</sup> Éste está configurado, además de por las infraestructuras y equipamientos colectivos, por otras dos categorías de activos reales: el capital fijo de las empresas y los inmuebles residenciales.

<sup>8</sup> Se trata de la clasificación propuesta por N. Hansen en 1965, e incorporada por DRAPER, María y HERCE, José Antonio en: Infraestructuras, FEDEA, Documento de Trabajo 93-07, septiembre 1993, págs. 6 y 7.



- abastecimiento de agua y electricidad, depuración de residuos, etc.;
- la destinada al suministro de servicios de telecomunicaciones (servicios telefónicos, postales, etc.);
  - la infraestructura de transporte: carreteras, ferrocarriles, vías fluviales, puertos y aeropuertos;
  - las infraestructuras vinculadas a la gestión del suelo (prevención de inundaciones, control de la erosión, reforestación, etc.).

La **infraestructura social**, que abarca la infraestructura educativa y sanitaria (centros educativos, asistenciales y culturales), la infraestructura de medio ambiente (parques y jardines) y una serie de edificios, como ayuntamientos, comisarías de policía, etc., destinados a servicios diversos.

La distinción entre estas dos categorías de infraestructura es significativa, debido a que los efectos de cada una de ellas sobre la productividad y el crecimiento son muy diferentes desde el punto de vista cuantitativo, resultando tener un mayor impacto la infraestructura económica, como se verá más adelante.

Otra clasificación es la efectuada por BANDRÉS, quien distingue entre tres grandes tipos de infraestructuras<sup>9</sup>:

- **Técnicas**. Este tipo de infraestructuras se orientan principalmente a facilitar las actividades productivas, y por lo tanto condicionan la capacidad y funcionamiento del conjunto del sistema productivo. En este grupo se incluyen las infraestructuras de transporte, de comunicaciones, energéticas e hidráulicas, infraestructuras que constituyen uno de los componentes más importantes de la formación bruta de capital

---

<sup>9</sup> BANDRÉS MOLINÉ, E., *op. cit.*, págs. 114 y 115. El autor matiza que esta clasificación es adoptada “por su fundamentación teórica y su utilidad práctica, más que por su precisión”.

fijo y son suministradas en su mayor parte por el sector público.

- **Sociales.** Este grupo obedece a una lógica distinta. Los servicios que proporcionan (educación, sanidad, asistencia social, cultura y deporte) cubren ciertas necesidades individuales, a la vez que ejercen poderosos efectos sobre la formación de capital humano y por tanto sobre la productividad del sistema económico.

- **Equipamientos asociados a la calidad de vida.** Estas infraestructuras influyen en el bienestar colectivo y en el funcionamiento de la economía. Se trata en su mayor parte equipamientos urbanos, cuya disponibilidad constituye un importante factor de localización de empresas.

Junto a las anteriores señalamos asimismo otras clasificaciones, como la que distingue entre infraestructuras **generales** o básicas (por ejemplo, las energéticas, las de transporte y las de telecomunicaciones) y **específicas** (como los polígonos industriales y los parques tecnológicos, por ejemplo); o la que diferencia entre infraestructuras **puntuales** (ej.: un aeropuerto, un embalse) y **en red** (ej.: las carreteras, las vías férreas, los oleoductos).

## **I.2.2. El impacto económico de las infraestructuras**

### *I.2.2.1. La influencia de la infraestructura sobre la productividad y el crecimiento económico*

Comúnmente se admite que las infraestructuras ejercen una notable influencia sobre la economía<sup>10</sup>. Por una parte, su construcción aumenta la capacidad de

---

<sup>10</sup> Para desarrollar este apartado nos hemos apoyado, fundamentalmente, en: PAREJO GÁMIR, José Alberto, CALVO BERNARDINO, Antonio y PAUL GUTIÉRREZ, Jesús, “La política de infraestructuras”, en : *La política económica de reformas estructurales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, págs. 421 a 432.

generación de empleo y de **demanda** a otros sectores productivos, con el consiguiente efecto reactivador del conjunto del sistema económico. Por otra, el equipamiento en infraestructuras ejerce un efecto por el lado de la **oferta** de la economía, que va a determinar su desarrollo a largo plazo, pues el incremento de la dotación de capital afecta a la productividad y consecuentemente a la competitividad de las empresas, de los sectores y, en general, del conjunto de la economía.

Desde la perspectiva de la demanda, la inversiones en infraestructuras ejercen un impacto positivo sobre el empleo y el valor añadido a corto plazo, durante la fase de construcción de las mismas. Para medir tales efectos, cuya base teórica se halla en el análisis keynesiano de las políticas de demanda, se utilizan la metodología input-output y los modelos macroeconómicos. No obstante, hay que considerar asimismo la influencia que el capital público tiene en las decisiones de inversión privadas: el capital público y el capital privado podrían ser sustitutivos entre sí, de manera que aumentos del primero desplazarían al segundo. Es el caso del efecto *crowding-out*, producido como es sabido cuando las decisiones de inversión públicas conllevan un aumento de la presión fiscal y una elevación de los tipos de interés, que terminan por “excluir” las decisiones de inversión privadas.

Sin embargo, partícipes de la opinión de GIL *et. al.*, “nos interesa centrar la atención en la perspectiva de la oferta, cuya fundamentación teórica cabe atribuir al enfoque neoclásico y cuyos efectos tienen un carácter permanente, que contrastan con los efectos transitorios de la perspectiva de demanda”<sup>11</sup>. Desde la perspectiva de la oferta, destaca el impacto de dichas inversiones sobre la **productividad**. Las relaciones entre infraestructuras y productividad han recibido una gran atención en

---

<sup>11</sup> GIL CANALETA, Carlos, PASCUAL ARZOZ, Pedro y RAPÚN GÁRATE, Manuel, “La política de infraestructuras y equipamiento en la Unión Europea”, en: Mella Márquez, J.M. (Coord.), *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid, 1998, pág. 467.

la literatura especializada, fundamentalmente a partir de 1989, a raíz de la aportación pionera de ASCHAUER<sup>12</sup>. El fundamento teórico del impacto positivo de las infraestructuras sobre la productividad radica en la teoría de los bienes públicos, la cual pone de relieve la importancia de los beneficios y externalidades originados por determinadas actividades en las que las dificultades de exclusión pueden limitar los incentivos para su provisión por el mercado.

ASCHAUER ha analizado el efecto positivo de la infraestructura sobre la productividad y el crecimiento tomando como partida una función de producción Cobb-Douglas ampliada para incorporar entre los inputs al capital público :

$$Y = A \cdot F(L, KPRIV, KPUB) ,$$

de la forma:

$$Y = A \cdot L^b \cdot KPRIV^c \cdot KPUB^d ,$$

donde:

Y = nivel de producción

A = parámetro de eficiencia tecnológica

L = trabajo

KPRIV = stock de capital privado

KPUB = stock de capital público

Tomando derivadas logarítmicas, se obtiene:

$$y = a + b \cdot l + c \cdot kpriv + d \cdot kpub,$$

---

<sup>12</sup> ASCHAUER, David: "Is public expenditure productive?", *Journal of Monetary Economics*, nº23, marzo 1989.

Un amplio repaso de la profusa literatura existente en relación a la incidencia de las infraestructuras en la productividad, se encuentra en: DRAPER, M. y HERCE, J.A., *op. cit.*

donde los parámetros representan las elasticidades de la producción respecto a los diversos factores de producción, y las minúsculas las tasas de variación porcentual de las respectivas mayúsculas.

Tras estimar la ecuación, primeramente para la economía norteamericana y posteriormente para los países del Grupo de los Siete<sup>13</sup>, ASCHAUER llega a dos importantes conclusiones:

**1ª.** Las infraestructuras influyen positivamente en la productividad del capital privado: cuanto mayor es la velocidad de crecimiento de las primeras, mayor es el ritmo de avance de la productividad (ASCHAUER estima un coeficiente del capital público del 0,39 por 100, lo que indica que un incremento del 1 por 100 en el capital público aumenta en un 0,39 por 100 la producción privada).

**2ª.** La composición del capital público, esto es, el tipo de infraestructura, influye en los resultados: las infraestructuras básicas (como las de transporte o las energéticas) muestran una relación más estrecha con la productividad que otras formas de capital público (como las infraestructuras sanitarias).

Las aportaciones de ASCHAUER han sido el punto de partida de una gran variedad de estudios, que han tenido por objeto unas veces constatar y otras rebatir la contribución del capital público en el crecimiento económico<sup>14</sup>. Así, desde la primera perspectiva se han realizado diversos estudios, entre los que destaca, para el

---

<sup>13</sup> En el momento de la realización del estudio de Aschauer, constituían el Grupo de los Siete los siguientes países: EE.UU., Japón, R.F. de Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá.

<sup>14</sup> Una compilación de estudios que confirman el “*efecto Aschauer*” se encuentra en: DRAPER, M. y HERCE, J.A.: “Infraestructuras y crecimiento: un panorama”, *Revista de Economía Aplicada*, nº 6 (Vol. II), 1994, págs. 129 a 168.

caso español, el de MAS *et. al.*<sup>15</sup>, en el que se demuestra que el stock de capital público es relevante para explicar la productividad del sector privado de la economía española, presentando las infraestructuras directamente ligadas al proceso productivo un impacto más significativo que las sociales. Por su parte, CUTANDA y PARICIO, tras repasar una serie de trabajos que tratan de cuantificar la influencia de la infraestructura en la producción, la renta y el empleo, destacan que, con carácter general, en todos ellos se llega a la conclusión de que “la infraestructura aporta una contribución significativa para explicar el crecimiento y la productividad de un país o de una región”<sup>16</sup>.

Sin embargo, opuestamente, la hipótesis de ASCHAUER ha sido criticada por aquellos economistas que consideran que los resultados de su análisis empírico arrojan unos efectos desmesurados de las infraestructuras sobre la productividad total de los factores (PTFs) del sector privado, y por quienes no parecen observar un impacto claro de las primeras sobre la segunda.

Entre los autores que han tratado el primer aspecto se encuentran FORD y PORET, los cuales, tras aplicar la metodología de ASCHAUER sobre algunos países de la OCDE y basándose en un conjunto más amplio de datos, concluyen que si bien el crecimiento de las infraestructuras se ralentizó durante los años 70 en los doce países considerados, ello fue acompañado de una desaceleración de la PTFs

---

<sup>15</sup> MAS, Matilde, MAUDOS, Joaquín, PÉREZ, Francisco y URIEL, Ezequiel: “Capital público y productividad de la economía española”, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), 1993.

<sup>16</sup> CUTANDA, Antonio y PARICIO, Joaquina: “Crecimiento económico y desigualdades regionales: el impacto de la infraestructura”, *Papeles de Economía Española*, nº51, 1992, pág. 82.

Concretamente, los trabajos mencionados son los llevados a cabo por Aschauer y Munnell, para la economía norteamericana; Mera, para el caso japonés y Looney y Frederiksen, para la economía mejicana.

solamente en la mitad de los mismos. En la otra mitad, por lo tanto, todo parece indicar que la ralentización de las inversiones en infraestructuras no logró frenar el crecimiento de la productividad. Por lo que respecta a Estados Unidos, tan sólo advierten una relación entre equipamientos en infraestructuras y productividad durante el período subsiguiente a la 2ª Guerra Mundial, precisamente el estudiado por ASCHAUER. Estos resultados han conducido a los citados autores a aseverar que las estimaciones de los efectos de las infraestructuras sobre la productividad no son lo suficientemente consistentes como para justificar la defensa de una política de aceleración de las inversiones en tal materia<sup>17</sup>.

En cuanto al segundo aspecto, cabe destacar la crítica de un sector de analistas de la cuestión dirigida a la propuesta de ASCHAUER y otros autores respecto a la influencia positiva del capital público sobre la producción. Algunos críticos arguyen que la dirección de la causalidad es la contraria, siendo los mayores niveles de producción los que demandan mayores dotaciones de infraestructura, y no al revés. El orden de causación sería, por lo tanto, el inverso al propuesto por ASCHAUER, precediendo la expansión en la producción privada a la ampliación del capital público<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> FORD, Robert y PORET, Pierre: “Infrastructures et productivité du secteur privé”, *Revue économique* OCDE, nº 17, 1991.

<sup>18</sup> El enfoque de la función de producción presenta graves limitaciones, entre las que cabe señalar las siguientes: la imposición a priori de relaciones explícitas de sustituibilidad o insustituibilidad entre inputs; el posible sesgo cometido por la presencia de simultaneidad o causación inversa; la imposibilidad de determinar a partir de la función de producción, exclusivamente, si el nivel de capital público alcanza su nivel eficiente.

Para subsanar estas limitaciones, algunos autores proponen como línea de trabajo independiente el denominado “enfoque de la dualidad”, mediante el cual se analiza el efecto del capital público sobre el sector privado de la economía, a través de la estimación, sobre todo, de funciones de costes, donde se introduce el capital público como un factor fijo productivo impagado.

(continúa...)

Junto a las anteriores críticas hay que destacar asimismo otra a la que da lugar la presencia de lo que se denomina “correlación espúrea” entre productividad y capital público, al estar afectadas dichas variables de una tendencia común.

Sin ignorar estas controversias, en general, los diversos trabajos llevados a cabo al respecto han permitido ampliar el conocimiento sobre el vínculo existente entre el capital público y la productividad, poniendo de manifiesto dos puntos de gran interés que resumimos a continuación:

El primero apunta al hecho de que los aumentos de infraestructuras incrementan la productividad marginal del sector privado. A este respecto, HIRSCHMAN considera que la inversión en capital social fijo no sólo es positiva debido a su efecto directo en el producto final, sino asimismo porque promueve la aparición de *actividades directamente productivas*<sup>19</sup>. Desde este planteamiento, asegura que son necesarias inversiones en capital social fijo como pre-condición para la realización de inversiones en actividades directamente productivas, argumentando que “es indispensable contar con comunicaciones por mar, tierra, ferrocarril o aeroplano antes de que se puedan desenvolver otras actividades económicas en un

---

<sup>18</sup>(...continuación)

Un trabajo basado en el enfoque de la dualidad, para el caso español, lo encontramos en: AVILES ZUGASTI, Alicia, GÓMEZ GARCÍA, Rosario y SÁNCHEZ MALDONADO, José: Los efectos de la infraestructura pública sobre los costes, producción y demanda del sector privado. El caso de España, Universidad de Málaga, Documento de trabajo nº 41/1996, Málaga, 1996.

<sup>19</sup> HIRSCHMAN, A., *op. cit.* El autor destaca (págs. 89-90) que el capital social fijo, desde una perspectiva global, “incluye todos los servicios públicos, desde la justicia y el orden a través de la educación y la salubridad pública hasta el transporte, las comunicaciones y la oferta de energía y agua, así como el capital agrícola fijo y los sistemas de irrigación y drenaje”. Subraya, no obstante, que lo fundamental del concepto posiblemente pueda limitarse al transporte y la energía, recordando que generalmente se admite como requisito básico para que se produzca el desarrollo económico, la disponibilidad de energía eléctrica y de transporte.



área determinada”<sup>20</sup>. Con lo cual, el capital público en infraestructuras influye de forma positiva en la inversión privada, por lo que se produciría un efecto *crowding-in*. Parece observarse, también, una relación positiva entre el capital público y la creación de nuevas empresas, y asimismo con la creación de empleo.

En segundo lugar, el impacto del capital público sobre la productividad y el crecimiento está relacionado con el nivel de desarrollo y el capital público acumulado: el efecto positivo de los aumentos del capital público será superior en los primeros estadios del desarrollo, cuando el stock de capital público es relativamente reducido. Este impacto diferenciado puede ser debido al carácter de red que tienen gran parte de las infraestructuras, lo que favorece que una inversión en una infraestructura ya establecida genere unas externalidades menores que cuando se construyó. Por otra parte, los análisis de series temporales han apuntado la idea de que los efectos positivos de la infraestructura tienden a decrecer con el paso del tiempo. Estas cuestiones se manifiestan indicativas de la existencia de rendimientos decrecientes ligados a la dotación de infraestructuras.

#### *1.2.2.2. La infraestructura y el potencial de desarrollo regional*

Continuando con la perspectiva de la oferta, pasamos seguidamente a realizar una especial referencia a la vinculación entre la infraestructura y el **desarrollo regional**. En general, los análisis realizados respecto a las disparidades regionales en la dotación de infraestructuras ponen de manifiesto que las mayores dotaciones de éstas corresponden a las regiones con alto grado de desarrollo, densamente pobladas y céntricamente situadas, mientras que las regiones menos desarrolladas, principalmente las zonas rurales emplazadas en las áreas periféricas, poseen dotaciones de capital público considerablemente inferiores. La relación entre las desigualdades regionales en las provisiones de infraestructuras y el desarrollo

---

<sup>20</sup> HIRSCHMAN, A., *op. cit.*, pág. 92.

económico regional, sugiere la posibilidad de que las infraestructuras se constituyan en un elemento esencial a la hora de explicar los desequilibrios regionales en la renta. Ahora bien, conviene tener siempre presente el problema de causación inversa o simultaneidad señalado con anterioridad, en el sentido de que sea el bajo nivel de desarrollo de una región el que conduzca a una baja dotación de infraestructuras, y no al contrario.

Los trabajos dedicados a analizar el papel de las infraestructuras en el desarrollo regional son muy numerosos<sup>21</sup>. BIEHL considera la infraestructura como uno de los factores que determinan el desarrollo regional, junto con la situación geográfica, las ventajas de aglomeración y la estructura sectorial, configurándose de esta forma lo que ha llamado el “enfoque de potencial de desarrollo de una región”<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Un buen repaso de los citados trabajos se realiza en DRAPER, M. y HERCE, J.A.: Infraestructuras..., *op. cit.*, págs. 55 a 63.

<sup>22</sup> BIEHL, D., *op.cit.* El autor advierte que “requisito imprescindible de toda teoría que afirme poder evaluar la contribución de la infraestructura al desarrollo regional es que no se limite a ésta, sino que considere también otros posibles determinantes de dicho desarrollo. Debe ser, pues, una teoría del desarrollo regional, y no sólo de la infraestructura” (pág. 294). En los mismos términos se expresa en “El papel de la infraestructura en el desarrollo regional”, en: Ministerio de Economía y Hacienda: *Política regional en la Europa de los años 90*, Madrid, 1989.

Los artículos citados se basan en el eximio trabajo dirigido por el autor, que ha marcado un hito en el análisis del papel de las infraestructuras en el desarrollo de las regiones de la Comunidad Europea, y cuyo informe final fue publicado en 1986 por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas con el título: “The Contribution of Infrastructure to Regional Development” (Final Report of the Infrastructure Study Group, Parts 1 and 2). En este estudio Biehl acepta que, en términos genéricos, la infraestructura contribuye al desarrollo regional de manera que, ante una mayor dotación de éstas, el desarrollo regional -medido en términos de renta, productividad y empleo- resulta más elevado. Por otra parte, establece un vínculo entre el nivel de desarrollo y la dotación de infraestructuras: las regiones requieren diferentes clases de las mismas según la etapa de desarrollo en la que se encuentren; de la misma manera, relaciona el nivel de desarrollo con la utilización de infraestructuras: las regiones menos desarrolladas tienden a infrautilizar sus capacidades, mientras que aquellas otras más desarrolladas tienden a sobreutilizarlas.

Para el caso las regiones españolas, se cuenta con diversos trabajos. Así, CUTANDA y PARICIO, en un estudio en el que evalúan la importancia que las disparidades existentes en el capital colectivo tienen en la explicación de los desequilibrios espaciales en renta, concluyen que las dotaciones de infraestructura influyen positivamente en la explicación de las desigualdades en renta a nivel regional y provincial. Sin embargo, señalan que esta afirmación está sujeta a dos matizaciones relacionadas con la función estimada en su estudio: la primera es que en dicha función no se han considerado las dotaciones de capital privado, lo cual implica una omisión importante; la segunda matización trata de que, si bien en la función se ha establecido una relación de causalidad por medio de la cual los indicadores de infraestructura y las disparidades de empleo explican las diferencias en renta, es razonable pensar que la anterior relación de causalidad sea a la inversa, de tal modo que sean las disparidades en renta las que causen las desigualdades infraestructurales. Esta doble puntualización hace que, aunque el resultado de su investigación indique que la dotación de capital público es relevante para explicar las desigualdades territoriales en rentas, propongan un análisis más riguroso para observar con mayor detalle las implicaciones existentes entre ambas<sup>23</sup>.

En otro estudio, MAS *et. al.* destacan, en primer lugar, que un factor de crecimiento de las regiones españolas en el período 1964-1989 ha sido, junto con las mejoras en los niveles de la PTFs, la acumulación de capital. En concreto, aproximadamente el 85 por 100 del aumento de la producción tiene su explicación en la acumulación de capital, fenómeno que se registra en la totalidad de las regiones.

---

<sup>23</sup> CUTANDA, A. y PARICIO, J.: “Infraestructuras y crecimiento económico: el caso de las CC.AA”, Trabajo realizado dentro del proyecto de investigación *La Financiación de las Comunidades Autónomas*, desarrollado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), junio 1992.

Los autores señalan la imposibilidad de corregir los sesgos de simultaneidad por medio del método de variables instrumentales, operación que hubiera sido deseable para evitar que las estimaciones realizadas estén sesgadas a consecuencia de dicha simultaneidad.

En el mismo trabajo, tras manifestar los autores que las regiones españolas han convergido, en el mismo período anterior, tanto en PIB per cápita como en productividad del trabajo, destacan el hecho de que a esa convergencia ha contribuido la homogeneización observada en las dotaciones de capital público de las regiones<sup>24</sup>.

Por otra parte, los mismos autores, en otro trabajo afirman contundentemente: “dadas dos CC.AA. con iguales niveles iniciales de PIB per cápita, aquella que tenga una mayor relación capital público-PIB experimentará una mayor tasa de crecimiento”<sup>25</sup>. En otro estudio más reciente, sus autores observan un importante impacto positivo de las infraestructuras en la acumulación de capital privado de las regiones españolas a largo plazo<sup>26</sup>.

En general, la medición de los efectos generados por las infraestructuras sobre la economía de las regiones de los países del entorno de España, ofrecen unos resultados similares a los comentados<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> MAS, M., MAUDOS, J., PÉREZ, F. y URIEL, E.: “Capital público y eficiencia productiva regional (1964-1989)”, IVIE, 1994.

Para el caso de las provincias españolas, también se da prueba de la citada convergencia en capital público -en sus dos concepciones: sigma y beta-, en: GOERLICH GISBERT, Francisco J. y MAS IVARS, Matilde: *La evolución económica de las provincias españolas (1955-1998)*, Vols. I y II, Fundación BBVA, Bilbao, 2001.

<sup>25</sup> MAS, M., MAUDOS, J., PÉREZ, F. y URIEL, E.: “Disparidades regionales y convergencia en las CC.AA. españolas”, IVIE, 1993.

<sup>26</sup> BOSCA, José Emilio, ESCRIBÁ, Javier y MURGUI, M<sup>a</sup> José: The effect of public infrastructures on the private productive sector of spanish regions, Ministerio de Hacienda, Documento de Trabajo D-2001-03, Julio 2001.

<sup>27</sup> Por ejemplo, para el caso de las regiones italianas, véase:

LA FERRARA, Eliana: “Il ruolo delle infrastrutture nello sviluppo delle regioni italiane”, *Rassegna Economica*, 63 (2), 1999, págs 229-38. La autora observa, durante el período 1970/94, un impacto positivo de la infraestructura sobre la economía de las regiones (continúa...)

Globalmente, las principales conclusiones que arrojan los numerosos estudios sobre las infraestructuras y el desarrollo regional, se pueden resumir en los siguientes puntos<sup>28</sup>:

Se advierte una relación positiva entre la dotación infraestructural y el PIB per cápita y el PIB por empleado.

El efecto positivo que tienen las infraestructuras sobre la producción se debe a las migraciones de los factores -producidas como consecuencia del mayor atractivo relativo de la región cuando aumentan las dotaciones de capital público- más que al incremento global de la productividad de los factores de producción.

La inversión pública precede a la inversión privada en una amplia mayoría de las regiones.

El impacto de las infraestructuras es superior en aquellas regiones en las que se registran tasas de paro elevadas y bajos niveles de renta.

De los anteriores puntos se desprende que la inversión pública se constituye en un elemento muy importante de la política regional, pues las dotaciones de infraestructuras juegan un efectivo papel sobre el potencial de desarrollo de las regiones. Esta idea se enmarcaría dentro de lo que LÁZARO ha llamado *postura optimista*, expresión con la que designa la actitud de todos aquellos que “manifiestan

---

<sup>27</sup>(...continuación)

italianas, siendo las del centro y las del sur aquellas dónde el capital público ha tenido un efecto mayor.

ACCONCIA, Antonio y DEL MONTE, Alfredo: “Regional Development and Public Spending: The Case of Italy”, *Studi-Economici*, 55 (72), 2000, págs. 5-24. En este trabajo, igualmente se advierte una relación positiva entre el crecimiento regional y la infraestructura, resultando el impacto de la inversión pública sobre la productividad del sector manufacturero notablemente más fuerte en el grupo de regiones de renta baja, que en el grupo de regiones de renta alta.

<sup>28</sup> Véase: PAREJO GÁMIR, J.A., CALVO BERNARDINO, A. y PAUL GUTIÉRREZ, J., *op. cit.*, págs. 428 y 429.

sus firmes creencias en el papel activo de las infraestructuras como generadoras e impulsoras del crecimiento y en su capacidad como principal instrumento de promoción del desarrollo regional y de la adecuada ordenación del territorio”<sup>29</sup>. El autor incluye, entre los que se manifiestan en este sentido, al Parlamento Europeo.

Junto a la postura sostenida por los optimistas, LÁZARO apunta la existencia de otras posturas sobre el papel y la relación de las infraestructuras con el desarrollo regional: la *posibilista*, la *escéptica* y la *pesimista*. Designa como “posibilistas pragmáticos” a las instituciones y autores que sostienen que las infraestructuras desempeñan un papel importante -incluso muy importante- en el desarrollo regional, aunque reconociendo que sólo adquieren un carácter determinante unidas a otros factores y dependiendo del potencial de desarrollo de cada región. En este grupo circunscribe los *Informes Periódicos* sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad elaborados por la Comisión, así como determinados Reglamentos emanados del Consejo.

Los *escépticos* cuestionan el hecho de que la infraestructura incida positiva y directamente en el desarrollo regional. El autor encuentra razones para ubicar al Tribunal de Cuentas de Luxemburgo entre los que parecen manifestarse en esta posición. Por último, respecto a la *postura pesimista*, considera que, si bien se encuentra muy cerca de la optimista -en el sentido de que tanto unos como otros están convencidos de que la infraestructura es un factor condicionante de la estructura territorial, de la ordenación del territorio y del desarrollo regional-, sin embargo existe un elemento que las diferencia, y que explica de la siguiente forma: “Los pesimistas creen en las infraestructuras, pero no en el sistema de poder ni en la Administración, que, a su juicio, hace habitualmente un uso perverso de ellas,

---

<sup>29</sup> LÁZARO ARAUJO, Laureano: “Las infraestructuras y el desarrollo regional”, en: Ministerio de Economía y Hacienda: *Política regional en la Europa de los años 90*, Madrid, 1989, pág. 462.

reforzando el papel de las regiones centrales y debilitando a las periféricas”<sup>30</sup>. En esta cita radica, pues, la contraposición entre ambos posicionamientos. Los pesimistas, por otra parte, se diferencian claramente de los escépticos, ya que éstos ponen en tela de juicio el potencial intrínseco de las infraestructuras para inferir el desarrollo regional, mientras que a aquéllos no les cabe duda al respecto.

Al hilo de esta tipología de planteamientos efectuada por LÁZARO, vamos a distanciarnos de las posiciones extremadas de optimistas y pesimistas, así como de la postura mantenida por los escépticos, de modo que esta Tesis va a aproximarse a la visión *posibilista* y se va a basar, por lo tanto, en un enfoque del papel de la infraestructura en el desarrollo regional que tenga en cuenta otros factores asociados y el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

### **I.2.3. La política de infraestructuras**

Si se admite que las infraestructuras inciden de forma positiva sobre el crecimiento económico y se justifica la intervención pública por su carácter de bienes públicos impuros, es preciso que las decisiones de inversión adoptadas por las autoridades económicas al respecto se formulen de forma eficiente, es decir, maximizando las externalidades potenciales de dichas infraestructuras. La base de esa eficiencia radica en gran medida en una adecuada programación del gasto en capital público.

La programación es la expresión de la política de infraestructura llevada a cabo por los gobiernos nacionales y regionales, y se manifiesta en unos instrumentos

---

<sup>30</sup> LÁZARO ARAUJO, L., *op. cit.*, pág. 470.

de planificación<sup>31</sup> que, entre otros aspectos, van a estar marcando un orden de prioridades en cuanto a la selección de los diversos proyectos de inversión, dado que, por lo general, presentan distinta importancia relativa. De una adecuada programación va a depender en buena medida la eficacia de las actuaciones que se realicen en un territorio. En síntesis, su importancia se centra en las cuestiones que atañen a los siguientes campos <sup>32</sup>:

- *Articulación de las infraestructuras*. A este respecto, hay que preguntarse si las actuaciones programadas posibilitan a una distribución espacial de las dotaciones de infraestructuras que, a su vez, haga factible la articulación territorial.

- *Dotaciones proporcionales a la demanda*. En cuanto a este punto, se hace preciso dilucidar si los incrementos de dotaciones propuestos mantienen, en cada tipo de infraestructuras y en cada región, una relación lógica con las demandas de los servicios prestados por las diversas categorías de capital público, eludiendo los estrangulamientos de los procesos de desarrollo, así como los excesos de capacidad. La consideración de ese equilibrio entre demandas regionales y dotación de infraestructuras es importante de cara a evitar incurrir en una posible incompatibilidad con el principio de cohesión que guía las acciones comunitarias. En este sentido, las inversiones desmesuradas que pueden darse en las regiones más ricas y congestionadas en detrimento de otras más atrasadas, pueden ser contradictorias con el objetivo de convergencia regional, por lo que la eficiencia en la planificación del capital físico debe de velar por la salvaguardia de la correspondiente *relación lógica* entre necesidades infraestructurales y demandas regionales.

- *Prioridades*. Es necesario aclarar si la distribución de las inversiones entre

---

<sup>31</sup> Tales como los planes hidrológicos, los energéticos, los de carreteras, los de transporte ferroviario, los de desarrollo regional, etc.

<sup>32</sup> Véase: PÉREZ GARCÍA, Francisco: "Infraestructuras", *Economistas*, nº 60, 1994.



los distintos tipos de infraestructuras obedece a un orden de prioridades preciso y justificado por los mencionados criterios de articulación y de necesidad.

- *Papel del sector público.* Ante este aspecto, cabe plantearse si resulta adecuado el esfuerzo inversor público programado o podría contemplarse también un espacio de intervención para la iniciativa privada que participara en la ampliación de la oferta de determinadas infraestructuras y aligerara la presión sobre el déficit.

Ante estos y otros planteamientos relacionados con la cuestión, desde el punto de vista de la política económica se derivan una serie de recomendaciones<sup>33</sup>:

Resulta necesario alcanzar el nivel óptimo de capital público, desde una perspectiva agregada. Si tenemos en cuenta que las dotaciones de infraestructuras ejercen un efecto sobre la productividad -tanto del trabajo como del capital privado-, y puesto que el crecimiento de la productividad se encuentra en la base del incremento de los salarios reales y de la mejora del nivel de vida de los ciudadanos, resulta sumamente importante lograr que mantenga una tendencia creciente. De ahí que haya que evitar un deterioro en el stock de capital público que, en definitiva, repercutiría en una caída de la productividad. Sin embargo, demandar sistemáticamente un mayor nivel de capital público tampoco resulta la política más apropiada, dado que parece existir un nivel de saturación más allá del cual el capital público no tiene un efecto importante sobre la producción. Respecto a este punto recordamos la cuestión, comentada con anterioridad, de la aparente existencia de rendimientos decrecientes en la dotación de infraestructuras.

La provisión óptima de infraestructuras no sólo debe contemplar el nivel absoluto de éstas, sino que debe tener en cuenta su composición. Así, si lo que se

---

<sup>33</sup> Véase: PAREJO GÁMIR, J.A., CALVO BERNARDINO, A. y PAUL GUTIÉRREZ, J., *op. cit.*, págs. 429 a 432.

pretende es potenciar el crecimiento económico, son las infraestructuras productivas las que hay que fomentar. No obstante, es necesario valorar las infraestructuras no solamente por las externalidades que tienen sobre la producción, sino asimismo porque prestan unos servicios (educación, cultura, sanidad, etc.) que son demandados por los consumidores y que inciden sobre su bienestar.

Como paso previo a la decisión de aumentar la capacidad de las infraestructuras, es preciso analizar si las existentes se están usando eficientemente. Muchas veces se percibe un déficit de infraestructuras y que, por lo tanto, es necesario aumentar su dotación, cuando realmente lo que existe es un uso deficiente de las infraestructuras existentes.

Con carácter general, las infraestructuras son financiadas por el sector público y la utilización de los servicios que proporcionan suele ser gratuita. Sin embargo no siempre conviene esto desde el punto de vista de una política eficiente de infraestructuras, por lo que cabría considerar diversas posibilidades, como otras formas de financiación (la financiación privada o la financiación mixta) o hasta incluso la posibilidad de privatizar las infraestructuras, sopesando previamente las ganancias reales de eficiencia que se pueden derivar de la privatización, así como el riesgo de privatización de ciertos servicios que puede darse.

### **I.3. LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y SU IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL**

#### **I.3.1. Las funciones y los costes del transporte**

“El transporte constituye uno de los servicios básicos de cualquier sociedad. Por una parte, el transporte de mercancías se ocupa de hacer llegar los productos desde las fábricas hasta los mercados, y por otra, el transporte de pasajeros, ya sea público o privado, permite a los

ciudadanos europeos visitarse mutuamente, trasladarse al trabajo o al centro escolar y participar en múltiples actividades económicas y sociales. La mejora de la eficiencia del transporte fue condición previa fundamental para que tuviera lugar la revolución industrial y sigue siendo una fuerza motriz del comercio internacional y del turismo. Los beneficios del transporte son muchos y variados; un sistema de transporte eficiente supone una de las principales contribuciones al crecimiento económico, la competitividad y el empleo<sup>34</sup>.

Estas palabras de la Comisión concentran en pocas líneas la importancia que tiene el transporte para las sociedades. No resulta fácil definir de forma precisa lo que es el transporte, puesto que los diversos objetivos que persigue, las diversas funciones que desempeña y el gran número de agentes que participan imposibilitan abarcar en una sola definición todos los elementos que afectan al mismo. Sin embargo, sí podemos abundar en el papel o la función que el transporte asume en la economía. Para ello tomaremos prestado de la obra coordinada por IZQUIERDO<sup>35</sup> el listado de funciones que se achacan al transporte en general (siendo considerado éste como un sistema o un subsistema del sistema económico integrado por tres elementos: infraestructura / vehículo / servicio) y que nosotros vamos a imputar a las infraestructuras de transporte en particular, pues consideramos que cumplen sobradamente cada una de ellas:

- Permitir la conexión de los sectores productivos entre sí y con los centros de consumo;
- satisfacer las necesidades de desplazamiento de personas y mercancías;
- favorecer la cohesión económica y social, permitiendo configurar un

---

<sup>34</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte. Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea*, COM (95) 691 final, pág.1.

<sup>35</sup> IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, Rafael (Coord.): *Transportes, un enfoque integral*, Ed. Rafael Izquierdo, Servicio de publicaciones Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1994, pág.30 y 31.

territorio más equilibrado;

- dotar de accesibilidad al territorio;
- contribuir a la unidad e integración del Estado y las regiones, así como a la integración comunitaria a través de la interconexión de las redes nacionales;
- actuar como elemento de integración social;
- colaborar a la mejora de la calidad de vida, a pesar de los efectos negativos que pueda ocasionar, principalmente en lo que se refiere a accidentes en carreteras e impactos medio ambientales;
- constituir un elemento de la estrategia y la defensa nacional;
- ser una importante actividad productiva, que ocupa a una elevada masa laboral y que contribuye considerablemente a la creación del PIB;
- impulsar el desarrollo de otras actividades económicas, como por ejemplo, el sector de la automoción, el de bienes de equipo, etc.

En cada punto de la relación anterior se observa la importancia que alcanzan las redes de transporte, y conviene destacar que “la naturaleza de estas diferentes funciones es muy variada, existiendo funciones de carácter económico, social, político o estratégico que, en la práctica, se superponen o solapan, siendo difícil deslindar el alcance de las mismas”, como queda recogido en la misma obra<sup>36</sup>.

Del citado listado podemos resaltar algunos conceptos cuya realización se atribuye a la disponibilidad de infraestructuras de transporte, como son los de: *conexión, desplazamiento, accesibilidad e integración*. Todos estos términos hacen referencia al papel que asume el transporte a la hora de dar cumplimiento a un principio básico que rige la articulación de un mercado único, como es el configurado por el mercado interior comunitario: la libre circulación de personas y bienes. Efectivamente, tal fundamento difícilmente puede aplicarse en la práctica si

---

<sup>36</sup> IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, R. (Coord.), *op. cit.*, pág 31.

las diversas unidades territoriales que configuran un espacio integrado no se encuentran dotadas de la debida *accesibilidad* y de la adecuada *conexión*, que faciliten a su vez los *desplazamientos* y por ende la correcta *integración* del esquema. Pero además, de la anterior relación de funciones ponemos el acento en aquella que destaca la importancia del transporte de cara a favorecer la *cohesión* económica y social, objetivo que persiguen todas las acciones que se ponen en marcha desde el seno de la UE, de acuerdo con el Título XVII de la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la CE. De la misma manera, consideramos que ésta última difícilmente puede lograrse sin la existencia previa de una cadena de acontecimientos presididos por los anteriores conceptos que hemos resaltado, y que dependen estrechamente de la situación y características que presente el sistema de transporte de los países y de las regiones.

Por otra parte, THOMSON<sup>37</sup> distingue siete razones por las cuales las personas y las mercancías tienen que hacer uso de los transportes:

**Diferencias geográficas.** Al no ser la Tierra homogénea en sus rasgos geográficos, ningún rincón del mundo es físicamente capaz de producir la gama completa de los productos agrícolas y minerales. Muchos bienes necesarios, o simplemente apetecidos, solamente pueden obtenerse con la ayuda del transporte.

**Especialización.** El alto grado de especialización sobre el que se basa la civilización occidental normalmente no es posible a no ser que el productor especialista disponga de un rápido acceso a un gran mercado, lo que implica el recurso al transporte.

**Otras economías de escala.** La especialización no es la única ventaja que

---

<sup>37</sup> THOMSON, J. M.: *Teoría económica del transporte*, Alianza, Madrid, 1976, págs.17 a 20.

se deriva de la producción en gran escala; otras ventajas de ésta, como el empleo de equipos especializados, la comercialización masiva o la investigación industrial, requieren con frecuencia un nivel muy grande de output con un mercado correspondientemente grande, cosa que a su vez precisa del transporte, tanto para servir al mercado como para aportar materias primas y mano de obra.

**Objetivos políticos y militares.** El establecimiento y el mantenimiento de un control político sobre amplios territorios requiere de servicios de transporte entre el centro político y los principales grupos de población. Por otra parte, los objetivos militares (ofensivos o defensivos) no pueden alcanzarse sin unos servicios de transporte adecuados; tanto es así que muchas carreteras, ferrocarriles y pistas aéreas se han construido con el objetivo primordial del movimiento de las fuerzas militares.

**Relaciones sociales.** En las comunidades carentes de transporte el tráfico queda limitado a recorridos a pie, como ocurre, por ejemplo, en muchas partes de Asia y África. Puesto que el radio posible de relaciones sociales se amplía de manera extraordinaria mediante la disponibilidad de un transporte eficaz, en las sociedades altamente motorizadas es habitual encontrar gente cuyas relaciones sociales superan con creces la distancia que puede realizarse a pie.

**Oportunidades culturales.** Ciertas manifestaciones de la cultura moderna consisten en acontecimientos únicos (exposiciones, juegos olímpicos, etc.), que necesariamente se producen en determinados lugares y que, por lo tanto, requieren los correspondientes transportes de personas y bienes.

**Localización de población.** Una gran proporción del transporte de viajeros deriva de la decisión de las personas de residir a kilómetros de distancia de sus trabajos, de sus centros sociales o de sus centros de compras. La decisión de emplear regularmente tiempo y dinero en desplazamientos para trabajar, comprar, etc.,

representa a menudo un equilibrio entre las desventajas del viaje cotidiano y las ventajas derivadas de una vivienda más económica, o más amplia, o de una vecindad preferida, etc.

Tras lo que acabamos de exponer podemos admitir, resumidamente, que “en el caso de los transportes, la existencia de unas buenas infraestructuras acorta las distancias en el espacio, reduce los costes de desplazamiento y favorece la movilidad y los intercambios”<sup>38</sup>. No obstante, si bien las actividades de transporte generan beneficios, hay que tener en cuenta también los **costes sociales** asociados a las mismas. Los citados costes engloban dos categorías: los costes “internos” o privados y los costes “externos”. La distinción entre ambos se realiza en función de la persona que paga: cuando el usuario del transporte paga por utilizar un recurso (por ejemplo, la utilización de combustible), los costes asociados se consideran internos; en cambio, si el usuario influye en el bienestar de otras personas (por ejemplo, contaminando el entorno) sin pagar una contrapartida, los costes correspondientes son externos a dicho usuario. Esta última situación hace referencia a las *externalidades* del transporte, que tienen lugar cuando los usuarios no soportan la totalidad de los costes derivados de la actividad (como la contaminación, la saturación, los accidentes, etc.), o no obtienen la totalidad de beneficios que se derivan de la actividad de transporte. En el **recuadro I.1** se ofrece una clasificación de los costes sociales del transporte, distinguiendo entre los dos conceptos de costes mencionados.

Las externalidades del transporte tienen una importancia trascendental que radica en el hecho de que, en una economía de mercado, las decisiones dependen en gran medida de los precios del mercado: en el momento en que dichos precios no reflejen las escaseces existentes (aire puro, capacidad de absorción del medio ambiente, etc.), las decisiones individuales de los consumidores y de los productores

---

<sup>38</sup> BANDRÉS MOLINÉ, E.: “La inversión en infraestructuras”, *Economistas*, nº50, junio / septiembre 1991, pág. 26.

dejarán de garantizar ventajas máximas para el conjunto de la sociedad. Como consecuencia de la existencia de externalidades, el resultado de las decisiones de transporte adoptadas por los individuos deja de ser conveniente para la colectividad, a la vez que los costes externos son soportados por terceros: “en definitiva, son los contribuyentes los que, implícitamente, soportan el coste del mantenimiento de las carreteras y de la atención sanitaria necesaria para paliar la contaminación atmosférica mientras que los costes de los daños causados a los edificios y a las cosechas por la acidificación y otras formas de contaminación son soportados por sus propietarios, las empresas y los agricultores, lo cual es tan injusto como ineficaz”, expresa la Comisión de la UE<sup>39</sup> al hilo de los efectos de los costes externos del transporte.

Las externalidades, por lo tanto, ponen en entredicho la distribución eficaz de los recursos entre los distintos sectores y actividades. Los poderes públicos tienen una importante misión que cumplir en este contexto, adoptando medidas que conduzcan a reducirlas, por motivos tanto de eficiencia económica como de equidad. Este objetivo se puede lograr por medio de la *internalización* de los costes externos, proceso que pretende imputar dichos costes a quien los produce. Dicho de otro modo, y dado que la existencia de externalidades implica que la valoración de costes de las decisiones individuales no coincida con la misma valoración hecha por la colectividad, la internalización de costes se entiende como el proceso que permite que coincidan los costes individuales y los colectivos. El proceso de internalización suele ser enfocado desde dos perspectivas: o bien se procura eliminar los efectos externos negativos mediante una reglamentación técnica más exigente, o bien por medio de la imposición de cargas fiscales que compensen los daños ocasionados. Ambas estrategias persiguen reducir la magnitud de las externalidades del transporte, como la contaminación, los accidentes, etc. El enfoque de la internalización basado en una

---

<sup>39</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte...*, *op. cit.*, pág. 6.



tarificación que procure que cada usuario pague la totalidad de los costes sociales vinculados a cada trayecto, incentiva además al individuo a reducir la amplitud del problema. El enfoque basado en la reglamentación procura limitar las externalidades sin recurso al mecanismo de la política de precios para modificar los hábitos en materia de transportes <sup>40</sup>.

<b>RECUADRO I.1.</b>		
<b><u>Clasificación de los costes del transporte</u></b>		
<b>CATEGORÍAS DE COSTES</b>	<b>COSTES SOCIALES</b>	
	<b>Costes internos (privados)</b>	<b>Costes externos</b>
Gastos de transporte	- costes del combustible y del vehículo; billetes / tarifas	- costes soportados por terceros (ej. provisión de aparcamientos gratuitos)
Costes de infraestructura	- cargas que incumben a los usuarios, impuestos sobre los vehículos e impuestos específicos sobre los combustibles	- costes de infraestructura no cubiertos
Costes vinculados a los accidentes	- costes cubiertos por el seguro, costes personales de los accidentes	- costes de los accidentes no cubiertos ( ej. dolor y sufrimiento causado a terceros)
Costes medioambientales	- perjuicios personales	-costes no cubiertos (ej. molestias acústicas causadas a terceros)
Costes vinculados a la saturación	- costes en tiempo personal	- costes de los retrasos; pérdidas de tiempo causadas a terceros

**FUENTE:** *Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte. Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea*, COM (95) 691 final, pág.5.

---

<sup>40</sup> Un análisis más profundo sobre las externalidades del transporte y su valoración, se encuentra en: NASH, Chris, “Externalidades en transportes. ¿Tiene sentido la valoración monetaria”, en: De Rus, G. y Nash, C. (coordinadores), *Desarrollos recientes en economía del transporte*, Civitas, Madrid, 1998, págs. 363 a 392.

### **I.3.2. La relevancia de las infraestructuras de transporte en la economía**

Hemos acordado en el primer apartado de este capítulo que las infraestructuras, en general, ocupan un lugar destacado en la explicación del desarrollo económico tanto nacional como regional. Sin embargo, como ya ha sido destacado, no cualquier tipo de ellas provoca los mismos efectos sobre la producción y la productividad de los inputs privados: estos efectos son superiores en aquellas infraestructuras directamente relacionadas con las actividades productivas, entre las que se encuentra el transporte. Esto se refleja en el trabajo de CUTANDA y PARICIO, quienes, tras realizar un análisis de correlación entre la renta per cápita y las dotaciones de infraestructura a nivel regional, concluyen que es el indicador económico el que mayor grado de asociación muestra con la renta; y dentro del indicador económico, es la infraestructura de comunicaciones la que presenta un coeficiente de correlación superior, ocupando la de transportes el segundo lugar<sup>41</sup>.

Ya tenemos un primer argumento en favor de este componente del capital público que nos encontramos analizando. A este respecto, efectivamente, la dotación de carreteras y de redes ferroviarias es un buen factor de localización de empresas (junto con otros factores como los motivos personales del empresario las ventajas fiscales y financieras, las disponibilidades de mano de obra, la proximidad a los mercados principales, la existencia de industrias complementarias, etc.), cuyas inversiones y actividades revertirán en un incremento del producto del área geográfica en la que están localizadas y desencadenarán, consecuentemente, mejoras

---

<sup>41</sup> CUTANDA, A. y PARICIO, J.: “Infraestructuras y crecimiento económico...”, *op. cit.* Los autores elaboran tres indicadores de infraestructura -el general, el económico y el social-, recogiendo el económico aquellas categorías de infraestructuras que están apoyando directamente a las actividades productivas y el social aquellas otras que las apoyan de forma indirecta (infraestructura educativa y sanitaria, centros asistenciales y culturales y la infraestructura de medio ambiente). Estas actividades, sin embargo, están directamente relacionadas con el bienestar social.

en la renta y en el empleo de la misma<sup>42</sup>. Relacionado con lo anterior, VICKERMAN enfatiza el hecho de que la localización da lugar a economías de aglomeración y urbanización generadoras de efectos indirectos sobre la competitividad de una localidad, incrementándose la misma, lo cual a su vez desencadena un efecto sobre el comercio (interregional e internacional), y por lo tanto sobre el crecimiento.<sup>43</sup> Por lo tanto, el transporte, como factor de localización de empresas que es, es co-responsable -en comunión con otros factores- de los efectos derivados de la aglomeración.

Respecto al nexo existente entre crecimiento y transporte, GWILLIAM acentúa el hecho de que las deficiencias que puede presentar el sistema de transporte, por una parte, limitan las posibilidades de ganancia por el comercio<sup>44</sup>; así, el autor recuerda que el alto coste y la baja calidad del transporte nacional, en ocasiones, han derivado en una pérdida de los mercados de exportación para los exportadores tradicionales de productos primarios<sup>45</sup>. Por otra parte, destaca que una deficiente

---

<sup>42</sup> Sobre esta cuestión se puede consultar el trabajo de MORENO MORENO, M<sup>a</sup> Carmen y De PABLOS ESCOBAR, Laura: Infraestructuras del transporte terrestre y competitividad, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid, Documento de Trabajo 9710, 1997.

<sup>43</sup> VICKERMAN, R. W.: “Regional science and new transport infrastructure”, en: Cuadrado-Roura, Juan R., Nijkamp, P. y Salva, P. (Eds.): *Moving frontiers: economic restructuring, regional development and emerging networks*, Avebury, Aldershot, 1994, págs. 151-165.

El autor realiza la citada aseveración basándose en: HENDERSON, J. V.: *Urban Development: Theory, Fact and Illusion*, Oxford University Press, Oxford, 1988.

<sup>44</sup> GWILLIAM, K. M.: “La economía del transporte y el desarrollo”, en: De Rus, G. y Nash, C. (coordinadores), *op. cit.*, págs. 393-475.

El autor explica (págs. 401-402) el mecanismo mediante el cual el transporte genera crecimiento.

<sup>45</sup> Pone el ejemplo de los países centro y sur-africanos, los cuales registran un bajo  
(continúa...)

infraestructura se advierte como una circunstancia que afecta negativamente al crecimiento de la productividad de los diversos sectores. En efecto, como recuerda VICKERMAN<sup>46</sup> respecto del papel de las infraestructuras en el crecimiento económico, surge en este punto el argumento de que cualquier retraso en la inversión en infraestructuras reduce la productividad del sector privado y, por tanto, la tasa de crecimiento económico.

Alejémonos del campo de la valoración de la importancia de la infraestructura de transporte sobre la localización industrial y la productividad para acercarnos a otros argumentos. PÉREZ ESPARCIA, incorporando el debate sobre si son un requisito las infraestructuras de transporte para que se produzca el desarrollo, o inversamente son consecuencia de este último, a este respecto concluye, por un lado, que las redes de carreteras pueden considerarse como un factor de desarrollo económico; pero esta afirmación la relativiza, pues la condiciona a cómo sea la situación socioeconómica del área en que están insertadas dichas redes. Así, aplicando esta teoría al caso español entre principios de los sesenta y mediados de los ochenta, el autor comprueba que las provincias más desarrolladas económicamente se han visto beneficiadas por la construcción de redes viarias, que han servido de plataforma para la afluencia de mano de obra y por tanto han contribuido a reforzar su crecimiento económico. Contrariamente, en el caso de las provincias más atrasadas las carreteras han impulsado el trasvase de población a otras áreas, induciendo su empobrecimiento<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup>(...continuacion)

crecimiento de sus exportaciones como consecuencia de una escasa accesibilidad a los mercados.

<sup>46</sup> VICKERMAN, R.W., *op. cit.*

<sup>47</sup> PÉREZ ESPARCIA, Javier: "Infraestructuras de transporte y su relación con los cambios demográficos y el desarrollo económico en España (1960-1985)", *Estudios geográficos*, nº192, junio-septiembre, 1988.

Por otra parte, el autor afirma que “el transporte, aunque no es capaz de generar el desarrollo de manera individual, si es un factor íntimamente asociado al mismo”, aduciendo que “a medida que aumenta el nivel de desarrollo es mayor la presión para corregir los desequilibrios entre necesidades de la actividad económica y dotación u oferta infraestructural (...)”<sup>48</sup>.

Al margen del tema del sentido en que se produzcan las relaciones existentes entre transporte y crecimiento económico, se le llegó a imputar a la infraestructura de transporte una función generadora de desarrollo un tanto exagerada, sobre todo a lo largo de los años cincuenta y sesenta, cuando se tenía la convicción de que había una relación causal entre ambos. Esta idea fue notoriamente defendida por los políticos del momento, con fines fundamentalmente electoralistas, aunque, eso sí, con el respaldo de las investigaciones desarrolladas en el ámbito de la economía del transporte, incipiente en aquellos momentos. Esas primeras tesis caerían con la llegada de los años setenta, cuando surge un nuevo enfoque que termina con la creencia en esa relación de causalidad.

Relación existe, indudablemente, pero no exactamente causal: sólo si las potencialidades que ofrece un área determinada son propicias al desarrollo, la infraestructura de transporte lo favorecerá<sup>49</sup>. Y en defensa de esa relación recogemos el hecho de que de no haber existido ferrocarriles en España en el año 1878, nuestra renta nacional en ese año habría resultado, por lo menos, un 10 por 100 más baja de

---

<sup>48</sup> PÉREZ ESPARCIA, J. *op. cit.*, pág. 397.

<sup>49</sup> IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, Rafael y MENÉNDEZ MARTÍNEZ, José M<sup>a</sup>: “Transporte, economía nacional y desarrollo regional”, *Situación*, 1987/1.

Los autores recurren al ejemplo de la Autopista del Sol de Italia para avalar la idea de que la construcción de una nueva infraestructura, por si sola, no sólo no tiene por qué provocar efectos favorables, sino que puede tener consecuencias adversas, como los fenómenos de polarización.

lo que fue realmente. El *ahorro social* de los ferrocarriles españoles fue notable: 536 millones de pesetas, sólo en lo que respecta al tráfico de mercancías<sup>50</sup>.

Además, el que en España el ferrocarril se construyera tardíamente respecto a otros países implicó una situación de retraso respecto a los mismos, materializada en un menor desarrollo económico: menor expansión e integración del mercado interior, menores tasas de productividad, etc. Es dificultoso conocer en qué grado esa circunstancia influyó en el atraso de la economía española, “aunque posiblemente lo haya hecho de forma muy importante”<sup>51</sup>.

DE RUS recuerda que cuando se registran ineficiencias en los sistemas de infraestructuras de transporte, el crecimiento económico puede verse inmerso en un serio problema, originado por la existencia de cuellos de botella y situaciones de congestión que pueden provocar que los aumentos de la demanda agregada reviertan en incrementos de precios. Destaca asimismo que la importancia del transporte es superior en el caso de las economías de servicios, y a este respecto es muy significativo el apunte que detalla en cuanto a la gran participación que ostenta el sector terciario en el valor añadido total de la economía europea: su contribución al mismo supera el 50 por 100. Sin embargo, si bien la infraestructura es una condición imprescindible para el crecimiento, no es ni mucho menos una garantía de

---

<sup>50</sup> Véase: GÓMEZ MENDOZA, Antonio: “Los efectos del ferrocarril sobre la economía española, 1855-1913”, *Papeles de Economía Española*, nº20, 1984.

El autor “toma prestado” el concepto de ahorro social del cuerpo del análisis coste/beneficio, aclarando que “se entiende por ahorro social el coste adicional de movilizar el tráfico ferroviario de un año por los medios de transporte históricamente alternativos en el supuesto de que el ferrocarril permaneciera cerrado por espacio de un año”.

<sup>51</sup> ANES ÁLVAREZ, Rafael: “El ferrocarril en la economía española”, *Información Comercial Española*, nº623, julio 1985, pág. 47.

desarrollo<sup>52</sup>. Por otra parte, aunque no se puede demostrar empíricamente que el transporte sea decisivo para el desarrollo regional, una alteración en la oferta del mismo -incrementando la accesibilidad o disminuyendo los costes- puede desencadenar efectos más o menos negativos en una región, dependiendo de la existencia o inexistencia de otros factores<sup>53</sup>.

Para concluir este apartado, señalaremos unas cuestiones fundamentales referidas a las relaciones existentes entre transporte y economía -y en particular, desarrollo regional- avaladas por la prolija producción científica existente al respecto:

- Las infraestructuras ejercen, durante el período de construcción, un efecto de *arrastre* a nivel de la economía nacional mediante el efecto multiplicador, por lo que en épocas de crisis se convierten en instrumentos de política anticíclica, muy útiles para acelerar el proceso de relanzamiento de la economía<sup>54</sup>. A esto hay que añadir las rentas generadas por dicho efecto

---

<sup>52</sup> DE RUS MENDOZA, Ginés: “El sistema de transportes español en el marco de la CE”, *Papeles de Economía Española*, nº51, 1992.

<sup>53</sup> Véase: ESTEBAN ALONSO, F.: “La política del transporte y los impactos de las inversiones en infraestructura en el desarrollo regional”, Asociación Española de Ciencia Regional, IV Reunión Anual, Sevilla, 1978.

El autor así lo ha observado, basándose en un grupo de métodos y modelos que han sido utilizados para estimar los efectos (positivos y negativos) de las infraestructuras de transporte en el desarrollo regional. Para llegar a su conclusión, repasa diversos métodos que tratan de medir los efectos estructurantes de las infraestructuras de transporte, como el análisis comparativo temporal aplicado por el Instituto de Estudios Económicos de Lyon a la construcción de la autopista del valle del Ródano; el análisis comparativo espacial aplicado por el Instituto de Investigaciones Económicas de Munich al objeto de evaluar los efectos de la construcción de una vía navegable interior; o el modelo de la teoría de las áreas de mercado, aplicado en el estudio del efecto de la creación de un puente entre Bristol y New Port en 1966.

<sup>54</sup> Respecto a esta cuestión, véase: COMISIÓN EUROPEA: *Libro Blanco: Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo, 1994.

La propia Comisión, en el citado *Libro Blanco*, destacaba la importancia crucial de  
(continúa...)

multiplicador en los restantes sectores productivos.

- Numerosos estudios empíricos ponen de relieve la estrecha correlación existente entre las inversiones públicas en infraestructuras de transporte y la productividad del sector privado<sup>55</sup>. De igual modo, se ha comprobado que las citadas infraestructuras contribuyen de forma positiva a la disminución de los costes de producción, mejorando consiguientemente las condiciones de competitividad y la creación de empleo, sobre todo durante la fase de ejecución de las obras<sup>56</sup>.
- Entre transporte y crecimiento económico se puede decir que existe una relación de simultaneidad, dado que llega un momento en que este último, para no resultar ahogado, ejerce presión para que se desarrolle aquél.
- La inversión en redes de transporte se configura como una condición<sup>57</sup> para el crecimiento económico de un área determinada, pero por sí misma no es capaz de generarlo, hay que contar con otros factores y con el potencial

---

<sup>54</sup>(...continuación)

las infraestructuras para la recuperación de la economía europea, por sus efectos sobre el crecimiento y el empleo, hasta el punto de que recomendaba a los Estados miembros que antepusieran la reducción de los gastos corrientes a los posibles recortes en la inversión pública.

<sup>55</sup> Según el *Plan Director de Infraestructuras (PDI) 1993-2007*, la elasticidad de la productividad/inversión o stock de capital público en España es de 0,23, y en el caso de las inversiones en infraestructuras de transporte, de 0,18 (para las carreteras el valor es 0,16), lo cual indica que un aumento de la inversión en dichas infraestructuras del 100 por 100 provocaría un incremento de la producción del sector privado del 18 por 100. En otros países estas cifras son incluso superiores, llegando la elasticidad a sobrepasar el valor de 0,30.

Véase: MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE: *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, Madrid, 1994.

<sup>56</sup> El PDI destaca asimismo que el impacto de la inversión pública sobre la productividad y, en definitiva, sobre la competitividad de la economía española, procede fundamentalmente de la inversión en infraestructuras de transporte.

<sup>57</sup> La carencia de esta condición origina cuellos de botella en la economía de la zona que la sufre, incrementándose los costes de producción con la consiguiente merma de sus niveles de competitividad.



adecuado. La mayoría de los estudios científicos avalan esta afirmación<sup>58</sup>. A la citada aseveración, añadimos la siguiente: “podría afirmarse que hasta el momento no existe una teoría unánimemente reconocida que sirva para explicar, con cierto rigor científico, la relación existente entre el transporte y el desarrollo regional, por lo que cada caso concreto debe ser objeto de un análisis específico en el que se tengan en consideración las características y circunstancias peculiares del mismo”<sup>59</sup>.

- Aunque las inversiones en infraestructuras de transporte no garantizan por sí solas que una política de desarrollo regional sea exitosa, sin embargo constituyen un instrumento importante de cohesión económica y social y de vertebración territorial, contribuyendo eficazmente a integrar el espacio y a dotarlo de accesibilidad.

Ahora bien, aunque las actuaciones tendentes a mejorar el sistema de transporte de una región menos desarrollada generalmente contribuyen de forma positiva en su capacidad de atracción de inversiones<sup>60</sup>, sin embargo se han registrado casos de proyectos de infraestructura de transporte que han provocado el efecto contrario, al facilitar a las empresas de las regiones más desarrolladas la provisión directa de bienes y servicios a las menos favorecidas. En estas circunstancias, las posibilidades de desarrollo endógeno de regiones más atrasadas resultan obstaculizadas. Este fue el caso del Mezzogiorno, que resultó afectado negativamente por la mejora en los transportes que tuvo lugar (entre el norte y el sur de Italia) en la

---

<sup>58</sup> Entre las aportaciones que confirman que el transporte es condición necesaria para el desarrollo, pero no suficiente, destacamos: SHEFER, David y SHEFER, Daniel: “Transport infrastructure investments and regional development literature review”, en: Rietveld, P. y Shefer, D. (Eds): *Regional development in an age of structural economic change*, Ashgate, Aldershot, 1999, págs. 151-179.

Los autores llegan a la citada conclusión tras examinar el papel de algunos proyectos de infraestructura de transporte en Europa, como el Túnel del Canal o determinadas carreteras de circunvalación en Londres y Amsterdam.

<sup>59</sup> IZQUIERDO, R. y MENÉNDEZ, J.M., *op. cit.*, pág. 22.

<sup>60</sup> En la medida en que facilitan el acceso a los factores productivos y a los mercados de salida de la producción, a la vez que favorecen los viajes de negocios.

década de los cincuenta, mejora que, lejos de provocar los efectos esperados, contribuyó a acelerar la desindustrialización del sur<sup>61</sup>.

### **I.3.3. La financiación de las infraestructuras de transporte**

Atendiendo a las fuentes de los fondos, se distinguen cuatro modelos de financiación<sup>62</sup>, que han ido surgiendo a tenor de las diferentes situaciones económicas, políticas y sociales por las que han ido pasando los Estados a lo largo del tiempo:

#### *I.3.3.1. La financiación pública*

Tradicionalmente, ha sido la financiación pública, mediante las consignaciones presupuestarias de las diversas Administraciones Públicas, la que ha venido financiando la construcción y conservación de las vías de comunicación, lo cual no es de extrañar en absoluto, dado que la titularidad de las infraestructuras corresponde al Estado. Es ésta, precisamente, la razón fundamental por la cual el sector público se erige como el principal -y en la mayor parte de las ocasiones, exclusivo- centro de gasto que asume el coste de la inversión en infraestructuras.

---

<sup>61</sup> Véase: BRAUNERHJELM, Pontus; FAINI, Riccardo; NORMAN, Victor; RUANE, Frances y SEABRIGHT, Paul: *Integration and the regions of Europe: how the right policies can prevent polarization*, Centre for Economic Policy Research, Londres, 2000.

<sup>62</sup> Véase: IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, R.: “La financiación de infraestructuras de transporte”, *Información Comercial española*, nº659, julio 1988; artículo basado en un estudio realizado por el autor para SEOPAN.

- *La financiación de las infraestructuras de transporte*, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, 1992.

- *Gestión y financiación de las infraestructuras del transporte terrestre*, Asociación Española de la Carretera, Madrid, 1997.

La importancia de las Entidades Territoriales en la financiación de infraestructuras ha ido adquiriendo cada vez mayor significación a medida que se ha acelerado el proceso de descentralización administrativa. Las Administraciones Territoriales contribuyen, pues, con sus propios presupuestos, a la financiación de inversiones en proyectos de transporte de ámbito regional o local, a través de sistemas financieros similares a los utilizados por la Administración Central.

Junto a las aportaciones de las distintas Administraciones Públicas aparecen otras fórmulas para la financiación de infraestructuras de transporte que, si bien no proceden directamente de los presupuestos públicos, sí se pueden asimilar, sin embargo, a la modalidad de financiación pública (como el recurso a los mercados de capitales, la emisión de Deuda Pública y el arrendamiento financiero, entre otras).

#### *1.3.3.2. La financiación privada*

En algunos países, tanto en los comienzos del ferrocarril como en el desarrollo de las autopistas, la iniciativa privada ha intervenido directamente en la gestión y explotación de algunas infraestructuras de transporte a instancias de los propios Estados. Esta participación del sector privado tiene lugar gracias a los sistemas de gestión indirecta establecidos en las diversas legislaciones nacionales, como el régimen de concesión administrativa. El régimen de peaje, aunque puede aplicarse a infraestructuras explotadas directamente por las Administraciones Públicas, en general se aplica a los sistemas concesionales otorgados a las empresas privadas que se encargan de su financiación.

La participación de la iniciativa privada en la financiación de infraestructuras conlleva una apertura a los mercados nacionales e internacionales de capitales que requiere, en la mayoría de casos, la garantía o el aval del Estado, con lo cual éste interviene en cierta medida en la financiación del proyecto, pudiendo considerarse

este sistema como un modelo de financiación mixta. Así como en Europa la intervención de la iniciativa privada ha requerido la garantía del Estado en la mayor parte de los proyectos, en Estados Unidos es corriente que empresarios, banqueros y diversas organizaciones privadas promuevan y financien grandes proyectos de transporte con recursos propios o ajenos, sin garantía estatal alguna. No obstante, hay que destacar que, al menos en Europa, pocas infraestructuras de transporte ofrecen una rentabilidad financiera adecuada *a priori* que haga atractiva la participación del sector privado por sí solo, sin ningún tipo de ayuda por parte del Estado. Además, hay que contar con los elevados riesgos -financieros, técnicos y políticos- que revisten los grandes proyectos de transporte, riesgos derivados de una serie de factores, tales como: los elevados gastos que son necesarios para la puesta en marcha de los proyectos; las dificultades administrativas impuestas por el sector público, que recortan flexibilidad al sistema; el largo período de construcción que requieren; las altas cargas financieras que provocan, sobre todo durante los primeros años de explotación; etc. Como consecuencia de los elevados riesgos y la incertidumbre que entrañan estos proyectos, es lógico que las instituciones financieras implicadas exijan una serie de garantías a los Estados o a los promotores.

#### *I.3.3.3. Cofinanciación de organismos supranacionales*

En este apartado se incluyen aquellas ayudas o subvenciones que otorgan las diversas instituciones supranacionales (como la Unión Europea), y que configuran un sistema de financiación compartida con los propios Estados. Dentro de esta categoría no se adscriben los créditos concedidos por los organismos supranacionales -como el Banco Mundial o el Banco Europeo de Inversiones- a los gobiernos o a las empresas para la financiación de proyectos de transporte, pues estos créditos forman parte de los sistemas de financiación pública o privada comentados con anterioridad.

En el caso concreto de la UE hay que destacar dos importantes instrumentos,

con cargo a los cuales se otorgan subvenciones no reembolsables para la cofinanciación de infraestructuras: el FEDER y el Fondo de Cohesión. La participación de estos medios financieros en el ámbito del transporte se realiza con el objetivo general de consolidar una red de interés comunitario que canalice el creciente tráfico internacional, haciendo más seguro y fluido el tráfico de personas y mercancías y que contribuya a alcanzar los objetivos de la Política Regional Comunitaria, en los términos que se expondrán en el capítulo II.

#### I.3.3.4. *Financiación mixta*

Los sistemas de financiación pública y privada no son excluyentes entre sí, sino que por el contrario se trata de modelos complementarios que pueden unir sus recursos para dotar de unas infraestructuras adecuadas a los sistemas económicos, ante las exigencias de la demanda. El sistema de financiación mixta<sup>63</sup>, por lo tanto, compatibiliza dos intereses: el de bienestar social y prestación de un servicio público, por parte de las administraciones Públicas, y el de rentabilidad financiera de la inversión, por lo que respecta a la iniciativa privada.

Como es sabido, problemas de muy diversa naturaleza ponen de manifiesto las dificultades que presenta la realización de los grandes proyectos de obras públicas, dificultades que hacen poco atractiva la participación de la iniciativa privada (promotores, constructores, concesionarios, instituciones bancarias, etc.). Por otro lado, son pocos los proyectos de nueva creación que, con las tasas de rentabilidad que exige el capital-riesgo y las garantías y coberturas de riesgo que se establecen, pueden

---

<sup>63</sup> Un tratamiento más amplio de esta modalidad de financiación se encuentra en IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, R.: “Modos de financiación de infraestructuras con participación de la iniciativa privada”, *Papeles de la Fundación Para el Análisis y los Estudios Sociales*, nº52, 1999.

Asimismo, en ABAD ZORRILLA, José Antonio: “La financiación y la gestión público-privada de infraestructuras”, *ICE*, nº757, octubre 1996, págs. 41-52.

realizarse con criterios estrictamente financieros.

Abundan, sin embargo, los casos de proyectos demandados por la sociedad y que, pese a presentar rentabilidad económica y social, no pueden llevarse a cabo por carecer de una rentabilidad financiera suficiente que atraiga la participación de la iniciativa privada. Es en estas situaciones donde encuentran su razón de ser los sistemas de financiación mixta, sistemas en los que participan tanto Entidades Públicas como privadas, compartiendo riesgos y beneficios. En estos casos se trata de adoptar modelos financieros de participación o Asociación Público-Privada, que compatibilicen los objetivos socioeconómicos perseguidos por el Sector Público con los estrictamente financieros de la iniciativa privada. En este contexto, las Administraciones Públicas deben aportar una serie de contribuciones, como subvenciones a la inversión, anticipos reintegrables, garantías de tráfico o de consumo, cesión de terrenos, u otras ayudas, que tendrán la condición de compensaciones por los beneficios sociales o económicos que obtienen, permitiendo así que los promotores que participan en la financiación del proyecto alcancen una adecuada tasa de rentabilidad.

## **I.4. EL TRANSPORTE TERRESTRE: EL FERROCARRIL Y LA CARRETERA**

### **I.4.1. El transporte por ferrocarril**

#### *I.4.1.1. Ventajas y limitaciones*

Comenzaremos con una cita que concentra en pocas líneas la definición y la importancia de este modo de transporte: “Hoy definiríamos el tren como un vehículo múltiple, movido por medios mecánicos, que circula por una vía especialmente realizada para él. Este tipo de vehículo ha hecho más por la transformación del

mundo y de la humanidad que cualquier otro medio de transporte<sup>64</sup>. Puede admitirse que esta afirmación atribuye al ferrocarril un papel de primer orden en el proceso de cambio y modernización de las sociedades. Partiendo de esta idea, resulta ineludible comentar algunas cuestiones relacionadas con este modo de transporte, centradas básicamente en sus ventajas e inconvenientes con respecto a la carretera.

La primera cuestión se centra en el hecho de que el transporte por ferrocarril se asienta sobre unas redes de infraestructuras -las vías férreas- de muy alto coste y de larga vida útil<sup>65</sup>. Pero esta doble característica la comparte con la carretera, por lo que buscaremos otras -concernientes a los aspectos técnicos de su soporte básico- que lo caractericen y diferencien de la carretera, y que resumimos en el **recuadro I.2**.

Un aspecto fundamental en el estudio de cualquier modo de transporte es el de su efecto sobre el medio ambiente. Precisamente este aspecto va a poner al ferrocarril en una situación favorable frente a la carretera debido a que, en general, su impacto ambiental es menos agresivo. Existen diversos matices que lo ponen de manifiesto. Así, factores como la ocupación del suelo, la contaminación acústica, la modificación de la red de drenaje, la frontera física y la muerte de animales por arrollamiento son claramente favorables al ferrocarril. En otros factores, como el impacto paisajístico y el movimiento de tierras, éste cede posiciones y comparte con la carretera el mismo nivel de influencia en el deterioro del medio. Sin embargo, existen dos aspectos donde esta última se encuentra en situación ventajosa: el trazado -ya que en pendientes, radios de curvas y transiciones resulta más exigente y rígido el trazado ferroviario y, por el contrario, la carretera se adapta con más facilidad al

---

<sup>64</sup> HAMILTON ELLIS, C.: *Trenes. Una Historia Ilustrada*, Raíces, Madrid, 1983.

<sup>65</sup> En el caso del transporte por ferrocarril, la planta fija viene dada por las vías férreas y las estaciones, mientras que la planta móvil la constituyen los trenes. La planta fija es, por lo tanto, todo lo que puede llamarse infraestructura de transporte.

terreno- y las vibraciones, que afectan en mayor medida al tren<sup>66</sup>.

**RECUADRO I.2.**

**Aspectos técnicos del ferrocarril: ventajas e inconvenientes.**

Las principales características que hacen del ferrocarril un modo distinto y particular de medio de comunicación radican, precisamente, en su soporte básico. La vía férrea influye decisivamente tanto en las grandes ventajas como en los inconvenientes del ferrocarril como medio de transporte, debido a dos de los aspectos esenciales del sistema ferroviario:

- El bajo rozamiento de metal sobre metal (es decir, de la rueda sobre la vía).
- El mantenimiento de una trayectoria precisa, definida, que implica que la marcha de los trenes disfrute de tan sólo un grado de libertad.

La característica de bajo rozamiento otorga al ferrocarril la gran ventaja que presenta frente a otros medios alternativos de transporte: permite el transporte de grandes cargas (decenas de miles de toneladas) con un consumo de energía moderado y con potencias relativamente reducidas. Esto es posible como consecuencia del ya aludido bajo rozamiento de metal sobre metal, que permite que la resistencia a la rodadura sea inferior a 3Kg por Tn remolcada. Esta propiedad de rodadura fácil es causante, como se puede observar, del gran punto fuerte del ferrocarril, que hace que ocupe una posición ventajosa frente a otros modos, en ciertos tipos de transporte. Frente a esto, esa misma característica exige unas distancias de frenado que se incrementan acusadamente con la velocidad, lo cual conlleva una serie de obligaciones: extremar las precauciones (en el sistema de frenado y en la señalización) y limitar la inclinación de las pendientes y las rampas, sobre todo en los tramos destinados a tráficos pesados.

La segunda característica, la permanencia de una trayectoria definida, es también origen tanto de ventajas como de limitaciones. Entre las ventajas, se pueden destacar cuatro como principales.

**(Continúa)**

<sup>66</sup> Estos aspectos relacionados con la cuestión se pusieron de manifiesto en las intervenciones del seminario: "Nuevas Líneas de Alta Velocidad y Medio Ambiente: Una Visión Integrada", celebrado entre el 17 y el 20 de abril de 1990 y organizado por la Fundación de los Ferrocarriles Españoles en colaboración con la D.G. de Infraestructuras del Ministerio de Transporte, el MOPU, la C.A. de Madrid y ADENEX.

Respecto a los factores de impacto ambiental que hacen preferible al ferrocarril, se pusieron en dicho seminario ciertos datos, tres de los cuales expresamos a continuación: 1º, la sección de una vía doble electrificada (13,70 m) equivale a una autopista de seis carriles -tres a cada lado-, lo que supone una anchura de 37,50 m.; 2º, el ruido ferroviario es entre 5 y 10 dB menor que el de la carretera, en igualdad de tráfico; y 3º, los coeficientes de escorrentía se incrementan menos en las infraestructuras ferroviarias.



**RECUADRO I.2. (Continuación)**

En primer lugar, la capacidad para el transporte tanto de personas como de mercancías y en función del espacio ocupado y la energía consumida, es superior en el ferrocarril que en la carretera y en el transporte aéreo. Esta situación favorable deriva de la mencionada existencia de una trayectoria precisa, que a su vez permite un aprovechamiento de la plataforma con economía de espacio y con gálibos reducidos. En segundo lugar, se puede afirmar que a velocidades muy altas se mantienen también altos los niveles de seguridad. Como tercera ventaja diremos que se facilitan los procesos de automatización, lo que permite ampliar las posibilidades de utilizar las técnicas informáticas. En cuarto y último lugar, el que la plataforma ferroviaria sea independiente evita los problemas derivados de la congestión, sobre todo en los accesos a las grandes ciudades, lo cual posibilita, en los corredores urbanos congestionados, un transporte regular y puntual.

En definitiva, en corredores con fuerte demanda el transporte por ferrocarril resulta potenciado en relación con otros modos alternativos, debido a su capacidad en el transporte de viajeros, a las altas velocidades que se pueden alcanzar y a la buena accesibilidad a los centros urbanos.

Ahora bien, el mantener una trayectoria definida es también fuente de limitaciones. En situaciones donde las ventajas mencionadas no son tan valoradas como la accesibilidad del usuario al medio de transporte, es cuando se manifiesta con claridad la rigidez de la vía. Así, en casos tales como zonas poco densas, transporte de mercancías de escaso volumen y peso y en situaciones en que se encuentren muy dispersos los orígenes y los destinos, el ferrocarril resulta menos adecuado\*.

-----

\* Véase: ALIAS, Jean y VALDÉS, Antonio: *La Vía del Ferrocarril*, Bellisco, Madrid, 1990. Esta obra contempla extensamente la tecnología de la vía férrea. Para profundizar en el conocimiento de la técnica del ferrocarril, consúltese: GARCÍA DIEZ de VILLEGAS, José M. y RODRÍGUEZ BUGARIN, Miguel: *Desvíos ferroviarios*, Ed. Ingeniería cántabra S.A., Santander, 1995.

En lo que concierne al consumo de energía, en general, todo apunta a que es preferible el ferrocarril debido, entre otras, a la ventaja que tiene este modo de poder utilizar fácilmente la energía eléctrica, menos contaminante que el petróleo. Aunque se le atribuye un menor consumo energético, hay que destacar sin embargo la existencia de ciertas dificultades en la comparación en cuanto al consumo de

energía<sup>67</sup>. No obstante, aunque no se puede cuantificar con facilidad, desde la perspectiva del consumo energético el ferrocarril tiene ventaja sobre la carretera.

Otra ventaja atribuible al ferrocarril se encuentra en el papel que juega en la salvaguardia de la seguridad global del sistema de transportes, tal como destacan ALIAS y VALDÉS<sup>68</sup> en dos aspectos: “Por un lado en cuanto a su función en el transporte de mercancías peligrosas, en el cual la participación de la carretera debe limitarse al mínimo imprescindible y en este sentido se están orientando las normas internacionales. Por otro, en los accidentes mortales que se producen en la carretera, los vehículos pesados están implicados en notable proporción, lo cual es una indicación de que cualquier transferencia de transporte de mercancías desde la carretera al ferrocarril podría reducir los niveles de peligrosidad en el conjunto del transporte.” Se trata, como se desprende de la cita, de dos funciones de enorme importancia que deberían ser especialmente consideradas por las autoridades económicas la hora de planificar el sistema de transportes de cualquier territorio.

En definitiva, todo parece advertir que este modo de transporte reúne unas características ventajosas, que RAHN<sup>69</sup> denomina “ventajas tradicionales” del

---

<sup>67</sup> ALIAS, J. y VALDÉS, A. (*op. cit.*, pág. 11), lo expresan en los siguientes términos: “La dificultad estriba en el importante papel que juega el grado de ocupación de los trenes, que en el ferrocarril es difícil de optimizar, por la propia rigidez del medio. Las cifras que normalmente se dan corresponden a situaciones teóricas de ocupación que pocas veces se presentan en la realidad. También son inciertos los niveles de ocupación en los vehículos privados o públicos que transportan viajeros por carretera. Por consiguiente, como intervienen parámetros no bien determinados, en relación con la ocupación de los vehículos, la fiabilidad de las comparaciones medias entre el consumo de energía por unidad transportada por ferrocarril y por carretera es dudosa. Sin embargo, en condiciones de plena ocupación en general tiene ventaja el ferrocarril, y estas condiciones pueden en parte conseguirse en situaciones de dificultad energética”.

<sup>68</sup> ALIAS, J. y VALDÉS, A., *op. cit.*, pág.15.

<sup>69</sup> RAHN, Theo: “El ferrocarril y la tecnología de alta velocidad. Compatibilidad de sistemas”, *Situación*, 3/4, 1993.

ferrocarril, y que exponemos a continuación, a modo de resumen de lo dicho con anterioridad: mayor economía en el aprovechamiento de los espacios viarios; menor consumo específico de energía; un impacto más reducido sobre el medio ambiente (reducción de las emisiones de ruido y contaminación); mayor nivel de seguridad.

Estas ventajas se agregan al hecho de que las redes de comunicaciones por carretera y aéreas, que han competido exitosamente en los mercados de transporte, no podrán seguir expandiéndose de manera ilimitada. Todo esto nos permite comprender que, tanto los poderes públicos como las empresas relacionadas con el tráfico ferroviario estén destinando esfuerzos para desarrollar las posiciones de este medio: en este punto tiene mucho que decir la alta velocidad ferroviaria, a la que nos referimos en el siguiente apartado.

#### *I.4.1.2. La alta velocidad ferroviaria*

Tras esta visión genérica en torno al ferrocarril tradicional y su importancia, pasamos a centrarnos en el concepto de **alta velocidad** tal y como se entiende hoy día<sup>70</sup>, concepto que vino a dotar de una nueva dimensión al mundo del transporte sobre vías férreas. La raíz de la alta velocidad ferroviaria se halla en el perseguido objetivo de incrementar las velocidades punta y comercial. Ese deseo llevó a que algunos países desarrollaran sistemas experimentales de alta velocidad, para lo cual se vieron obligados a diseñar nuevos vehículos y a adaptar sus trazados ferroviarios, agregándoles nuevas líneas, ya que la mayor parte de la infraestructura viaria se había construido en el s. XIX y no admitía velocidades superiores a los 200 km/h.

El país pionero de esta nueva generación de ferrocarriles fue Japón: en 1964

---

<sup>70</sup> A principios del siglo XX se había logrado una “alta velocidad” de 213 km/h, pero en condiciones precarias de vía y vehículo.

dispuso una línea de viajeros que se podía cubrir a una velocidad de 210 km/h. Ese primer trayecto fue el origen de toda una malla por la que en la actualidad circulan los trenes “shinkansen”.

Se puede hablar de alta velocidad en dos situaciones: en trayectos desarrollados para ese efecto a partir de redes existentes y en trayectos de nuevos diseño y construcción, exclusivos para trenes de alta velocidad. Aunque por los primeros se pueden alcanzar altas velocidades -en torno a los 225 km/h, aproximadamente- circular a una velocidad superior obliga a modificar sustancialmente elementos de la vía férrea y del material rodante.

Efectivamente, los ferrocarriles de alta velocidad, aunque mantienen los principios básicos del ferrocarril (la adherencia rueda-carril y el mantenimiento de la trayectoria lineal, con un sólo grado de libertad), no dejan por eso de revolucionar en gran medida la técnica ferroviaria tradicional. Hablar de una auténtica tecnología de alta velocidad, generalmente implica hablar de velocidades comprendidas entre los 250 y los 350 km/h y, menos comúnmente, de velocidades superiores (en torno a los 400 km/h)<sup>71</sup>. Es más, los diversos ensayos realizados han demostrado que se pueden lograr los 500 km/h sin mermar los niveles de seguridad y estabilidad. Sin embargo, estas últimas velocidades se pueden alcanzar en condiciones muy puntuales, ya que las ganancias de tiempo no justifican el cuantioso incremento de costes que es necesario: las resistencias al avance hacen que la potencia de tracción necesaria crezca aproximadamente con el cubo de la velocidad.

---

<sup>71</sup> El 1 de mayo de 1988 se bate un récord histórico: el prototipo experimental ICE (Intercity-Express), que fue inaugurado en 1991 por los ferrocarriles federales alemanes, alcanzó los 406 km/h, logrando así rebasar por vez primera la marca de los 400 km/h.

El 18 de mayo de 1990 el TGV Atlantique, de la SNCF, alcanzó un récord mundial de 515,3 km/h gracias, entre otros aspectos, a su aerodinámico diseño, que logró reducir en un 10 por 100 la resistencia del aire.

Si el ferrocarril ha hecho un continuo esfuerzo para aumentar las velocidades medias, ha sido para satisfacer la demanda de viajeros, y a ese fin va orientada la alta velocidad. Y no es que los intentos por ganar velocidad sean patrimonio exclusivo del transporte de viajeros; también interesan en el caso de las mercancías. Sin embargo, en el transporte de estas últimas tiene primacía el coste sobre el tiempo, entre otras cosas porque el tiempo de viaje en tren supone sólo una pequeña proporción (con frecuencia no superior al 20 por 100) del plazo total de transporte, mientras que en el caso de los viajeros, el tiempo de permanencia en el medio principal -en este caso, el tren- significa una parte muy importante del tiempo total.

Para los usuarios que tienen las mismas posibilidades de acceder a los tres modos alternativos -tren, carretera y avión- que pueden cubrir el servicio de transporte, dentro de un continente, en corredores interurbanos de longitud media o larga, los aspectos o factores que van a determinar el decantarse por uno de ellos serán el tiempo de viaje total (desde el origen al destino) y el coste. También valorarán otros parámetros -la seguridad, la comodidad, la frecuencia, etc.-, pero en segundo término. En esta situación, tal y como se ha descrito, el ferrocarril de alta velocidad se alza como un medio apropiado para competir con los otros modos.

La sustancial reducción de velocidades que se puede alcanzar con la tecnología de alta velocidad ha permitido una mayor penetración del ferrocarril en el mercado de transporte, en tramos en los que ya está en clara competencia con otros modos, y además amplía notoriamente las longitudes de recorrido para las cuales el tren puede ser preferible al avión, medio que venía siendo predominante hasta ahora, con gran diferencia. Esto lo entendemos mejor si nos remitimos al concepto de “velocidad competitiva” -trayecto dividido entre el tiempo de viaje en tren- que, dependiendo de la longitud del trayecto, el tren necesitaría para alcanzar los mismos tiempos de desplazamiento puerta a puerta que el avión y el automóvil. Pues bien, con el aumento de la velocidad, crece significativamente el área de las distancias

competitivas para el ferrocarril, o lo que es lo mismo, cuanto mayor sea la parte de trayecto recorrido a alta velocidad, mayor será la ventaja.

La alta velocidad ferroviaria, a la luz de estas consideraciones, se manifiesta como una modalidad de transporte susceptible de restar cuota de mercado a los otros modos que hasta ahora han venido mostrando una clara primacía sobre el ferrocarril tradicional, en determinados trayectos. Esta afirmación se traduce en la evidente concepción de la alta velocidad como una alternativa de transporte potencialmente competitiva, frente a la carretera y el transporte aéreo.

#### *I.4.1.3. Participación del ferrocarril en el transporte de viajeros y de mercancías*

Pasemos a continuación a ver cuál es la posición del ferrocarril, en general, en los tráficos interior e internacional, tanto de viajeros como de mercancías. En el transporte interior de viajeros, es conocida la sustancial participación que el tren mantuvo hasta principios de los cincuenta. Dicha participación fue disminuyendo gradualmente al tiempo que se iban desarrollando el transporte aéreo y la motorización, a nivel mundial. Tanto es así, que en la década de los ochenta había descendido a niveles inferiores al 10 por 100 en la mayor parte de los países occidentales, mientras que en el año 1950 se situaba entre el 40 y el 50 por 100 en países como España, Alemania y Francia.

En palabras de ALIAS y VALDÉS<sup>72</sup>: “Estos índices de participación en el conjunto de los sistemas de transportes nacionales, no reflejan, sin embargo, la verdadera posibilidad actual del ferrocarril en situaciones en que sea posible poner en juego sus más importantes resortes potenciales: capacidad, velocidad e independencia de otros modos”. Esta cita nos obliga a matizar que en determinados

---

<sup>72</sup> ALIAS, J. y VALDÉS, A., *op. cit.*, pág. 12.

corredores el tren ha resultado ser líder indiscutible; nos estamos refiriendo a dos tipos de segmentos de transporte:

1. Por un lado, los grandes corredores interurbanos para distancias comprendidas entre los 200 y los 800 kilómetros, aproximadamente. Es el caso, por ejemplo, del TGV Sur Este, que recorre el trayecto París-Lyon y que a la altura de 1984 absorbía el 56 por 100 de todo el tránsito de pasajeros entre ambas ciudades. A ese éxito han contribuido la saturación del transporte aéreo, la limitación de la velocidad a que está sometido el transporte por carretera y las posibilidades del tren de alcanzar velocidades elevadas. Precisamente, en este segmento de transporte el tren de gran velocidad tiene su razón de ser.

2. Por otro lado, el tren es líder en el transporte suburbano y metropolitano en los accesos a importantes áreas urbanas, esto es, aquellas que tienen en torno a un millón de habitantes, como mínimo. Es característico que estos corredores estén frecuentados por altos porcentajes de viajeros que realizan desplazamientos residencia-lugar de trabajo (*commuters*) y que estén afectados de densos usos de suelo. En estas circunstancias, el ferrocarril coadyuva favorablemente a la solución de los problemas de congestión en horas punta.

En lo que concierne al transporte internacional de viajeros, según modos de transporte, el ferrocarril queda totalmente relegado a un tercer plano, tras la carretera y el transporte aéreo, aunque la llegada de la *alta velocidad ferroviaria* al escenario de los desplazamientos internacionales de personas, puede hacer ganar cuota de mercado al ferrocarril y alterar, por lo tanto, la participación de cada uno de los modos señalados.

Respecto al transporte de mercancías, la situación es similar: en términos interiores, la distribución entre los dos modos (carretera y ferrocarril) evidencia que

la carretera se sitúa por encima del transporte ferroviario. En términos internacionales, también, aunque en este caso estos dos modos son superados notoriamente por el transporte marítimo.

No es extraño que estos últimos datos susciten curiosidad, dado que el ferrocarril surgió esencialmente al objeto de transportar mercancías, aprovechándose de su capacidad para transmitir al terreno grandes cargas. Sin embargo, el transporte ferroviario se muestra rígido en determinadas circunstancias, tales como el requerimiento de un plazo de transporte -de puerta a puerta- mínimo o la existencia de orígenes y destinos muy dispersos, situaciones estas que imponen una gran limitación a este medio.

A lo largo de la historia y hasta los años cincuenta, el ferrocarril en Europa participó de manera muy importante en los mercados nacionales de mercancías. Pero, al igual que hemos señalado en el caso de los movimientos de viajeros, la carretera fue ganando cuota y arrebatando al tren la presencia que venía ostentando en el sistema de transportes, medida en términos de toneladas por kilómetro transportadas. Sin embargo, el tren se muestra líder en los casos de transporte de mercancías de grandes pesos y volúmenes, orígenes y destinos concentrados y con fácil accesibilidad a este medio.

## **I.4.2. El transporte por carretera**

### *I.4.2.1. Las infraestructuras de carreteras y autopistas*

Las infraestructuras de carreteras (carreteras, puentes, túneles, parques de estacionamiento...) constituyen la instalación o planta fija por la que discurren las unidades móviles (coches, camiones, etc.) en un proceso de transporte. Dichas infraestructuras poseen cuatro características que, por otra parte, son comunes a



cualquier tipo de infraestructura de transporte:

La primera es que son sumamente costosas. A esto se une, como segunda característica, el hecho de que su duración es excepcionalmente larga: aún están en uso las calzadas romanas. En otras industrias suele resultar económico prolongar la vida de la planta fija mediante un mantenimiento regular, pero no indefinidamente, pues al final acaba por ser más barato sustituir la instalación. Sin embargo, gran parte de la planta fija del transporte por carretera puede conservarse todo el tiempo que sea necesario.

La tercera indica que las carreteras tienen pocos usos alternativos. Una cuestión importante referida a los activos fijos, es la de si pueden ser transferidos a otros usos en el momento en que dejan de necesitarse en su primitivo uso. Con las carreteras, la respuesta es frecuentemente negativa. Los caminos rurales no pueden ser devueltos a la agricultura, porque el hacerlo costaría más que su valor. A las vías urbanas apenas se les pueden dar otros usos, salvo el de estacionamientos, ocasionalmente<sup>73</sup>. La cuarta y última se refiere al hecho de que la planta fija ofrece economías de escala, pero siempre hay un límite superior: cuatro carriles de tráfico implican una capacidad más barata por kilómetro-vehículo que dos carriles; seis carriles, más barata que cuatro, y así sucesivamente. Pero llega un momento en que las dificultades de entramado y los problemas generados en los puntos de acceso, ponen de manifiesto las deseconomías del gran tamaño.

Una modalidad especial de carretera, por sus características específicas, la

---

<sup>73</sup> Esta característica es claramente patente en el caso de las infraestructuras ferroviarias: a veces los ferrocarriles se han convertido en carreteras, y las estaciones de trenes en casas, pero a la gran parte de los ferrocarriles en desuso no se le ha encontrado otra utilidad, terminando en el abandono.

constituye la **autopista**<sup>74</sup>. Por sus peculiares atributos, una autopista constituye “el máximo nivel de especialización y calidad de circulación en lo relativo a infraestructura viaria hasta ahora conocido”<sup>75</sup>. Su función social radica en garantizar el transporte masivo de los ciudadanos en medios y largos recorridos en condiciones de rapidez, seguridad, comodidad y economía. Ahora bien, las autopistas, debido a que no admiten la circulación de determinados tipos de usuarios y a que no dan acceso a las fincas colindantes, no pueden en ningún modo sustituir a las carreteras convencionales, sino que deben suplementarlas en caso necesario.

#### I.4.2.2. Aspectos económicos y sociales de las redes de carreteras

Se puede afirmar que el objeto de una red de carreteras y autopistas debe ser el de servir al desarrollo económico, social y territorial de un país o de una región. La disponibilidad de una red de carreteras adecuada en su concepción, y debidamente explotada y conservada, es una pieza clave para la competitividad productiva, tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo. A este respecto, conviene recordar la importancia que presentan las redes viarias en el proceso de localización de las actividades económicas, como ya ha sido referido con anterioridad. Por otra parte, hay que destacar que este modo desempeña un papel

---

<sup>74</sup> Resulta dificultoso precisar las diferencias existentes entre las autovías y las autopistas que se construyen en España. La *Ley de Carreteras* declara autopistas todas aquellas carreteras que cumplen los siguientes requisitos: no tienen acceso a ellas las propiedades colindantes, no cruzan a nivel ningún tipo de vía de comunicación y constan de diversas calzadas, separadas entre sí, para cada sentido de circulación. Las autovías son, por su parte, aquellas carreteras especialmente diseñadas para la circulación de automóviles que no reúnen todos los requisitos anteriores, pero que poseen calzadas separadas para cada sentido de circulación y existe en ellas una limitación de accesos a las propiedades colindantes. El trazado de las autovías suele coincidir con el de las carreteras existentes, por tanto, al no disponer de un recorrido alternativo, no se cobra un peaje y los viajeros pueden disfrutar gratuitamente de las mismas. No obstante, este hecho conduce a mantener conexiones con los terrenos colindantes, para lo que se recurre a los enlaces a doble nivel.

<sup>75</sup> PUNCEL CHORNET, Alfonso: *La autopista del Mediterráneo*, Universidad de Valencia, Valencia, 1996, pág. 73.

fundamental dentro de los sistemas de transporte multimodal y, por consiguiente, su desarrollo contribuirá a mejorar la eficiencia global del transporte.

Un indicador de la relación entre desarrollo económico y transporte por carretera lo encontramos en el considerable peso del sector en el conjunto de las economías de los países desarrollados<sup>76</sup>. Si a esta participación directa del sector añadimos otro conjunto de actividades relacionadas con la construcción de infraestructuras de carreteras, su uso y la explotación de los servicios vinculados (ingeniería civil, fabricación de vehículos, petróleo, etc.), la participación en el producto interior bruto se eleva a las primeras posiciones.

Si bien la relación entre carreteras y desarrollo económico puede ser considerada como muy importante, no es menos cierto que las infraestructuras viarias desempeñan un papel, igualmente importante, en la redistribución de la riqueza entre los diversos territorios: “Así, cuando se pretende no sólo maximizar la riqueza del país, sino que las diferencias sociales y territoriales se atenúen, la red de carreteras vuelve a jugar un papel fundamental; como condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el objetivo propuesto”<sup>77</sup>. Tal *condición necesaria* que la cita anterior atribuye a la carretera para la consecución de la equidad socio-territorial, constituye asimismo una premisa en la tesis defendida por BIEHL sobre el potencial de desarrollo regional, respecto al cual sostiene, como ya hemos comentado bajo un epígrafe anterior, que surge de la combinación de cuatro factores (localización, aglomeración y estructura de asentamientos, estructura sectorial e infraestructuras,

---

<sup>76</sup> Para hacernos una idea de la gran importancia del transporte por carretera, tomaremos como ejemplo a España, país donde circulan unos 20 millones de vehículos (siendo el 16 por 100 vehículos comerciales), que cuenta con 5.000 empresas dedicadas al transporte de viajeros y 68.000 al de mercancías, y donde el sector emplea aproximadamente a dos millones de personas.

<sup>77</sup> ZARAGOZA, Aniceto: “Las carreteras: sistema medular de transporte”, *Papeles de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*, nº 52, 1999, pág.135.

dentro de las cuales las redes viarias significan un componente primordial).

Para que se alcancen los citados efectos imputables a las carreteras, es fundamental que la planificación de las mismas compatibilice las demandas de cada sector productivo y la asignación de recursos que el escenario macroeconómico permita, con las necesidades concretas de cada ámbito territorial (supranacional, nacional, regional y local). La correcta planificación de infraestructuras de carreteras, además, incide de forma directa en tres dimensiones:

asegurar la calidad de vida de la población;

la cohesión territorial que garantice la igualdad de oportunidades a dicha población, independientemente de cuál sea su localización espacial;

el mantenimiento o ampliación del patrimonio natural o social del territorio, lo cual obliga a planificar las infraestructuras en el marco de los criterios de “desarrollo sostenible”.

En definitiva, se puede decir que las carreteras juegan un papel crucial en la economía por su contribución a los siguientes objetivos:

- Mejorar la capacidad productiva, dotando al sistema de unos mayores niveles de competitividad.
- Incrementar la eficiencia productiva de sectores estratégicos, como los transportes y la energía.
- Servir de motor directo del crecimiento económico.
- Revitalizar el sector de la construcción, el cual ejerce un considerable “arrastre” del resto de la economía.
- Redistribuir equitativamente el desarrollo económico, de forma que las regiones más deprimidas resulten beneficiadas.
- Superar la condición de perifericidad que tienen muchos territorios.

## **I.5. TRANSPORTE, CONVERGENCIA REGIONAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: SU IMPORTANCIA EN LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**

En el presente capítulo hemos abundado en los argumentos económicos que vinculan la infraestructura de transporte con la productividad, el crecimiento económico y el potencial de desarrollo regional: En concreto, ha sido destacado el impacto, en general positivo, de ese componente del capital social fijo sobre las variables citadas.

Partiendo de las formulaciones anteriores, resulta fácilmente comprensible que la búsqueda de la **convergencia regional** entre un conjunto de regiones caracterizadas por diferentes niveles de desarrollo económico, ha de contemplar, entre otros factores, la realización de inversiones que salven el desnivel existente entre unas y otras en cuanto a dotación de infraestructuras de transporte.

Aplicando la argumentación anterior a la realidad de la UE, caracterizada por la existencia de desigualdades interregionales, la consecución de la convergencia real entre las regiones comunitarias significa un elemento clave de entre los que contribuyen a garantizar las ventajas del proceso de integración. De igual modo, la planificación conducente al logro de tal objetivo tiene que tomar en consideración la importancia de las actuaciones en transporte, habida cuenta de la misma, y actuar en consecuencia. Por otra parte, dada la influencia que ejerce sobre la articulación física del territorio, el transporte se constituye en una condición necesaria para integración comercial y económica, especialmente los dos modos que constituyen el eje de nuestro estudio: la carretera y el ferrocarril.

La necesidad de unas redes viarias y ferroviarias que doten al territorio comunitario de la adecuada accesibilidad, se ha hecho más patente que nunca desde la plena entrada en funcionamiento del Mercado Único; éste es, precisamente, el

motivo fundamental por el cual se ha diseñado una política de Redes Transeuropeas de Transporte<sup>78</sup>, como se verá con más detenimiento en el capítulo II. Pero además, el transporte terrestre constituye un modo fundamental para la articulación física de una UE ampliada a nuevos Estados miembros. De la cantidad y calidad que ofrezca la dotación europea de redes de infraestructuras de carreteras, autovías, autopistas y ferrocarriles, depende en extraordinaria medida la garantía del principio fundamental de libre circulación de bienes y de personas, y, por lo tanto, el éxito del mercado interior.

Conscientes de los desequilibrios socioeconómicos existentes entre las regiones comunitarias -acrecentados tras la última incorporación de países al esquema comunitario-, se requiere el alcance de una **Cohesión Económica y Social**, reclamo que impregna todas las acciones desarrolladas en el ámbito de la UE, en los términos que se establecen en el capítulo II. Por otra parte, dado el impacto del transporte sobre el desarrollo regional y la convergencia real, entre las medidas que se adopten en el ámbito de una **Política Estructural y de Cohesión**, la inversión en infraestructura de transporte debe ocupar un lugar destacado.

El transporte es, por lo tanto, un factor fundamental para la cohesión y un cimiento básico del entramado de redes transeuropeas, necesarias para la consecución de aquélla. En este contexto, la *región* adquiere una significación especial al convertirse en la “instancia competente y protagonista de la ordenación del territorio (...)”<sup>79</sup>, una política a la cual la UE presta atención al tener en consideración la

---

<sup>78</sup> La política de *redes transeuropeas*, creada por el Tratado de Maastricht, afecta a los transportes, las telecomunicaciones y la energía. En lo referente a las implicaciones de dicha política en el sector del transporte, se abundará en el capítulo II.

<sup>79</sup> HILDENBRAND SCHEID, Andrea: *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla - Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 1996, pág. 28.

(continúa...)

dimensión territorial del desarrollo en Europa: un orden territorial armónico y equilibrado del espacio comunitario es esencial para alcanzar la cohesión económica y social. Una **política de ordenación del territorio** que, entre otros objetivos, tiene encomendada la función de articular e integrar el territorio tanto internamente como con el exterior. Para alcanzar este objetivo, el recurso a la infraestructura de transporte es ineludible.

## **I.6. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

A lo largo del desarrollo del capítulo I han ido saliendo a la luz una serie de cuestiones relacionadas con las infraestructuras en general, y con las infraestructuras de transporte en particular, que traemos a estas páginas de forma resumida. Este ejercicio permite destacar las conclusiones más relevantes alcanzadas con la revisión de la literatura sobre esta materia. Ello será de gran utilidad para la elaboración de los restantes capítulos.

Hemos indicado que la infraestructura forma parte del capital global de las diversas economías y, dado su carácter público impuro -en el sentido de la naturaleza de los bienes que proporciona-, su provisión -que es considerada como una condición previa para el desarrollo de actividades directamente productivas-, queda en gran

---

(...continuación)

Es evidente que en este orden de cosas la región ha de desempeñar uno de los principales papeles, dado que “cada vez son más las regiones que consideran como una de las expresiones más genuinas de su autonomía política su potestad en materia de desarrollo regional y ordenación del territorio para diseñar, a través de políticas propias, el modelo deseado de desarrollo territorial y económico del espacio regional.” (COM (1998) 806 final, pág. 8). No obstante, conviene matizar que es diferente la política de ordenación del territorio que se ha de ejecutar según el grado de desarrollo alcanzado por las regiones. En concreto, en las más desarrolladas cobra mayor énfasis la dimensión de ordenación (esto es, uso ahorrativo y cuidadoso del territorio, de los recursos naturales y del medio ambiente). Contrariamente, en las regiones menos desarrolladas, además del componente de ordenación, también se ha de abordar el de desarrollo, en el sentido de la reducción de los desequilibrios y estrangulamientos socioeconómicos tanto intra como interregionales.

medida a merced de las decisiones políticas adoptadas por los Gobiernos competentes.

Está generalmente admitido por la literatura económica que las infraestructuras ejercen un considerable impacto sobre la economía, tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta. Así, desde el prisma de la demanda, o a corto plazo, si bien no hay acuerdo entre los autores sobre sus efectos favorables, por lo general se admite que su construcción incrementa la producción y la creación de empleo, con la lógica reactivación del conjunto del sistema. Por el lado de la oferta -o a largo plazo-, las infraestructuras afectan a la productividad y la competitividad empresarial.

Precisamente, una de las singularidades relativas a los efectos de las infraestructuras en la economía deviene de la influencia que ejercen sobre la productividad. A este respecto, resulta de obligada referencia la aportación de ASCHAUER -criticada, no obstante, por ciertos estudios que la califican de exagerada- en este contexto: por una parte, a medida que crece la dotación de infraestructuras, crece asimismo el ritmo de avance de la productividad del capital privado; por otra, las infraestructuras básicas (entre las que hay que ubicar las de transporte) evidencian una relación más intensa con la productividad que los restantes componentes del capital público (como las infraestructuras sanitarias o educativas).

Junto a estos argumentos, en lo referente al vínculo entre la infraestructura y la productividad y el crecimiento, cabe formular otras consideraciones. Por una parte, los aumentos en la dotación de capital físico incrementan a su vez la productividad marginal del sector privado, registrándose con ello un efecto *crowding-in* que predomina sobre el que se produce a corto plazo o desde la perspectiva de la demanda, cuando las decisiones de aumentos de capital público revierten en un desplazamiento del capital privado (efecto *crowding-out*). De otra parte, está



admitido que el impacto de la infraestructura sobre la productividad y el crecimiento económico es superior en los primeros grados del desarrollo, momento en el que el stock de capital público presenta un nivel relativamente limitado. Por último hay que considerar la posibilidad de que, en lugar de que la inversión en infraestructura sea secundada por un incremento en la producción, el orden de causación sea el inverso, de forma que mayores niveles de producción demanden mayores niveles de infraestructuras, como apuntan ciertos estudios sobre esta cuestión.

En general, el efecto de la infraestructura en la actividad económica dimana de su apoyo -directo o indirecto- a los procesos de producción, de su influencia en las decisiones de localización de las empresas y de los individuos y, cuando los servicios derivados de las infraestructuras se consumen como bienes finales, elevan el bienestar social. Ahora bien, una inversión infraestructural difícilmente puede actuar por sí sola si no va acompañada de otras condiciones favorables para el crecimiento.

Derivado de su influencia sobre el crecimiento, se plantea el impacto que ejerce sobre el desarrollo regional. Respecto a este punto, resulta de gran relevancia la aportación de BIEHL, quien ha enmarcado la infraestructura en el contexto del *enfoque de potencial de desarrollo de una región*, al considerarla como uno de los factores determinantes del desarrollo regional. Apoyándonos en esta aseveración, resulta fácilmente comprensible que las decisiones en inversión pública constituyan un importante elemento en el marco de las decisiones de política regional. De ahí la importancia de la planificación de infraestructuras, de cuya instrumentación va a depender en gran medida la eficacia de las decisiones adoptadas.

Todo lo anterior conduce a admitir que unas deficientes dotaciones de infraestructuras pueden imponer serias limitaciones al crecimiento económico y al bienestar de un país o de una región. Asimismo, las dotaciones de capital colectivo tienen un notable impacto en la explicación de las disparidades de renta regionales.

No obstante, no todos los componentes del mismo impulsan del igual modo el crecimiento y la renta de una economía: la infraestructura de transporte, a deducir de las aportaciones analíticas en este campo, es uno de los agentes de mayor impacto.

La infraestructura de transporte permite ejercitar las funciones de conexión, desplazamiento, accesibilidad e integración de las economías y los individuos. Junto a estas características, hemos de considerar los efectos -directos e indirectos- atribuibles a la infraestructura de transporte que son asimismo imputables al conjunto de las infraestructuras. Por una parte, durante la fase de construcción de las obras hay que destacar un importante efecto de arrastre al conjunto de la economía, beneficiándose de ello los sectores productivos implicados en la ejecución. Este efecto multiplicador se traduce en una generación de rentas, a la vez que sirve de relanzamiento de la economía. Por otra, la evidencia empírica ha puesto de manifiesto una nítida correlación entre las inversiones en transporte y la productividad del sector privado, así como su facultad para mejorar las condiciones de competitividad y de creación de empleo, dado que permiten una reducción de los costes productivos, fundamentalmente durante la etapa de realización de las obras. Por otra parte, cabe apuntar la relación de simultaneidad entre transporte y crecimiento económico, de forma que el crecimiento de uno impulsa el desarrollo del otro, y viceversa. Sin embargo, frente a los beneficios desatacados, hay que tener muy en consideración un posible efecto no deseado provocado por la infraestructura de transporte, que es el de facilitar la provisión directa de bienes y servicios a las empresas de las regiones más avanzadas, en lugar de actuar como un incentivo para la realización de inversiones en las áreas menos desarrolladas, debilitándose con ello las posibilidades de desarrollo endógeno de las mismas.

En todo caso, las inversiones en transporte no constituyen una condición suficiente para la promoción del crecimiento económico y del desarrollo regional; resulta necesario, por lo tanto, adscribir estas actuaciones en un contexto

caracterizado por la existencia de un conjunto de factores y potencialidades que actúe como una base sólida capaz de promover el despliegue de las citadas variables.

Frente a los beneficios ligados a la infraestructura de transporte, se encuentran los costes asociados a la misma o externalidades -en términos de congestión, accidentes y contaminación, entre otros- que han de ser considerados en el marco de las decisiones de inversión adoptadas por los poderes públicos, por razones de equidad y de eficiencia económica. No obstante, si bien es cierto que la actividad del transporte genera altos costes sociales -pues, entre otros efectos adversos, es una de las principales fuentes de contaminación-, es un hecho incuestionable que constituye un factor clave para el desarrollo de las sociedades y el incremento del bienestar colectivo.

La financiación de los proyectos de infraestructura de transporte en la UE, dado su alto coste -al tratarse de obras de gran envergadura- y su importante contribución a la cohesión económica y social, cuenta con la contribución de los instrumentos financieros comunitarios. Este recurso permite amortiguar el peso que supondría a los presupuestos de las diversas Administraciones recurrir a la pura financiación pública, ya que la iniciativa privada no suele prodigarse en la financiación de este tipo de proyectos de inversión, al no ofrecerle una suficiente rentabilidad financiera a priori.

Son las redes de transporte terrestre -carreteras, autopistas, autovías, ferrocarriles convencionales y de alta velocidad- las que desempeñan un papel incuestionable en el proceso de articulación y vertebración de un territorio, contribuyendo a mejorar la accesibilidad interna y con el exterior del mismo.

Las funciones imputables a las infraestructuras de transporte viarias y ferroviarias, trasladadas al territorio que sirve de base física a las acciones que se

emprenden en el contexto de la Unión Europea, es de esperar que contribuyan a acercar las diversas unidades económicas, facilitando la libre circulación de personas, mercancías y factores, y con ello la integración comunitaria. De otra parte, los desniveles existentes en la dotación de dichas infraestructuras entre las distintas regiones comunitarias, hacen precisa una política de inversiones en este contexto que contribuya a facilitar la convergencia real regional. De igual modo, la política de ordenación del territorio ha de encontrar en este componente del capital físico un punto de apoyo fundamental de cara a la realización de sus objetivos. Aglutinando estos tres elementos -integración, convergencia y ordenación territorial-, hemos de destacar el relevante papel que debe jugar el transporte terrestre en la consecución del objetivo de **cohesión económica y social**, uno de los principales objetivos de la UE, como se recoge en el capítulo II.



## CAPÍTULO II

### ***LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE***

#### **II.1. INTRODUCCIÓN**

La aspiración de alcanzar la *Cohesión Económica y Social* es un gran desafío que debe afrontar la UE, sobre todo con miras a dar cumplimiento, no solamente al proyecto de consolidar la Unión Económica y Monetaria, sino también al objetivo último a largo plazo de llegar a configurar una unión política. El concepto de cohesión económica y social denota una noción multidimensional cuyos confines resultan difícilmente delimitables. Dicho principio fue incorporado al articulado del Tratado Constitutivo de la CE (TCCE) mediante el Acta Única Europea, a través de un nuevo Título, que fue posteriormente desarrollado por el Tratado de Maastricht.

La idea de cohesión económica y social arranca de la consideración de que las fuerzas del mercado, por sí solas, no sólo son incapaces de reducir las desigualdades existentes entre los Estados y las regiones comunitarias, sino que tienden a ampliarlas, por lo general. En consecuencia, se hace precisa la intervención de los poderes públicos mediante la articulación de un mecanismo capacitado para luchar contra los desequilibrios interterritoriales. No obstante, el proyecto de cohesión económica y social trasciende los límites de la idea de corregir las diferencias en los niveles de renta, de producción y de empleo, haciendo referencia también a la necesidad de mejorar los niveles de educación y formación, de dotación de

infraestructuras o de alcanzar un desarrollo sostenible respetuoso con el medio ambiente; en suma, de lograr la denominada convergencia real.

El núcleo del presente capítulo lo constituye la **Política Estructural y de Cohesión de la Unión Europea**, dado que conforma el escenario desde el que se desarrollan las acciones comunitarias dirigidas al ámbito de la **infraestructura de transporte**. En particular, se va a insistir en sus objetivos, sus medios y los elementos que la caracterizan. Esta política constituye el principal brazo ejecutor de la estrategia comunitaria dirigida al cumplimiento del objetivo último de cohesión económica y social. A lo largo del apartado II.2, la atención se dirige a exponer el papel que asume dicha política en el **proceso de integración europea**, según los textos legales comunitarios. Ahora bien, no se van a tener en cuenta sin embargo todas las líneas de acción que engloba la Política Estructural. Por el contrario, el análisis se centra, exclusivamente, en la función que desempeña en el desarrollo del esquema de integración, a través de uno de los sectores que mayores implicaciones reviste en el contexto del objetivo de cohesión económica y social: **la infraestructura de transporte**.

Seguidamente, mediante el epígrafe II.3 se realiza un recorrido en torno a la **génesis y nacimiento de la Política Estructural y de Cohesión**. Esta tarea va a remitirnos a diversos aspectos: desde las circunstancias que condujeron a la instauración de la PRC, hasta el advenimiento de la propia Política Estructural, dado que aquélla constituye simultáneamente el precedente inmediato de ésta y la base sobre la cual se asienta. En efecto, la Política Estructural, entendida fundamentalmente como la encaminada a la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones, asume unas competencias que trascienden las fronteras de la simple PRC, cuyo objetivo último es asimismo la cohesión económica y social.

El apartado II.4 se dedica con carácter monográfico al estudio de la Política Estructural, a través del desarrollo de los principales **elementos que configuran su evolución y contenido**: los Reglamentos que la regulan, los instrumentos que le dan soporte financiero, los recursos con que está dotada para el ejercicio de sus funciones y los principios que rigen su funcionamiento son, entre otros, aspectos que se desarrollan a lo largo de esta sección.

En la consideración de las acciones implementadas desde la plataforma de la Política Estructural en el ámbito de la infraestructura de transporte, debemos contemplar también las medidas emprendidas desde una política sectorial como es la **Política Común de Infraestructuras de Transporte**. La relación que ésta tiene con la anterior es innegable, puesto que comparten instrumentos y objetivos. Efectivamente, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo de Cohesión, son los instrumentos que dan soporte financiero a la Política Estructural en el objetivo, entre otros, del desarrollo de los proyectos de transporte. Pero además, tales instrumentos constituyen el brazo financiero por excelencia de las **redes transeuropeas de transporte**, que configuran el objeto de atención básico de la citada política sectorial, cuyo fin último no es otro que el de la cohesión económica y social. Por esta razón, el apartado II.5 abunda en el contenido de la Política Común de Infraestructuras de Transporte, con especial referencia a las redes transeuropeas de carreteras y ferrocarriles.

Por último, mediante el desarrollo del epígrafe II.6 se examinan algunos argumentos referentes al **debate sobre la eficacia de la Política Estructural**, en términos generales. En concreto, se trata de obtener una primera aproximación, de carácter global, de la medida en que los instrumentos de que se sirve dicha política contribuyen a la consecución de los objetivos planteados en la esfera de la cohesión económica y social.



## **II.2. EL PAPEL DE LAS ACCIONES EN TRANSPORTE DESARROLLADAS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA: LOS ARGUMENTOS LEGALES**

A través del desarrollo de este epígrafe nos proponemos destacar la significación que ostenta la Política Estructural de cara al desarrollo de la integración comunitaria, mediante sus actuaciones en el sector de la infraestructura de transporte, remitiéndonos a los textos jurídicos. La más clara evidencia respecto de la vinculación existente entre la Política Estructural y de Cohesión y el sector de los transportes surge del propio texto constitutivo de la Comunidad. Así, por una parte, el artículo 2 del TCCE en su versión consolidada tras la incorporación de las modificaciones introducidas en el Tratado de Amsterdam, expresa lo siguiente:

*La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, (...) la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.*

Por otra parte, el nuevo artículo 3 del Tratado de Roma, al cual hace referencia el anterior, manifiesta lo que se expresa seguidamente:

*Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado: (...)*

*c) Un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. (...)*

*f) Una política común en el ámbito de los transportes. (...)*

*k) El fortalecimiento de la cohesión económica y social. (...)*

*o) El fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas.*

Tal como queda de manifiesto tras la lectura del artículo 3, la **eliminación de obstáculos a la libre circulación**, la **política común de transportes** y las **redes transeuropeas** constituyen, entre otros, unos medios o instrumentos para el cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 2, siendo uno de ellos el de **cohesión económica y social**; luego, de acuerdo con lo anterior, el **transporte** se constituye en un factor para la consecución de ésta<sup>1</sup>.

La vinculación existente entre la Política Estructural y de Cohesión y el transporte está clara, por lo tanto, de acuerdo con los medios que la propia UE establece al objeto de lograr un espacio económico presidido por la cohesión. A este respecto hay que destacar que las diferencias existentes en los sistemas de transporte de que se hallan dotados los Estados miembros y sus regiones, pueden constituirse en una traba al correcto desarrollo de la integración. Por algo indica TAMAMES que el sector de los transportes constituye más que “un sector cuantitativamente importante; porque, a la postre, de su funcionamiento depende toda la movilidad futura del mercado interior”<sup>2</sup>, afirmación que se encuentra muy en la línea de la efectuada por NIETO, quien expresa que los transportes constituyen “un sector

---

<sup>1</sup> Además de los argumentos legales que justifican la inclusión del transporte como un elemento estratégico para el logro de la cohesión, hay que considerar otras poderosas razones. Debemos remitirnos, en primer término, a dos grandes indicadores elegidos para medir la convergencia nominal entre los países (el déficit público y la deuda pública). Pues bien, se puede pensar que la razón por la que se eligieron las infraestructuras de transporte, entre otros instrumentos, puede estribar en el hecho de que aportar recursos financieros para este tipo de proyectos es coadyuvar a impedir que los indicadores aludidos suban estrangulando el desarrollo económico de cada país. A esta razón debemos añadir que a la Comisión le es más fácil controlar este tipo de ayudas que otras que carecen de objetivos tan fácilmente medibles. Por último, las redes de transporte también interesan a los Estados que, por su estabilidad macroeconómica, quedaron al margen del imperativo de la cohesión, dado el intenso intercambio de mercancías entre los países miembros de la UE.

<sup>2</sup> TAMAMES, Ramón: *La Unión Europea*, Alianza, Madrid, 1994, pág. 127.

estratégico para dotar de cohesión al espacio de integración europeo y, en particular, para evitar que las regiones periféricas queden marginadas en la red de intercambios continentales”<sup>3</sup>. Estas aseveraciones son compartidas por la mayor parte de la literatura especializada en el análisis del impacto del transporte sobre la economía, como se ha visto en el capítulo I. En efecto, las deficiencias de que adolece este sector pueden traducirse en un obstáculo a los intercambios comerciales y al tránsito de personas y de factores dentro del esquema de integración, vulnerándose de esta forma uno de los principios básicos sobre los que se asienta el Mercado Único y que no es otro que el de *libre circulación*.

Es en los Títulos I (*Libre circulación de mercancías*) y III (*Libre circulación de personas, servicios y capitales*) del TCCE (en su versión consolidada) dónde se especifica nítidamente la esencia de dicho principio. Así, el artículo 23 (antiguo artículo 9) del Título I, en el primer párrafo, reza lo siguiente:

*La Comunidad se basará en una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que explicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de una arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países.*

Por otra parte, el artículo 39 (antiguo artículo 48) del Título III afirma categóricamente, en su primer punto: *Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad*. Pues bien, un handicap para el adecuado cumplimiento de la libre circulación de personas se halla en unas infraestructuras de transporte deficientes y/o limitadas, dado que ello fácilmente puede transformarse en unos mayores costes para los usuarios en concepto de tiempo de viaje, accidentes y

---

<sup>3</sup> NIETO SOLÍS, José Antonio: *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, 2ª Ed., Siglo Veintiuno, Madrid, 1998, pág. 185.

mantenimiento de vehículos, obstaculizándose de esta forma el libre tránsito por el territorio de la UE.

**RECUADRO II.1.**  
**Política Regional y Política Estructural y de Cohesión.**

Consideramos necesario aclarar que juzgamos más conveniente recurrir a la expresión *Política de Estructural y de Cohesión* que a la de *Política Regional*, puesto que ésta, si bien tiene encomendado el impulso del desarrollo de las regiones comunitarias, sin embargo constituye solamente una parte de aquélla. Es decir, la filosofía de la Política de Cohesión va más allá de la lógica de la PRC, lo que se manifiesta fundamentalmente en que los objetivos e instrumentos de la segunda, lo son también de la primera, mientras que, por ejemplo, existen algunos instrumentos de política de cohesión que no lo son propiamente de política regional. Pero además, la incorporación del principio de Cohesión Económica y Social en el Acta Única Europea\*, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, induce a referirse al conjunto de acciones con finalidad estructural, más que con la expresión “política regional”, con la denominación “política de cohesión”.

En el contexto de lo que acabamos de apuntar, resulta muy interesante subrayar las aclaraciones que realiza DEL VALLE\*\* respecto de la noción de “Cohesión Económica y social”, y que transcribimos porque consideramos que poseen una gran facultad clarificadora:

“Se trata de un concepto cuyo contenido se encuentra básicamente centrado en la acción regional de la Comunidad Europea, de forma que actualmente nos encontramos con que para afrontar la problemática de la desigualdad regional, el elemento jurídico clave es este de Cohesión Económica y Social, cuyo alcance es muy superior al de la PRC previamente existente. (...) La introducción de la finalidad de corregir los desequilibrios regionales bajo el nombre de Cohesión, plantea un eventual solapamiento de finalidades con la PRC. Las reformas introducidas a partir del AUE no hicieron tabla rasa de lo ya actuado, ya que reconocieron la existencia del FEDER y de la continuidad de la acción regional sin mencionar a la PRC en el TCE, lo que ha producido una cierta confusión terminológica que hace que hoy aún se hable de la «Política Regional Comunitaria», al mismo tiempo e indistintamente que de «Cohesión Económica y Social». En realidad, la Cohesión Económica y Social retomó y profundizó el concepto y acción comunitaria tradicional de PRC, englobándola, y ampliando además sus medios de actuación. (...)

Mientras la anterior PRC incidía en su carácter de «política comunitaria», el actual de Cohesión Económica y Social se perfila como un «objetivo» de la CE y de la UE, convirtiendo a la acción regional en un macroconcepto económico de grandes implicaciones políticas y jurídicas, que escapa al de mera política comunitaria, teniendo ahora como objetivo unos poderes de articulación muy superiores a los que tradicionalmente había poseído la PRC como política comunitaria correctora de apoyo sin base en los Tratados”.

**(Continúa)**

**RECUADRO II.1. (Continuación)**

Nos apoyamos en la cita anterior, por lo tanto, para reafirmarnos en la conveniencia de que debemos hablar de *política de cohesión* en vez de *política regional*, aunque, ya que la primera se sirve en gran medida de los Fondos Estructurales -si bien no únicamente, como veremos-, aprovechamos esta ocasión para advertir que nos referiremos a la misma, en ocasiones, como política “estructural y de cohesión”, o simplemente “estructural”.

-----

\* El AUE implicó un notable avance en el proyecto de integración europea, basado fundamentalmente en el Título relativo a la Cohesión Económica y Social, el cual fue desarrollado posteriormente por el Tratado de Maastricht, que reincorporó, en lo fundamental, las ideas implantadas por el Acta Única. Más tarde, el tratamiento otorgado por el Tratado de Amsterdam de 1997 al principio de Cohesión Económica y social no supuso la introducción de modificaciones de interés.

\*\* DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro: “La cohesión Económica y Social de la Unión Europea”, *Europa Junta*, nº73, julio-agosto 1999, págs. 6-8.

Respecto a los movimientos de mercancías, unas redes de transporte inadecuadas pueden producir una interferencia en la circulación de las mismas similar a la que provoca la aplicación de un arancel o de una medida de efecto equivalente, con las consiguientes consecuencias negativas sobre el proceso de integración<sup>4</sup>, consecuencias cuya explicación teórica es la siguiente: como es sabido, la creación de un mercado común induce a una reasignación de los recursos en dos vertientes: por una parte, el libre cambio de bienes y servicios impulsa una especialización de acuerdo con las ventajas comparativas de costes atribuibles a las diferencias internacionales en la dotación de factores; por otra, el libre movimiento de los factores de producción posibilita que la mano de obra, el capital y los conocimientos técnicos gocen de la posibilidad de asentarse en las zonas en las que su productividad

---

<sup>4</sup> Este asunto ha sido tratado por Krugman y Venables en numerosas obras. Véase, por ejemplo: KRUGMAN, Paul R. y VENABLES, Anthony J.: “Integration and the competitiveness of peripheral industry”, en: Braga de Macedo, J. y Bliss, Ch. (Eds.), *Unity with diversity within the European Community*, Cambridge University Press, 1990.

sea más elevada. Por lo tanto, el libre comercio y la libre circulación de factores productivos promueven una mejor reasignación de recursos, impulsando la eficacia económica<sup>5</sup>. Desde esta perspectiva, cualquier actuación incorrecta en materia de gestión o dotación de transportes que suponga un escollo a la libre circulación, ha de traducirse en una rémora o en una pérdida de oportunidades de cara a la consecución de la aludida eficacia económica, viéndose por este motivo mermado el proceso de integración.

Insistiendo en lo que acabamos de exponer, nos asiste el convencimiento de que las razones que justifican el diseño de unas medidas bajo la órbita de la Política de Cohesión no son otras que las mismas que han impulsado la construcción europea. Las razones económicas para la integración comunitaria estriban en el deseo de aprovechar al máximo los beneficios potenciales de las economías de escala, así como de valorar de la mejor forma posible las diferentes ventajas comparativas existentes. En cuanto a las razones políticas, éstas han planeado sobre la búsqueda de la estabilidad política de las partes integrantes y de la fortaleza del esquema ante el exterior. Estos objetivos económicos y políticos difícilmente pueden ser logrados sin la base de un espacio cohesionado en los planos económico y social, que dote de la solidez necesaria a los agentes participantes en el proceso y a sus actuaciones. En general, las medidas implementadas desde la Política de Cohesión Económica y Social justifican su puesta en marcha en cuanto a que, al permitir una redistribución de la riqueza en el marco comunitario, sientan las bases para la consecución de los citados objetivos económicos y políticos. Y en particular, las actuaciones destinadas al ámbito del transporte, al abrigo de la Política Estructural y de Cohesión, se justifican en el momento en que favorecen el libre comercio, la libre circulación de trabajadores y, en definitiva, la mejor articulación del territorio, coadyuvando con

---

<sup>5</sup> Aunque existen argumentos teóricos contra el libre comercio y la libre circulación de factores, en la discusión política imperante en la CE ante la creación del Mercado Común, el consenso general se dirigía a ensalzar las ventajas económicas de las citadas libertades.

todo ello a alcanzar los objetivos perseguidos con el propio proceso de integración.

Desde otra perspectiva, la justificación de una Política Estructural y de Cohesión que vele por el desarrollo del transporte se observa asimismo en el marco de una estrategia dirigida a evitar la excesiva concentración industrial, como expresan FUJITA *et. al.* en los siguientes términos: “(...) en un mundo en donde los rendimientos crecientes y los costes de transportes son importantes, las vinculaciones verticales pueden crear una lógica circular de aglomeración; esto es, *ceteris paribus*, los productores desean ubicarse cerca de sus proveedores y de sus clientes, lo que significa que todos quieren estar cerca entre sí”<sup>6</sup>. Este problema, que contribuye a configurar una determinada estructura económica espacial dominada por la dicotomía núcleo-periferia, puede corregirse mediante unas adecuadas inversiones en infraestructuras de transporte homogéneas, que articulen correctamente el territorio y que permitan reducir el coste del transporte.

Las citadas condiciones deben redundar positivamente en una distribución más equilibrada de los centros de producción y de los de consumo, evitándose de esta forma el problema de localización planteado. Consecuentemente, para que un proceso de integración económica no dé lugar a un incremento de las disparidades regionales, y por tanto plantee dificultades de orden político y social, la política de cohesión ha de actuar en materia de transporte a fin de evitar que los procesos de aglomeración actúen desequilibradamente, poniendo en entredicho los beneficios del mercado interior.

La propia Comisión Europea atribuye a las redes de transporte una importancia vital para el correcto desenvolvimiento del proceso integracionista; en

---

<sup>6</sup> FUJITA, Masahisa, KRUGMAN, Paul y VENABLES, Anthony J.: *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*, 1ª Ed., Ariel, Barcelona, 2000, pág. 336.

concreto, afirma: “Las redes [de transporte] son las arterias del gran mercado. Sus fallos se traducen en una falta de oxígeno para la competitividad, en ocasiones desaprovechadas de crear nuevos mercados, y en una creación de empleo inferior a nuestro potencial”<sup>7</sup>. Como es lógico, uno de los “padres” de la Política de Cohesión deja reposar sobre el transporte una parte de la responsabilidad del crecimiento de la competitividad y del empleo, pero una parte de responsabilidad que podemos interpretar como fundamental, si observamos, en sus propias palabras, que los fallos en las “arterias del gran mercado” se traducen en una “falta de oxígeno”. Por consiguiente, un espacio cohesionado en lo económico y lo social ha de basarse, entre otros requisitos, en unas correctas actuaciones en el plano de las redes de transporte que doten a la competitividad y al empleo del “oxígeno” necesario.

Por último, apuntaremos otra importante razón por la que se hace preciso contar con una Política de Cohesión que actúe sobre los territorios integrantes de la UE: la ampliación al Este. La incorporación de los países de la Europa Central y Oriental, con unas economías más frágiles y notorias deficiencias en los planos económico, político y social, conlleva una transferencia de los recursos estructurales hacia los nuevos Estados miembros, a expensas de la ayuda que han venido recibiendo algunas de las regiones consideradas como más desfavorecidas. Ante los nuevos acontecimientos, la cohesión económica y social se convierte en un aval para que el mercado interior pueda afrontar con la fortaleza necesaria el peso que significa la agregación de países y regiones que representan nuevas disparidades territoriales. Las redes de transporte nuevamente cobran aquí una importancia crucial de cara a contribuir al acercamiento de estos nuevos Estados -que, tras la adhesión, portan el carácter de periféricos- a los centros económicos de la UE.

---

<sup>7</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Libro Blanco: Crecimiento, Competitividad y Empleo...*, op. cit., pág. 95.



## **II.3. DE LA POLÍTICA REGIONAL A LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN**

### **II.3.1. Los antecedentes de la Política Estructural y de Cohesión**

Constituye un hecho destacable la demora registrada en la instauración de una política de carácter regional a nivel comunitario, pese a que la misma se hacía necesaria desde el primer momento de la creación de la Comunidad, pues los desequilibrios regionales en el conjunto de los Estados participantes en el Tratado fundacional de la CEE, eran patentes<sup>8</sup>. A este respecto, son contadas las ocasiones en el Tratado de Roma en las que se alude a esa cuestión. Así, en el preámbulo y en los artículos 2, 39.2.a, 49.d, 80.2 y 130.a del mismo se vislumbra una cierta atención sobre las regiones y sus problemas<sup>9</sup>. Pero, sin embargo, la preocupación por la problemática regional no fue más allá de esas escasas alusiones, pues no se creó una política específica para tratarla. La razón fundamental de la ausencia de una política regional común desde el primer momento (a diferencia, por ejemplo, de las políticas agraria y social comunes, que sí tuvieron ubicación y tratamiento en el Tratado de Roma) radicó en la consideración de que la dinámica del mercado, por sí sola, sería capaz de paliar los desequilibrios regionales de carácter económico, sin que fuera necesaria la creación de tal política.

---

<sup>8</sup> SWANN ilustra la realidad de las disparidades aludidas con el siguiente dato: “Una ojeada al mapa de los Seis revela que las regiones más altamente desarrolladas forman un bloque de concentración de actividad económica, con centro en el eje Rhin-Ródano que se extiende desde Holanda, al norte, hasta Italia septentrional, al sur. En 1963 el informe Birkelbach sometido al Parlamento Europeo, estimó que este área cubría, aproximadamente, al 35 por 100 de la extensión territorial de la Comunidad, pero contenía el 45 por 100 de su población y producía en torno al 60 por 100 de su producto bruto. Inevitablemente surge la cuestión de si un proceso de integración de gran alcance, llevará a una aceleración de esta concentración, en detrimento de las regiones relativamente periféricas”. SWANN, Dennis: *La economía del Mercado Común*, Alianza, Madrid, 1984 (1ª ed., 1974), pág. 205.

<sup>9</sup> Véase: LÁZARO ARAUJO, Laureano: Política regional comunitaria. Evolución y reforma del FEDER, Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Planificación, Documento de trabajo 91006, 1991.

Para LÁZARO, ese convencimiento se plasma en el artículo 92.1 del Tratado, el cual denota una gran aversión a la concesión de ciertas ayudas que “falseen o amenacen falsear la competencia”<sup>10</sup>. Dentro de éstas se consideran incluidas las de tipo regional, aunque con dos excepciones bien claras: los apartados 2 y 3 del citado artículo 92 establecen, respectivamente, cuáles son las ayudas que “serán” compatibles con el mercado común -aquellas destinadas a favorecer la economía de determinadas regiones de la RFA- y aquellas otras que “podrán serlo”<sup>11</sup>.

RODRÍGUEZ POSE<sup>12</sup> ahonda más en las causas de la no institucionalización de una política regional en el Tratado de 1957, al diferenciar entre las dos corrientes antitéticas sobre teorías del desarrollo existentes en torno al anterior: por un lado, la corriente intervencionista, partidaria de la participación estatal en los procesos económicos, representada por los seguidores de Keynes y organizada bajo la ideología política de la social-democracia; por otro, la tendencia liberal-ortodoxa, encarnada por aquellos cuyas ideas se aproximaban a las de Adam Smith, contrarios al intervencionismo estatal y de claras inclinaciones cristiano-demócratas. Se trataba, pues, de una contraposición de doctrinas ideológicas. La explicación al hecho de que fuese la corriente encabezada por los segundos la que primara en el articulado del Tratado de Roma, radicó en la ideología política de los fundadores de la CEE, que eran, en general, partidarios de los movimientos políticos próximos a la democracia cristiana. En efecto, en el Tratado constitutivo se aprecia un trasfondo liberal.

---

<sup>10</sup> LÁZARO ARAUJO, L., *op. cit.*, pág. 3.

<sup>11</sup> El artículo 92.3 del Tratado de Roma, dice: “Podrán considerarse compatibles con el mercado común: a) Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico en regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de desempleo (...), c) Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo de determinadas actividades o determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común”.

<sup>12</sup> RODRÍGUEZ POSE, Andrés: *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1995, págs. 318-319.

Se observa, por tanto, que la inexistencia de una política regional en dicho Tratado tuvo tras de sí una explicación centrada en razones políticas y en el acusado convencimiento de que la libre competencia era plenamente capaz de subsanar cualquier disparidad o desequilibrio que pudiera surgir entre las regiones de los seis Estados fundadores. Tras este planteamiento existía la pretensión de que los países de la Europa oriental “aprendieran” de las ventajas derivadas de un sistema de economía de mercado<sup>13</sup>.

Sin embargo, sí se adoptaron otras políticas comunes, como la agrícola y la social, por ejemplo, cuando, atendiendo a las razones anteriores, también se podían haber considerado ambas contrarias al principio de la libre competencia. En otras palabras, se dio primacía a dichas políticas y se discriminó una política regional en el Tratado de Roma, lo que podía obedecer a la circunstancia de que cuando se constituyó la CEE, las políticas regionales de la mayoría de los países miembros estaban poco desarrolladas, tal como recuerda VAN GINDERACHTER<sup>14</sup>. No obstante, en la primera ampliación de la Comunidad se incorporó el Reino Unido, que fue uno de los países pioneros en diseñar y aplicar unos instrumentos determinados a fin de suavizar las disparidades socioeconómicas entre sus regiones

---

<sup>13</sup> En este sentido, LÁZARO, tras recordar el art. 92.2.c del Tratado de Roma, que establece el único caso en que se podrán admitir sin condiciones las ayudas regionales -esto es, regiones de la República Federal Alemana, afectadas por la división de Alemania-, apunta lo siguiente: “Generalmente se admite que las fronteras entre países son un obstáculo al desarrollo económico transfronterizo, por dificultar la circulación de factores productivos. Pero la alusión a la frontera de las dos Alemanias, al ser la única que se cita, parece que no apunta a una linde más entre naciones, sino entre sistemas económicos y políticos. No en vano la antigua frontera entre las dos Alemanias era algo parecido al punto de mira desde el que un oriental podía observar con sus propios ojos el escaparate en que occidente mostraba las excelencias del sistema de economía de mercado”. LÁZARO ARAUJO, L., *op. cit.*, pág 4.

<sup>14</sup> VAN GINDERACHTER, J.: “La política regional de la Comunidad Económica Europea”, *Revista de Estudios Regionales*, núm.4, julio-diciembre 1979, pág.161. El texto de este artículo fue presentado como ponencia en las *V Jornadas de Estudios Regionales*, celebradas en Zaragoza durante el mes de noviembre de 1979.

(fundamentalmente diferencias en materia de renta y empleo).

En línea con lo anterior, las políticas económicas nacionales de carácter regional, en general, empezaron a cobrar entidad a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, tras considerarse las razones tanto económicas como morales que inducían a articular unos mecanismos con los que paliar las desigualdades regionales<sup>15</sup>. El caso es que, si bien la política regional era una clara realidad en los cincuenta a escala nacional, a un nivel supranacional como el de la CEE no tenía lugar, pues existía la clara convicción de que la integración económica entre seis naciones surtiría los suficientes beneficios para que, por sí solos, tuvieran la fuerza necesaria para eliminar las diferencias en cuanto a niveles de desarrollo socioeconómico entre sus regiones. Precisamente, en este apunte se halla otra explicación a la discriminación, por parte de los autores del Tratado de Roma, de una política regional. Pero la realidad distaría enormemente de esa “ingenuidad”, como se manifestaría más tarde.

De forma paradójica, la política regional a nivel comunitario se adoptaría justo cuando, considerando individualmente a las distintas naciones, se asistía a una decadencia generalizada de sus políticas regionales. De tal modo que, cuando tenía lugar lo que BUENO ha llamado “edad de oro”<sup>16</sup> de la política regional nacional - cuando se encontraba en pleno apogeo-, la política regional común no era considerada

---

<sup>15</sup> Véase: BUENO LASTRA, Juan: *Los desequilibrios regionales. Teoría y realidad española*. Pirámide, Madrid, 1990. El autor apunta cuales son esas razones: desde el punto de vista ético, no procedía permanecer impasibles ante unas regiones con diferencias en los niveles de desarrollo y de empleo, lo cual resultaría injusto. Desde la óptica económica, era necesario evitar la infrautilización de los factores de producción regionales, para lo cual se hacía necesaria la intervención estatal.

<sup>16</sup> BUENO LASTRA, J., *op.cit.*, pág.131. BUENO destaca como el esplendor de las políticas económicas regionales nacionales -desde los años cincuenta hasta principios de los setenta- coincide con el auge del keynesianismo, con la intervención del Estado en las economías y con el apoyo del Estado del bienestar.

en el tratado que constituía a la CEE. Por el contrario, cuando aquélla entra en declive<sup>17</sup>, la Comunidad crea en el año 1975 unos instrumentos que son el reflejo de una política económica regional común: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Comité de Política Regional. Por tanto, se podría sintetizar diciendo que el origen y los primeros pasos de la PRC fueron contra corriente de las políticas regionales nacionales: cuando éstas sufrían una decadencia, aquélla comenzaba a vivir.

El Reglamento (CEE) n° 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975 creó el FEDER, dieciocho años después de que se fundara la CEE. ¿Por qué se decide adoptar tal instrumento entonces, cuando habían transcurrido tres quinquenios y medio sin su existencia?. Cabe pensar que debía haber razones poderosas que impulsaran a ese cambio de rumbo de la política económica común. Y en efecto, las había: en dieciocho años la Comunidad pasó de seis a nueve miembros. La ampliación de 1972, la primera, efectiva desde el primero de enero de 1973, supuso la incorporación de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, pasando el segundo a ostentar el primer puesto, dentro del grupo, en términos de PIB por habitante, y situándose Irlanda en la cola, por el mismo criterio. Por otra parte, durante los años sesenta la Europa de los Seis había sido partícipe de un crecimiento sostenido que, sin embargo, no repartió beneficios por igual en las distintas regiones comunitarias: el crecimiento económico tendió a concentrarse en determinadas zonas desarrolladas e industrializadas, quedándose al margen las zonas apartadas de las mismas y las regiones periféricas. Luego, no hubo homogeneidad en la distribución espacial de ese crecimiento.

A lo anterior hay que agregar las presiones ejercidas desde el recién

---

<sup>17</sup> La crisis económica de los setenta implicó una menor participación de los Estados en las economías, derivada en gran parte de los graves desequilibrios presupuestarios. En general, la adopción de políticas económicas de signo liberal-ortodoxo ganarían peso frente a las intervencionistas.

incorporado Reino Unido, que pretendía recuperar una parte de su aportación al presupuesto comunitario mediante la creación de una política regional común que favoreciera las “áreas industriales en declive”, habituales en dicho país por entonces. Además, hay que mencionar también el caso de Italia, que, teniendo que afrontar el grave problema estructural del Mezzogiorno, también ejerció las correspondientes presiones<sup>18</sup>.

En el decenio de los años setenta la Comunidad se hallaba inmersa en unas enormes expectativas de futuras y continuas ampliaciones: el 29 de junio de 1970 España había firmado el Acuerdo Comercial Preferencial con la CEE, brotando con ello el primer indicio del proceso hacia la integración plena que acontecería, con el tiempo, entre ambos; en el curso de esa década también se incorporaría Grecia por medio la firma de su Tratado de Adhesión<sup>19</sup>. En la búsqueda de un por qué en la adopción de una política regional, todo esto cobra una enorme relevancia, pues cada ampliación significaba una nueva exposición a unas mayores disparidades en los niveles de producción, empleo y renta por habitante en el conjunto de las regiones integradas en el Mercado Común. Y todo ello preocupaba profundamente a las autoridades comunitarias, puesto que eran conscientes de la incapacidad de las leyes de la oferta y la demanda para corregir los desequilibrios: la dinámica del mercado, por sí sola, sin el apoyo estatal, se había manifestado ineficaz para acometer ese fin que erróneamente se le había adjudicado. En el año 1975 se manifestó la conciencia de que los desequilibrios económicos entre regiones no solo no se habían paliado,

---

<sup>18</sup> De acuerdo con diversos autores, entre los que se encuentran BUENO y LÁZARO, los principales países que presionaron para que se creara el FEDER fueron Reino Unido e Italia.

<sup>19</sup> El 28 de julio de 1977 se aprobó por el Congreso de los Diputados la solicitud de ingreso de España en la CEE; las negociaciones se iniciaron formalmente en enero de 1978. Portugal, por su parte, realizaba las pertinentes gestiones que habían de conducir a este país a ser miembro de la Comunidad. El 28 de mayo de 1979 se firmó el Tratado de Adhesión de Grecia, aunque no se haría efectivo hasta enero de 1981.

sino que además se habían agudizado. Y las expectativas de futuras incorporaciones de nuevos Estados a la Comunidad hacían temer unas diferencias en renta per cápita y en niveles de empleo aún mayores. Todo esto tenía la suficiente consistencia como para estimular a la Europa de los Nueve a adoptar el Reglamento de 1975, anteriormente citado, mediante el que se creó el FEDER, aunque con dieciocho años de retraso. Las primeras andaduras del FEDER, y por ende de la PRC, iban a ser muy limitadas, pero el sólo acontecimiento de su creación ya es suficientemente importante. A continuación se describe someramente la evolución de la misma, desde su creación hasta el momento en que fue absorbida por la Política Estructural y de Cohesión.

### **II.3.2. La Política Regional Comunitaria antes de la gran reforma de 1988**

El recorrido por la literatura referida a la evolución de la PRC dibuja un panorama en el cual ha sufrido un transformación paulatina desde su creación, momento en el que mostraba un marcado carácter residual, hasta su situación actual, en la que se encuentra imbricada en el ámbito de la Política Estructural y de Cohesión Económica y Social. Entre ambos extremos ha pasado por una serie de etapas en su desarrollo, en cada una de las cuales ha habido que dotarla de diversos medios y “acicalarla” para poder alcanzar la dimensión de que goza en la actualidad. En este sentido, LÁZARO ha comparado con elocuencia los primeros catorce años de vida del FEDER con la “infancia y adolescencia de la institución”<sup>20</sup>. Su creación<sup>21</sup> marca

---

<sup>20</sup> LÁZARO ARAUJO, L., *op. cit.*, pág.7.

<sup>21</sup> El respaldo jurídico necesario para la creación del Fondo radica en los artículos 92.3 y 94 del Tratado de Roma. Además, en el artículo 235 se encuentra la base jurídica complementaria, al establecer que “cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento (continúa...)”

el inicio de la primera fase de lo que empezaría a llamarse con cierta firmeza Política Regional Común<sup>22</sup>. La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de París de 1974, había sido el foro en el que se decidió adoptar el FEDER, aunque la creación del Fondo ya había sido objeto de debate en la Cumbre, también de París, de 1972.

En efecto, estaba muy presente entre los máximos representantes de los Estados miembros la necesidad de atajar las desigualdades regionales, que habían sido objeto de una agudización como consecuencia de la incorporación de tres nuevos Estados, lo cual ponía serias dificultades al correcto desarrollo del Mercado Común y a la futura Unión Económica y Monetaria. Trasladándonos hacia atrás en el tiempo, hay que hacer mención de la primera resolución relativa a los regímenes generales de ayudas con finalidad regional, del año 1971<sup>23</sup>. Esta resolución -referida a las ayudas que podían conceder los Estados miembros, sin apoyo comunitario-, era el reflejo de la inquietud por evitar la violación de los principios de la libre competencia realizada por algunos Estados a través de la concesión de ayudas sectoriales “camufladas”. Tal camuflaje consistía en ampararse en el artículo 92.3. a y c del Tratado de Roma para otorgar, esos países, ciertas ayudas que en realidad no tenían cabida en las señaladas por el artículo anterior.

Todo ello es expresivo de la urgencia por contar con un órgano que empezara a ejercer de autoridad en el tema de la concesión de ayudas regionales, a la par que supusiera un apoyo al esfuerzo inversor de cada Estado. Y ese órgano habría de ser

---

(...continuacion)  
Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

<sup>22</sup> Mientras que, como veremos, los restantes FF.EE. tienen una dimensión sectorial -con evidentes implicaciones regionales-, el FEDER es un instrumento eminentemente regional, tal como queda reflejado expresamente en su Reglamento constitutivo.

<sup>23</sup> Primera Resolución, de 20 de octubre de 1971, de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, relativa a los regímenes generales de ayudas con finalidad regional (DO C 111 de 4/11/1971).



el FEDER. Su objetivo queda especificado en el artículo primero del reglamento de 1975: corregir los principales desequilibrios regionales en la Comunidad. Esa meta habría de lograrse a través de la realización de dos tipos de inversiones: por una parte, en actividades industriales o de servicios, asegurando la creación o el mantenimiento de empleos; por otra, en infraestructuras directamente ligadas al desarrollo de esas actividades. La misión encomendada a este instrumento financiero resultaba (y resulta) por tanto, de una importancia extraordinaria.

Los primeros años de existencia del FEDER nos dibujan una PRC muy débil y apocada, con los defectos y carencias propias de su carácter neófito. Con una precaria dotación financiera y una subordinación plena a la política regional de cada Estado, el FEDER, más que el reflejo de una política regional común, significaba un pequeño apoyo financiero para el esfuerzo inversor de cada Estado. Esta ayuda había sido fijada en el reglamento constitutivo del Fondo y su reparto obedecía a un sistema de cuotas. Para LÁZARO, el sistema de distribución por cuotas “es la más clara manifestación del interés de todos los Estados miembros por utilizar el FEDER como un instrumento de recuperación de una parte de lo aportado a las arcas de la CE (...). Con tal diseño, era inevitable, y así ha sucedido, que este Fondo se utilizara no sólo para atender al desarrollo regional, sino también para reembolsarse, en todo o en parte, gastos que se hubieran efectuado igualmente sin la existencia del FEDER.”<sup>24</sup>

En esta cita se advierte fácilmente que no se le podía pedir mucha eficacia en sus primeros años de vida, puesto que a los representantes de los Gobiernos de los Estados beneficiarios del mismo les rondaba la idea de resarcirse de sus obligaciones pecuniarias para con el presupuesto común, lo cual era indicio de no poseer una visión comunitaria, sino nacional. En estas circunstancias, era de esperar una escasa eficacia del Fondo, que, además, ya venía marcada por su parca dotación cuantitativa.

---

<sup>24</sup> LÁZARO ARAUJO, Laureano: “El FEDER y la política regional comunitaria”, *Papeles de Economía Española*, núm.35, 1988, pág. 38.

Los objetivos atribuidos al FEDER resultaban, por tanto, muy ambiciosos frente a los reducidos recursos con que se le había dotado y que representaban tan sólo alrededor del 6 por 100 del presupuesto comunitario. Para que este instrumento de política regional pudiera participar en un proyecto, éste tenía que estar financiado por el Estado miembro en un 50 por 100, aproximadamente. Al ser un fondo de apoyo a las políticas regionales de cada país y al encontrarse subordinado a éstas, los distintos Estados podían utilizarlo según sus necesidades, lo cual era expresivo de una autonomía nacional plena en torno al funcionamiento del recién creado FEDER y, por lo tanto, de una ausencia total de coordinación comunitaria.

En síntesis, durante los primeros años de existencia de este Fondo, parece que la CEE no estaba concienciada de que los problemas regionales tenían que ser de índole común, y la Política Regional Comunitaria se limitaba a servir de mero soporte de las políticas regionales individuales. No obstante, la sola adopción del FEDER significaba un paso muy significativo hacia la construcción de una política regional comunitaria realista.

#### II.3.2.1. *La reforma de 1979*

Una segunda fase en la vida de la PRC se vislumbra con el Reglamento (CEE) nº 214/79 del Consejo de 6 de febrero de 1979, que modifica el Reglamento (CEE) nº 724/75 sobre la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional<sup>25</sup>. Es la creación de la denominada “sección fuera de cuota” la que, en gran medida, va a centrar la importancia de este Reglamento, pues supone dotar de una cierta independencia a la Comunidad para abordar problemas regionales, al margen de las decisiones de los Estados miembros. En otras palabras, la creación de esta sección implicaba un mayor margen de maniobra para la Comunidad, que le iba a permitir

---

<sup>25</sup> Esta modificación había sido propuesta por la Comisión en junio de 1977.

realizar acciones de índole estrictamente comunitaria. Con ello la PRC daba un paso hacia delante, reforzándose su significado. La sección fuera de cuota equivalía al 5 por 100 del presupuesto del FEDER: un pequeño porcentaje que, sin embargo, implicaba un gran avance hacia la consolidación de la política objeto de estudio<sup>26</sup>.

No es ésta la única novedad que trae consigo la nueva etapa de política regional; en el marco de esta fase también hay que adscribir otros instrumentos y mecanismos que van a contribuir a otorgarle un mayor cuerpo, de modo que este período no se vuelca exclusivamente en una modificación del Reglamento del FEDER. Así, también en 1979 se aprobaron las primeras orientaciones de política regional<sup>27</sup>, que contenían unas propuestas reforzadoras de la misma. En primer lugar, se daba a la coordinación una dimensión más amplia que en la etapa anterior: el avance en el proceso de integración, la persistencia de desequilibrios regionales y la pertenencia de nuevos Estados a la Comunidad, hacían patente la necesidad de mejorar la aplicación de la Política Regional Comunitaria, mediante una coordinación más estrecha de las políticas regionales nacionales entre sí y con la CEE. Con ello se reforzaba el papel de los Programas de Desarrollo Regional, que a partir de entonces iban a resultar imprescindibles. La coordinación también debía ejercerse entre todos los instrumentos financieros de la Comunidad<sup>28</sup>.

Por las mismas razones apuntadas en el caso anterior, debemos subrayar que la importancia que representaba la consideración por parte de las políticas sectoriales de sus implicaciones regionales, hacía que las primeras debieran tener en cuenta, a

---

<sup>26</sup> El 95 por 100 del presupuesto del Fondo se distribuía entre los Nueve atendiendo al sistema de cuotas establecido en el Reglamento de 1975.

<sup>27</sup> Resolución del Consejo, de 6 de febrero de 1979, relativa a las orientaciones de la política regional comunitaria (DO C 036 de 9/2/1979).

<sup>28</sup> A saber: el FEDER, el Banco Europeo de Inversiones -BEI-, el FSE, el FEOGA, el Nuevo Instrumento Comunitario -NIC- y la CECA.

la hora de su diseño y ejecución, los impactos sobre las segundas. A ese efecto, para paliar las consecuencias negativas de las políticas sectoriales de la CEE y de los Estados miembros sobre las regiones, se dispusieron unas acciones específicas de desarrollo regional financiadas por la sección fuera de cuota.

Este avance en el esquema y funcionamiento de la PRC, exigía un aumento de la dotación financiera aplicada a sus mecanismos y objetivos, a la vez que ahora los beneficiarios eran nueve países, en lugar de los seis iniciales. De manera que los recursos administrados por el FEDER experimentaron un significativo incremento con relación a la etapa anterior. A este respecto, resulta ilustrativo señalar el detalle apuntado por RODRÍGUEZ POSE: “de representar sólo el 6,1 por 100 del presupuesto comunitario en 1979, el FEDER recibe el 7,5 por 100 del mismo en 1985”<sup>29</sup>.

Las novedades también se manifestaron en la obligación -por parte de la Comisión y en colaboración con el Comité de Política Regional- de elaborar unos “Informes sobre la Situación y Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad” (informes periódicos), siendo publicado el primero de ellos en 1981. La obligatoriedad de su elaboración obedecía a la necesidad de contar con una base común de referencia evaluadora, mediante el diagnóstico de la situación de las distintas regiones y de su evolución. En suma, el balance de esta segunda etapa se saldó positivamente, ya que la PRC adquirió una mayor dimensión respecto a la etapa anterior, y se tuvo una mayor conciencia de que era parte integrante de la política económica de la Comunidad.

En el recorrido que estamos realizando cabe destacar un **sub-período** dentro de la etapa abierta en 1979, que tiene su inicio en el año 1984; efectivamente, el 19

---

<sup>29</sup> RODRÍGUEZ POSE, A., *op. cit.*, pág. 328.

de junio de ese año el Consejo aprueba el Reglamento 1787<sup>30</sup>, que iba a regir el funcionamiento del FEDER a partir del primero de enero de 1985 y hasta 1988, año en que tendría lugar una profunda revisión de la PRC. La reglamentación de 1984 no supuso en absoluto una innovación sustancial con respecto a la precedente, lo que ha sido definido por LÁZARO con la frase “caminando por la misma senda”<sup>31</sup>, al estimar que sólo se profundiza en las directrices marcadas en la anterior. Los cambios más relevantes se reducen, por una parte, a una modificación en el método de distribución de los recursos del Fondo entre los Estados. Las cuotas fueron sustituidas por un sistema denominado de “horquillas”, mediante el cual a cada Estado se le garantizaba un monto mínimo, correspondiente al límite inferior de su horquilla, y además, en caso de que procediese<sup>32</sup>, podía beneficiarse de unos recursos que alcanzaran, como máximo, el límite superior del intervalo. Los límites (inferior y superior) de cada horquilla eran especificados en virtud de la magnitud de las disparidades regionales. El propósito de la introducción de esta novedad puede entenderse como la simple intención de hacer más eficiente el sistema de reparto de los recursos del Fondo. El resultado es que el porcentaje reservado a la Comunidad para desempeñar sus acciones de política regional alcanzó el 11,37 por 100 del presupuesto del FEDER, frente al 5 por 100 anterior. Con esto vemos como se ampliaron sus competencias en esta materia, lo cual, podría afirmarse, es lo más representativo de esta etapa. Por otra parte, se crearon los llamados **programas comunitarios**, los cuales con otra denominación venían a significar lo mismo que las anteriores acciones fuera de cuota.

---

<sup>30</sup> Reglamento (CEE) nº 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, adoptado en la Cumbre europea de Stuttgart de ese mismo día.

<sup>31</sup> LÁZARO ARAUJO, L.: “El FEDER y la política regional comunitaria”..., *op. cit.*, pág. 40.

<sup>32</sup> Esto es, siempre que el número y la calidad de los proyectos de desarrollo presentados fuesen adecuados.

### **II.3.3. 1988: el advenimiento de la Política Estructural y de Cohesión**

El año 1988 constituye un punto de inflexión en la evolución de la PRC, puesto que la reforma operada en ése año iba a dotar a la misma de una nueva dimensión, sobre la base del principio de cohesión económica y social contemplado en el AUE. A partir de este momento, los Fondos con finalidad estructural (FEDER, FEOGA sección Orientación y FSE) dejan de actuar independientemente y comienzan a sincronizar sus actuaciones a través de dos Reglamentos del Consejo: los Reglamentos números 2052 y 4253 (Reglamento Marco y Reglamento de Coordinación, respectivamente), que iban a significar su primera gran reforma<sup>33</sup>. La aproximación del Mercado Único reclamaba una profunda revisión de la normativa reguladora de la PRC, y la Cumbre de Bruselas celebrada en febrero de ese año sería el foro donde se acordaría llevarla a cabo. La reforma iba a subsanar, en gran medida, los defectos de que adolecían las anteriores regulaciones de los FF.EE., de tal manera que la PRC llegaba a consolidarse plenamente como una política económica más de la Comunidad, a lo que contribuyó enormemente el principio de cohesión económica y social, en los términos establecidos en el primer epígrafe de este capítulo.

Efectivamente, a raíz del Acta Única de 1987 se dota a la Comunidad de las bases jurídicas, reforzadas más adelante por el Tratado de Maastricht, para que las actuaciones comunitarias tengan presente el objetivo de cohesión y contribuyan a su intensificación. En el artículo 130A del AUE, la cohesión económica y social queda establecida como una de las metas prioritarias de la Comunidad. La más clara manifestación de esa prioridad se manifiesta en el artículo 130B, que reivindica que todas las políticas comunes, y no sólo la estrictamente regional, contribuyan a tal

---

<sup>33</sup> La cual era vaticinada por el AUE, tal como recuerda el primer “considerando” del Reglamento 2052: “Considerando que el artículo 130A del tratado prevé que la Comunidad desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social, y que se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre sus diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas (...).”

objetivo. Por lo tanto la cohesión es perseguida, no sólo por los FF.EE., sino además por los instrumentos que dan cuerpo financiero a las restantes políticas comunitarias, surgiendo de esta forma un proyecto de mayor envergadura que la simple PRC, inspirado en el principio de cohesión y articulado en torno a los instrumentos financieros comunitarios, que denominamos genéricamente **Política Estructural y de Cohesión**.

## **II.4. LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN Y CONTENIDO**

### **II.4.1. Los Reglamentos reguladores de la Política Estructural y de Cohesión<sup>34</sup>**

Tal y como hemos visto en el anterior apartado, convenimos en admitir que es en el año 1988 cuando arranca la Política Estructural como una extensión de la Política Regional Comunitaria, al integrarse todos los instrumentos financieros con finalidad estructural bajo las orientaciones de los Reglamentos Marco y de Coordinación y al hallarse los mismos imbuidos del principio de Cohesión Económica y Social.

Llegado el año **1993**, la Política Estructural debía ser revisada, dado que el período de programación anterior y su correspondiente dotación presupuestaria agotaban ya su vigencia, llegaban a su fin. Si el AUE, con su proyecto de Mercado Único y su incorporación del principio de Cohesión Económica y Social, hacía inevitable -en 1988- una reforma de los instrumentos de ayuda estructural, otro importante acontecimiento modificativo del Tratado de Roma iba a coincidir con una nueva revisión de los anteriores. Nos estamos refiriendo al Tratado de la UE, que entró en vigor en noviembre de 1993, y que incorporaba la pretensión de constituir

---

<sup>34</sup> Véase, como punto de apoyo del presente apartado, el **anexo II.1**.

una Unión Económica y Monetaria antes de fin de siglo, a la par que reforzaba el principio de cohesión introducido por el Acta Única. La nueva reforma de la Política Estructural y de Cohesión, encaminada a dar continuidad al tratamiento de los desequilibrios regionales, se hacía quizás más apremiante ante los retos planteados por dicho Tratado.

Así pues, el Consejo de Ministros adoptó el 20 de julio de 1993 los seis Reglamentos revisados por los que se había de regir la Política Estructural a lo largo de los seis años comprendidos entre 1994 y 1999. La nueva normativa no supuso una modificación profunda de los FF.EE. en relación con la reforma fundamental llevada a cabo en 1988. Nos encontramos, efectivamente, ante un nuevo periplo de la Política Estructural, pero se podría afirmar que se trata más bien de la simple continuación de las innovaciones recogidas en el período anterior, aunque, eso sí, con ciertas modificaciones, consolidaciones e incorporaciones destinadas a reforzarla y actualizarla.

El año 2000 constituye en punto de partida de una nueva etapa de Política Estructural -fruto de la reforma que acontece en **1999**-, con horizonte temporal en el año 2006. La nueva fase de Política Estructural continúa proyectándose sobre el objetivo de Cohesión Económica y Social que, establecido por el AUE y afianzado por el TUE, sigue manteniéndose en el Tratado de Amsterdam. En concreto, en sus artículos núms.158 y 159 se establece que, con la ayuda de los Fondos con finalidad estructural, del BEI y de los demás instrumentos financieros, la Comunidad ha de reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las regiones. Las propuestas del Tratado de Amsterdam respecto a la cohesión son proyectadas en el Reglamento 1260/1999, el cual destaca que es principalmente el FEDER el instrumento que contribuye al logro del objetivo de desarrollo y ajuste estructural de las regiones más atrasadas y a la reconversión económica y social de las regiones que presentan deficiencias estructurales.



#### **II.4.2. Los instrumentos financieros de la Política Estructural y de Cohesión**

Los instrumentos comunitarios que dan soporte financiero a la Política Estructural y de Cohesión son, básicamente, los Fondos Estructurales (el FEDER, el Fondo Social Europeo -FSE-, la sección Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola -FEOGA-O- y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca -IFOP-), el Fondo de Cohesión y el Banco Europeo de Inversiones. El fundamento jurídico se encuentra en el artículo 159 de la versión consolidada del TCCE (antiguo artículo 130 B) y en el artículo 1 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los FF.EE<sup>35</sup>.

En la etapa de Política Estructural regulada por los Reglamentos de 1988 (esto es, el período 1989-93), los instrumentos financieros se reducían prácticamente al FEDER, al FEOGA-O, al FSE y al BEI. Posteriormente, en la etapa 1994-99 (regulada por los Reglamentos de 1993), hay que contar con dos nuevos mecanismos financieros: el Fondo de Cohesión y el IFOP, que vienen a sumarse a los anteriores. En la etapa actual, iniciada en el año 2000 al amparo de los Reglamentos aprobados en 1999, hay que contar asimismo con la participación de la sección *Garantía* del FEOGA, en los términos que detallaremos más adelante.

Dado que nuestro objetivo respecto a la Política Estructural y de Cohesión se centra en las actuaciones financiadas en el ámbito de las infraestructuras de transporte, en la segunda parte de la presente Tesis Doctoral analizamos los principales instrumentos de que se sirve dicha política en la citada área -esto es, por

---

<sup>35</sup> Al margen de los instrumentos señalados, para la consecución de la Cohesión Económica Social contribuirán, de acuerdo con el citado artículo 159 del TCCE, “los otros instrumentos financieros existentes”, entre los que se ubican la sección *Garantía* del FEOGA, el Fondo Europeo de Inversiones y la línea financiera para las Redes Transeuropeas.

orden de antigüedad, el BEI, el FEDER, y el Fondo de Cohesión-, por lo que en este apartado tan sólo realizaremos una breve introducción a los mismos.

El **Banco Europeo de Inversiones**, institución comunitaria dotada de personalidad jurídica y autonomía financiera -cuyos miembros son los socios de la UE, que han suscrito su capital conjuntamente-, fue creado por el artículo 129 del Tratado constitutivo de la CEE. Entre otras, tiene encomendada la función de financiar “proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas” (art. 267 de la versión consolidada del TCCE, antiguo artículo 198E), mediante préstamos y garantías sin fines lucrativos. Hasta la creación del FEDER en 1975, el BEI era la única institución comunitaria implicada en proyectos de desarrollo regional, aunque sus intervenciones nunca han tenido, con exclusividad, una finalidad regional, sino que también financia acciones de carácter general que persigan un interés común. Al igual que los restantes instrumentos financieros comunitarios, el BEI está llamado a contribuir al logro del objetivo de Cohesión Económica y Social, participando con sus préstamos, entre otros sectores, en el de las infraestructuras de transporte.

El **Fondo Europeo de Desarrollo Regional**, en cuya creación se encuentra la raíz de la Política Regional Comunitaria -en los términos contemplados en el epígrafe II.3- y, por ende, de la Política Estructural y de Cohesión, constituye el Fondo Estructural por excelencia, por las competencias asumidas y los recursos administrados.

La rectificación de los principales desequilibrios existentes en la UE constituye la principal razón de este Fondo, que no es otra cosa que decir que está destinado a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones mediante la participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos favorecidas y en la reconversión de las regiones industriales en declive. Esta función tan genérica, y a la vez ambiciosa, está recogida explícitamente

en el artículo 160 (antiguo artículo 103 C) de la versión consolidada del TCCE. En aras del logro de los objetivos planteados, las subvenciones otorgadas por el FEDER participan, entre otras áreas, en la financiación del sistema transporte de las diversas regiones, así como en la RTE-T, contribuyendo de esta forma al logro de un territorio europeo más cohesionado.

El **Fondo de Cohesión**, instaurado por el Tratado de la Unión Europea, y creado por el Reglamento (CE) n° 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, surgió con el objetivo de facilitar el esfuerzo a realizar por los Estados más atrasados de la Unión (es decir, aquellos cuyo PNB per cápita no alcanza el 90 por 100 de la media comunitaria: España, Grecia, Irlanda y Portugal) en su proceso de convergencia con los países más favorecidos. Simultáneamente, el Fondo contribuye a la financiación de las RTEs-T, participando de este modo en la construcción de un componente básico del conjunto de medidas sobre el que se asienta la Política Estructural y de Cohesión.

#### **II.4.3. La dotación financiera de la Política Estructural y de Cohesión**

Mediante las siguientes líneas nos proponemos exponer la cuantía de los recursos financieros puestos a disposición de la Política Estructural y de Cohesión para hacer frente a sus compromisos, en cada una de las etapas sucedidas desde su génesis en el año 1988<sup>36</sup>.

La normativa de 1988 destinó, en concepto de compromisos de los FF.EE. para el **período comprendido entre 1989 y 1993**, la cantidad de 58.000 millones de ecus (a precios de 1988). El punto 2 del artículo 12 (*Recursos de los Fondos*

---

<sup>36</sup> Recordamos que la Política Estructural se nutre asimismo, sustancialmente, de las financiaciones otorgadas por el BEI en los términos expresados en el segundo artículo de los Reglamentos del Consejo 2052/88, 2081/93 y 1260/99.

*La Política Estructural y de Cohesión de la Unión Europea y las infraestructuras de transporte*  
*estructurales y concentración*) del título IV (*Disposiciones Financieras*) del Reglamento 2052/88, establecía lo siguiente: “Los créditos de compromiso para los Fondos estructurales se duplicarán en términos reales en el año 1993 en comparación con el año 1987. Además de los previstos para el ejercicio 1988 (7.700 millones), las cuantías del incremento anual de los créditos de compromiso, ascenderán a dicho efecto, a 1.300 millones de ecus cada año, desde 1989 a 1992, para alcanzar un importe de 12.900 millones de ecus en el año 1992 (precios de 1988). El esfuerzo continuará en el año 1993 a fin de alcanzar la duplicación.” Todo esto se traduce en un importante hecho a destacar en esta nueva etapa: la reforma implicó un cuantioso salto en la dotación financiera de la Política Estructural, en relación a lo que anteriormente venía consignándose al capítulo de PRC, lo cual puede entenderse como el reflejo de la mayor preocupación adquirida el ámbito comunitario respecto al problema de los desequilibrios socioeconómicos interregionales.

El Consejo Europeo de Edimburgo que tuvo lugar en diciembre de 1992, aprobó el volumen total de recursos que podía ser comprometido para acciones de carácter estructural. En virtud de estas directrices, el Reglamento Marco de 1993 establecía que los recursos disponibles para compromisos de los FF.EE. durante el **período 1994-99** ascendieran a 141.471 millones de ecus (a precios de 1992). La Comisión, atendiendo a procedimientos transparentes, debía realizar la distribución indicativa de los créditos de compromiso de los Fondos entre los Estados miembros y por objetivos, ponderando, al igual que en la anterior etapa, los siguientes criterios: la prosperidad nacional, la prosperidad regional, la población de las regiones y la gravedad relativa de los problemas estructurales (incluido el nivel de paro) y las necesidades de desarrollo de las zonas rurales, para los objetivos apropiados. Además, en la etapa señalada había que contar, para acciones estructurales, con la dotación destinada al Fondo de Cohesión: 15.150 millones de ecus (a precios de 1992), tal como se decidió en la citada Cumbre de Edimburgo.

Para el **período 2000/2006**, el presupuesto para acciones estructurales, que se eleva a 213.000 millones de euros (a precios de 1999), se desglosa entre la dotación destinada a los Fondos Estructurales (195.000 millones) y la que sirve de soporte financiero al Fondo de Cohesión, siendo ésta de 18.000 millones de euros. El reparto por Estado miembro y por objetivos ha sido establecido por la Comisión teniendo en cuenta unos criterios análogos a los del período anterior, como población, desempleo, prosperidad regional y nacional<sup>37</sup>.

La Política Estructural ha registrado, a la luz de lo que acabamos de exponer, **un incremento progresivo en su dotación financiera** que, sin embargo, nos atrevemos a calificar de insuficiente teniendo en cuenta la gran envergadura de los objetivos que persigue y la extraordinaria dimensión que reviste el principio que la inspira, que no es otro que el de Cohesión Económica y Social. Esta insuficiencia se puede comprobar claramente poniendo en relación el montante económico disponible para acciones estructurales con el presupuesto comunitario, ya de por sí claramente limitado, asunto que vamos a tratar en el siguiente apartado.

#### **II.4.4. Participación de la Política Estructural en el presupuesto comunitario**

El 15 de julio de 1997 surgió la propuesta de la Comisión Europea conocida como “Agenda 2000”<sup>38</sup>. A principios de mayo de 1999, el Parlamento Europeo

---

<sup>37</sup> El punto 8 del artículo 7 del reglamento 1260 establece que el montante de recursos obtenido por cada Estado miembro con cargo a los FF.EE. (en combinación con la asistencia prestada por el Fondo de Cohesión) no deberá superar el 4 por 100 del PIB nacional.

<sup>38</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia. El desafío de la ampliación*, volúmenes I y II, COM (97) 2000 final, Bruselas, 31/1/2001.

Este documento -abarcando toda una serie de orientaciones con vistas a la reforma del presupuesto comunitario-, por lo que respecta a los instrumentos de ayuda estructural se concretó en una propuesta de Reglamentos reguladores de una nueva etapa de aplicación de (continúa...)

ratificó los acuerdos sobre la *Agenda 2000* alcanzados por los jefes de Estado y de Gobierno de los Quince a finales de marzo de ése año en la Cumbre de Berlín. Las nuevas perspectivas financieras preveían un techo de gasto para la UE del 1,27 por 100 del PIB hasta el citado año, lo que significaba continuar en la línea que ha venido caracterizando al presupuesto comunitario, esto es, la parquedad de recursos con la que está dotado.

Dentro de los grandes agregados de la financiación común, la línea directriz agrícola continúa acaparando casi la mitad de los fondos disponibles (el 46 por 100), seguida de los gastos destinados a acciones estructurales, que absorben el 33 por 100 del presupuesto; se ha previsto una línea pre-adhesión dotada con el 3,4 por 100, aproximadamente, de los recursos destinados a los gastos comunes; el resto de partidas de gasto (políticas internas, políticas exteriores y administración) significan el 16,7 por 100 de los recursos presupuestados. Esta estructura apenas significa un cambio con respecto a la distribución presupuestaria de la etapa precedente, conocida comúnmente como “Paquete Delors II”. Es decir, los gastos presupuestarios, como se ha visto, continúan estando claramente sesgados hacia la política agrícola comunitaria (PAC), aunque no hay que olvidar que aquél supuso un paso decisivo en la consolidación de la ayuda estructural, y no solamente por el aumento que experimentó la dotación de los FF.EE., sino también porque a raíz del Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 se aprobó la inclusión del Fondo de Cohesión en el presupuesto común. El **cuadro II.1** refleja la evolución de los porcentajes de participación de las grandes partidas de gasto comunitarias en el presupuesto de la CE:

---

<sup>38</sup>(...continuacion)

la Política Estructural: el período de programación 2000/2006. El período de programación estructural que se inicia en el año 2000 coincide, por lo tanto, con el nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre perspectivas financieras, un nuevo escenario presupuestario que se extenderá hasta el año 2006, coincidiendo con la implantación del euro, la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y la ampliación de la UE a diez nuevos socios.

**CUADRO II.1.**  
**Estructura del presupuesto comunitario (1975-2000). Porcentajes.**

	1975	1980	1986	1990	1993	1996	1999	2000
PAC (Feoga-Garantía)	73,8	71,2	64,7	58,9	50,9	48,3	45,6	46,1
Acciones Estructurales	9,2	10,9	17,1	24,5	30,8	33,2	35,7	33
Otros*	18	17,9	18,2	16,6	18,3	18,5	18,7	20,1

\* (otras políticas comunes; gastos funcionamiento; línea pre-adhesión).

FUENTE: Comisión Europea.

Como se comprueba, la evolución de la participación porcentual de los diversos capítulos de gasto en el presupuesto comunitario nos indica la clara preponderancia que ostenta la PAC en todos los ejercicios señalados, de manera que la Política Estructural (FF.EE. y Fondo de Cohesión) ocupa permanentemente una posición secundaria, por detrás de la anterior. No obstante, resulta significativo el avance registrado por las medidas estructurales, las cuales han ido ganando importancia porcentual a expensas de la PAC, si bien en 2000 tuvo lugar un retroceso, respecto al año anterior, en cuanto a la participación de los instrumentos estructurales en el gasto total, en favor de la ayuda pre-adhesión destinada a los países candidatos a la integración en la UE.

## **II.4.5. Principios de funcionamiento de la Política Estructural**

### *II.4.5.1. Coordinación*

Nos hallamos ante uno de los grandes principios rectores de la Política de cohesión Económica y Social: mediante el principio de *coordinación* de los instrumentos de ayuda estructural se pretende la adecuada sincronización de los esfuerzos y las acciones de los mismos en pro de unas metas comunes.

La legislación aprobada en el año 1988 supuso un importante afianzamiento del principio de coordinación, hasta el punto de alcanzar una dimensión desconocida hasta el momento. Los Reglamentos 2052/88 y 4253/88 del Consejo constituyeron los textos que dieron respaldo legal, durante la etapa 1989-93, a la coordinación de los FF.EE. entre sí, así como también entre éstos, el BEI y el resto de instrumentos financieros existentes. Los mecanismos financieros para ayudas estructurales, amparados en este marco legal, dejaron de actuar por separado para integrar sus actuaciones coordinadamente en beneficio de una mayor eficacia.

El objetivo de coordinación, que se encuentra estrechamente ligado al de *programación* -como veremos próximamente-, constituye asimismo uno de los elementos esenciales de las posteriores reformas de la Política Estructural y de Cohesión, esto es, de la operada en 1993 y de la llevada a cabo en 1999, vigente en la actualidad. La coordinación de los distintos instrumentos se efectúa mediante los *planes de desarrollo*, los *marcos comunitarios de apoyo*, los *programas operativos* y los *documentos únicos de programación*; asimismo, mediante el seguimiento y evaluación de las intervenciones llevadas a cabo en virtud de los diversos objetivos.

#### II.4.5.2. *Concentración*

El principio de *concentración* representa la exigencia de que los Fondos se centralicen atendiendo a criterios funcionales y geográficos, de tal manera que se pueda alcanzar la mayor eficacia posible en su administración. A lo largo de la vigencia de la Política Estructural, este principio ha sufrido diversas modificaciones en su aplicación, como vamos a ver seguidamente.

Durante la **etapa 1989-93**, los FF.EE. debían concentrar sus esfuerzos para alcanzar cinco *objetivos prioritarios*:



**Objetivo nº1:** Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones<sup>39</sup> menos desarrolladas.

**Objetivo nº2:** Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial.

**Objetivo nº3:** Combatir el paro de larga duración.

**Objetivo nº4:** Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

**Objetivo nº5:** En la perspectiva de la reforma de la política agraria común:

a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias,

b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

Se observa como los Objetivos 1, 2 y 5b tienen un carácter eminentemente regional, pues sus intervenciones están encaminadas hacia determinadas regiones o partes de regiones. Los restantes, por el contrario, afectan a la totalidad del territorio comunitario, por lo que tienen un carácter horizontal.

El principio de concentración también afecta a los *criterios de selección* de las regiones de los Objetivos 1, 2 y 5b. Con arreglo a los Reglamentos de 1988, el criterio de selección de las regiones del Objetivo nº1 recaía en el PIB por habitante. Concretamente, sobre la base de los tres últimos años, éste debía ser inferior al 75 por 100 de la media comunitaria<sup>40</sup>. Por lo que respecta a España, las regiones incluidas en el Objetivo nº1 durante la etapa señalada fueron las siguientes: **Andalucía**, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia<sup>41</sup>.

Durante la **etapa 1994-99** y a tenor del nuevo Reglamento Marco, resultó modificada la delimitación de los objetivos prioritarios:

---

<sup>39</sup> Regiones NUTS de nivel II.

<sup>40</sup> Por razones especiales, ese Objetivo también puede incluir determinadas regiones cuyo PIB supere levemente el 75 por 100 de la media comunitaria.

<sup>41</sup> El listado de regiones afectadas por el Objetivo nº1, aprobado por el Consejo, aparece en el anexo del Reglamento 2052.

- por una parte, se mantuvo la definición de los Objetivos números 1 y 2;
- por otra, el nuevo Objetivo nº3 pasó a aunar las funciones de los anteriores 3 y 4 y las amplió, al perseguir “facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral”;
- el Objetivo nº4, en esta etapa de programación pretendía facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.
- por su parte, el Objetivo nº5 fue destinado a fomentar el desarrollo rural en dos vertientes: el Objetivo nº5a mantuvo su proyecto inicial de acelerar “la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la política agrícola común” e incorporó también la ayuda a la modernización y a la reestructuración del sector pesquero; el Objetivo nº5b perseguía facilitar “el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales”.

Tras la cuarta ampliación de la UE, a partir el 1 de enero de 1995 la Europa comunitaria contaba con 15 miembros. Ante la incorporación de tres nuevos Estados (Austria, Finlandia y Suecia)<sup>42</sup> el Grupo de Ampliación del Consejo elaboró una lista con 29 capítulos del acervo comunitario que debían ser objeto de negociación. Entre ellos se encontraba el de los FF.EE., que constituía gran parte de la esencia misma de la negociación de adhesión para los países candidatos. La negociación en este apartado llevó a la creación de un nuevo objetivo: el Objetivo nº6, definido en función de la densidad de población, que debía ser inferior a 8 habitantes por kilómetro cuadrado. Este Objetivo, como el nº1, excluye la elegibilidad de los objetivos núms. 2 y 5b.

En esta etapa, el criterio de selección de las regiones Objetivo nº1 permaneció inalterado: las regiones que podían ser partícipes de dicho objetivo eran aquellas que mostraran un PIB por habitante inferior al 75 por 100 de la media comunitaria, o que

---

<sup>42</sup> Tres países de la EFTA con los que se había concluido el Tratado del Espacio Económico Europeo, a través del cual se les permitía participar en el mercado interior desde el 1 de enero de 1993.

apenas sobrepasaran ese límite, siempre que existieran motivos particulares para agregarlas. Sin embargo, se amplió el número de regiones que podían ser cubiertas por este objetivo. En el caso de España, la Comunidad Autónoma de Cantabria vino a sumarse a las que ya habían sido establecidas en el Reglamento Marco de 1988.

Un apartado fundamental del principio de concentración radica en la *asignación de los recursos disponibles*. De los 141.471 millones de ecus (a precios de 1992) que podían ser comprometidos para acciones de carácter estructural, como ya se ha visto, el Reglamento Marco de 1993 resolvió que los recursos para ser comprometidos en beneficio de las regiones del Objetivo nº1<sup>43</sup> ascendiesen a 96.346 millones -algo más de los dos tercios-, en concordancia con el art. 12.2 (primer párrafo) del citado Reglamento, donde se afirmaba: “se llevará a cabo un considerable esfuerzo de concentración de recursos presupuestarios en favor de las regiones menos desarrolladas cubiertas por el objetivo nº1”.

Una destacada novedad que incorpora el Reglamento que establece disposiciones generales sobre los instrumentos financieros de ayuda estructural, y que regula la Política Estructural en la **etapa 2000-2006**, afecta precisamente al principio de concentración. Concretamente, se plantea una reducción del número de objetivos prioritarios, pasando éstos de los siete que han venido marcando las prioridades comunitarias hasta ahora (recordemos que el Objetivo nº5 ha estado desglosado en dos) a tan sólo tres, que quedan configurados como se indica a continuación:

**Objetivo nº1:** promover el desarrollo y el ajuste estructural de las

---

<sup>43</sup> Dentro de este objetivo se establece la siguiente matización: en los países beneficiarios del Instrumento Financiero de Cohesión o del Fondo de Cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal, como es sabido), el aumento de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales más los correspondientes al citado instrumento o fondo, deberán permitir una duplicación en términos reales del total, en comparación con la dotación presupuestaria de la anterior etapa, de los recursos dirigidos a las regiones adscritas al Objetivo nº1 de los mencionados países.

regiones menos desarrolladas.

**Objetivo nº2:** apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales.

**Objetivo nº3:** apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo<sup>44</sup>.

Esta reducción del número de objetivos prioritarios pretende una aplicación más simplificada de los Fondos, los cuales contribuirán a la realización de los citados objetivos de acuerdo con las disposiciones específicas que los regulan, con arreglo a la siguiente distribución<sup>45</sup>:

Objetivo nº1: FEDER, FEOGA-Orientación, FSE e IFOP.

Objetivo nº2: FEDER y FSE.

Objetivo nº3: FSE.

Ahora bien, esta reagrupación de los objetivos de la Política Estructural en tres capítulos generales, con ánimo de facilitar su aplicación, no elimina la

---

<sup>44</sup> En el artículo 1 del Reglamento 1260/1999 se especifica que “este objetivo actuará financieramente fuera de las regiones incluidas en el objetivo nº1 y proporcionará un marco de referencia política para todas las medidas que se emprendan en favor de los recursos humanos en un territorio nacional dado, sin perjuicio de las peculiaridades regionales.”

<sup>45</sup> El punto 3 del artículo 2 del Reglamento 1260/99 aclara que “el IFOP contribuirá a las acciones estructurales en el sector de la pesca fuera de las regiones del objetivo nº1 con arreglo al Reglamento (CE) nº1263/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al instrumento financiero de orientación de la pesca”. Asimismo recoge que “la sección Garantía del FEOGA contribuirá a la realización del objetivo nº2 según las disposiciones del Reglamento (CE) nº1257/1999”.

Respecto a esto último, LÁZARO tacha de *inexplicable* la introducción del FEOGA-Garantía en el objetivo nº2 para financiar actuaciones estructurales en zonas rurales, puesto que considera que no se deben mezclar acciones que persiguen distintos objetivos. Esta idea la justifica argumentando: “Debería ser suficiente recordar la distinta naturaleza y fines de la sección Garantía del FEOGA en relación con los Fondos estructurales y que las reglas de gestión y funcionamiento financiero de dicha sección del fondo agrario son diferentes a las normas de los Fondos estructurales.” LÁZARO ARAUJO, L., “El futuro de los Fondos estructurales y la cohesión según la Agenda 2000”, *Boletín Económico de Andalucía*, Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, 1999, pág. 363.

complejidad del contenido de dicha política, pues consiste en una nueva ordenación de sus cometidos, que en ningún modo supone una supresión parcial de sus funciones. En definitiva, se trata de una simplificación de la estructura de sus objetivos, con miras a mejorar su gestión, que no afecta en absoluto al fondo de los mismos.

Al igual que en el período 1994/1999, serán consideradas regiones del Objetivo nº1 aquellas de nivel NUTS II que presenten un PIB<sup>46</sup> per cápita inferior al 75 por 100 de la media comunitaria. En este objetivo también tendrán cabida las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira e Islas Canarias), todas por debajo del umbral señalado, así como aquellas zonas incluidas en el objetivo 6 durante el período 1995/1999, según lo dispuesto en el Protocolo nº6 del Acta de Adhesión de 1994. Se establece una ayuda transitoria de los Fondos, desde el 1 de enero del año 2000 hasta el 31/12/2005, para las regiones que, habiendo formado parte del objetivo nº1 en 1999, dejen de estarlo en el período actual.

Para la nueva etapa, y por lo que respecta a España, hay once regiones españolas incluidas en este objetivo: Galicia, Principado de Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, **Andalucía**, Región de Murcia, Ceuta, Melilla y Canarias, según la Decisión (1999/502/CE) de la Comisión<sup>47</sup>, de 1 de julio de 1999, por la que se establece la lista de las regiones incluidas en el Objetivo nº1 para el período 2000 a 2006. Con respecto al anterior período de programación, está fuera de la lista Cantabria.

---

<sup>46</sup> Medido en estándar de poder adquisitivo y calculado a partir de los datos comunitarios de los tres últimos años disponibles el 26 de marzo de 1999.

<sup>47</sup> DOCE L 194, de 27/7/99. La lista de regiones del Objetivo nº1, con la nueva reforma, no es aprobada por el Consejo, sino por la Comisión.

Andalucía -región cuyo estudio constituye el principal objeto de esta Tesis-, incorporada al grupo de regiones del Objetivo nº1 desde la reglamentación de 1988, sigue considerándose atrasada, por sus menores niveles de desarrollo relativo, y por lo tanto merecedora de la acción estructural comunitaria según el esquema previsto para las regiones del citado objetivo.

Serán Objetivo nº2 de la política regional las zonas con problemas estructurales en las que sea conveniente apoyar la reconversión económica y social, incluyendo especialmente las que estén registrando cambios de carácter socioeconómico en los sectores industrial y de servicios, las zonas rurales en declive, las zonas urbanas en situación difícil y las zonas que, dependiendo de la pesca, se encuentren en crisis. El artículo 4 del Reglamento (CE) 1260/1999 desarrolla a lo largo de once puntos los detalles relacionados con los criterios geográficos de inclusión en el Objetivo nº2. Por último, el artículo 5 establece que “las regiones que podrán recibir financiación en virtud del Objetivo nº3 serán las que no están incluidas en el Objetivo nº1”.

Las regiones del Objetivo nº1 vuelven a ser el centro de atención de la política regional, al concentrarse los Fondos de manera significativa en las mismas: el 69,7 por 100 de la ayuda estructural se asignará a este Objetivo, incluyendo un 4,3 por 100 para apoyo transitorio; un total de 135.900 millones de euros, por lo tanto, beneficiará a las regiones cubiertas por el mencionado objetivo<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Decisión (1999/501/CE) de la Comisión, de 1 de julio de 1999, por la que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso en virtud del Objetivo nº1 de los Fondos Estructurales para el período de 2000 a 2006 (DOCE L 194 de 27/7/99).

Los Objetivos 2 y 3 manejarán menos recursos: el Objetivo nº2, el 11,5 por 100 del montante total, y el Objetivo nº3, el 12,3 por 100, lo que significa una asignación de 22.500 y 24.050 millones de euros, respectivamente. El 5,35 por 100 de los créditos de compromiso se dedicará a la financiación de iniciativas comunitarias, el 0,65 por 100 de dichos créditos (continúa...)

### II.4.5.3. Programación

El Reglamento 1269/99 define la *programación* como “el proceso de organización, decisión y financiación efectuado en varias etapas y destinado a desarrollar, sobre una base plurianual, la acción conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros para conseguir los objetivos enunciados en el artículo 1”, que no son otros que los objetivos prioritarios. Por lo tanto, el principio de programación abarca todo un conjunto de criterios que explican el funcionamiento operativo de los Fondos (período cubierto, procedimientos, calendario y ámbito de aplicación).

El período cubierto por la legislación de 1988 abarcaba un período de cinco años (de 1989 a 1993). Desde 1989, el proceso de decisión de las ayudas estructurales cuenta de tres fases:

\* Un **Plan de Desarrollo** a presentar por el Estado miembro, en el que se recoge a nivel nacional o regional, según los casos, un diagnóstico de la situación en relación con el objetivo correspondiente y las principales líneas de actuación del Estado en ese ámbito<sup>49</sup>.

\* El **Marco de Apoyo Comunitario** (MAC) establecido por la Comisión en concertación con el Estado miembro y las regiones interesadas, en el que se estipulan una serie de aspectos cruciales: los ejes prioritarios de actuación, los medios

---

<sup>48</sup>(...continuacion)

irá destinado a la financiación de medidas innovadoras y de asistencia técnica, y el 0,5 por 100 restante constituye la dotación del IFOP para sus intervenciones fuera del Objetivo 1.

<sup>49</sup> El Artículo 9 del reglamento 1260/99 define el *plan de desarrollo* como “el análisis de la situación efectuado por el estado miembro interesado habida cuenta de los objetivos contemplados en el artículo 1 y de las necesidades prioritarias para lograr estos objetivos, así como la estrategia y las prioridades de actuación consideradas, sus objetivos específicos y los recursos financieros indicativos correspondientes”.

financieros y las formas de intervención<sup>50</sup>.

\* La denominada “intervención operativa” que, con carácter general, se presenta como un **Programa Operativo**, pero también puede asociarse a otras formas de intervención, tales como subvenciones globales, grandes proyectos y regímenes de ayudas. Las intervenciones operativas son presentadas por el Estado miembro en forma de solicitudes de ayuda y adoptadas por la Comisión<sup>51</sup>.

Respecto al campo o ámbito de aplicación de cada Fondo estructural, éste aparecía especificado de forma detallada en los primeros artículos de su Reglamento respectivo. Citaremos exclusivamente el del FEDER<sup>52</sup>: Inversiones productivas. Infraestructuras. Desarrollo endógeno: desarrollo local y PYME. Proyectos piloto.

La normativa surgida de la reforma de 1993 iba destinada a cubrir un período de seis años (de 1994 a 1999), aunque su puesta en práctica difería según los diversos objetivos: para los Objetivos 1 y 5b las regiones se seleccionarían por un período de

---

<sup>50</sup> El mismo artículo citado en la nota anterior considera como *marco comunitario de apoyo* “el documento aprobado por la Comisión una vez analizado el plan de desarrollo presentado por el Estado miembro interesado en el que se describan la estrategia y las prioridades de la acción, sus objetivos específicos, la participación de los Fondos y los demás recursos financieros. Este documento estará dividido en ejes prioritarios y se aplicará mediante uno o más programas operativos”.

<sup>51</sup> El *programa operativo* es definido por el Reglamento 1260/99 como “el documento aprobado por la Comisión para desarrollar un marco comunitario de apoyo, integrado por un conjunto coherente de ejes prioritarios compuestos por medidas plurianuales, para la realización del cual puede recurrirse a uno o más Fondos, a uno o más instrumentos financieros, así como al BEI”.

Por su parte, un *eje prioritario* se define como “una de las prioridades de la estrategia aprobada en un marco comunitario de apoyo o en una intervención. Se le asigna la participación de los Fondos y de los demás instrumentos financieros, los recursos financieros que el estado miembro le asigne y unos objetivos específicos.

<sup>52</sup> Art. 1 del Reglamento del FEDER de 1988.



seis años y al MAC se establecería también para ese período, al igual que para el Objetivo nº3. Sin embargo, para el Objetivo nº2 se establecerían dos fases de tres años<sup>53</sup>, con la posibilidad de adaptar, al final de la primera fase, tanto las zonas elegibles como el correspondiente MAC a las condiciones socioeconómicas existentes en ese determinado momento. De igual modo, para el Objetivo nº4 adoptarían los MAC para dos períodos de tres años.

Globalmente, el procedimiento seguía siendo igual: previamente, los Estados miembros presentaban a la Comisión, en concertación con las autoridades regionales y locales competentes, los planes de desarrollo o reconversión; seguidamente, se negociaban los Marcos Comunitarios de Apoyo entre la Comisión y las autoridades de los Estados para establecer los ejes prioritarios de acción, los medios financieros y las formas de intervención<sup>54</sup>. Tras la aprobación de los programas por parte de la Comisión, se ponían en marcha los Comités de Seguimiento, con representantes de las regiones, de los Estados y de la Comisión.

Tanto el marco comunitario de apoyo como las formas de intervención, se mantuvieron invariables durante esta etapa. Para simplificar y agilizar el procedimiento, los diversos Estados podían contar con la posibilidad de presentar una propuesta global de programación que aunara, simultáneamente, el plan de desarrollo y las correspondientes peticiones de ayuda: el Documento Único de Programación (DOCUP). Ante un documento de estas características, la Comisión debía adoptar, del mismo modo, una decisión única que englobase los elementos de inclusión habitual en los marcos comunitarios de apoyo y en los programas operativos o en las restantes formas de intervención.

---

<sup>53</sup> Durante la etapa 1989/93, el Objetivo 2 también se programaba en dos fases: una, de tres años, y otra, de dos.

<sup>54</sup> Programas operativos, subvenciones globales, grandes proyectos, etc.

Respecto al ámbito de aplicación de los diversos Fondos, hay que destacar una serie de modificaciones. Así, la intervención del FEDER resultó ampliada, en las regiones correspondientes al Objetivo nº1, a las inversiones en infraestructuras contribuidoras al establecimiento de redes transeuropeas en los sectores del transporte, de las telecomunicaciones y de la energía. Asimismo, también en las regiones incluidas en ese objetivo, el concurso del FEDER estaba llamado a abarcar las inversiones que coadyuvasen al ajuste estructural de aquéllas en los ámbitos de la educación y la sanidad, así como a intervenir en materia de investigación y desarrollo tecnológico en el marco de los Objetivos 1, 2 y 5b.

Como se puede observar, si bien se registran algunos cambios en la normativa de 1993, los ámbitos de aplicación de los FF.EE, a grandes rasgos, se mantuvieron durante el período de aplicación 1994-99.

En el nuevo período de programación iniciado el 1 de enero del año 2000, los planes, los marcos comunitarios de apoyo, los programas operativos y los documentos únicos de programación cubrirán un total de siete años. Recuérdese que desde el año 1989 el objetivo 2 se revisaba al cabo de tres años, debiendo negociarse y aprobarse un nuevo MAC, rompiéndose con ello los períodos de programación. A partir de ahora todos los objetivos y sus correspondientes mapas estarán vigentes durante siete años.

#### II.4.5.4. *Cooperación*

La *cooperación* implica la pretensión de alcanzar una estrecha colaboración entre la Comisión y todas las autoridades competentes (nacionales, regionales y locales) designadas por cada Estado a lo largo de toda la programación. Nos encontramos ante una gran innovación que trajo consigo la legislación de 1988. La normativa de 1993 no sólo consolidó este principio, sino que lo amplió en el sentido

de dar cabida en la misma, además de a la Comisión y a las autoridades competentes a escala nacional, regional o local designadas por cada Estado miembro, a los “organismos competentes (incluidos, en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes de cada Estado miembro, los interlocutores económicos y sociales) designados por el Estado miembro (...)”<sup>55</sup>.

La Política Estructural, en la nueva fase iniciada en el año 2000 continúa esforzándose por mantener en vigor los grandes principios sobre los que giró la reforma de 1988, que en la etapa actual quedan desarrollados a lo largo del Capítulo IV del Título I del Reglamento 1260/99. En lo que concierne al principio de cooperación, la legislación vigente lo mantiene y consolida, al establecer en el artículo 8 que las acciones comunitarias -que se conciben como un complemento de las acciones nacionales-, serán fruto de una cooperación entre la Comisión y el Estado miembro, y con las autoridades y organismos designados por éste, entre las que cabe destacar las autoridades regionales y locales y los interlocutores económicos y sociales.

#### II.4.5.5. *Adicionalidad*

El principio de *adicionalidad*, enunciado en el artículo 9 del Reglamento de Coordinación 4253/88, persigue evitar que los recursos de los Fondos sólo sirvan de sustituto de las ayudas nacionales.

Con la revisión de los Reglamentos del año 1993 este principio resultó sustancialmente modificado en cuanto a su definición, como consecuencia de las dificultades existentes ante la aplicación del mismo. Cambio que se manifestó en el artículo 9 del Reglamento de Coordinación del citado año, el cual establecía: “(...) la Comisión y el Estado miembro interesado velarán por que el Estado miembro

---

<sup>55</sup> Art. 4 del Reglamento Marco de 1993.

mantenga, en el conjunto de territorios afectados, sus gastos estructurales públicos o asimilables como mínimo al mismo nivel que durante el período de programación anterior.” No obstante, debían tenerse en cuenta las condiciones macroeconómicas y ciertas situaciones específicas, como un extraordinario nivel de esfuerzo público durante el período precedente. En estas condiciones, el Estado miembro debía proporcionar, con carácter regular, las informaciones financieras pertinentes para verificar el cumplimiento del principio indicado.

El principio de *adicionalidad* también se manifiesta con contundencia en la normativa vigente, al expresar el Reglamento por el que se establecen disposiciones generales sobre los instrumentos estructurales: “Con el fin de garantizar verdaderos efectos económicos, los créditos de los Fondos no podrán sustituir los gastos estructurales públicos o asimilables del Estado miembro” (Art. 11). En el caso de las regiones del Objetivo nº1, la Comisión y el Estado miembro implicado deberán determinar el nivel de gastos estructurales públicos que éste ha de mantener en esas regiones. Para velar por el cumplimiento de este principio, se realizarán unas comprobaciones a nivel territorial durante el período de programación, para lo cual los Estados miembros suministrarán la información pertinente a la Comisión.

#### II.4.5.6. *Compatibilidad*

El Reglamento Marco de 1988, en su artículo 7, subrayaba la necesidad de compatibilizar las medidas financiadas con cargo a los FF.EE. y el resto de las políticas de índole comunitaria. La normativa modificada en 1993 no sólo mantuvo, sino que además consolidó, el principio general formulado en la reglamentación de 1988. Es decir, a la necesidad de hacer compatibles las medidas financiadas por los Fondos y las restantes políticas comunitarias, se agregó el respeto a: la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, las normas de la competencia, las normas comunitarias de contratación pública y la política comunitaria de medio ambiente. El

Reglamento 1260/99, respecto al principio de compatibilidad, continúa en la línea planteada en las anteriores etapas.

#### **II.4.6. Iniciativas Comunitarias**

El concepto de *iniciativa comunitaria* entró a formar parte del panorama de la Política Estructural con la normativa del 88, aunque con una finalidad ya conocida y perseguida. Mediante las mismas se otorga a la Comisión la facultad de movilizar recursos para ejecutar medidas de interés particular para la Comunidad. Es fácil deducir que estas iniciativas comunitarias son las “herederas” de los anteriores programas comunitarios, que a su vez lo eran de las denominadas acciones fuera de cuota. Se trata, más bien, de una innovación en el aspecto formal, pues el fondo sigue siendo el mismo.

Entre 1989 y 1993, el 10 por 100 escaso de los créditos de compromiso de los FF.EE. se destinó a estas iniciativas, incluidos los antiguos programas comunitarios: un total de 4.200 millones de ecus (a precios de 1989) fueron consignados a la lista de iniciativas comunitarias adoptadas por la Comisión.

Con el paso de una normativa a otra, las iniciativas comunitarias registran algunas variaciones. Con los Reglamentos de 1993, la finalidad de las mismas sigue en pie: cofinanciar determinadas acciones propuestas por la Comisión con el objeto de colaborar en la solución de problemas que tengan una repercusión particular a nivel europeo, complementando las medidas de interés nacional desplegadas en los MAC. Lo expuesto no es otra cosa que decir que las iniciativas comunitarias juegan un papel muy destacado en el proyecto de cohesión económica y social perseguido por la UE.

Para el período 1994-99 se proyectaron, en principio, trece iniciativas<sup>56</sup> (algunas nuevas, otras continuadoras de programas existentes). La reglamentación vigente (etapa 2000-2006) incorpora una importante novedad respecto a las iniciativas comunitarias. En concreto, se prevén cuatro iniciativas (INTERREG<sup>57</sup>, URBAN, LEADER y EQUAL) hasta al año 2006<sup>58</sup>, lo que implica una notable reducción en su número, que ha venido siendo hasta ahora de trece. A este respecto, LÁZARO ha expresado: “Hay que dar la bienvenida al propósito de reducir el número de iniciativas comunitarias y su dotación. En primer lugar, porque aliviará la gestión y la burocracia a todos los niveles: local, regional, nacional y comunitario. Pero también porque hora es ya de destinar los Fondos estructurales a su verdadera finalidad y de dar lo que corresponda a cada país a través de los objetivos prioritarios, sin tener que recurrir al subterfugio complementario de las iniciativas”<sup>59</sup>.

A la iniciativa INTERREG, que persigue la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional destinada a fomentar un desarrollo armonioso y sostenible del conjunto del espacio comunitario, se destinará al menos el 2,5 por 100

---

<sup>56</sup> A las que la Comisión agregó una nueva, la iniciativa PEACE, dirigida a favorecer el proceso de paz en Irlanda del Norte. La dotación presupuestaria de las iniciativas comunitarias para este período giró en torno a los 14.000 millones de ecus de 1995. Para tratar el futuro de las mismas, la Comisión publicó en junio de 1993 el llamado Libro Verde Sobre las Iniciativas Comunitarias, el cual no constituía una propuesta oficial, sino un marco de reflexión que quedaba sometido a la opinión de las demás instituciones comunitarias, los Estados miembros, las regiones, las autoridades locales y los interlocutores económicos y sociales.

<sup>57</sup> Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo: Interreg III (DOCE C 143, de 23/5/2000).

<sup>58</sup> Estos programas de iniciativa comunitaria abarcarán un período de siete años computados desde el 1 de enero del año 2000.

<sup>59</sup> LÁZARO ARAUJO, L.: “El futuro de los Fondos estructurales y la cohesión...”, *op. cit.*, pág. 363.

de la dotación total comprometida para los FF.EE. (unos 4.875 millones de euros, a precios de 1999). Este programa deberá prestar la atención debida a las actividades transfronterizas, en especial con la perspectiva de la ampliación de la Unión hacia el Este de Europa -ya operada-, y a los Estados miembros que compartan grandes fronteras con los nuevos países de adhesión. Dentro de las medidas subvencionables respaldadas por esta iniciativa se encuentran diferentes actuaciones destinadas a la mejora de infraestructuras de transporte de importancia transfronteriza. A la financiación de INTERREG contribuirá un único Fondo Estructural: el FEDER<sup>60</sup>.

## **II.4.7. Normas de gestión**

### *II.4.7.1. Apreciación previa, seguimiento y evaluación*

La apreciación previa y la evaluación posterior, introducidas por la normativa de 1988, perseguían valorar la eficacia de las medidas estructurales en tres niveles: la cohesión económica y social, el impacto de la medida en cada MAC y las consecuencias de las intervenciones operativas. La legislación de 1993 distinguió con mucha más nitidez que la anterior entre las tres fases de examen y aplicación de los Fondos<sup>61</sup> (apreciación previa, seguimiento y evaluación), sirviéndose para ello del artículo 6 del Reglamento Marco y del Título VII del de Coordinación. En la fase actual, la autoridad de gestión, respetando plenamente el régimen institucional, jurídico y financiero del Estado miembro -sin perjuicio de las disposiciones del Reglamento regulador de los Fondos-, es la responsable de la eficacia y regularidad de la gestión y la ejecución. Cada MAC o documento único de programación y cada programa operativo será sometido a la supervisión de un Comité de Seguimiento

---

<sup>60</sup> Desde la reforma de 1988, hay un caso en el que el FEDER puede intervenir fuera de su mapa de intervención: el de las Iniciativas Comunitarias.

<sup>61</sup> Como queda patente en los artículos 6, del Reglamento Marco, y 25 y 26, del de Coordinación.

creado por el Estado miembro<sup>62</sup>. En los trabajos del Comité participará con carácter consultivo un representante de la Comisión y, cuando proceda, del BEI.

Para valorar la eficacia de las intervenciones, la acción comunitaria será objeto de un proceso de evaluación (previa, intermedia y posterior). La evaluación *previa* ha de servir de base para la elaboración de los planes y las intervenciones. A tal efecto se analizarán las capacidades, debilidades y potencialidades del Estado miembro, de la región o del sector implicado. Por su parte, la evaluación *intermedia*, teniendo en cuenta la evaluación previa, estudiará los primeros resultados de las intervenciones y la realización de los objetivos. Asimismo, observará cómo se están utilizando los créditos. Se referirá a cada MAC y a cada intervención, presentándose a la Comisión sus resultados actualizados, como muy tarde, el 31 de diciembre de 2005. Por último, la evaluación *posterior* tiene por objeto, por una parte, dar cuenta de la utilización de los recursos, así como de la eficacia, eficiencia y el impacto de las intervenciones, y por otra obtener conclusiones en materia de Política de Cohesión Económica y Social. La citada evaluación, que finalizará como muy tarde a finales del año 2009, es decir, tres años después de concluir el período de programación, será responsabilidad de la Comisión, en colaboración con el estado miembro y la autoridad de gestión.

#### II.4.7.1.1. Reserva de eficacia general

El grado de eficacia de que de prueba la evaluación a que someterán los programas operativos y los documentos únicos de programación de cada objetivo los Estados miembros, determinará la asignación, por parte de la Comisión, de la reserva de eficacia general, esto es, el 4 por 100 de los créditos de compromiso de los

---

<sup>62</sup> Los Reglamentos de 1988 crearon el llamado *Comité de Seguimiento* para cada MAC y cada programa operativo, formado por responsables a escala regional y nacional y por representantes de la Comisión.



repartos indicativos nacionales. Se trata de un auténtico “premio a la eficacia”, tal como lo califica LÁZARO<sup>63</sup>.

Conviene aclarar que la Agenda 2000 -en lugar de reservar como premio a la eficacia un porcentaje del reparto indicativo de los créditos de compromiso correspondientes a cada Estado-, contemplaba la reserva de un porcentaje (concretamente, el 10 por 100) de la dotación de los FF.EE. para que fuera repartida entre los Estados en función del grado de cumplimiento del principio de adicionalidad y de la eficacia que mostraran en la aplicación de los programas. A este respecto, LÁZARO, si bien consideraba razonable que se premiara a los países que mejor cumplieran y gestionaran los programas, formulaba una objeción: “Salvando el principio del premio a la eficacia, mejor sería que cada Estado supiera desde los comienzos de la programación la ayuda de que va a disponer para todo el período y que la reserva de eficacia (...) se hiciera a nivel de cada país, premiando a los programas mejor gestionados, según acuerdo conjunto de las partes, incluida la Comisión”<sup>64</sup>.

Resultaba más operativo por lo tanto, según dicho autor, que los propios Estados dispusieran de la reserva de eficacia, a la vez que la Comisión “se vería aliviada de una tarea que inevitablemente generará tensiones”<sup>65</sup>, pues de este modo los Estados miembros serían los encargados de gestionar la reserva, en cooperación con la propia Comisión y el resto de implicados. Finalmente se llevó a la práctica su sugerencia, tal como lo contemplan los artículos 7.5 y 44 del Reglamento 1260/99.

---

<sup>63</sup> LÁZARO ARAUJO, L.: “El futuro de los Fondos estructurales y la cohesión ...”, *op. cit.*, pág.367.

<sup>64</sup> *Ibidem.*

<sup>65</sup> *Ibidem.*

#### II.4.7.2. Porcentaje de cofinanciación de los Fondos

El Reglamento 2052/88, en su artículo 13, determinaba los límites máximos y mínimos para los porcentajes de intervención de los Fondos Estructurales. Para las regiones Objetivo nº1, la cofinanciación comunitaria no podía superar en ningún caso el 75 por 100 del coste total del proyecto -para estar en sintonía con el ya comentado principio de adicionalidad-, y debía representar, como mínimo, un 50 por 100 de los gastos públicos originados por el proyecto.

En la siguiente etapa, 1994-99, se mantuvo el 50 por 100 del coste total como máximo en las intervenciones de los Objetivos 2 a 4 y 5b y el 75 por 100 en el Objetivo nº1. Esto, por norma general; pero quedó establecido que cuando las regiones afectadas por el Objetivo nº1 estuviesen situadas en un Estado miembro al que se aplicara el Instrumento Financiero de Cohesión, la participación comunitaria podría ascender, en casos excepcionales debidamente justificados, al 80 por 100 como máximo del coste total y a un máximo del 85 por 100 del coste total para las regiones ultraperiféricas y para las islas periféricas griegas que se hallasen en desventaja debido a la distancia.

Con la nueva normativa, esto es, los Reglamentos de 1999, la participación máxima de los Fondos se establece para cada objetivo prioritario y las medidas sólo pueden contar al mismo tiempo con la participación de un Fondo a la vez, para un período determinado. Una medida sólo puede contar con la financiación de un Fondo Estructural con arreglo a uno sólo de los objetivos prioritarios. Una misma operación no puede beneficiarse, simultáneamente, de la participación de un Fondo en virtud de uno de los objetivos 1, 2 o 3 y en virtud de una iniciativa comunitaria, o en virtud de la sección Garantía del FEOGA. Del mismo modo, una misma operación no se beneficiará al mismo tiempo de la financiación de un Fondo con arreglo a una iniciativa comunitaria y a la sección Garantía del FEOGA.

La participación de los Fondos -que ha de modularse de acuerdo con una serie de factores<sup>66</sup>- revestirá principalmente la forma de “ayuda directa” (ayuda no reembolsable), pero también podrá adoptar otras formas, a saber: ayuda reembolsable, bonificación de interés, garantía, participación en el capital, participación en el capital de riesgo u otra forma de financiación. Las ayudas reembolsadas a la autoridad de gestión serán reasignadas por ésta.

Dicha participación no podrá superar los siguientes límites: para las medidas aplicadas en las regiones del Objetivo 1, un máximo del 75 por 100 del coste total subvencionable y, como norma general, un mínimo del 50 por 100 de los gastos públicos subvencionables<sup>67</sup>; para las medidas aplicadas en las regiones de los objetivos 2 o 3, un máximo del 50 por 100 del coste total subvencionable y, por regla general, un mínimo del 25 por 100 de los gastos públicos subvencionables.

#### **II.4.8. Informes y publicidad**

La necesidad de elaborar informes respecto a diversas materias relacionadas con la Política Estructural y su aplicación, así como de que las diversas acciones sean objeto de una adecuada publicidad, constituye un imperativo patente desde los primeros Reglamentos Marco y de Coordinación. En efecto, tanto el artículo 16 del Reglamento 2052/8 como el Título IX del Reglamento 4253/88 contemplaban esta obligación; e igualmente los artículos 16 del Reglamento 2081/93 y 31 y 32 del Reglamento 2082/93.

---

<sup>66</sup> Como la gravedad de los problemas específicos que deba afrontar la intervención y la capacidad financiera del Estado miembro, entre otros.

<sup>67</sup> En el caso de que las citadas regiones pertenezcan a un Estado miembro beneficiario del Fondo de Cohesión, en casos excepcionales la participación de la UE podrá ascender al 80 por 100 como máximo del coste total subvencionable, pudiéndose elevar al 85 por 100 en las regiones ultraperiféricas y en las islas periféricas griegas que se encuentran en desventaja por la distancia.

Asimismo, la reglamentación en vigor se hace eco de esta prioridad. A tal efecto, con una periodicidad de tres años, la Comisión presentará un informe sobre los progresos alcanzados en el marco del objetivo de cohesión económica y social y sobre la forma en que los FF.EE., el Fondo de Cohesión, el BEI y los otros instrumentos financieros hayan contribuido al mismo, lo cual no constituye una novedad, pues ya se procedía de este modo con anterioridad.

#### **II.4.9. Tres etapas en la vida de la Política Estructural: síntesis y reflexiones**

Sin lugar a dudas, la reforma de la PRC emprendida en el año 1988 implicó un importante cambio en contenido y objetivo de la misma, necesario ante los efectos que la entrada en vigor del AUE desencadenaría sobre las regiones más atrasadas de la Europa comunitaria. Tal reforma representó un importante paso hacia delante: se dotó a la Política Regional de un mayor cuerpo y de una mayor solidez, que arrancaron fundamentalmente del Reglamento 2052 de la CEE sobre la actuación de los FF.EE., aprobado el 24 de junio de 1988. Los elementos que revistió tal reforma adquirieron tal calado que se dio paso a una nueva concepción del esquema de ayuda regional, entrando a formar parte del entramado comunitario lo que llamamos Política Estructural y de Cohesión, concepto que, al revestirse del principio de Cohesión Económica y Social que trajo consigo el Acta Única, abarca unos fines y contenidos que superan ampliamente los de la simple PRC. El año 1988 significa, por lo tanto, el punto de partida de la Política Estructural y, asimismo, de la primera etapa en su evolución.

Ya se apuntó anteriormente que a partir del Reglamento 1787/84 el objetivo de coordinación empezaba a vislumbrarse como pieza básica de la PRC. Pues bien, con el advenimiento de la Política Estructural mediante la normativa de 1988, la coordinación se reforzó mucho más con la creación de un nuevo instrumento: el

marco comunitario de apoyo<sup>68</sup>. Se trata, como ya se ha visto, de un documento de carácter indicativo que refleja los compromisos financieros de la Comunidad dirigidos al ajuste estructural y el desarrollo económico de las regiones desfavorecidas, por medio de los FF.EE. y del BEI y mediante la cooperación con las autoridades centrales de los Estados miembros y con las entidades regionales y locales. Este nuevo instrumento de Política Estructural debía contribuir al logro de los objetivos, ya citados, especificados en el Reglamento 2052/88. Además, se dio continuidad al objetivo de potenciación del desarrollo endógeno introducido por el Reglamento 1787/84, que contempló la anterior reforma de los FF.EE. Así quedaba plasmado en el punto C del artículo 1 -Ámbito de Intervención- del Título I del Reglamento (CEE) nº4254/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprobaron las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº2052/88 en lo relativo al FEDER.

La reforma de 1988 dotó a los FF.EE. de los recursos necesarios para acometer las funciones que les habían sido asignadas, experimentando aquéllos un cuantioso engrosamiento por comparación con la dotación presupuestaria del período anterior. El caso es que los créditos de compromiso de los tres Fondos se duplicaron entre 1987 y 1993, pasando de 7.000 a 14.000 millones de ecus a precios de 1988.

Las transformaciones operadas vinieron a subsanar en cierta medida una deficiencia que afectaba a las anteriores etapas: la subordinación de las estrategias comunitarias a las nacionales. Efectivamente, las actuaciones realizadas por los diversos Fondos con anterioridad a la reforma observada obedecían generalmente más a intereses estatales individuales que al interés común. A partir de 1988 se podía hablar por lo tanto, con propiedad, de un acercamiento intenso a una verdadera

---

<sup>68</sup> En la etapa de PRC iniciada en 1984 el principio de coordinación se manifestó, fundamentalmente, en las llamadas Operaciones Integradas de Desarrollo; en cambio, a partir de 1988 se cuenta nada menos que con un Reglamento de Coordinación.

Política Estructural, que anteriormente lo era más de palabra que de obra, política cuya más clara seña de identidad empezaba a ser la búsqueda de la Cohesión Económica y Social de las regiones y territorios integrados en la Comunidad.

La vigencia de los Reglamentos revisados alcanzaba hasta el año 1993. En dicho año los Fondos de carácter estructural fueron sometidos a una nueva reforma, que se hizo efectiva a partir del ejercicio siguiente. Con lo cual, 1994 señaló el inicio de una nueva etapa en la política de ayuda estructural -por supuesto, no tan innovadora como la precedente-, con el año 1999 como horizonte temporal. Esta etapa se tradujo en un afianzamiento de las directrices introducidas en la anterior. En lo fundamental, se continuó en la misma línea marcada en la fase precedente, con ciertas novedades que, como hemos tenido oportunidad de ver, pretendían facilitar el poderoso cometido asignado a la política comunitaria para acciones estructurales. Quizás, la novedad más destacada de este período está constituida por la entrada en el panorama de la Política Estructural de un nuevo instrumento financiero: el Fondo de Cohesión, el cual vino a sumarse a los FF.EE.(que a partir de esta etapa se habían visto engrosados con la creación del IFOP) y a los restantes instrumentos financieros existentes, en la ardua tarea de la búsqueda de la Cohesión Económica y Social.

En el actual período de programación de la Política Estructural, que va a extenderse hasta el año 2006, se aprecian algunas novedades que tienen como razón de ser la pretensión de alcanzar una mayor eficacia en la utilización de los instrumentos estructurales, así como lograr un mayor control de los mismos. En primer lugar, la Comunidad se inclina por simplificar la aplicación de los instrumentos financieros de ayuda estructural por medio de una mayor concentración de las ayudas, que se refleja tanto en un número inferior de objetivos prioritarios como en un número más reducido de iniciativas comunitarias. Es de esperar que esta nueva política de concentración permita un uso más eficaz de los recursos, lo cual es propósito de la UE, como hemos señalado. En su momento, los diversos informes que

han de elaborarse por parte de las autoridades de gestión, los comités de seguimiento y la propia Comisión, darán cuenta del mayor (o menor) nivel de eficacia logrado mediante el recurso a este nuevo procedimiento simplificador de las ayudas.

La búsqueda de una mayor eficacia es, pues, un claro objetivo perseguido por la reforma de la PRC. La clara prueba de ello se centra en la asignación de la reserva de eficacia general a los Estados que mejor hayan cumplido con los compromisos de gestión de los Fondos, algo que denota la pretensión comunitaria de incentivar la mejora del funcionamiento del aparato estructural destinado a favorecer el desarrollo de las regiones. Asimismo, y ligado a lo anterior, el refuerzo del control de las intervenciones constituye también otro eje sobre el que gira la reforma, pues “es necesario garantizar una gestión financiera correcta asegurándose de que los gastos se justifiquen y certifiquen y estableciendo condiciones de pago vinculadas al respeto de las responsabilidades esenciales de seguimiento de la programación, de control financiero y de aplicación del Derecho comunitario” (*Considerando* nº44 del Reglamento 1260/99).

El objetivo general de Cohesión Económica y Social sigue siendo el gran principio inspirador de las actuaciones contempladas en los Reglamentos reguladores de la política comunitaria para acciones estructurales, y ello es así a pesar de que la dotación financiera destinada a tal fin -213.000 millones de euros-, una cantidad aparentemente elevada, no resulta tan generosa si observamos detenidamente la gran cantidad de compromisos a los que tiene que hacer frente las medidas con finalidad estructural, aunque, eso sí, la ayuda aprobada para el período actual supone un incremento de casi el 38 por 100 respecto al montante asignado en la etapa anterior.

Lograr el objetivo de cohesión demanda a la Política Estructural intervenir en el ámbito de las infraestructuras y de las redes transeuropeas, y así lo estima aquélla al constituir éstos dos ámbitos de intervención del FEDER en las diversas etapas de

programación, a cuya concurrencia hay que añadir la del Fondo de Cohesión y la del BEI, en las señaladas áreas.

Las regiones cubiertas por el Objetivo nº1 constituyen una clara prioridad, al concentrar en todas las fases la mayor parte de los recursos. La Comunidad Autónoma andaluza se ubica en todo momento dentro de este grupo, circunstancia que, por una parte, pone dramáticamente de relieve el atraso relativo que afecta a la región, pero por otra, la convierte en destino privilegiado de las ayudas. Este hecho se configura como un auténtico elemento de incertidumbre para Andalucía, en el actual contexto marcado por la afluencia de nuevas regiones que ha traído consigo la última ampliación de la UE. En este sentido, el futuro de las financiaciones al abrigo de las venideras programaciones de la Política Estructural, deja entrever el handicap que va a representar para Andalucía lidiar por unas ayudas cuando habrá que contar con regiones mucho más atrasadas. En efecto, los retos que tiene que abordar la Política Estructural y de Cohesión cobran mayor entidad por el hecho de la transformación de la “Europa de los Quince” en la “Europa de los Veinticinco”, lo que ha hecho caer la renta media comunitaria y muchas de las regiones que han sido beneficiarias de ayudas superan ya el 75 por 100 del PIB por habitante medio de la UE, es decir, el umbral establecido para su recepción<sup>69</sup>. Razón de sobra para admitir que debe exigirse un alto grado de eficacia en el cumplimiento de los

---

<sup>69</sup> El *Segundo informe sobre la cohesión económica y social* ofrecía unas cifras de desigualdad en una Europa ampliada a veintisiete miembros verdaderamente desalentadoras, que reflejaban un reto sin precedentes para la economía andaluza. En efecto, en su pág. XI expresaba contundentemente: “la ampliación de la Unión habrá de transformar profundamente su paisaje económico”. En concreto, ante una hipotética UE de 27 miembros, se preveía que una tercera parte de la población habitaría en países con una renta *per cápita* por debajo del 90 por 100 de la media comunitaria, dato drásticamente diferente del que ha ofrecido la Europa de los Quince, en la que una sexta parte de la población se ha hallado en la situación señalada. Este detalle cobra, sin duda, mayor calado si tenemos en cuenta que el señalado umbral del 90 por 100 constituye, actualmente, la condición para ser destinatario de las subvenciones del Fondo de Cohesión. Véase: COMISIÓN EUROPEA: *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, 2001.



objetivos marcados, con vistas a avanzar en el proceso de convergencia y cohesión y, de este modo, estar dichas regiones mejor preparadas en el momento de ser relevadas por las nuevas en su condición de Objetivo nº1.

## **II.5. LA POLÍTICA COMÚN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y SU IMPLICACIÓN EN LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN<sup>70</sup>**

### **II.5.1. La Política Común de Infraestructuras de Transporte: génesis y contenido**

La constitución de un mercado único implica la eliminación de todas aquellas prácticas que distorsionan los flujos comerciales que se persiguen incentivar mediante la aplicación del principio de libre circulación. Desde esta perspectiva, conviene insistir en el hecho de que la libre circulación de mercancías no sólo puede verse obstaculizada con la disposición de barreras proteccionistas (arancelarias y no arancelarias), sino que también puede resultar dificultada por unas precarias infraestructuras de transporte. Aunque a lo largo del capítulo I se comentaron ampliamente los efectos socioeconómicos de las infraestructuras de transporte, vamos a perseverar en esta cuestión, afirmando que una determinada política de transporte

---

<sup>70</sup> En materia de infraestructuras de transporte las actuaciones celebradas en el contexto de la Política Estructural y de Cohesión de la UE emanan de dos ámbitos: la Dirección General de Política Regional (DG XVI) y la DG VII, desde la que se desarrolla la Política Común de Infraestructuras de Transporte (en adelante, PCIT). En efecto, nos hallamos ante un elemento de acción que se ubica, simultáneamente, en la órbita de dos direcciones comunitarias, puesto que las inversiones en este tipo de infraestructuras, independientemente de constituir un poderoso instrumento de la Política Regional, al contribuir a la corrección de los desequilibrios regionales, son asimismo un componente básico de la Política Común de Transporte, política sectorial con claras implicaciones en el objetivo de cohesión económica y social.

Es objeto del presente epígrafe exponer las cuestiones más relevantes ligadas a la PCIT, puesto que la PRC -que hemos convenido en admitir que fue absorbida por la Política de Cohesión a raíz de la reforma de los FF.EE. de 1988- ha encontrado un espacio en los epígrafes precedentes.

puede causar los mismos efectos proteccionistas que una política de elevación de aranceles, bien sea mediante discriminación tarifaria o bien vía dotación de infraestructuras. El Comité de las Regiones se ubica claramente en la línea que acabamos de detallar, al manifestar:

“Es importante subrayar que la insuficiencia de una red de transporte repercute directamente en el coste de la vida, dado que una red insuficiente puede funcionar como un gravamen irregular que aumenta el coste de los productos que llegan al consumidor final. Dicho aumento de costes afecta sobre todo a las capas más débiles de la sociedad y, por ende, a la cohesión. Además, este gravamen añadido provocado por una red de transporte insuficiente afecta también a la exportación de los bienes producidos en dichas regiones”<sup>71</sup>.

Por tanto, en todo proceso de integración económica que incorpore entre sus principios la libre circulación de trabajadores y mercancías entre los distintos mercados nacionales, es fundamental establecer una política común en materia de transportes. Desde un principio, la Comunidad fue consciente de tal necesidad e incorporó, entre sus políticas de carácter común, la de transportes<sup>72</sup>, pero marginó completamente el tema de las infraestructuras en dicho campo en sus Tratados Fundacionales, ciñéndose sus actuaciones al ámbito de los servicios<sup>73</sup>. Sin embargo,

---

<sup>71</sup> COMITE DE LAS REGIONES: Dictamen sobre la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: “Cohesión y Transporte”*, DOCE C 226 de 8/8/2000, pág. 24.

<sup>72</sup> Las otras políticas que creó el Tratado fueron la política comercial exterior y la PAC.

<sup>73</sup> En definitiva, la política común de transportes en la CE fue un sector básico del Tratado de Roma. Sin embargo, “en términos propiamente infraestructurales, las referencias que en el preámbulo del Tratado se hacen a la superación de las barreras que dividen a Europa o la calidad de vida de sus ciudadanos debieron entenderse al margen de la provisión de infraestructuras de transporte que facilitarían la integración física intracomunitaria y la movilidad real de las personas y las mercancías, reduciéndose las iniciativas de la CE a la coordinación de los proyectos nacionales (...).” Véase: MARTÍN URBANO, Pablo: “La política de infraestructuras en la Unión Europea”, *Boletín Económico ICE*, nº2448, 20-26 (continúa...)

el avance y desarrollo del proceso de integración manifestó claramente la urgencia de actuar en el área de las inversiones para lograr la vertebración física del mercado, la integración del espacio europeo. Además, la dotación de infraestructuras estaba llamada a responder al crecimiento de los tráficos, a incrementar la movilidad de los ciudadanos y a conseguir una mínima igualdad de oportunidades espacial que permitiera una competencia leal entre los diversos territorios (países y regiones).

La primera definición global de una PCIT la constituye un memorándum presentado por la Comisión en 1961, en el que se hacía doble alusión a las infraestructuras. Por un lado, el memorándum sugería una armonización de su tarificación de utilización; por otro, recogía la idea de promover progresivamente una coordinación de las inversiones, aconsejando primeramente un procedimiento de consulta entre los Estados. Pero ese intercambio de información recomendado sólo tuvo lugar en algunos casos de interés común, mientras que la pretensión inicial era favorecer, indudablemente, los proyectos de interés comunitario, pero fundamentalmente una cierta complementariedad entre los proyectos nacionales, al objeto de consolidar con el tiempo verdaderas redes comunitarias.

Con mayor concreción, los antecedentes de la PCIT arrancan de 1966, cuando la CECA establece una reglamentación sobre consultas recíprocas en la materia, “aunque en realidad pueden ser consideradas como letra muerta”<sup>74</sup>, por carecer del suficiente calado para que se desarrollara a partir de las mismas una política infraestructural de ámbito común.

---

<sup>73</sup>(...continuacion)  
marzo 1995, pág. 23.

<sup>74</sup> CEBRIÁN ABELLÁN, Aurelio: “La infraestructura de transporte: factor clave de la política regional en la CE”, Comunicación presentada en la XII Reunión de Estudios Regionales de la AEER, Barcelona, noviembre 1991, pág. 2.

El impulso tiene lugar a partir de 1972<sup>75</sup>, cuando surge la idea sobre un sistema de transporte comunitario con vistas a desempeñar una importante función en la política regional. Un nuevo planteamiento comunitario requería una cierta intervención de la Comisión en materia de infraestructuras que impidiera la aparición de cuellos de botella debido al crecimiento de los tráficos internacionales, fomentara nuevos enlaces de interés común o mejorara determinados corredores.

El avance en la integración europea había hecho surgir la dimensión comunitaria, según la cual había que sumar lo que empezaba a denominarse el “interés comunitario” a los intereses nacionales, que hasta entonces habían servido de guía a los programas nacionales de infraestructuras. En este nuevo escenario las actuaciones de la Comunidad no debían reemplazar a las de los Estados miembros. Su propósito era lograr que los programas nacionales de inversiones en infraestructuras respondieran simultáneamente a las exigencias venideras del tráfico comunitario, incorporando el interés común. A este efecto se creó en 1978 un comité de infraestructuras, con la función de intercambiar información referente a los planes y programas redactados por los Estados miembros, a analizar los diversos proyectos presentados y a examinar el desarrollo de las redes de interés comunitario.

Fue a partir de ese momento cuando comenzaron a establecerse las bases de lo que empezaba a fraguarse como una PCIT, que debía ser desarrollada a través de la propia D.G VII (Dirección general de Transportes de la Comisión)<sup>76</sup>. Sus propósitos eran la confección de una serie de esquemas directores referidos a las diversas redes de ámbito común y el establecimiento de un sistema de ayudas que

---

<sup>75</sup> El nuevo impulso y enfoque que se quiso dar a la Política Común de Transporte nació como consecuencia de una serie de acontecimientos que habían ido surgiendo. Entre otros, cabe resaltar la ampliación de la Comunidad a nuevos Estados, la crisis económica y energética y el incremento de los tráficos entre los Estados miembros.

<sup>76</sup> Dependiente de la Comisaría de Transportes tras la reforma de la Comisión de 1994.

permitieran cofinanciar con los diversos Estados miembros implicados aquellas obras infraestructurales de interés común que, dada su gran envergadura, no pudieran ser absorbidos financieramente por los Estados en solitario. Estos objetivos eran el reflejo de la preocupación, por parte de las instituciones comunitarias, por la situación de las infraestructuras, una vez observado el creciente deterioro de la capacidad instalada, incapaz de dar respuesta al permanente aumento de los flujos intra y extra comunitarios.

Sin embargo, las anteriores preocupaciones no se tradujeron en recursos con los que financiar la organización de la red comunitaria de transporte incluida en una lista de prioridades que presentó la Comisión a finales de los años setenta. Es decir, no se dispusieron los fondos necesarios con los que promover una jerarquización viable en los Estados de las infraestructuras de interés comunitario. Tan sólo en el año 1982, y tras un duro enfrentamiento entre el Parlamento y el Consejo de Ministros, se articuló un instrumento de ayuda a las inversiones en esta materia, el “instrumento específico de apoyo a las infraestructuras de transporte”, con graves limitaciones en cuanto a recursos y plazos: la nueva partida presupuestaria requería cada año la aprobación del Consejo, lo que obstaculizaba al extremo el procedimiento de asignación de los reducidos fondos solicitados. En resumen, como ha señalado IZQUIERDO, “Este nuevo mecanismo resultaba rígido, en cuanto a su mecánica administrativa, e insuficiente, en cuanto a su posibilidad de atender a proyectos de infraestructuras de cierta relevancia y que exigieran varios años de ejecución”<sup>77</sup>.

Las escasas ayudas comunitarias y la continua oposición del Consejo a aprobar las iniciativas de la Comisión en lo referido a la creación de un mecanismo financiero permanente o de proyectos a largo plazo, configuraron un precario avance

---

<sup>77</sup> IZQUIERDO, Rafael: “La política común de transportes y la articulación de los puertos con el mercado interior”, *Información Comercial Española*, nº 645, mayo 1987, pág. 57.

en lo concerniente al diseño y desarrollo de las redes de interés comunitario. Sin embargo, la propia Comisión era consciente de la necesidad de hacer progresos en este ámbito, y así lo manifestaba en la Comunicación al Consejo Sobre la Concentración de los Medios Presupuestarios en Materia de Infraestructura de Transporte<sup>78</sup>, al expresar:

“El buen funcionamiento de la Comunidad requiere de la existencia de infraestructuras de transporte que permitan la libre circulación de personas y mercancías y que contribuyan, en el respeto al medio ambiente, al uso racional del espacio y a la cohesión económica y social de la Comunidad. Pese a que la Comunidad cuenta ya con 30 años de existencia, lo cierto es que las redes de infraestructuras viales, ferroviarias y fluviales, así como las de puertos y aeropuertos, siguen desarrollándose fundamentalmente en función de las prioridades nacionales y de los recursos disponibles en los diversos estados miembros. Por consiguiente, dichas redes distan mucho de formar un sistema homogéneo y adolecen de fenómenos como nudos incompletos, formación de cuellos de botella, etc. En general, presentan unos niveles de modernización insuficientes en las zonas fronterizas, en las regiones menos desarrolladas, en el paso de los grandes obstáculos naturales y en los países terceros que sirven de tránsito al tráfico comunitario (...).”

Ante el riesgo de que el panorama descrito pudiera constituir un freno al desarrollo del mercado interior y al objetivo de cohesión económica y social, principales metas del AUE, la Comisión propuso en 1991 un programa de actuaciones prioritarias bajo la denominación de “Hacia unas redes transeuropeas”<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> COM (89) 238 final, 5/6/1989.

<sup>79</sup> COMISIÓN EUROPEA: Comunicación al Consejo y al Parlamento, *Hacia unas redes transeuropeas. Programa de Actuación Comunitario*, COM (90) 585 final, Bruselas, 23 enero 1991.

En diciembre de 1989 la Comisión había adoptado una Comunicación -Com (89) 643, de 18/12/1989- que llevaba por título: “Hacia unas redes transeuropeas: objetivos y aplicaciones”, en la que se ponía de manifiesto la falta de adaptación de las infraestructuras  
(continúa...)

que dio pie a la incorporación en el tratado de Maastricht del Título XII sobre Redes Transeuropeas. Se puede afirmar, por lo tanto, que es en el Tratado de la UE donde se crea la PCIT que no existía en el derecho originario<sup>80</sup>. El Título XII, que contempla la acción de la Comunidad en los sectores de las infraestructuras de transporte, de las telecomunicaciones y de la energía, vino a integrar las exigencias del mercado interior con las de la política de cohesión económica y social.

## **II.5.2. Las Redes Transeuropeas de Transporte**

### *II.5.2.1. Significación y composición*

“La realización de redes modernas de infraestructura de transporte, concebidas a escala europea, contribuye a la unificación del mercado interior: se facilitan los intercambios de personas, bienes y servicios y se reducen los costes.

La creación de enlaces rápidos y eficaces entre el conjunto de las regiones de la Comunidad es, por otra parte, una condición esencial para el refuerzo de la cohesión económica y social de la Comunidad.

---

<sup>79</sup>(...continuación)

a la nueva dimensión que estaba adquiriendo el mercado comunitario, y donde se afirmaba que debía concederse la mayor prioridad al desarrollo de unas RTE, especialmente en los ámbitos de los transportes, la energía, las telecomunicaciones.

<sup>80</sup> Los objetivos formalmente establecidos en la PCIT, son: eliminar los cuellos de botella; realizar los tramos que faltan para conectar las redes nacionales; integrar las zonas enclavadas geográficamente o que estén en la periferia de la Comunidad; reducir los costes inherentes al tráfico de tránsito, en cooperación con terceros países eventualmente interesados; mejorar los enlaces y accesos a los pasillos terrestres-marítimos así como los corredores de transporte combinado; acondicionar enlaces de gran calidad entre los principales centros urbanos; incluidos los enlaces ferroviarios de alta velocidad; garantizar un alto nivel de seguridad para el transporte; la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales; el acceso a dichas redes; los enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad.

Los objetivos citados se desprenden de las siguientes referencias jurídicas: TUE, Título XII: Redes Transeuropeas; Reglamento 3359/90 del Consejo relativo al establecimiento de un *programa de acción* en el ámbito de las infraestructuras de transporte; Reglamento 1738/93 relativo al *segundo programa de acción*.

Facilitan el desarrollo equilibrado de los intercambios, permitiendo, en particular, que las regiones periféricas superen las desventajas de la ampliación y participen plenamente en la actividad económica y social comunitaria así como en los intercambios con terceros países<sup>81</sup>.

La relevancia que revisten las redes de transporte en el proceso de consolidación del mercado interior europeo se plasma en esta cita, en la que se enfatiza asimismo la importancia del papel de ciertas infraestructuras especializadas *-creación de enlaces rápidos-* para el impulso de la cohesión económica y social. Hasta tal punto cree la Comisión que dichas inversiones son trascendentes para el desarrollo de la UE, que les atribuye la característica de ser una *condición esencial*.

La RTE-T, cuyos objetivos se exponen en el **anexo II.2**, quedará establecida en el año 2010 y se compondrá tanto de infraestructuras de transporte como de sistemas de gestión del tráfico y de sistemas de localización y de navegación, tal como indica el artículo 3 de la Decisión 1692/96. Las infraestructuras de transporte abarcarán redes de carreteras, vías férreas y vías navegables, los puertos de navegación marítima e interior, aeropuertos y otros puntos de interconexión. Por su parte, los sistemas de gestión del tráfico y los sistemas de localización y de navegación comprenderán las instalaciones técnicas, informáticas y de telecomunicaciones precisas para asegurar tanto el funcionamiento armonioso de la red como la gestión eficaz de los tráficos.

#### II.5.2.2. *La estrategia comunitaria en torno a las RTEs: competitividad y empleo*

La estrategia comunitaria para la RTE-T se apoya en dos premisas:

- Unas infraestructuras de transporte eficaces son cruciales para la

---

<sup>81</sup> COMISIÓN EUROPEA: Comunicación al Consejo, *Programa a medio plazo de infraestructura de transporte*, COM (86) 340 final, de 23/9/1986, pág. 1.



competitividad, y por ende, para el crecimiento y el empleo a largo plazo. La industria comunitaria requiere sistemas de transporte eficaces tanto para mantener bajos los costes como para ofrecer un buen servicio.

- Mejorar la cohesión económica y social garantizando que las regiones periféricas de la UE estén bien conectadas a las redes comunitarias.

A juicio de la Comisión resulta muy difícil cifrar el impacto en términos de empleo de las RTEs-T<sup>82</sup>. Aunque su construcción genera un número importante de puestos de trabajo temporales, lo más significativo es el impacto a largo plazo en el crecimiento económico y la competitividad. La importancia de este impacto depende la existencia o no de otros factores clave para la competitividad, como una política macroeconómica adecuada o una mano de obra bien formada.

### II.5.2.3. *Actuaciones prioritarias*

El artículo 5 de la Decisión 1692/96 recoge las actuaciones prioritarias. Entre ellas se encuentran aquellas que pretenden suprimir los puntos de estrangulamiento, derivándose de ello el convencimiento de que los mismos constituyen una clara traba para la movilidad de personas y bienes, la cual es una condición básica para la consolidación del mercado interior. Junto a ello, cabe resaltar que constituyen asimismo una prioridad, en materia de RTEs, las actuaciones infraestructurales que posibiliten el enlace de las regiones insulares y periféricas con las áreas centrales de la Unión. Esta preferencia resulta particularmente interesante para una región como la Comunidad Autónoma de Andalucía, periférica doblemente -a nivel tanto nacional como comunitario-, y que además ostenta la condición de “menos desarrollada”, en virtud del Objetivo nº 1 de la Política Estructural.

---

<sup>82</sup> Los servicios de la Comisión calcularon, basándose en unas estimaciones muy reservadas, que la red en su conjunto podría incrementar el PIB comunitario en más de 500.000 Meuros para el año 2030, creando entre 600.000 y 1.000.000 de puestos de trabajo permanentes, o 2,5 puestos de trabajo adicionales por cada Meuro invertido en la RTE-T. Véase a este respecto: *Revista de Obras Públicas*, nº 3.376, mayo 1998.

#### II.5.2.4. *Proyectos de interés común y proyectos específicos*

Se considerarán de **interés común**, respetando las disposiciones del Tratado, y especialmente las referidas a las cuestiones de competencia, todos los proyectos que cumplan los siguientes requisitos: que persigan los objetivos de las RTEs-T; que conciernan a las redes a las que se refiere el artículo 3 de la Decisión 1692/96; que se inscriban en las prioridades aludidas anteriormente; y que presenten una viabilidad económica potencial, habida cuenta de los costes y beneficios socioeconómicos. Los proyectos de interés común deberán referirse a los enlaces determinados en los mapas que contempla el Anexo I de la Decisión 1692/96, y/o corresponder a las especificaciones establecidas en el Anexo II de la misma<sup>83</sup>. Por lo que respecta a los **proyectos específicos**, éstos aparecen consignados en el Anexo III (modificado), y se refieren a aquellos proyectos definidos en los Anexos I y II (modificados) y en las demás disposiciones de la Decisión 1692/96, a los que los Consejos Europeos de Essen (de 1994) y de Dublín (de 1996) concedieron una importancia especial. Dichos proyectos figuran en el **cuadro II.2**.

Respecto de la relación de proyectos específicos, reconocemos conveniente realizar dos comentarios que consideramos de interés atendiendo al objetivo de la presente Tesis. En primer lugar, sobresale el hecho de que casi la totalidad de los proyectos específicos afectan a las actuaciones en materia de carreteras y ferrocarriles, quedando las infraestructuras que afectan al transporte aéreo ocupando una clara posición marginal. Por lo que respecta al transporte marítimo, el Consejo Europeo de Essen no contempló actuación alguna de dicha naturaleza entre los proyectos prioritarios de especial relevancia, aunque la modificación operada en el proyecto nº 8 del anexo III de la Decisión 1692/96 -mediante la Decisión 1346/01- se ha saldado con la inclusión del acondicionamiento de ciertos enlaces marítimos.

---

<sup>83</sup> Dichos anexos han sido modificados mediante la Decisión del Parlamento y del Consejo nº 1346/01.

**CUADRO II.2.**

**Redes Transeuropeas. Lista de los catorce proyectos aprobados por los Consejos Europeos de Essen de 1994 y de Dublín de 1996. (Anexo III de la Decisión 1692/96/CE, modificado por la Decisión 1346/01/CE).**

1	Tren de alta velocidad / transporte combinado norte-sur Nuremberg-Erfurt-Halle / Leipzig-Berlín Eje del Brennero Verona-Munich
2	Tren de alta velocidad (París) - Bruselas - Colonia-Amsterdam - Londres Bélgica: frontera F/B - Bruselas - Lieja - frontera B/D Bruselas - frontera B/NL Reino Unido: Londres - acceso al túnel del Canal Países Bajos: frontera B/NL - Rotterdam - Amsterdam Alemania: (Aquisgrán) G27 Colonia - Rin-Meno
3	Tren de alta velocidad Sur Madrid - Barcelona Perpiñán - Montpellier Madrid - Vitoria - Dax
4	Tren de alta velocidad Este París - Metz - Strasbourg - Appenweier - (Karlsruhe) con ramales a Metz - Saarbrücken - Mannheim y Metz - Luxemburgo
5	Transporte combinado ferrocarril convencional: Línea de Betuwe Rotterdam - frontera NL/D - (Rin-Rhur)
6	Tren de alta velocidad / transporte combinado Francia - Italia Lyon - Turín Turín - Milán - Venecia - Trieste
7	Autopistas griegas: Patra: Rio - Antirio, Patra - Atenas - Salónica - Promahon (frontera Grecia/Bulgaria) y Via Egnatia: Igumenitsa - Salónica - Alexandrúpolis - Ormenio (frontera Grecia/Bulgaria) - Kipi (frontera Grecia / Turquía)
8	Vía de enlace multimodal Portugal / España con el resto de Europa, mediante el acondicionamiento de enlaces ferroviarios, de carretera, marítimos y aéreos en los tres corredores ibéricos siguientes: Galicia (A Coruña)/Portugal (Lisboa); Irún/Portugal (Valladolid-Lisboa); Corredor del sudoeste (Lisboa-Sevilla).
9	Enlace ferroviario convencional Cork - Dublin - Belfast - Larnae - Stranraer
10	Aeropuerto de Malpensa (Milán)
11	Enlace fijo ferrocarril/carretera entre Dinamarca y Suecia incluidas rutas de acceso por carretera, ferrocarril y avión
12	Triángulo nórdico (ferrocarril / carretera)
13	Enlace por carretera Irlanda / Reino Unido / Benelux
14	Línea principal de la costa oeste (ferrocarril)

La distribución de los citados proyectos por modos -denotando una mínima presencia de las actuaciones en transporte aéreo y nula en cuanto al marítimo y otros modos marginales- pone de relieve la prioridad que representa para la Comisión la infraestructura de transporte terrestre de cara a la consecución del objetivo último planteado tanto en el TCCE como en la propia Decisión 1692/96: la consecución de la cohesión económica y social.

En segundo lugar, los itinerarios geográficos que recorren los proyectos considerados de interés específico -en su mayor parte conexiones viarias y ferroviarias que afectan a importantes centros urbanos (Amsterdam, Bruselas, Londres, Madrid, Munich, entre otros)-, plantea la duda de si se está teniendo en consideración el objetivo de desarrollo regional que ha de tener en cuenta la Política Común de Transporte, según se deriva del artículo 159 de la versión consolidada del TCCE<sup>84</sup>. Es decir, los proyectos prioritarios considerados específicos, efectivamente pueden resultar de interés especial para el diseño y posterior consolidación de la RTE, pero asimismo pueden conllevar la generación de un efecto adverso susceptible de ser producido por las infraestructuras de transporte: la polarización de la actividad económica en áreas desarrolladas, acusándose de este modo las diferencias con las zonas más atrasadas. Así, por lo que respecta a Andalucía, región que ostenta el “marchamo” de “menos desarrollada”, quedó en un principio totalmente al margen de los proyectos que revisten la categoría de “acciones específicas”. Sin embargo, la modificación del proyecto nº 8 ha permitido incluir una parte de la zona noroccidental de la región en el conjunto del espacio geográfico cubierto por los proyectos que tienen la condición de ser *específicos*, dentro de su carácter prioritario.

---

<sup>84</sup> Dicho artículo (antiguo artículo 130 B) contiene el siguiente imperativo: *Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 158, participando en su consecución.* Por su parte, el artículo 158 establece como un objetivo de la Comunidad, el desarrollo regional, expresándolo de la siguiente forma: *La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.*

En efecto, en un principio, el proyecto nº8 recibió la denominación: “Autopista Lisboa-Valladolid”, tal como se aprobó en el Consejo Europeo de Essen. Sin embargo, el Consejo de Dublín consideró que el citado proyecto debía constituirse en el enlace multimodal de España y Portugal con el resto de Europa, para lo cual fueron especificados tres corredores ibéricos -objeto de acondicionamiento de enlaces ferroviarios, de carretera, marítimos y aéreos- entre los que destacamos el corredor del sudoeste (Lisboa-Sevilla), por cuanto afecta directamente a Andalucía.

PUGA observa asimismo la preocupación referida anteriormente, al subrayar que la RTE-T permitirá un mejor acceso a los principales centros de actividad de la UE. En estas circunstancias, existe el riesgo de que se incremente la brecha en accesibilidad relativa entre las áreas centrales y las periféricas como resultado de la nueva infraestructura, lo cual puede revertir en un refuerzo de la posición de las regiones centrales como eje de transporte<sup>85</sup>.

Ante este planteamiento, no podemos sino admitir que la Comisión Europea se muestra excesivamente optimista al depositar en las redes de infraestructuras de transporte una capacidad exagerada de promoción del desarrollo económico: la Comisión recurre a las mismas como un instrumento para reducir las disparidades regionales. Es cierto que la mejora de dichas infraestructuras, al permitir unos costes de transporte más bajos, posiblemente facilite la convergencia entre las regiones, pero esto es solamente una probabilidad. Así, como ya matizamos con anterioridad, una mejor conexión entre dos regiones con diferente grado de desarrollo da lugar a dos tipos de efectos: por una parte, la citada conexión permite a las empresas de las regiones más atrasadas un mejor acceso a los inputs y mercados de las más favorecidas; pero contrariamente, también facilita a las empresas de las regiones ricas

---

<sup>85</sup> PUGA, Diego: European regional policies in light of recent location theories, CEPR Discussion Paper 2767, Abril 2001.

proveer a distancia a las regiones pobres, debilitándose de esta manera las potencialidades de industrialización de las zonas más deprimidas.

Asimismo, VICKERMAN *et. al.*<sup>86</sup> se ubican en esta línea al matizar que, si bien las ganancias en accesibilidad derivadas de la redes transeuropeas pueden ser beneficiosas para el desarrollo económico de las regiones periféricas, sin embargo esas mejoras quedarán empujadas por las ganancias en accesibilidad, aún mayores, que experimentarán las regiones centrales de Europa. No en vano, tras analizar el impacto de la RTE de ferrocarriles de alta velocidad, los autores confirman que dicha red, contrariamente a las pretensiones del Tratado de Maastricht respecto a esta cuestión, puede ampliar -en lugar de reducir- las diferencias en accesibilidad entre las regiones centrales y periféricas de la UE.

La Comisión Europea, por su parte, insiste en considerar a las RTEs-T como un requisito imprescindible para el proceso de integración europea. Así lo afirma categóricamente cuando subraya: “La finalización de la RTE de transportes constituye claramente una condición indispensable para la ordenación territorial y la accesibilidad”<sup>87</sup>. Y asimismo, cuando afirma: “Las infraestructuras de transportes y comunicaciones son indispensables para el nacimiento de una Unión Europea que abarque todo el continente”<sup>88</sup>. No obstante, parece revestirse de cierta cautela al

---

<sup>86</sup> VICKERMAN, Roger; SPIEKERMANN, Klaus, WEGENER, Michael: “Accessibility and economic development in Europe”, *Regional Studies*, Vol. 33.1, 1999, págs. 1-15.

<sup>87</sup> COMISIÓN EUROPEA: Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Cohesión y Transporte*, COM (1998) 806 final, Bruselas, 14/1/1999, pág. 9.

<sup>88</sup> COMITE DE LAS REGIONES: Dictamen sobre el *Sexto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea*, DOCE C 226 de 8/8/2000, pág. 34.

respecto cuando considera los resultados de “ciertos estudios”<sup>89</sup>, los cuales aseguran que para obtener el máximo beneficio de las redes, su desarrollo debe insertarse en el marco de una estrategia más amplia.

La Comisión presta especial atención a algunas de las conclusiones obtenidas por los referidos estudios. Para empezar, las principales beneficiarias de un mayor nivel de accesibilidad como resultado de la construcción de las RTEs, serán las ciudades de tamaño medio ubicadas en las regiones centrales o en los nudos y corredores de las redes (de autopistas y ferrocarriles). Asimismo, se prevé que las principales zonas metropolitanas se beneficien ampliamente de la ejecución de la red, aunque algo menos que las ciudades de tamaño medio. Por último, para que las regiones periféricas puedan maximizar los beneficios de la red se requiere la realización de inversiones complementarias en las redes secundarias. Ante este panorama, la Comisión ha intentado resolver la cuestión asegurando que se ha consagrado “una atención muy especial en la preparación de los programas regionales integrados que se enmarcan en los Fondos estructurales”<sup>90</sup>. En concreto, afirma que dichos programas han intentado conjugar las intervenciones en los proyectos de la red emplazados en los territorios de las regiones asistidas, con el apoyo a las inversiones en las redes locales.

#### II.5.2.5. *La participación de la Unión Europea en la financiación de las Redes Transeuropeas de Transporte*

La financiación de las RTEs por parte de la Unión representa generalmente una pequeña proporción del coste total, excepto en algunos proyectos de los países “de la cohesión”. La mayor parte de la financiación procede o bien de los poderes

---

<sup>89</sup> Cita el siguiente: Accessibility Study on the Peripheral Regions of the Community Territory: ICON indicator 1995 & 2020, MCRIT, Barcelona, noviembre de 1994.

<sup>90</sup> COM (1998) 806 final, Bruselas, 14/1/1999, op. cit., pág. 10.

públicos de los Estados miembros o bien, básicamente en los sectores de las telecomunicaciones y de la energía, del sector privado. Para el caso de las RTEs-T, en 1996 se creó un grupo de alto nivel -el Grupo Kinnock- con objeto de estudiar cómo podían acelerar las asociaciones público-privadas el desarrollo de proyectos insertos en dicha red.

La UE participa en la financiación de la RTE-T a través de diversos instrumentos, que tienen como finalidad contribuir a la transformación de las 15 redes nacionales en una única red de dimensión europea, suprimiendo los puntos donde existen embotellamientos y retenciones, creando los enlaces que falten e incorporando las regiones alejadas y periféricas de la Comunidad a ese sistema. El Fondo de Cohesión es uno de los principales instrumentos comunitarios llamados a dar soporte financiero a los diversos esquemas de RTEs- T<sup>91</sup>, pero no es el único. Junto al Fondo hay que hablar de los préstamos del BEI, de las garantías de crédito del FEI y, como no, de las subvenciones procedentes del FEDER. Otro mecanismo financiero habilitado por la Comunidad para este fin es la Línea Presupuestaria para las Redes Transeuropeas, cuya ayuda se otorga mediante subvenciones, bonificaciones de interés y garantías de crédito.

### **II.5.3. Las Redes Transeuropeas de Transporte Terrestre: carreteras y ferrocarriles**

Las carreteras y los ferrocarriles revisten una importancia extraordinaria en el conjunto de las RTEs-T, y una prueba de ello la encontramos en la circunstancia de que estos dos modos absorben casi la totalidad de proyectos considerados prioritarios en la Cumbre de Essen. El diseño de las mismas se integra en los

---

<sup>91</sup> Al ser España uno de los cuatro países beneficiarios del Fondo, la concurrencia del mismo cobra una especial dimensión para los intereses españoles.



llamados esquemas directores: el esquema director de carreteras y el esquema director de la red ferroviaria de alta velocidad, elaborados por un equipo especializado ligado al ámbito económico-financiero de la Comunidad: el Grupo Christophersen, creado en la Cumbre de Bruselas de diciembre de 1993.

Los esquemas directores tienen simple carácter indicativo y, a pesar de que su definición se ha realizado a nivel de la Comunidad, son los diversos Estados miembros los encargados de determinar los trazados específicos, así como el ritmo de realización de las infraestructuras necesarias para completar las diversas redes. Por lo tanto, la misión de dichos esquemas es definir de una manera muy flexible los escenarios de las diversas redes de transporte transeuropeas. Los Estados tienen libertad para obrar en esta materia, aunque sus actuaciones deben estar debidamente insertadas en el marco de las directrices que hayan asumido a nivel comunitario.

Ahora bien, la UE puede incitar a los Estados a adoptar, en sus procesos de toma de decisión, ciertos proyectos de interés común. Para ello cuenta con medidas de incitación, fundamentalmente diversos sistemas de ayuda e intervenciones financieras. Debido a las limitaciones financieras, tendrán preferencia aquellos proyectos que den respuesta a una importante demanda por parte de los usuarios de la red de que se trate, tanto actuales como futuros. Además, los diversos proyectos deberán incorporar claros beneficios de carácter socioeconómico.

La **Red Transeuropea de Carreteras**<sup>92</sup> estará constituida por autopistas y carreteras de alta calidad, ya existentes, nuevas o por acondicionar, que cumplan

---

<sup>92</sup> La red viaria transeuropea para el transporte por carretera está constituida por un tercio de grandes corredores transnacionales (itinerarios principales) y por dos tercios de entramado viario, formando mallas en el territorio y brindando itinerarios alternativos para evitar congestiones de tráfico en horas-punta. El esquema director de la red transeuropea tiene previsto poner en funcionamiento 67.000 kms. de vías de alto estándar técnico. En su mayor parte tendrán tratamiento de autopista.

alguna de las condiciones siguientes: que jueguen un papel importante en el tráfico de larga distancia; que permitan, en los ejes integrados en la red, la circunvalación de los principales nudos urbanos; que garanticen la interconexión con otros modos de transporte; que permitan enlazar las regiones enclavadas y periféricas de la Comunidad con las regiones centrales.

Por su parte, la **Red Transeuropea de Ferrocarriles** tiene encomendado desempeñar un importante papel en el tráfico ferroviario a gran distancia de mercancías y pasajeros y en la explotación del transporte combinado de larga distancia. Asimismo, permitirá la interconexión con las redes de los restantes modos de transporte y el acceso a las redes ferroviarias regionales y locales. La RTE de ferrocarriles estará configurada por la red ferroviaria de alta velocidad y la red ferroviaria convencional. Al igual que la RTE de carreteras, la de ferrocarriles ofrecerá a los usuarios un elevado nivel de seguridad y calidad, lo que será posible en este caso gracias a su continuidad y al progresivo desarrollo de su interoperabilidad, particularmente, mediante la armonización técnica y un sistema modulado de mando y control.

Como puede observarse, los esquemas de RTEs viarias y ferroviarias abarcan un amplio contenido, que pretende afianzar el proceso de integración comunitaria sobre la base de una mejor articulación del territorio de la UE. En realidad, el objetivo, más que europeo, es paneuropeo, puesto que el estrechamiento de las relaciones entre la Comunidad y sus vecinos de los países de la AELC y de los de Europa Central y Oriental requiere que las redes futuras se conciban en un contexto paneuropeo<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Un ejemplo que clarifica la importancia del término “paneuropeo” en este contexto lo constituye la autopista transeuropea Norte-Sur (TEM), un proyecto en el que participan once países en la construcción de una infraestructura de vías de alta capacidad que miran a cuatro mares: Adriático, Báltico, Egeo y Negro. Este proyecto, un itinerario que (continúa...)

## **II.6. EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL Y DE COHESIÓN DE LA UE**

Si se están destinando unos importantes<sup>94</sup> recursos a las acciones estructurales que lleva a cabo la UE, lo lógico es esperar unos resultados favorables de ese esfuerzo financiero. Estos beneficios se deben plasmar en una reducción de los problemas de las regiones y en una convergencia interregional y, en general, de los Estados miembros. Al tratamiento del impacto macroeconómico global de las ayudas estructurales destinamos el presente epígrafe, con vistas a obtener una primera aproximación a su eficacia, para centrarnos en capítulos posteriores en el examen de los efectos ejercidos por dichas ayudas mediante las actuaciones realizadas en una de sus áreas de intervención: la infraestructura de transporte.

### **II.6.1. Documentos elaborados por la Comisión**

En primer lugar, sería conveniente revisar los documentos elaborados por la Comisión en esta materia, para observar el grado de cumplimiento de objetivos que la propia UE atribuye a su Política Estructural y de Cohesión. El primer documento que nos va a reportar información en este sentido es el *Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social*<sup>95</sup>, elaborado por la Comisión para dar conformidad a lo estipulado en el art. 130 B del TUE.

---

<sup>93</sup>(...continuacion)

une la costa báltica de Polonia con la frontera oriental de Turquía, ha sido fruto de las necesidades de grandes transformaciones derivadas de la nueva situación política y económica de la Europa oriental.

<sup>94</sup> El atributo “importantes” debe entenderse en términos absolutos, puesto que en términos relativos esos recursos representan un porcentaje casi irrisorio del PIB de la UE, que oscila en torno al 0,45 por 100.

<sup>95</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Primer Informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, 1997.

El informe destaca que la importancia de los grandes efectos provocados, teóricamente, por esa política, sólo se puede valorar de manera satisfactoria por medio de un modelo económico. Los referidos efectos son, por un lado, la elevación de la demanda total, con la consiguiente repercusión favorable sobre la producción y el empleo mediante mecanismos de corte keynesiano. Y por otro lado, la mejora de la eficiencia del lado de la oferta, con el refuerzo de la producción y la competitividad. Sin embargo, el informe también señala que no hay un modelo definitivo y unánimemente aceptado a ese fin. Al contrario, se cuenta con una amplia gama de modelos, cada uno basado en unos mecanismos determinados que toman en consideración diferentes aspectos de las economías, lo cual conduce a la obtención de resultados distintos. A pesar de esto la Comisión no duda en catalogar positivamente los modelos, ya que son útiles para conocer los efectos aproximados -sobre la producción, la renta real y el empleo- de las medidas estructurales.

El informe contempla los resultados que ofrecen dos tipos de modelos macroeconómicos:

\* El modelo INPUT-OUTPUT que, recogiendo las relaciones técnicas entre los sectores de producción, intenta explicar los mecanismos mediante los cuales las variaciones de la demanda afectan a la oferta.

\* Un tipo de modelo que se presenta en dos versiones: los modelos QUEST y HERMIN. Ambos, de una forma menos desagregada que el anterior, analizan la demanda y la producción y observan el comportamiento del consumo y de la inversión, y su respuesta tras las actuaciones estructurales.

Los modelos descritos hacen un seguimiento de cómo han actuado las medidas estructurales sobre la producción y el empleo de aquellos países que han recibido predominantemente las ayudas. A la luz de los resultados del modelo input-output, de no haber operado tanto los FF.EE. como el Fondo de Cohesión, en los cuatro países de la cohesión el crecimiento del PIB, en promedio, habría sido cerca

de un 0,5 por 100 menor a lo largo del período de programación 1989-93. Las estimaciones de los modelos “Quest” y “Hermin” auguran un crecimiento a largo plazo del PIB, toda vez que surtan efecto las inversiones realizadas con cargo a las ayudas estructurales.

En general, las estimaciones de estos modelos, y así lo recoge el informe que nos ocupa, son “positivas” y “muestran cómo contribuyen las medidas de cohesión a aumentar el potencial económico de la Unión en su conjunto al elevar la inversión y la capacidad económica de las regiones más débiles.” Como puede observarse, se desprende un claro optimismo en este análisis efectuado por la Comisión que es compartido, en general, por las apreciaciones contempladas en el *Segundo Informe sobre la cohesión*, como vamos a comprobar.

En efecto, el *Segundo informe sobre la cohesión*<sup>96</sup>, publicado con el magno título *Unidad de Europa, Solidaridad de los Pueblos, Diversidad de los territorios*, pone de manifiesto una clara postura defensiva de la acción estructural comunitaria al expresar que, si bien en la UE se siguen registrando notables desigualdades en PIB por habitante entre los Estados miembros y, más aún, entre las regiones, “no obstante, estas disparidades se han ido reduciendo con el tiempo” (pág. XI). Como puede deducirse, la Comisión, pese a la manifiesta realidad de la desigualdad en renta, se apresura a matizar que se están realizando progresos aunque, eso sí, aclara que las disparidades interregionales se han corregido algo menos que en el caso de los Estados.

Según el informe citado, entre 1988 y 1998 se redujo en una sexta parte la diferencia en renta por habitante existente entre las regiones del Objetivo nº1 y la media comunitaria; no obstante, dentro de este dato general, se advirtieron unos

---

<sup>96</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Segundo Informe sobre la Cohesión...*, *op. cit.*

resultados económicos superiores en el caso de determinadas regiones, como los nuevos Estados federados alemanes. Por otra parte, se observó que en el caso de las regiones pertenecientes a los Objetivos 2 y 5b los resultados relativos al empleo y al desempleo fueron más favorables que los registrados en el resto de la Unión. Y, en general, se estima que entre 1989 y 1999 la acción estructural tuvo un impacto superior en Grecia y Portugal -donde el PIB experimentó un incremento del 9,9 y del 8,5 por 100, respectivamente- que en Irlanda y España, donde los FF.EE. y el Fondo de Cohesión contribuyeron al crecimiento en menor medida (3,7 y 3,1 por 100, respectivamente).

Todos estos resultados son calificados por la Comisión, en el *Segundo Informe sobre la Cohesión*, como “positivos pero desiguales”, sin detenerse en ningún momento a reflexionar sobre la importancia del diagnóstico, ya que la desigualdad en el reparto de los beneficios puede encontrarse en el origen de la existencia de nuevos desequilibrios, repercutiendo ello negativamente en la cohesión económica y social.

El *Tercer Informe sobre la Cohesión*<sup>97</sup> habla de una reducción de las diferencias en empleo y renta entre las regiones comunitarias durante la década de los noventa, perceptible sobre todo a partir de la mitad de la misma. Igualmente, observa una mejora de la productividad en las áreas más deprimidas de la UE, lo cual se sitúa en la base de una mejora de la competitividad. Ahora bien, declara la existencia de desequilibrios estructurales, explicativos de los diferentes resultados económicos relativos patentes entre las regiones. El informe apuesta por la mejora de la *cohesión territorial*, al constatar graves desequilibrios en este sentido, plasmados, por ejemplo, en una polarización de la actividad económica en ciertas áreas, una desigual

---

<sup>97</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social*, Luxemburgo, 2004.

distribución de la riqueza, un crecimiento opuesto al concepto de *sostenibilidad* y una incursión negativa de las actividades urbanas en el medio rural, entre otros aspectos. La UE, a través de este informe, parece dar un voto de confianza a la Política de Cohesión, pero con claras reservas.

Continuando con las publicaciones de la Comisión, nos remitimos seguidamente a los llamados, genéricamente, “Informes periódicos sobre la Situación y Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad”. El *Quinto Informe Periódico*<sup>98</sup> recoge unas conclusiones acerca del posible y esperado acercamiento entre las regiones comunitarias desde la óptica socioeconómica. En él se compara a las regiones pertenecientes a los objetivos 1, 2 y 5b con el resto de regiones comunitarias, durante el período 1986-93, a través de una serie de indicadores: el PIB per cápita, el desempleo y la productividad, llegando a unas conclusiones no muy halagüeñas. En concreto, el informe establece que “las regiones menos desarrolladas han realizado ciertos progresos hacia la convergencia en términos reales con el resto de la Comunidad”, y admite que ese proceso de convergencia ha sido lento, a la vez que destaca que se ha llevado a cabo en las regiones con una intensidad muy dispar.

Se puede entresacar de las líneas anteriores que la propia Comisión se muestra cautelosa a la hora de valorar el esfuerzo desplegado por la política regional, sobre todo cuando habla de la realización de “ciertos progresos”, lo que refleja un tono modesto en su valoración. Aún así, se muestra esperanzadora cuando destaca que “la evolución de algunas de las regiones del objetivo nº 1 demuestra que es posible realizar importantes progresos incluso en un período tan breve como cinco años”, lo que no deja de ser alentador.

Contrastando con las conclusiones anteriores, en una línea más pesimista se

---

<sup>98</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Quinto Informe Periódico sobre la Situación y Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*, Luxemburgo, 1994.

muestra el *Sexto Informe Periódico*<sup>99</sup>, en el que se pone de manifiesto que aunque el PIB per cápita de la mayoría de las regiones del Objetivo n°1 está convergiendo hacia la media de la UE, sin embargo siguen registrándose considerables disparidades, y éstas son cada vez más patentes en el interior de los Estados miembros. El Informe habla de los profundos problemas que afectan a las regiones menos desarrolladas para acortar las distancias que las separan de otras regiones comunitarias, tanto en lo que se refiere a la productividad y al PIB *per cápita* como en lo referente al empleo, a la vez que destaca que la convergencia continúa siendo un proceso a largo plazo.

Esta última conclusión parece alejarse del sentido de las valoraciones que habitualmente realiza la Comisión sobre la tendencia de la cohesión económica y social, que suelen mostrar un claro sesgo hacia lo favorable, como aprecia CORONADO, quien declara que el interés de la Comisión por mostrar unos resultados macroeconómicos de las acciones estructurales excesivamente positivos, ha obligado a revisarlos a la baja en diferentes ocasiones<sup>100</sup>. Este hecho debería conducir a la Comisión a replantearse los criterios de objetividad que deben primar en todo análisis que trate de medir la eficacia de la Política Estructural y de Cohesión y, tal y como reivindica el citado autor, realizar una evaluación más profunda de las medidas aplicadas, que combine la medición del impacto macroeconómico con el de corte microeconómico.

## **II.6.2. Otra documentación**

Desmarcándonos de los informes realizados a instancias de la Comisión, exponemos seguidamente los resultados de algunos análisis efectuados al hilo de la

---

<sup>99</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Sexto Informe Periódico sobre la Situación y la Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*, Bruselas, 1999.

<sup>100</sup> CORONADO GUERRERO, Daniel: “Efectos territoriales de los fondos estructurales”, *Boletín Económico de ICE*, nº2.455, 15-21 de mayo de 1995.



cuestión planteada. Para empezar, un documento de trabajo del Ministerio de Economía y Hacienda<sup>101</sup> concluye que “en el conjunto del período 1986-1993 puede considerarse que los Fondos Estructurales han operado a favor de una mayor cohesión económica y social en el espacio comunitario”. Seguidamente, el estudio agrega: “A partir de 1989, como consecuencia de la aplicación de la reforma de los Fondos plasmada en los nuevos Reglamentos de 1988, los impulsos reequilibradores derivados de dichos Fondos han debido intensificarse como consecuencia de la mayor concentración de los pagos asociados en los países menos desarrollados”. Esta constatación resulta aún más optimista que las realizadas por la propia Comisión, lo que nos podría llevar a apostar positivamente por la acción estructural comunitaria.

Por otra parte, en el análisis realizado por RODRÍGUEZ POSE encaminado a medir los efectos de la PRC sobre el crecimiento económico, no se encuentra ninguna relación entre el crecimiento regional y la inversión destinada a promover el desarrollo de las regiones. En general, el autor habla de una “baja efectividad” de la PRC. Sin embargo, a pesar de todas estas conclusiones adversas, se cuestiona en qué situación se encontrarían esas regiones desfavorecidas de no haber existido una política regional definida para abordar sus problemas. Ante esto, adopta la siguiente propuesta: “Es posible que, a pesar de la falta de eficacia de la política regional comunitaria a la hora de promover el desarrollo, ésta haya servido para contener en cierta medida los procesos centrífugos observados en la periferia o que los efectos beneficiosos de las inversiones realizadas, sobre todo en infraestructura, se dejen sentir a más largo plazo”<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> VV.AA.: La política de cohesión económica y social de la UE y el presupuesto comunitario . (Una aproximación a la contribución del presupuesto comunitario a la convergencia real entre las economías de los Estados miembros), Ministerio de Economía y hacienda, Dirección General de Planificación, Doc. de trabajo SGPR-95003, julio, 1995.

<sup>102</sup> RODRÍGUEZ POSE, A., *op. cit.*, pág. 348. No obstante, El autor califica de “bien enfocada” (pág. 339) la financiación de las acciones regionales, al ser las regiones que más  
(continúa...)

Por su parte, LÁZARO y CORDERO, tras afirmar que desde la entrada en vigor del AUE en 1987 existen bases suficientes para que la cohesión económica y social sea una meta a alcanzar por todas las políticas comunes, y no sólo por las políticas específicas establecidas para ese propósito -esto es, las llamadas estructurales-, sin embargo admiten que, en la práctica, la existencia de dichas bases jurídicas no garantiza que las políticas adoptadas resulten coherentes con el objetivo de favorecer la convergencia real y reforzar la cohesión. A este respecto, comentan que “la distribución territorial de los pagos asociados a las otras políticas, o a algunas de ellas, puede neutralizar de manera muy significativa los efectos que sobre un mayor grado de cohesión económica y social pueden derivarse de la aplicación de los fondos estructurales”<sup>103</sup>. Dicho de otro modo, la naturaleza y orientación territorial de los pagos unidos a otras políticas comunitarias constituyen un factor que atenúa la contribución de los fondos de cohesión a la convergencia real. Este fenómeno es debido principalmente a la distribución territorial de los pagos efectuados en concepto de aplicación de la PAC, dado el gran peso que ejerce en el presupuesto comunitario.

En efecto, los autores comprueban (analizando la población y los pagos acumulados entre 1986 y 1993) que la distribución del gasto mediante la PAC provoca que la concentración territorial de la totalidad de los pagos (F. de Cohesión, FEDER, FEOGA-O, FSE y FEOGA-G) sea menos favorable para los países menos desarrollados que la de los fondos de cohesión, mermando, de este modo, la acción convergente de éstos. De hecho, a lo largo del citado período, únicamente el 20,5 por

---

(...continuación)

fondos reciben para su desarrollo aquéllas cuya renta per cápita se encuentra ocupando las últimas posiciones en el conjunto de regiones europeas. En esto coincide con la Comisión, como él mismo destaca.

<sup>103</sup> LÁZARO, Laureano y CORDERO, Gervasio: “La política de cohesión económica y social de la UE: evaluación desde la perspectiva española”, *Papeles de Economía Española*, nº 63, 1995, pág. 344.

100 de los pagos procedentes del Feoga-Garantía se concentró en los cuatro países menos desarrollados, a pesar de que la población total de esos cuatro países ha representado, durante esos años, en torno al 19 por 100 de la comunitaria.

MARTÍN RODRÍGUEZ, respecto a las disparidades económicas entre los niveles de renta de las regiones europeas, menciona como causas fundamentales las diferencias en la productividad y, en bastante menor importancia, las diferencias en las tasas de ocupación y de empleo. Tras esto, y advirtiendo de lo angosto de la dotación presupuestaria destinada a corregir las diferencias regionales, concluye que, aún así, la política comunitaria de cohesión territorial ha sido correcta en tres sentidos: “En primer lugar, identificando la región como parte del territorio relevante para este tipo de política, definiendo los factores socioeconómicos que determinan la elegibilidad de cada una de las regiones en relación con los distintos instrumentos de política regional y estableciendo criterios objetivos de distribución de los fondos. En segundo lugar, asignando estos fondos fundamentalmente a la mejora de las infraestructuras, de la tecnología y del capital humano de las regiones menos desarrolladas, factores clave de las diferencias de productividad, principal responsable de estas desigualdades. Y, en tercer lugar, potenciando la presencia directa de las regiones en las instituciones de la Unión”<sup>104</sup>.

Para el caso concreto de España, hay que destacar la existencia de diversos estudios que han centrado sus esfuerzos en medir la influencia de los Fondos comunitarios de cohesión sobre nuestra economía. Dicha medición resulta notablemente difícil de establecer con exactitud, dados los inconvenientes que entraña la separación del impacto de esos instrumentos de una gran variedad de factores que influyen en la economía. Por tanto, es por medio de estimaciones como

---

<sup>104</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, Manuel: “Unión Monetaria y convergencia regional en Europa”, en *España y la Moneda Única: el camino hacia la convergencia*, Caja Rural de Granada, Granada, 1997, págs. 65 a 83.

podemos tener una visión de la medida de esa incidencia.

El Modelo de Investigación y Simulación de la Economía Española (MOISEES), elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, ofrece unas estimaciones fiables a ese respecto, que arrojan unas conclusiones interesantes y a favor de la política de cohesión. De acuerdo con las mismas, en ausencia de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, el PIB a precios de mercado, la formación bruta de capital (FBC) y el empleo habrían sido más bajos en España entre 1989 y 1996. La acción cohesiva de la política regional, en virtud de las estimaciones del mencionado modelo, ha sido obviamente favorable en el caso español.

En conjunto, las conclusiones anteriores, y en general los diversos estudios sobre la cuestión, arrojan un claro margen de incertidumbre sobre la cuestión de la posible eficacia de la política regional y, en mayor escala, de la política de cohesión de la UE. Lo que sí puede admitirse es que las ayudas estructurales van a provocar, en primer lugar, un incremento del gasto agregado regional, sobre todo en su componente de formación de capital fijo. Y en segundo lugar, un incremento de la producción potencial regional, en el sentido de que las actuaciones que se lleven a cabo van a permitir una mayor capacidad, la cual, utilizada por la iniciativa privada de la región, redundará en unas condiciones de producción más competitivas<sup>105</sup>.

Haya o no unanimidad en cuanto a la utilidad de esta política, lo cierto es que “una vez finalizada la realización de las actuaciones, las regiones beneficiarias dispondrán de una dotación de infraestructuras fuente de economías externas durante

---

<sup>105</sup> Véase: HERCE, J.A.: “La política regional comunitaria: un intento de sistematización de sus efectos en el caso español”, *Papeles de Economía Española*, nº 64, 1995, pág. 61.

toda la fase de vida útil de aquéllas”<sup>106</sup>. Aún así, hay que caer en la cuenta de que “los efectos duraderos de las ayudas estructurales serán más intensos cuanto más necesarias, oportunas y eficaces sean las actuaciones seleccionadas para cada región. De ahí la importancia que debe atribuirse a la fase de programación de los marcos de apoyo comunitarios y, en particular, a la elaboración del Plan de Desarrollo Regional”<sup>107</sup>, lo que no es otra cosa que la expresión de que la eficacia de la PRC está supeditada, a su vez, a la eficacia con que se opere en el protocolo de programación.

## **I.7. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

Tras el recorrido realizado en torno a las materias que han centrado el capítulo II, exponemos la siguiente síntesis, que puede considerarse al mismo tiempo como el conjunto de conclusiones más significativas a que nos ha conducido el sentido de las argumentaciones enunciadas. Primeramente, hemos convenido en aclarar dos elementos clave que van a constituir, a su vez, los dos puntos de apoyo principales sobre los que se va sostener el conjunto de este trabajo.

En primer lugar, consideramos que se puede hablar con propiedad de una Política Estructural y de Cohesión de la Unión Europea, que trasciende los límites de la llamada Política Regional Comunitaria, pues no en vano ésta puede ser considerada como una parte -sustancial, eso sí- de aquélla, si bien ambas han puesto sus miras en el logro de la convergencia real de todas las regiones y los territorios que configuran el espacio de la Comunidad. La incorporación del principio de Cohesión Económica y Social a la órbita de las acciones implementadas desde el entramado comunitario, vino a alterar significativamente el perfil de la estrategia diseñada para afrontar los desequilibrios interregionales. De manera que, de depositar básicamente en el

---

<sup>106</sup> HERCE, J.A., *op. cit.*, pág. 63.

<sup>107</sup> *Ibidem.*

FEDER la responsabilidad de la lucha contra las desigualdades entre las regiones comunitarias, la aparición expresa en el Tratado de AUE del citado principio de cohesión y el reclamo a todos los instrumentos financieros comunitarios de contribuir coordinadamente al mismo, catapultó la elemental acción estructural del esquema de integración europeo bajo el halo de la política de cohesión, esto es, un conglomerado de actuaciones mucho más sólido y dotado de un mayor cuerpo.

En segundo lugar, el transporte se configura como uno de los ámbitos de acción fundamentales para el avance en el proceso de integración, razón por la que entre las medidas proyectadas desde el seno de la Política Estructural y de Cohesión, el desarrollo de la infraestructura de transporte se concibe como una vía para el alcance de los objetivos marcados en su contexto. En efecto, hay que tener muy presente el hecho de que las libertades de circulación básicas promovidas por la Comunidad (de personas, mercancías, servicios y capitales), pueden verse seriamente constreñidas por las carencias que afectan a los diversos sistemas de transporte dentro de la Unión, con la consiguiente repercusión adversa sobre el avance integracionista. Así, semejantes deficiencias exponen a los países miembros al riesgo de encarecer sus costes productivos y distributivos, tal como lo hace una arancel, al tiempo que hacen un flaco favor a la eficiencia productiva. Junto a ello, la desequilibrada localización de actividades económicas a la que conduce una desigual dotación de transporte es asimismo un elemento negativo para el progreso en la convergencia y en la cohesión, lo cual no deja de hacer mella en el proceso integrador. Por su parte, la ampliación de la Comunidad a nuevos Estados miembros exige la presencia de redes de transporte amplias y sólidas que amortigüen la sensación de alejamiento que ha traído consigo el acrecentamiento del espacio integrado, a la vez que otorguen una mayor cohesión al nuevo esquema.

A lo largo de la evolución seguida por la PRC y, en términos más genéricos, por la Política Estructural y de Cohesión de la UE, aparecen una sucesión de

acontecimientos que delimitan la existencia de diversas etapas, cada una de ellas caracterizada por algunos aspectos esenciales que la diferencian de las restantes. Estas acciones estructurales promovidas por la Comunidad tienen su génesis en el momento en que las autoridades comunitarias toman conciencia de las dificultades del mercado para, por sí sólo, corregir los desequilibrios interregionales.

Desde 1975 -año en que se creó el FEDER, máximo exponente de la PRC- hasta hoy, han transcurrido casi tres décadas, a lo largo de las cuales ha operado una profunda transformación de la estrategia dirigida a fomentar el desarrollo regional. Así, se ha pasado de utilizar dicho instrumento de forma aislada por parte de los Estados miembros y con fines pura y simplemente nacionales, a coordinar su actuación con las del FSE y el FEOGA-O -que en un principio perseguían una finalidad más sectorial que regional- y en beneficio del interés comunitario. Asimismo se ha acrecentado la coordinación con otros mecanismos financieros con implicaciones regionales, como el BEI.

La dotación presupuestaria ha ido experimentando un continuo ascenso, pasando de suponer una cantidad claramente insignificante a acaparar la tercera parte del presupuesto de la UE; se han creado nuevos instrumentos financieros que refuerzan las competencias de la Política Estructural (Fondo de Cohesión, IFOP); de igual forma, se han multiplicado los proyectos, los programas y los sectores que pueden recibir financiación de los FF.EE. y de otros instrumentos de carácter regional, y se ha ampliado el número de agentes que pueden tener competencias en la planificación regional comunitaria, permitiendo la participación de los responsables regionales, locales y de diversos interlocutores sociales. Se ha avanzado en cuanto a seguimiento y evaluación de las actuaciones regionales y, hasta el momento actual, ha aumentado considerablemente el porcentaje de población cubierta por dichas actuaciones. En definitiva, ha tenido lugar una profunda transformación en el esquema de política regional, de modo que se ha pasado de lo

que podríamos llamar un “intento” de aproximación a tal política a lo que se puede denominar categóricamente Política Estructural Comunitaria en toda regla.

La PRC adquirió un carácter institucional al incluirse explícitamente en el articulado del Tratado de Roma, a través del AUE. Y fue mediante la reforma operada en el año 1988 cuando registró una transformación sustancial de sus contenidos, hasta el punto de quedar integrada a partir de ese momento en otra dimensión mucho más profunda, a tenor de la adopción del objetivo de Cohesión Económica y Social como el principal punto de mira de la acción comunitaria: la Política Estructural y de Cohesión.

La Política Estructural y de Cohesión, asentada sobre los principios de *coordinación, concentración, programación, cooperación, adicionalidad y compatibilidad*, asume una responsabilidad extraordinaria en el marco del desarrollo regional, de la convergencia real y de la cohesión del conjunto de las unidades económicas que integran la Comunidad. Tras la reforma del año 1988, que supuso un hito desde la perspectiva del contenido de los cambios registrados en sus fundamentos reguladores, la política comunitaria de ayudas estructurales encontró un seguimiento mediante la reforma de 1993, que significó, en definitiva, un mantenimiento de las innovaciones incorporadas por la reforma anterior.

En el año 1999 tuvo lugar la última revisión de sus protagonistas principales: los FF.EE. El resultado de esta reforma no ha supuesto un cambio en absoluto significativo respecto de las novedades que incorporó la de 1988, si bien se ha hecho un esfuerzo de simplificación de la estructura de la intervención, buscando con ello una mayor eficacia en la gestión.

Los recursos para proyectos de transporte canalizados a través de la Política Estructural y de Cohesión emanan de dos ámbitos: la Política Común de



Infraestructuras de Transporte y la Política Regional Comunitaria. En efecto, dichas políticas comunes son las responsables de la gestión y co-financiación de las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros en el citado ámbito, desde la perspectiva del interés común. La primera se asienta fundamentalmente en el Fondo de Cohesión, así como en Línea Presupuestaria para las Redes Transeuropeas y el Fondo Europeo de Inversiones, en tanto que el FEDER y el BEI constituyen los dos mecanismos financieros por excelencia utilizados por la PRC para la mejora y ampliación de las redes de transporte.

En el plano del transporte terrestre, se admite con carácter general que las redes de carreteras y ferrocarriles contribuyen positivamente al proceso de integración y articulación territorial, a la accesibilidad a los mercados y al acercamiento de las regiones alejadas o periféricas a los centros de actividad económica. Es en este contexto dónde se insertan los esquemas de RTE-T que propone el Título XV (antiguo Título XII) de la versión consolidada del Tratado Constitutivo de la CE.

El correcto desarrollo del Mercado Único Europeo reclama la consolidación de una RTE de carreteras y autopistas y de una RTE de transporte ferroviario (configurada por la red ferroviaria de alta velocidad y la red convencional) que transformen las quince redes nacionales en una única red de dimensión europea, lo cual requiere la supresión de los puntos donde se producen embotellamientos y retenciones, la creación de los enlaces que falten y la mejora del uso de las redes existentes gracias a la modernización de la infraestructura. El sistema ha de incorporar a las regiones alejadas y periféricas de la Comunidad, así como favorecer la interoperabilidad entre los diversos modos de transporte.

Junto al impacto que puede ejercer la RTE-T sobre la productividad, la competitividad y el empleo, a través del desarrollo de los proyectos de interés común y los proyectos específicos, hay que considerar el efecto puramente territorial de estas

actuaciones, en términos de mejora de la accesibilidad. Si bien es de esperar que la realización de la red redunde en una mejora de la articulación del territorio y de la accesibilidad en la UE, no obstante algunos estudios han acusado el riesgo de que las RTEs amplíen el desnivel en accesibilidad relativa entre los principales centros de actividad económica y las regiones periféricas, en favor de los primeros, acentuándose con ello el desequilibrio interregional.

El proceso de ampliación de la Unión a nuevos Estados y el continuo ensanchamiento de las relaciones exteriores han provocado que las redes de infraestructuras de transporte hayan ido trascendiendo los límites de las propias fronteras comunitarias, de modo que han ido cobrando una auténtica dimensión paneuropea, hasta abocar en una única red europea que soporta un gran espacio configurado por veinticinco países. En este contexto se ubica el futuro desarrollo de dichas redes, por lo que la responsabilidad y las obligaciones de la Comunidad irán ampliándose a tenor de las necesidades de los socios de nueva incorporación, países que poseen un inferior nivel de desarrollo relativo y se encuentran, consiguientemente, en peor posición para abordar los gastos derivados de la vertebración transeuropea que afecta a sus territorios. El futuro de los instrumentos comunitarios que cofinancian proyectos de transporte en el seno de la Comunidad, está llamado a contemplar, sin duda, el nuevo escenario.

En el tratamiento de los problemas estructurales derivados de las desigualdades y desequilibrios entre los distintos territorios de la UE, la Política Estructural y de Cohesión tiene su razón de ser. En términos generales, de la literatura económica se desprende que la eficacia de las medidas estructurales es valorada positivamente por unos estudios y desestimada por otros, a la luz de los diversos resultados. En todo caso, la valoración de dicha eficacia no debe depender exclusivamente de los resultados que arroje la medición de los impactos de las diversas medidas aplicadas, sino que hay que tener presente que también influye en

*La Política Estructural y de Cohesión de la Unión Europea y las infraestructuras de transporte*

tal valoración la eficiencia con la que sean gestionados los FF.EE. y los restantes instrumentos que sirven de soporte financiero en la lucha contra los desequilibrios existentes entre las regiones comunitarias.

## **ANEXO II.1.**

### **Los Reglamentos reguladores de la Política Estructural y de Cohesión.**

#### **ETAPA 1989-1993**

Reglamento (CEE) nº2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (**Reglamento Marco**).

Reglamento (CEE) nº4253/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (**Reglamento de Coordinación**).

Reglamento (CEE) nº4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (**Reglamento del FEDER**).

Reglamento (CEE) nº4255/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo. (**Reglamento del FSE**).

Reglamento (CEE) nº4256/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación. (**Reglamento del FEOGA-Orientación**).

#### **ETAPA 1994-1999**

Reglamento (CEE) nº 2081/93, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. (**Reglamento Marco**).

Reglamento (CEE) nº2082/93, que modifica el Reglamento (CEE) nº4253/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos

estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. **(Reglamento de Coordinación)**.

Reglamento (CEE) nº2083/93, que modifica el Reglamento (CEE) nº4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. **(Reglamento del FEDER)**.

Reglamento (CEE) nº2084/93, que modifica el Reglamento (CEE) nº4255/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo. **(Reglamento del FSE)**.

Reglamento (CEE) nº2085/93, que modifica el Reglamento (CEE) nº4256/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación. **(Reglamento del FEOGA-Orientación)**.

Reglamento (CEE) nº2080/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº2052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca. **(Reglamento del IFOP)**.

Reglamento (CE) nº1164/94 por el que se crea el **Fondo de Cohesión**.

## **ETAPA 2000-2006**

Reglamento (CE) nº1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. (Como puede observarse, los antiguos Reglamentos “marco” y “de coordinación” se han sustituido por un único Reglamento de carácter general. En efecto, los anteriores Reglamentos números 2052/88 y 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, han sido derogados “con el fin de hacer más transparente la legislación comunitaria”, tal como aclara el 2º *considerando* del Reglamento 1260/1999, que es precisamente aquel que ha de cubrir todos los principios comunes de los Fondos Estructurales a lo largo del nuevo período de programación).

Reglamento (CE) nº1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (El citado Reglamento anula y reemplaza al Reglamento (CE) nº1261/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, publicado en el DOCE L 161 de 26/6/99. El contenido de la nueva versión no incorpora ninguna novedad, ni en el fondo, ni en la forma, respecto de la antigua a la que reemplaza, distinguiéndose tan sólo en unas meras precisiones

terminológicas de escasa trascendencia).

Reglamento (CE) n° 1257/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados reglamentos.

Reglamento (CE) n°1784/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo. (Este Reglamento anula y reemplaza al Reglamento (CE) n°1262/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo, publicado en el DOCE L 161, de 26/6/99. En este caso tampoco se observa ninguna novedad, ni de fondo, ni de forma, diferenciándose del anterior, únicamente, en que en lugar de que sólo sea el Consejo quien se pronuncie sobre la propuesta de revisión del Reglamento, también se contará con la participación del Parlamento y la Comisión).

Reglamento (CE) n°1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n°1257/99 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA.

Reglamento (CE) n°1263/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.

Reglamento (CE) n°2792/1999 del Consejo, de 17 de diciembre de 1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca.

Reglamento (CE) n°1264/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, que modifica el Reglamento (CE) n°1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión.

Reglamento (CE) n°1265/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, que modifica el anexo II del Reglamento (CE) n°1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión.

## **ANEXO II.2.**

### **Objetivos de la Red Transeuropea de Transporte**

La Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996\* (DOCE L 228 de 9/9/1996), sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la RTE-T, tiene por objeto el establecimiento de una serie de directrices en torno a los objetivos, prioridades y grandes líneas de acción previstas en el marco de la citada red. Dichas orientaciones o directrices conforman el marco general de referencia dirigido a incentivar las acciones de los Estados miembros (y de la Comunidad, en su caso), tendentes a realizar proyectos de interés comunitario que persigan garantizar la coherencia, interconexión e interoperabilidad de la RTE-T, así como el acceso a la misma.

Los dos primeros *considerandos* de la citada Decisión resumen la importancia de las RTEs y, al mismo tiempo, sus objetivos:

“(1) Considerando que el establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas contribuyen a la consecución de importantes objetivos comunitarios, como el buen funcionamiento del mercado interior y el fortalecimiento de la cohesión económica y social;

(2) Considerando que el establecimiento y desarrollo, en todo el territorio de la Comunidad, de redes transeuropeas en el sector de los transportes tienen también como objetivos específicos garantizar la movilidad duradera de las personas y bienes en las mejores condiciones sociales, ambientales y de seguridad posibles e integrar todos los modos de transporte, teniendo en cuenta sus respectivas ventajas comparativas; que la creación de empleo es una de las consecuencias posibles de la red transeuropea;”

Por otra parte, el artículo 2 de la citada Decisión contempla con mayor detalle cuáles deben ser los objetivos de las RTEs. Así, éstas deberán:

- a. garantizar, en un espacio sin fronteras interiores, la movilidad sostenible de personas y bienes, en las mejores condiciones sociales y de seguridad posibles, contribuyendo a la realización de los objetivos comunitarios, concretamente en materia de medio ambiente y de competencia, así como a reforzar al cohesión económica y social;
- b. servir a los diversos usuarios infraestructuras de calidad en las mejores condiciones económicas aceptables;
- c. abarcar todos los modos de transporte, considerando sus ventajas

- comparativas;
- d. posibilitar una utilización óptima de las capacidades existentes;
  - e. ser interoperables dentro de los modos de transporte, en la medida de lo posible, y favorecer la intermodalidad entre los mismos;
  - f. ser económicamente viable, en la medida de lo posible;
  - g. cubrir la totalidad del territorio de los Estados miembros, facilitando el acceso en general, disponiendo conexiones entre las regiones insulares, enclavadas y periféricas y las regiones centrales;
  - h. permitir conectarse a las redes de los países del entorno geográfico de la Comunidad, como los países de Europa central y oriental y los mediterráneos, propiciando a la vez la interoperabilidad y el acceso a dichas redes, en la medida en que ello revierta en interés de la Comunidad.

Puede observarse, como hemos leído en los citados *considerandos* y en el punto *a*, que las instituciones europeas depositan sobre las RTEs-T nada menos que la responsabilidad de garantizar la circulación de personas y productos, al mismo tiempo que les adjudica la misión de contribuir al logro de los objetivos comunitarios, entre los que destaca el afianzamiento de la cohesión económica y social. Por lo tanto, aquí hallamos la más clara evidencia de que las infraestructuras enmarcadas en dichas redes se dibujan como un instrumento de acción de primer orden dentro del conjunto de mecanismos de que se sirve la Política de Cohesión de la UE.

Al margen de esta aseveración, de los puntos expuestos se derivan algunas conclusiones que pasamos a comentar. Por una parte, se observa que la Decisión 1692/96 introduce una discriminación entre los diversos modos de transporte objeto de la RTE (segundo *considerando* y punto *c*); así, si bien habla de abarcar todos las modalidades, sin embargo viene a matizar que la cobertura de las actuaciones debe ir en función de las ventajas comparativas que ofrezcan los diversos modos, por lo que es fácil deducir que el Parlamento Europeo y el Consejo advierten que, dentro la globalidad de inversiones que abarca el conjunto de la red, existen unos tipos de infraestructura de transporte que deben primar sobre otros, atendiendo a la característica apuntada.

Por otro lado, en el punto *g* se habla de la necesidad de que la RTE cubra la totalidad del territorio de los Estados miembros, generando una auténtica malla de conexiones entre los diversos nodos (regiones insulares, regiones periféricas, regiones centrales, grandes zonas urbanas, etc.). Por lo tanto, destaca su característica de



universalidad, dentro del espacio territorial europeo.

Del punto *h*, por su parte, se desprende el carácter paneuropeo que se ha pretendido otorgar al sistema de redes de transporte, al instar a que las mismas permitan la conexión a las redes existentes en los países del entorno geográfico de la UE.

-----

\* La citada Decisión fue modificada, en lo referente a puertos marítimos, puertos interiores y terminales intermodales, así como al proyecto nº 8 del anexo III, mediante la Decisión nº 1346/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001. (DO L 185 de 6/7/2001, págs. 1-36).

## **PARTE II**

### **LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL: SU APLICACIÓN EN EL SECTOR DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE**



**CAPÍTULO III**  
***ANÁLISIS DE LAS FINANCIACIONES DEL BANCO EUROPEO DE  
INVERSIONES EN EL SECTOR DE LA INFRAESTRUCTURA DE  
TRANSPORTE***

**III.1. INTRODUCCIÓN**

La Política Estructural y de Cohesión, desde la óptica financiera, no se nutre exclusivamente de los FF.EE. y del Fondo de Cohesión, como ya ha sido señalado. Hay que destacar el papel que, también en la problemática socioeconómica regional, juega una institución financiera: el Banco Europeo de Inversiones. La actividad del BEI en el ámbito del desarrollo de las regiones de la UE es incuestionable, ya que el propio TCCE le otorga esa función, en coordinación con los demás instrumentos financieros existentes. La cohesión económica y social está supeditada, pues, en buena medida, a la actividad financiera del Banco, que asume su papel de emprendedor del desarrollo regional financiando acciones de carácter multisectorial.

Como es ampliamente conocido, tres diferencias fundamentales existen entre esta institución y los restantes instrumentos promotores de la cohesión en el espacio comunitario. La primera radica en la naturaleza de la entidad, pues en tanto que el BEI es una institución financiera con personalidad jurídica, sostenida sobre unos estatutos, los FF.EE. y el Fondo de Cohesión son líneas financieras reguladas por Reglamentos del Consejo y el Parlamento.

El tipo de financiación otorgada se encuentra en la raíz de la segunda diferencia; así, mientras que los recursos concedidos por los Fondos de ayuda estructural poseen el carácter de ser “a fondo perdido”, las financiaciones del BEI se otorgan con la obligación de reembolso, por parte de los prestatarios, de los préstamos recibidos, radicando en las condiciones favorables de éstos la ventaja de la operación. Por último, otra gran diferencia entre el Banco y los Fondos comunitarios (FF.EE. y Fondo de Cohesión), radica en la particularidad de su ámbito geográfico, ya que mientras que los Fondos sólo intervienen dentro de la UE, el BEI también financia acciones fuera de la misma.

Frente a las comentadas diferencias, existe un claro nexo entre ambos: el desarrollo y la cohesión de las regiones de la Comunidad, finalidad a la que el Banco destina alrededor de los dos tercios de sus financiaciones.

A lo largo del presente capítulo nos vamos a acercar, por lo tanto, a esta institución veterana de la UE, abordando el estudio de las financiaciones que otorga en aras de dos de los objetivos que persigue: el desarrollo regional y del interés común. A este respecto, recordemos que el TCCE, en su versión consolidada tras la incorporación de los cambios efectuados por el Tratado de Amsterdam, exhorta al Banco a dedicar sus recursos al fomento de la cohesión económica y social (Título XIV, artículo 159). Ese objetivo general de cohesión presente en el Tratado reclama, entre otras fórmulas, unas actuaciones del BEI en proyectos de inversión que contribuyan a avanzar en ese sentido. Los mencionados proyectos de inversión cubren sectores como la energía, las comunicaciones, la gestión de las aguas, el urbanismo, la industria, la agricultura, la educación y la sanidad, sin olvidar la protección del medio ambiente.

Pese a ese amplio abanico de sectores, siguiendo la tónica general de la Tesis, vamos a ceñir nuestro estudio al campo de las comunicaciones, concretamente al

transporte, de modo que el objetivo del capítulo es analizar la estructura de la intervención de esta institución financiera en el sector de las infraestructuras de transporte terrestre (carreteras y ferrocarriles), con referencia especial a las regiones del Objetivo nº1, y más concretamente a Andalucía. La justificación del estudio específico en torno al citado sector, al igual que se procederá en los dos capítulos siguientes, estriba en el hecho de que el mismo constituye una línea de actuación prioritaria dentro del contexto de las acciones que se emprenden para alcanzar una convergencia real intracomunitaria, la más clara expresión del principio de Cohesión Económica y Social.

El contenido del capítulo se distribuye con arreglo a la estructura que se comenta a continuación. Mediante el epígrafe III.2 nos aproximamos al conocimiento del Banco a través de la exposición de los diversos **elementos que explican su organización y funcionamiento**. Se tratan en este apartado, por lo tanto, diversos aspectos relacionados con sus objetivos y funciones, su ámbito geográfico de intervención, su actividad financiera, las características que revisten sus préstamos y las principales líneas financieras por él gestionadas. El objetivo es describir su marco organizativo, en el que se adscriben las diversas intervenciones que son tratadas en los apartados siguientes.

Seguidamente, el apartado III.3 corresponde al examen, en grandes líneas, de las **intervenciones del BEI dentro de la UE**. Para ello se ofrecen los repartos de las financiaciones, tanto por países como por sectores de actuación, correspondientes a los períodos 1989-1993 y 1994-1999, coincidentes con las dos fases de programación de la Política Estructural anteriores a la iniciada en el año 2000, y que constituyen nuestro ámbito temporal de estudio.

En aras de contribuir al proceso de integración, la institución financiera comunitaria pone en marcha sus mecanismos financieros en favor de los diversos

ámbitos de los que depende el éxito de aquél. A lo largo del epígrafe III.4 el análisis se centra en las **actividades desarrolladas por el Banco con miras al desarrollo de las regiones, en su papel de co-promotor de la integración europea**. En particular, nos detenemos en la estructura de las financiaciones otorgadas en beneficio del desarrollo regional, objetivo claramente prioritario dentro del conjunto de los perseguidos por el BEI.

Al sector de las **infraestructuras de transporte** nos ceñimos en el apartado III.5; en concreto -como es nuestro objeto-, al análisis y comentario de las intervenciones en proyectos de inversión de la citada naturaleza. Para ello, primeramente se exponen las **financiaciones otorgadas por modos**; en segundo lugar el estudio se refiere al papel que asume el BEI en el proceso de **construcción de las redes transeuropeas** y, por último, se exponen los resultados del estudio llevado a cabo por el Banco en lo referente al impacto que, en el **desarrollo regional**, ejercen las redes viarias y ferroviarias que son cofinanciadas con sus préstamos.

El epígrafe III.6 está reservado a las **financiaciones recibidas por España en proyectos de transporte**. En él se efectúa una exposición en torno a los préstamos destinados a infraestructuras de **carreteras y ferrocarriles** -los dos modos que centran nuestra atención- desde 1986, año en el que, por ser el primero de pertenencia de España a la Comunidad, los recursos recibidos empiezan a ser considerados como lo que el propio Banco denomina “financiaciones dentro de la Comunidad”, a diferencia del carácter que tenían dichos recursos con anterioridad a la citada fecha, cuando se consideraban “financiaciones fuera de la Comunidad”.

La **Comunidad Autónoma de Andalucía** constituye el centro de atención del apartado III.7. En particular, realizamos una valoración del tratamiento otorgado por la institución financiera comunitaria en el contexto de la construcción del sistema de transporte regional.

Para finalizar, mediante el epígrafe III.8 se sintetizan a modo de conclusiones los diversos hechos que constituyen el hilo conductor del capítulo III, destacando las cuestiones más relevantes referentes a la actividad del Banco en el sector de los transportes terrestres -en la Unión Europea, en España y en Andalucía-, en el ámbito de los objetivos que le imponen el Tratado de la Comunidad y sus Estatutos.

## **III.2. CARACTERÍSTICAS DEL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES**

### **III.2.1. Objetivos y funciones**

El BEI, cuya estructura organizativa responde al esquema plasmado en el **recuadro III.1**, es una institución comunitaria dotada de personalidad jurídica y autonomía financiera, cuyos miembros son los socios de la UE, que han suscrito su capital conjuntamente. Creado por el art. 129 del TCCE, sus estatutos figuran en un protocolo anejo al mismo, del cual son parte integrante. El propio Tratado otorga al Banco, entre otras, la función de financiar “proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas”<sup>1</sup>, por medio de préstamos y garantías sin fines lucrativos. En este contexto, destacamos que está llamado a asumir un importante papel en la promoción del desarrollo de las regiones del Objetivo nº 1, facilitando la realización de inversiones en el ámbito -entre otros- de las infraestructuras de transporte terrestre.

Nos encontramos ante un órgano veterano de la UE<sup>2</sup>, cuyos fines, sin ser totalmente de carácter regional, sí tienen una implicación muy amplia en dicho

---

<sup>1</sup> Artículo 267 de la versión consolidada del TCCE (antiguo art.198 E).

<sup>2</sup> Hasta la creación del FEDER en 1975, el BEI era la única institución comunitaria dedicada a proyectos de desarrollo regional. Se trata, por tanto, de una institución comunitaria veterana en ese ámbito.



ámbito<sup>3</sup>. Así, además de las acciones estrictamente regionales, el Banco financia otras de carácter general, que presenten un “interés común”. En este campo del interés comunitario financia inversiones de diversa naturaleza, entre las que destacamos aquellas que persiguen facilitar y ampliar el desarrollo de los intercambios entre los países miembros y entre éstos con el exterior, como es el caso de las RTEs-T. Todas sus acciones están dominadas por el desarrollo y la situación de las distintas políticas comunitarias, de tal forma que mediante su modo de operar contribuya a la consecución de los objetivos marcados en pro de la construcción europea, englobados en el principio de cohesión económica y social.

**RECUADRO III.1.**  
**Estructura organizativa del BEI.**

El Banco, que tiene su sede en Luxemburgo\*, es administrado y dirigido por un *Consejo de Gobernadores*, un *Consejo de Administración* y un *Comité de Dirección*, tal como queda recogido en el art. 8 de sus estatutos. También se sirve de un *Comité de Vigilancia*, como se deduce del artículo 14. Algunas de las funciones y características propias de esos órganos que componen su estructura organizativa se destacan seguidamente:

El Consejo de Gobernadores del Banco está configurado por un ministro nombrado por cada uno de los Estados miembros, normalmente el ministro de Economía o Finanzas. Este es el órgano encargado de fijar las principales directrices de la política de crédito, de decidir sobre ampliaciones de capital, de ejercer las competencias previstas en los Estatutos para el nombramiento y cese de los miembros del Consejo de Administración y del Comité de Dirección, de aprobar el informe anual, el balance anual y el reglamento interno del Banco, entre otras funciones.

-----

\*En virtud del art. 5 de la Decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros relativa a la instalación provisional de ciertas instituciones y de ciertos servicios de las Comunidades, de 8 de abril de 1965 (DOCE nº 152 de 13 de julio de 1965).

**(Continúa)**

---

<sup>3</sup> Se puede afirmar que el objetivo regional tiene prioridad en la actividad del Banco, ya que dedica al mismo, en conjunción con las intervenciones estructurales y con otros instrumentos financieros comunitarios, alrededor de los dos tercios de sus financiaciones.

### **RECUADRO III.1. (Continuación)**

El Consejo de Administración, representativo de los Estados y de las instituciones nacionales de crédito, está llamado a procurar que la gestión del Banco discorra de acuerdo con las disposiciones del Tratado, de los Estatutos y de las líneas maestras estipuladas por el Consejo de Gobernadores. Tiene “competencia exclusiva para decidir sobre la concesión de créditos y garantías y la conclusión de empréstitos; fijará los tipos de interés de los préstamos, así como las comisiones de garantía (...)” (artículo 11.1 de los Estatutos del BEI).

El Comité de Dirección, cuyos miembros son designados por el Consejo de Gobernadores (a propuesta del Consejo de Administración), tiene el cometido de gestionar los asuntos corrientes, así como de preparar y ejecutar las decisiones del Consejo de Administración. El art. 13 de los Estatutos del Banco alberga la normativa por la que se rige su funcionamiento.

El Comité de Vigilancia, órgano independiente, revisa la regularidad de las operaciones y de los libros del Banco. Se encarga de verificar, en su caso, que el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias están conciliados con los asientos contables y que reflejan con exactitud la situación del Banco. Para el desempeño de esta tarea, cuenta con el concurso de los servicios de auditoría tanto interna como externa.

### **III.2.2. Ámbito geográfico**

Respecto a la distribución geográfica de las intervenciones del Banco, en primer lugar los países pertenecientes a la UE constituyen el destino primordial de sus financiaciones, dentro de la cual asiste a un continuo ensanchamiento del ámbito espacial de su actividad a tenor de las sucesivas ampliaciones a nuevos miembros. La penúltima ampliación de la UE a tres nuevos Estados configuró una superficie de 3,24 millones de Km<sup>2</sup>, con una población de 366 millones de habitantes. A consecuencia de dicha ampliación, el BEI se vio obligado a adecuar sus estructuras a los nuevos proyectos que debía abordar. De igual forma ha operado con la última ampliación y así lo procederá con las futuras incorporaciones.

La UE es, por lo tanto e indiscutiblemente, la principal beneficiaria de los ventajosos préstamos concedidos por el Banco. Sin embargo, no constituye su único destino geográfico. Dentro del continente europeo encontramos dos grandes vías de

actuación del Banco, al margen de la propia Unión: por un lado, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) son objetivo de los préstamos y garantías concedidos por el anterior, en virtud del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo concluido en 1992 con dichos países; por otro, los países de Europa Central y Oriental (PECOs), que hace tres lustros permanecían alejados de la Unión, se han convertido hoy día en importantes bastiones de la construcción europea. Como candidatos a miembros de la UE, siempre y cuando se hallasen en condiciones de cumplir las obligaciones correspondientes, el BEI ha venido coadyuvando a sentar las bases para que tal adhesión pudiera realizarse -lo cual es ya una realidad para un grupo considerable de estos países-. Entre las actuaciones en este espacio se presta una particular atención a las inversiones conducentes a facilitar las operaciones de intercambio, como las infraestructuras de telecomunicaciones o las de transporte orientadas a ampliar las redes viarias y ferroviarias transeuropeas que se están consolidando en el seno de la Unión.

En su calidad de institución para la cooperación al desarrollo, una de las líneas que justifican su razón de ser, la institución financiera que ocupa nuestra atención opera en terceros países o agrupaciones supranacionales: los países de la cuenca mediterránea, los ACP, diversos países y territorios de ultramar (PTU), otros de América Latina y de Asia que han suscrito acuerdos de cooperación con la UE, y ciertos países y áreas geográficas, como son Sudáfrica y los Balcanes Occidentales.

### **III.2.3. Actividad financiera**

Sin duda, la característica más destacada del BEI es la de ser un intermediario financiero: orienta el ahorro hacia inversiones que denoten interés desde el punto de vista de los objetivos de la UE. Su actividad la financia básicamente recurriendo a los mercados de capitales, tomando prestado en las condiciones más ventajosas del

momento<sup>4</sup>. Además de los recursos captados en los mercados de capitales, vía emisión de empréstitos, también dispone de recursos propios (capitales aportados y reservas generadas). Sin ánimo de lucro, el BEI traslada las ventajas provenientes de su favorable situación en los mercados a los promotores de proyectos de inversión, otorgándoles condiciones sumamente beneficiosas en cuanto a duración, tipos de interés y variedad de monedas de desembolso.

En su categoría de primer prestatario supranacional de la UE, coadyuva al desarrollo de los mercados de capitales en Europa: si hace tres lustros se financiaba aún en la proporción de un cincuenta por ciento en los mercados exteriores de la Comunidad (dólar, yen, franco suizo, etc.), en los años precedentes a la creación del euro el ochenta por ciento de sus emisiones se han hallado denominadas en las monedas de los Estados comunitarios, junto con el ecu, siendo actualmente el euro la moneda dominante.

### **III.2.4. Características de los préstamos del BEI**

Los préstamos del BEI pueden otorgarse tanto a prestatarios públicos como privados de cara a la financiación de proyectos en todos los sectores de la economía (energía, transportes, telecomunicaciones, medio ambiente, infraestructuras urbanas, sanidad, educación, industria, servicios y agricultura), no pudiendo ser aplicados los préstamos a la adquisición de una empresa ni a la constitución de fondos propios.

Existen dos tipos de préstamos, que se otorgan en orden a cubrir dos formas diferentes de inversión: las inversiones de gran envergadura -de 25 millones de euros o más- son cofinanciadas a través de **préstamos individuales** concertados

---

<sup>4</sup> Está constantemente presente en las principales plazas financieras del mundo. Las entidades especializadas en clasificación crediticia atribuyen a sus empréstitos la máxima calificación de rating ("AAA"), lo que permite al banco obtener las mejores condiciones en los mercados de capitales.

directamente con el promotor o con un intermediario financiero; por otra parte, las inversiones de pequeña o mediana envergadura se financian indirectamente por medio de **préstamos globales** que se otorgan a bancos o instituciones europeas de ámbito europeo, nacional o regional.

Como fuente de financiación complementaria, el Banco aporta solamente una parte del coste total de los diversos proyectos de inversión, por regla general hasta el 50 por 100, corriendo el resto a cargo de los fondos propios del prestatario y de otras fuentes de financiación. Asimismo, aporta recursos para la financiación de programas en coordinación con las intervenciones de los FF.EE. y los restantes instrumentos financieros de la Comunidad; sus préstamos pueden ser utilizados conjuntamente con subvenciones nacionales o comunitarias, especialmente en las zonas de desarrollo regional.

Los préstamos son concedidos a medio y a largo plazo (incluso hasta más de 20 años), dependiendo de la naturaleza del proyecto y de su vida técnica, el plazo de vencimiento y la posibilidad de un período de carencia con respecto al reembolso del principal<sup>5</sup>. Los tipos de interés de los préstamos son, con carácter general, fijos, pero también pueden ser revisables, variables o circunstancialmente convertibles en fijos, pudiéndose determinar en la fecha de firma del contrato o bien en la de cada desembolso, si se trata de un contrato con tipo de interés abierto.

---

<sup>5</sup> Como paso previo a la concesión de sus préstamos, el BEI comprueba la conformidad de la inversión propuesta con las políticas comunitarias, su interés económico y su viabilidad técnica y financiera; de igual modo, verifica el cumplimiento de la normativa vigente en materia de contratación pública y de protección del medio ambiente. Por otro lado, examina la situación financiera del promotor, las perspectivas de cash-flow y las garantías aportadas. Es el Consejo de Dirección del Banco quien, al término de la instrucción y previa propuesta del Comité de Dirección, falla sobre la solicitud de concesión del préstamo considerando los dictámenes emitidos por la Comisión y por el Estado miembro interesado.

### **III.2.5. Líneas financieras**

En el marco del BEI se han creado unos instrumentos o líneas de financiación, con objeto de reforzar sus intervenciones en determinadas materias. En diciembre de 1992 el Consejo Europeo de Edimburgo invitó al Banco a habilitar un instrumento de préstamo temporal, en favor de diversas infraestructuras, que se ha venido denominando **Instrumento de Edimburgo**. Este dispositivo ha permitido al Banco prestar hasta el 75 por 100 (y no ya el 50) del coste de los proyectos beneficiarios del mismo, que afectan a los siguientes tipos de inversiones: RTEs de transportes, telecomunicaciones y energía, así como equipamientos del sector de los transportes y de la producción de energía; otras inversiones en esos tres sectores citados que faciliten el acceso de las regiones interesadas a dichas redes; por último, proyectos conducentes a la protección del medio ambiente. La línea financiera de Edimburgo ha permitido impulsar una gama amplia de proyectos infraestructurales que el Banco, careciendo de la misma, no habría podido abordar.

Por otro lado, también con ocasión del Consejo de Edimburgo y en el marco de la Iniciativa por el Crecimiento, se convino la creación del llamado **Fondo Europeo de Inversiones (FEI)**, el cual celebró su Junta General constituyente en fecha 14 de junio de 1994, con asistencia de representantes del BEI, la Comisión Europea y las 58 instituciones financieras (de todos los países comunitarios) que participan en el capital del Fondo. Éste, con sede en Luxemburgo y gestionado por un Comité Financiero, funciona de manera autónoma<sup>6</sup>, persiguiendo facilitar la realización de proyectos de infraestructura de gran envergadura (principalmente las ubicadas en las RTEs) y las inversiones de la pequeña y mediana empresa, mediante la concesión de garantías financieras.

---

<sup>6</sup> Posee personalidad jurídica propia y sus cuentas se llevan separadamente de las del BEI.

Por último, el Consejo Europeo de Essen de 1994 sugirió al BEI duplicar sus esfuerzos respecto a las RTEs, después de concretar la relación de los proyectos considerados altamente prioritarios. Ante esto, el Banco, conociendo que cada proyecto aglutina sus propias exigencias y ha de someterse a un estudio individual para observar sus características en las vertientes económica, técnica y financiera, adoptó unas medidas englobadas bajo la designación de **Facilidad Especial**<sup>7</sup>, establecidas con la finalidad de ajustar, cuando sea necesario, las características de sus financiaciones a las particulares de cada proyecto, tanto público como privado.

### **III.3. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS FINANCIACIONES CONCEDIDAS POR EL BEI DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Los préstamos realizados dentro de la Comunidad, de acuerdo con los criterios y pasos descritos en el anterior epígrafe, han tenido como destino la totalidad de Estados miembros, así como los más variados sectores de la economía, como se ha destacado. El **cuadro III.1** detalla los importes de las **financiaciones concedidas por países**, distinguiendo entre préstamos individuales y créditos en el marco de préstamos globales. Se han considerado los períodos 1989/1993 y 1994/1999, coincidentes con dos fases de programación de la Política Estructural. Se detallan también, bajo la rúbrica “otros”, los importes de los créditos concedidos en virtud del artículo 18 de los Estatutos del Banco<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Entre los proyectos objeto de la misma se pueden destacar, entre otros, numerosos tramos de autopista en España, Grecia, Finlandia y Portugal y el principal enlace ferroviario irlandés Cork-Dublín-Belfast.

<sup>8</sup> El citado artículo establece que las financiaciones del BEI van dirigidas a sus miembros o a las empresas públicas o privadas para los proyectos que deban ejecutarse en los territorios europeos de los Estados miembros, en tanto que no se pueda disponer, en condiciones razonables, de recursos procedentes de otras fuentes. Pero también especifica: “en virtud de una excepción concedida, por unanimidad (...), el Banco podrá otorgar créditos (continúa...)”

**CUADRO III. 1.**  
**BEI. Préstamos concedidos dentro de la Unión Europea. Reparto por países.**

ESTADOS MIEMBROS	1989-1993 (Millones de ecus)			1994-1999 (Millones de euros)		
	PP. Individuales	CC. Globales	Total	PP. Individuales	CC. Globales	Total
<b>Alemania</b>	3.215,2	3.178,4	6.393,6	11.553,0	10.813,0	22.366,0
<b>Austria</b>	---	---	---	1.675,0	576,0	2.251,0
<b>Bélgica</b>	515,3	651,3	1.166,6	2.681,0	1.481,0	4.162,0
<b>Dinamarca</b>	2.936,2	295,7	3.231,9	4.497,0	246,0	4.743,0
<b>España</b>	11.666,1	1.227,2	12.893,3	14.389,0	3.912,0	18.301,0
<b>Finlandia</b>	---	---	---	1.714,0	295,0	2.009,0
<b>Francia</b>	5.137,5	3.299,1	8.436,6	7.559,0	9.488,0	17.047,0
<b>Grecia</b>	1.196,6	268,7	1.465,0	3.912,0	770,0	4.682,0
<b>Irlanda</b>	1.294,1	38,5	1.332,6	571,0	793,0	1.364,0
<b>Italia</b>	13.432,5	4.907,6	18.340,1	16.233,0	6.379,0	22.612,0
<b>Luxemburgo</b>	83,1	---	83,1	372,0	22,0	394,0
<b>Países Bajos</b>	876,1	314,6	1.190,7	1.847,0	773,0	2.620,0
<b>Portugal</b>	4.556,0	567,8	5.123,9	7.917,0	176,0	8.093,0
<b>Reino Unido</b>	9.647,5	217,5	9.885,0	14.597,0	2.675,0	17.272,0
<b>Suecia</b>	---	---	---	3.095,0	156,0	3.251,0
<b>Otros (*)</b>	961,7	---	961,7	1.894,0	15,0	1.909,0
<b>TOTAL</b>	<b>55.517,7</b>	<b>14.966,4</b>	<b>70.504,1</b>	<b>94.506,0</b>	<b>38.570,0</b>	<b>133.076,0</b>

(\*) Financiaciones asimiladas a operaciones dentro de la UE, autorizadas en virtud del segundo párrafo del apartado 1 del art. 18 de los Estatutos del Banco.

FUENTE: BEI, Informes anuales 1989 a 1999.

<sup>8</sup>(...continuacion)

para aquellos proyectos de inversión que deban ejecutarse, total o parcialmente, fuera de los territorios europeos de los Estados miembros”.



Para el período 1989-1993, el cuadro muestra que Italia fue el país más beneficiado por los préstamos del Banco, por la cuantía de los mismos. Le siguieron por este concepto España, Reino Unido, Francia, Alemania y Portugal. En efecto, Italia, con 18.340,1 millones de ecus recibidos a lo largo del período en concepto de préstamos individuales y créditos en el marco de préstamos globales, se erigió como el primer destinatario de las financiaciones otorgadas, absorbiendo el 26 por 100 del importe total de los préstamos concedidos durante el período considerado. España, con 12.898,3 millones de ecus, ocupó la segunda posición y concentró el 18 por 100 de los créditos totales. Reino Unido, Francia, Alemania y Portugal representaron, respectivamente, el 14, el 12, el 9 y el 7 por 100 de la financiación total del período. Ahora bien, relacionando los importes recibidos por los países con su población (de 1990, recogida en el **anexo III.3**), el país que encabezó la lista de más beneficiados fue Dinamarca; le siguieron, por este orden, Portugal, Irlanda y España. En este caso, Italia, que en términos absolutos aparecía ocupando la primera posición, se sitúa ahora por detrás de los países citados.

En la etapa comprendida entre 1994 y 1999, Italia volvió a ponerse en el primer lugar por el importe recibido -22.612 millones de euros-, acaparando el 17 por 100 del total de préstamos otorgados durante este período, que ascendieron a 133.076 millones de euros; después se situaron, muy cerca, Alemania -con el 16,8 por 100 de los recursos-, seguida de España, que absorbió el 13,7 por 100 de las financiaciones, y Reino Unido, Francia y Portugal, a los que correspondió el 13, el 12,8 y el 6 por 100 del importe total, respectivamente. Relacionando de nuevo los préstamos obtenidos por los países con su población (esta vez la de 1995, detallada asimismo en el citado anexo), Luxemburgo y Dinamarca resultaron ser los países más beneficiados por este concepto, seguidos de cerca de Portugal, España y Grecia. En este período, el país menos favorecido por las financiaciones, en términos *per cápita*, fue Países Bajos.

No deja de resultar singular que, aunque los países con menor nivel de desarrollo relativo - España, Grecia, Irlanda y Portugal, los países “de la cohesión”- ocupan los primeros puestos en el listado de beneficiarios -tanto en términos absolutos como relativos-, sin embargo son precedidos, en términos relativos, por otros Estados cuyas economías se caracterizan por poseer un grado de desarrollo superior, como es el caso de Dinamarca y Luxemburgo. De la misma manera, en los dos períodos estudiados -tanto por uno como por otro concepto- los países más atrasados aparecen compartiendo posiciones -o, mejor dicho, entremezclados- con algunos de los más desarrollados, como Alemania, Italia y Reino Unido, lo que resulta paradójico si se tiene en cuenta la facultad que tiene encomendada el Banco de combatir las desigualdades interregionales dentro de la Unión.

Interesante resulta también la **distribución de los préstamos por sectores**, lo que se puede observar en el **anexo III.1**. En los dos sub-períodos comprendidos en dicho anexo puede observarse que el grueso de los préstamos individuales tiene como destino la financiación de las inversiones en el sector global de *energía e infraestructuras* (producción-distribución de energía, transporte, telecomunicaciones, tratamiento del agua e infraestructuras urbanas): entre 1989 y 1993, el 80,6 por 100 de dichos préstamos se dirigió a este sector, y solamente el 19,3 por 100 restante fue a cubrir necesidades de financiación en el sector genérico de *industria, servicios y agricultura*, mientras que en la etapa 1994-1999 esos porcentajes son el 85,2 y el 14,7, respectivamente. El **gráfico III.1** plasma la distribución de las financiaciones -en la modalidad de préstamos individuales- otorgadas entre los dos grandes sectores de actuación, para cada uno de los períodos de análisis.

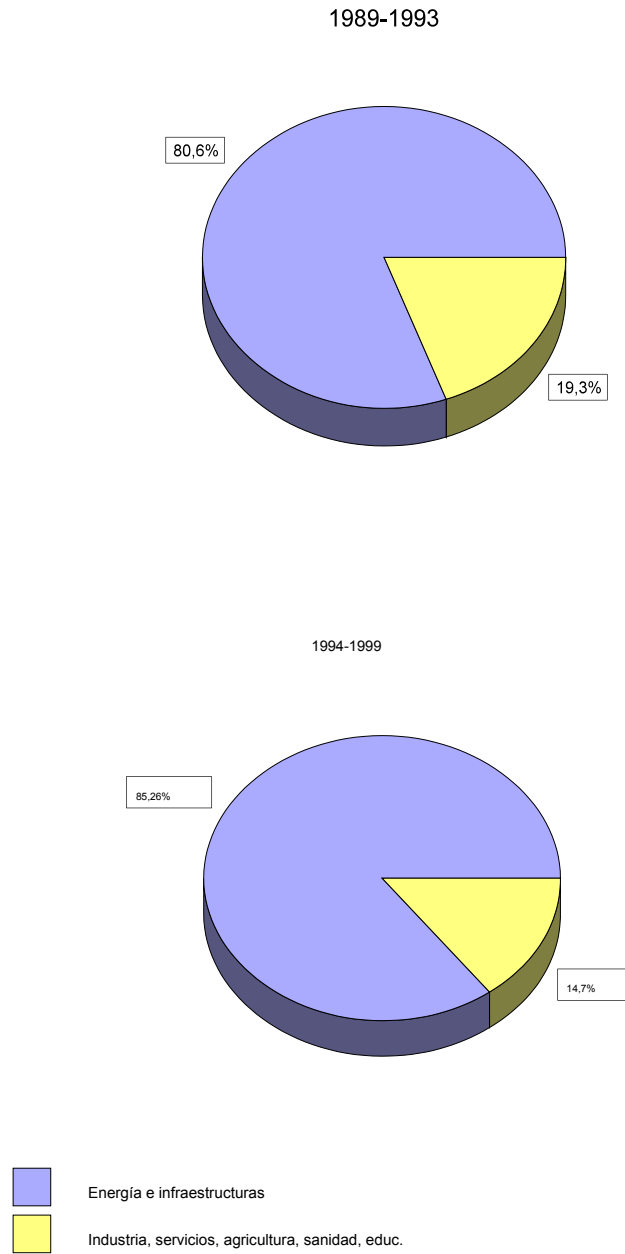
Incluyendo los créditos concedidos en el marco de préstamos globales, es decir, relacionando los préstamos individuales con la totalidad de los préstamos otorgados en cada período, de nuevo el sector de energía e infraestructuras supera con creces al otro, observándose grandes diferencias por sub-sectores. En el primer

período estudiado, 1989-1993, el sub-sector que resultó más beneficiado por los préstamos individuales del BEI fue el de transportes, con el 23,4 por 100 de la financiación total, seguido de la energía -16,3 por 100-, la industria -14 por 100- y las telecomunicaciones, que acapararon el 12,6 por 100 del total de recursos. En la cola se situaron los servicios, las infraestructuras urbanas y la agricultura, que conjuntamente recibieron préstamos individuales que significaron el 1,6 por 100 de la totalidad de recursos prestados. Durante esta etapa, los sectores de sanidad y educación no recibieron ningún recurso, pues se trata de áreas recientemente incorporadas a los objetivos del Banco.

Por lo que respecta al período 1994-1999, nuevamente el transporte se erigió como el principal sector por la participación porcentual de los préstamos individuales -dirigidos al citado concepto- en el importe total prestado, participación que se elevó al 29,2 por 100. Fue secundado por los sectores de la energía, las telecomunicaciones y la industria, cuyos préstamos individuales representaron, respectivamente, el 12,6, el 9,1 y el 7,6 por 100 de los préstamos totales. Los servicios, la sanidad y la educación y la agricultura resultaron ser los sectores que menores porcentajes acapararon en esta fase.

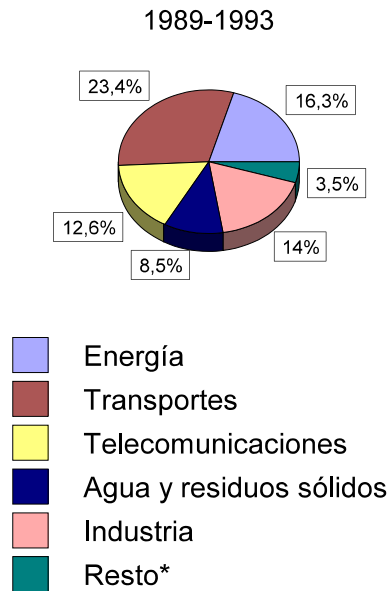
El transporte, por lo tanto, emerge como el ámbito de intervención preferente dentro del conjunto de sectores que son objeto de préstamo en las condiciones (y según los criterios) preestablecidas por el BEI. No en vano, en el primer período considerado el transporte representó casi la cuarta parte de la participación de los préstamos individuales en el total, superando holgadamente dicha proporción en la etapa 1994-99. El **gráfico III.2**, que viene a ilustrar y complementar los datos anteriores, refleja el reparto de los porcentajes que representan los préstamos individuales sobre la financiación total, entre cada uno de los sectores destinatarios de los mismos, en las dos etapas consideradas.

**GRÁFICO III.1.**  
**Reparto porcentual de los préstamos individuales del BEI por grandes sectores de actuación.**

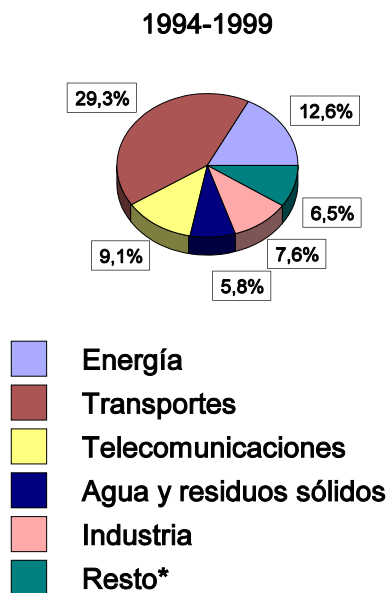


FUENTE: BEI, Informes anuales 1989 a 1999.

**GRÁFICO III.2.**  
**Participación de los préstamos individuales del BEI en la financiación total.**  
**Detalle por sectores.**



\* Infraestructuras urbanas, infraestructuras diversas, servicios y agricultura.



\* Infraestructuras urbanas, servicios, educación y sanidad y agricultura.

FUENTE: BEI, Informes anuales 1989 a 1999.

El desarrollo del apartado que ocupa nuestra atención en estos momentos lo vamos a concluir mediante el comentario que destinamos al **anexo III.2**, que relaciona países con sectores al detallar la cuantía de los recursos obtenidos por cada Estado miembro, diferenciando por sectores de intervención. En el primer período estudiado (1989-1993), los 70.484,1 millones de ecus recibidos por la totalidad de los países (en concepto de préstamos individuales y globales) se centraron en un 38 por 100 en el sector de las comunicaciones. El conjunto formado por los sectores de la industria, los servicios y la agricultura acaparó la segunda participación más alta, cerca del 31 por 100; le siguieron el sector de la energía, con el 17 por 100, y por último, las actuaciones realizadas en materia de gestión de aguas, que recibieron en el conjunto de países poco más del 14 por 100 de la financiación total otorgada. En casi todos los Estados miembros el sector más beneficiado por el importe total prestado fue el de comunicaciones. Escaparon a esta tónica general, por una parte, Alemania, país en el que las financiaciones dirigidas a la industria y a la gestión de aguas superaron las sumas destinadas a las comunicaciones; Bélgica y Países Bajos, que recibieron los mayores recursos, cada uno, en el sector genérico de industria, servicios y agricultura; Italia, donde el importe de los préstamos destinados a los sectores de industria y de energía superó la suma obtenida por las comunicaciones; y por último, Reino Unido, que en el período analizado concentró los mayores recursos en la gestión de aguas y, en menor medida, en el sector energético.

En el segundo período (1994-1999), nuevamente las comunicaciones constituyeron el principal destino de los recursos, pues dicho sector absorbió el 54 por 100 de las financiaciones (solamente préstamos individuales) dirigidas al conjunto de los Estados. Muy atrás se hallaron, por este orden, la energía, la gestión de aguas, el sector conjunto de industria, servicios y agricultura y, por último, con una participación marginal en el total, las actividades en educación y sanidad, que tan sólo se acercaron tímidamente al 2 por 100 del montante global. Desagregando por países, se observa que en la práctica totalidad de ellos el sector que absorbió el mayor

porcentaje de los recursos procedentes del Banco fue, una vez más, el de transportes y telecomunicaciones, salvo en Países Bajos y Austria, donde las financiaciones se concentraron, en mayor medida, en el sector del agua y en la industria, respectivamente.

### **III.4. EL PAPEL DEL BEI EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA MEDIANTE EL FOMENTO DEL DESARROLLO REGIONAL**

Para abordar este apartado vamos a empezar por tomar prestadas del propio BEI unas palabras que reflejan con precisión su misión en el área del proceso de construcción europea:

“La misión principal del BEI en su calidad de institución financiera de la Unión Europea consiste en promover mediante sus préstamos a largo plazo el desarrollo equilibrado y la cohesión económica y social de los Estados Miembros de la UE. En el desempeño de esta misión el Banco atribuye una importancia muy especial al fomento de la convergencia y el desarrollo regional, sin descuidar naturalmente las demás prioridades económicas definidas por su Consejo de Gobernadores en los ámbitos de las RTE, la energía, las PYME, la educación, la sanidad y las iniciativas tendentes a potenciar el crecimiento y el empleo en Europa. El BEI financia por este concepto proyectos económicamente justificados en los sectores de las comunicaciones, la energía, la protección del medio ambiente natural y del entorno urbano, la industria y los servicios, la sanidad y la educación”<sup>9</sup>.

El texto anterior concentra algunos conceptos clave que no son sino el fiel reflejo de los **objetivos perseguidos por la Política Estructural de la UE: cohesión económica y social, convergencia y desarrollo regional, por lo que se puede afirmar que el BEI, como institución financiera de la Unión, se erige en un instrumento para llevar a cabo tal política.**

---

<sup>9</sup> BEI, *Informe Anual 1998*, pág.11.

En el ejercicio de sus funciones el Banco presta sus recursos en pro de los objetivos señalados, contribuyendo de esta manera al proceso de construcción del esquema integrado comunitario. Por medio del **cuadro III.2** puede observarse la distribución de los préstamos por grandes objetivos (desarrollo regional, infraestructuras de comunicaciones, medio ambiente, energía y competitividad industrial).

**CUADRO III. 2.**  
**Reparto de las financiaciones del BEI por objetivos (1986/1999). Préstamos individuales y préstamos globales. (Millones de ecus/euros).**

<i>OBJ.</i> <i>AÑOS</i>	Desarrollo Regional	Infraestructuras de comunicaciones	Medio ambiente natural y urbano	Objetivos energéticos	Competitividad industrial y PYMEs
1986	3.596,8	561,5	701,7	2.479,1	744,0
1987	4.311,8	678,1	1.579,2	2.205,0	900,1
1988	4.912,8	1.727,6	1.231,1	1.840,9	756,0
1989	7.017,8	2.676,9	1.728,0	1.719,0	3.028,2
1990	7.439,5	3.117,1	2.196,2	1.496,9	3.736,3
1991	8.491,6	3.802,7	1.888,0	2.742,7	3.331,6
1992	11.792,8	4.533,1	4.548,2	3.132,4	2.622,8
1993	12.462,2	5.807,0	4.385,0	2.766,8	2.705,9
1994	12.035,1	5.698,3	4.866,0	3.525,6	1.791,5
1995	12.144,0	6.592,0	6.044,0	3.433,0	3.451,0
1996	13.805,0	6.506,0	5.875,0	4.031,0	3.776,0
1997	14.646,0	8.758,0	7.208,0	2.597,0	4.555,0
1998	16.586,0	8.550,0	6.189,0	2.148,0	3.657,0
1999	17.527,0	10.269,0	6.227,0	2.571,0	3.549,0
<b>Total</b>	<b>146.768,4</b>	<b>69.277,3</b>	<b>54.666,4</b>	<b>36.688,4</b>	<b>38.604,4</b>

**NOTA:** Los diversos totales no son susceptibles de acumulación ya que algunas financiaciones responden a varios objetivos simultáneos.

**FUENTE:** BEI, Informes anuales 1986 a 1999.



Los datos contenidos en el cuadro son suficientemente clarificadores de las prioridades del Banco en materia de contribución a la integración europea: en el período considerado el objetivo del **desarrollo regional** acapara la participación más alta, subseguido del que engloba las actuaciones en favor de los proyectos de **infraestructuras de comunicaciones** (transportes y telecomunicaciones).

La **corrección de los desequilibrios regionales** existentes en la Comunidad es el objetivo primordial del BEI. La prueba es clara: aproximadamente dos tercios de sus financiaciones -préstamos individuales y préstamos globales- se dirigen a ese objetivo, luego es evidente el papel del Banco en el marco de la Política Estructural de la UE. En esta misma línea se sitúa la estrategia del Banco en el futuro, pues el Consejo de Gobernadores en junio de 1998 aseguró que, ante todo, el BEI ha de velar por el fomento de la convergencia y la integración económicas, el desarrollo de las regiones menos favorecidas y la integración de los países candidatos a la adhesión a la UE.

En el **cuadro III.3** se detallan los importes de los préstamos individuales y globales realizados por el BEI en el objetivo del desarrollo de las regiones desde el año 1986, primero tras la adhesión de España a la Comunidad. Dicha información se completa con el **gráfico III.3**, donde se observa la evolución del total de los préstamos realizados con cargo a los recursos propios del Banco en el período considerado (1986-1999).

El flujo de recursos destinados a la promoción del desarrollo socioeconómico de las regiones comunitarias ha sido, prácticamente, creciente en el tiempo, a deducir de los datos contenidos en el cuadro y de la imagen que nos muestra el gráfico. Así lo reconoce el propio Banco, cuando afirma en su informe anual correspondiente al ejercicio 1999 que la progresión anual de los préstamos individuales destinados al desarrollo regional, desde 1989 y hasta el citado año, ha sido del 9 por 100. Este dato

cobra más relevancia si consideramos que dicha progresión es superior al crecimiento del conjunto de las financiaciones otorgadas.

**CUADRO III.3.**  
**Importe de las financiaciones del BEI en el objetivo del desarrollo regional (1986-1999). (Millones de ecus euros).**

<b>AÑOS</b>	<b>Préstamos Individuales</b>	<b>Préstamos Globales</b>	<b>Total Préstamos</b>
1986	2.932,9	663,9	3.596,8
1987	3.655,8	656,0	4.311,8
1988	3.831,0	1.081,8	4.912,8
1989	5.440,4	1.577,4	7.017,8
1990	5.733,4	1.706,1	7.439,5
1991	6.671,0	1.820,6	8.491,6
1992	9.246,2	2.546,6	11.792,8
1993	10.717,3	1.744,9	12.462,2
1994	10.106,9	1.928,2	12.035,1
1995	9.427,0	2.717,0	12.144,0
1996	10.626,0	3.179,0	13.805,0
1997	11.358,0	3.288,0	14.646,0
1998	12.186,0	4.400,0	16.586,0
1999	12.877,0	4.650,0	17.527,0
<b>TOTAL</b>	<b>114.808,9</b>	<b>31.959,5</b>	<b>146.768,4</b>

FUENTE: BEI, Informes anuales 1986 a 1999.

La estrategia del BEI en el futuro parece seguir esta línea, puesto que indica: “El fortalecimiento de la cohesión económica y social en orden a un desarrollo armonioso de las regiones de la Unión ha sido proclamado por el Tratado de

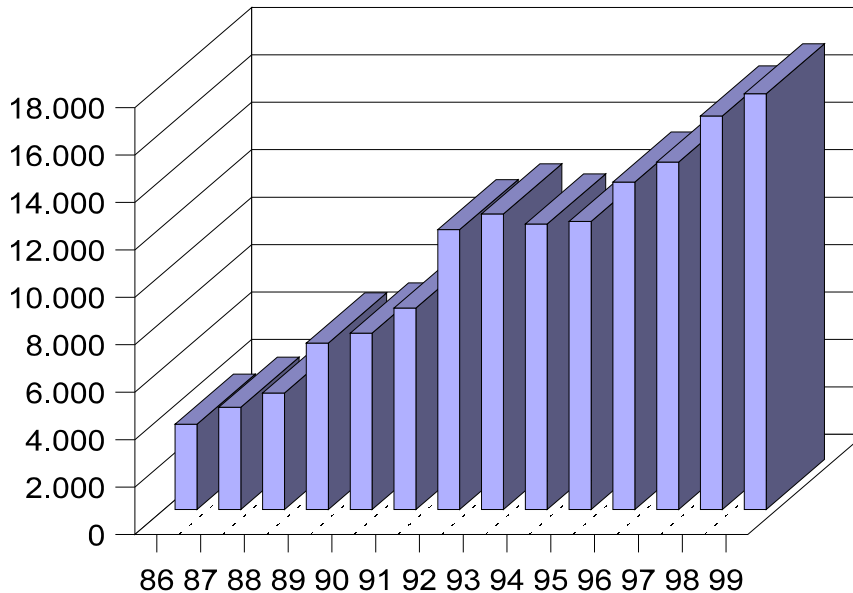
Amsterdam como eje prioritario de las políticas comunitarias. Se confirma así la ambición de un desarrollo equilibrado inscrita en el Tratado de Roma de 1958, el cual había definido como misión esencial del BEI la de financiar proyectos conducentes al crecimiento económico de las regiones menos desarrolladas. La expansión del campo de acción del Banco (a raíz tanto de la diversificación de las políticas de la Unión como de la adhesión de nuevos Estados miembros) en nada ha menoscabado ni esta misión específica ni esta prioridad atribuida al desarrollo regional<sup>10</sup>. Esta cita es suficientemente ilustrativa del perfil que va a presentar en el futuro la distribución de las financiaciones entre los grandes objetivos que tiene marcados la institución, con vistas a contribuir al desarrollo del proceso integracionista comunitario. Dicho de otro modo, resulta fácil deducir que en los años venideros el objetivo del desarrollo regional va a seguir presidiendo con contundencia las intervenciones de esta institución financiera.

En virtud del principio de coordinación de los instrumentos de ayuda estructural, principio que figura en los Reglamentos del FEDER y del Fondo de Cohesión, el BEI coopera con ambas instituciones, cofinanciando actuaciones e intercambiando información con la Comisión con carácter regular. La relación entre el Banco y el Fondo de Cohesión es, si cabe, más significativa, puesto que la normativa del Fondo prevé que determinados proyectos cuenten con la supervisión de los analistas del Banco, los cuales valoraron 92 proyectos por cuenta del BEI, tan sólo entre 1993 y 1998. Asimismo, a lo largo de esos años, el Banco transfirió alrededor de una cincuentena de informes de instrucción de su propio gabinete de proyectos con vistas a facilitar la cofinanciación de las inversiones.

---

<sup>10</sup> BEI, *Informe anual 1999*, pág. 11.

**GRAFICO III.3.**  
**Evolución de los préstamos del BEI en el objetivo del desarrollo regional.**  
**Préstamos individuales y créditos en el marco de préstamos globales (1986-**  
**1999) (Millones de ecus/euros).**



FUENTE: BEI, Informes anuales 1986 a 1999.

Dos importantes acontecimientos vinieron a intensificar el compromiso del BEI en la esfera del desarrollo regional: la inauguración de la tercera fase de la UEM y la nueva programación de los FF.EE. En efecto, la tercera y última fase que había de conducir a la Comunidad a la consolidación de un espacio monetario único, ampliaba las competencias del Banco en materia de reparto, dimensión y variedad de los préstamos, y esta circunstancia es especialmente relevante en el caso de aquellos territorios en los que perduran escollos estructurales. Un paso más y de gran envergadura en el proceso de integración, sin duda reclamaba al BEI una mayor destreza en el ejercicio de su actividad en aras de minimizar el riesgo de fracaso del proyecto monetario común. En este sentido, como institución financiera de la Comunidad, buena parte de la convergencia real que registren los territorios que la integran pende de la gestión realizada por el Banco en el marco del desarrollo regional. Por otra parte, la reforma de los FF.EE. operada en 1999 conlleva una

notoria concentración de los objetivos de política estructural, por lo que el Banco debe asumir una racionalización de sus proyectos e intervenciones para estar a tono con la nueva concepción de la PRC.

Hasta la entrada en vigor de la citada reforma, el Banco venía actuando en las zonas de los objetivos 1, 2, 5b y 6. En las regiones del objetivo nº1 ha intervenido en áreas diversas: ha fomentado el dinamismo económico mediante la concesión de facilidades para la implantación de empresas y de servicios y el desarrollo de las infraestructuras sanitarias y educativas; ha reforzado las infraestructuras energéticas, de transportes y de comunicaciones al objeto de subsanar los inconvenientes derivados del alejamiento geográfico; y también ha promovido la mejora del medio ambiente y de la calidad de vida. Respecto a las regiones de los objetivos 2, 5b y 6, esto es, aquellas en proceso de reestructuración económica y las marcadas por su escasa densidad de población, el Banco se ha centrado en la aceleración del ajuste económico a través de la adecuación de las infraestructuras de transporte, la financiación de redes de comunicaciones, la expansión y modernización de las redes de energía y la protección del medio ambiente. Los préstamos globales han contribuido en estas regiones a la diversificación de la economía mediante la financiación de empresas comerciales privadas y, específicamente, de PYMEs innovadoras.

El **cuadro III.4** detalla el destino de los préstamos individuales otorgados por el Banco en favor del desarrollo regional, distinguiendo por zonas de los distintos objetivos de política regional desde el año 1994. Aunque lo propio hubiese sido realizar idéntica actuación con respecto a la etapa de programación de la Política Estructural precedente (esto es, el período 1989-93), los datos relativos a la distribución de los préstamos individuales al respecto, recogidos en los informes anuales del Banco, tan sólo permiten tal ejercicio en relación a la etapa 1994-99.

El 70 por 100 de los préstamos individuales totales distribuidos por el BEI a lo largo del sexenio 1994-1999, más de las dos terceras partes, tuvo como destino el objetivo del desarrollo regional, con arreglo a la siguiente distribución: el 46 por 100 de los 66.591 millones de euros que se otorgaron por dicho concepto, casi la mitad de los mismos, se dirigió a las zonas del Objetivo nº1; el 35,5 por 100 -23.682 millones- a las zonas de los Objetivos 2,5b y 6; y, por último, algo más del 18 por 100 fue distribuido en forma de préstamos multirregionales. Estos datos corroboran la especial importancia que el Banco concede al desarrollo de las regiones de la UE, particularmente a las regiones más desfavorecidas, las adscritas al Objetivo nº1.

**CUADRO III.4.**  
**Préstamos individuales del BEI en favor del desarrollo regional (1994-1999)**  
**(Millones de ecus/euros).**

<b>AÑOS</b>	<b>Zonas Objetivo 1</b>	<b>Zonas Objetivos 2, 5b y 6</b>	<b>Préstamos multi-regionales</b>	<b>Total desarrollo regional</b>	<b>Total préstamos individuales</b>	<b>% sobre préstamos individuales</b>
1994	4.965,0	3.764,0	1.377,0	10.170,0	13.861,0	73,3
1995	4.920,0	3.715,0	792,0	9.427,0	13.428,0	70,2
1996	5.517,0	3.543,0	1.566,0	10.626,0	15.366,0	69,1
1997	4.368,0	4.685,0	2.305,0	11.358,0	16.769,0	67,7
1998	4.600,0	4.312,0	3.274,0	12.186,0	16.851,0	72,3
1999	6.208,0	3.663,0	3.016,0	12.887,0	18.226,0	70,7
<b>Total</b>	<b>30.578,0</b>	<b>23.682,0</b>	<b>12.330,0</b>	<b>66.591,0</b>	<b>94.501,0</b>	<b>70,4</b>
<b>% sobre desarrollo regional</b>	<b>45,9</b>	<b>35,5</b>	<b>18,5</b>	<b>100,0</b>	<b>---</b>	<b>---</b>

FUENTE: BEI, Informes anuales 1994 a 1999.

La distribución sectorial de los préstamos individuales concedidos en el citado período -1994/99- en favor del desarrollo de las regiones, obedece al siguiente

reparto: transportes (25.000 millones de euros); energía (11.800 millones); telecomunicaciones (11.000); medio ambiente (7.700); industria y servicios (9.400) y capital humano (1.700). El **gráfico III.4** refleja la participación de cada uno de los sectores señalados en el montante total (66.600 millones de euros).

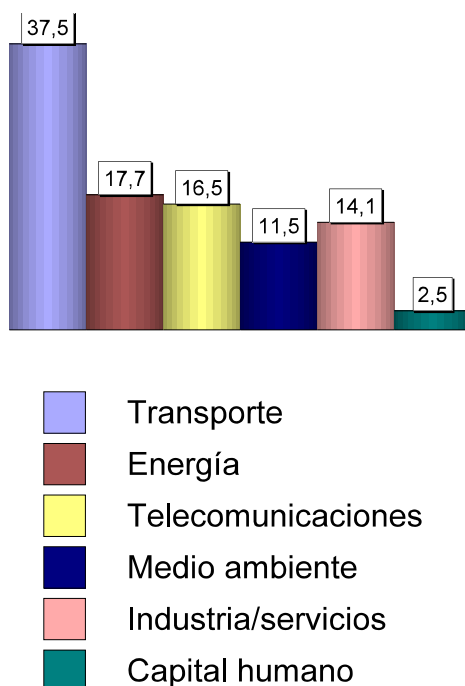
Como puede advertirse, dentro del conjunto de inversiones financiadas por el Banco en favor del objetivo del desarrollo regional, las que tienen como finalidad contribuir a la ampliación y mejora de la **dotación de infraestructuras de transporte** constituyen el principal destino de las financiaciones, como lo prueba el hecho de que más de la tercera parte de dichos recursos se ha dirigido a las citadas actuaciones. El BEI deposita en el transporte, por lo tanto, una gran parte de la responsabilidad que le compete en materia de promoción del desarrollo de las regiones comunitarias, lo cual es el reflejo de que el Banco considera dicho sector como el ámbito de acción por excelencia para contribuir a la consecución de la cohesión económica y social. A las financiaciones en el sector del transporte le secundan, dentro del objetivo del desarrollo regional, las dirigidas a los sectores de la energía (17,7 por 100) y de las telecomunicaciones (16,5 por 100).

La exposición de las actuaciones del BEI en el marco del desarrollo regional va a completarse mediante la presentación del **anexo III.3**, que detalla los importes de los préstamos individuales recibidos por las regiones (NUTS 1 o 2, según los países) durante el quinquenio 1989-1993 y el sexenio 1994-1999, coincidentes, como es sabido, con dos etapas de la Política Estructural<sup>11</sup>. Respecto al primer período, las regiones que recibieron mayores sumas en concepto de préstamos individuales fueron Sudeste (Reino Unido), con 2.190,6 millones de ecus; Cataluña, que recibió 2.083,9 mecus; Lisboa-Valle del Tajo (Portugal), región a la que se destinaron 1.806,6 mecus; Andalucía, a la que correspondieron 1.834,6 mecus; y Madrid (1.732,5 mecus).

---

<sup>11</sup> Los préstamos globales no constan en el cuadro desglosados por regiones, sino que aparecen los importes totales de éstos recibidos por cada país en cada etapa considerada.

**GRÁFICO III.4.**  
**Distribución sectorial de los préstamos individuales del BEI en favor del desarrollo regional durante el período 1994-1999: 66.000 millones de euros. (Porcentajes).**



FUENTE: BEI, Informes anuales 1994 a 1999.

Como se observa, entre las cinco regiones más beneficiadas por los préstamos individuales en cifras absolutas, figuraban tres regiones españolas: Cataluña, Andalucía y Madrid. No obstante, relacionando las financiaciones obtenidas con la población, la Comunidad Autónoma de Madrid resultó ser la más favorecida, circunstancia que causa extrañeza por el hecho de que el PIB por habitante de esta región se situaba en torno a la media de la Comunidad por el citado concepto, a diferencia de Andalucía, cuya renta por habitante se hallaba por debajo del 75 por 100 de la media comunitaria. Considerando el conjunto de las regiones españolas, las beneficiadas en mayor medida por los préstamos individuales en términos *per cápita*, fueron, por este orden, Castilla-La Mancha, Cantabria, Navarra, Madrid, Cataluña y País Vasco, seguidas de Asturias, Andalucía y la Comunidad Valenciana. En el lado



opuesto, figuraron Aragón y Canarias como las regiones que menores importes por habitante recibieron. El reparto geográfico de los préstamos a lo largo de la etapa 1989-1993 induce a pensar que el Banco se aleja del criterio de equidad territorial, al resultar más favorecidas -tanto en términos absolutos como relativos- algunas de las regiones que gozaban de unos mayores niveles de riqueza que otras que, por sus menores niveles de renta, deberían aparecer a la cabeza de las regiones destinatarias de los flujos financieros.

Teniendo en cuenta ahora el segundo período, 1994-1999, las regiones más favorecidas en términos absolutos por los préstamos individuales resultaron ser: Sudeste (Reino Unido), Lisboa-Valle del Tajo (Portugal), Attiki (Grecia), Berlín, Lazio (Italia) y Cataluña. Considerando las poblaciones afectadas en cada una de las regiones señaladas, el orden anterior cambia, situándose Lisboa-Valle del Tajo por delante de Attiki, Berlín y Lazio. En este caso, Cataluña aparece ocupando la penúltima posición entre las seis regiones consideradas, y la región Sudeste del Reino Unido, la última. Analizando los recursos financieros con cargo a préstamos individuales destinados a las regiones españolas durante este quinquenio, el **anexo III.3** muestra que Cataluña, Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco fueron las CC.AA. que recibieron los mayores importes, en tanto que Murcia, Navarra y La Rioja se situaron a la cola por el mismo concepto. Teniendo en cuenta las financiaciones *per cápita* en esas seis regiones, y no los importes en cifras absolutas, las más favorecidas fueron, por orden: País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana, seguidas de Madrid, Cataluña y Andalucía. Considerando el conjunto de las CC.AA. españolas, las menos favorecidas fueron La Rioja, Asturias y Murcia.

En concepto de préstamos *per cápita*, la región andaluza fue superada nada menos que por doce comunidades, entre las que figuraba la C.A. de Baleares, que, además, se alzó como la principal beneficiaria en dichos términos. Este dato es especialmente interesante, si atendemos al hecho de que la citada región se igualaba

a la media comunitaria de PIB por habitante, en tanto que Andalucía se situaba 38 puntos por debajo de la citada media (según estimaciones EUROSTAT correspondientes al año 1995). Nuevamente, las financiaciones recibidas por las diversas regiones comunitarias durante el segundo período analizado, no están, ni mucho menos, en clara sintonía con los niveles de PIB por habitante.

### **III.5. LAS INTERVENCIONES DEL BEI EN EL SECTOR DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE**

#### **III.5.1. Las financiaciones otorgadas por modos de transporte**

El sector de los transportes constituye, como se ha visto, el principal destino de los recursos prestados, pues a lo largo de los dos períodos los préstamos individuales dirigidos a dicho sector representaron, respectivamente, el 23,4 y el 29,2 por 100 (más de la cuarta parte) de la financiación total. Estos datos ponen de relieve la especial relevancia que cobran los proyectos de transporte en la gama de sectores de actividad que cubren las financiaciones concedidas. En el **cuadro III.5** se detalla la distribución de los préstamos, por modos, desde 1986 hasta 1999. En once de los catorce años considerados el modo predominante por la cuantía de los préstamos recibidos fue la carretera. En efecto, este modo tan sólo fue superado, en 1990, por el transporte aéreo, en 1991 por las infraestructuras ferroviarias y aéreas, y en 1998 por los ferrocarriles. Este último modo constituyó el segundo destino de los recursos, pues no sólo en dos de los catorce años considerados destacó por ser el que más financiación recibió, como se acaba de apuntar, sino que en seis de esos años se colocó en segunda posición. El transporte aéreo y el marítimo se situaron, por lo general, por detrás de los modos predominantes, al resultar menos beneficiados desde el punto de vista cuantitativo. Los citados datos ponen de manifiesto la mayor importancia relativa que tiene el transporte terrestre en el conjunto de intervenciones que cubre el BEI en el sector global de los transportes.

**CUADRO III.5.**

**Distribución de las financiaciones totales del BEI por modos de transporte y años (1986 – 1999). (Millones de ecus/euros).**

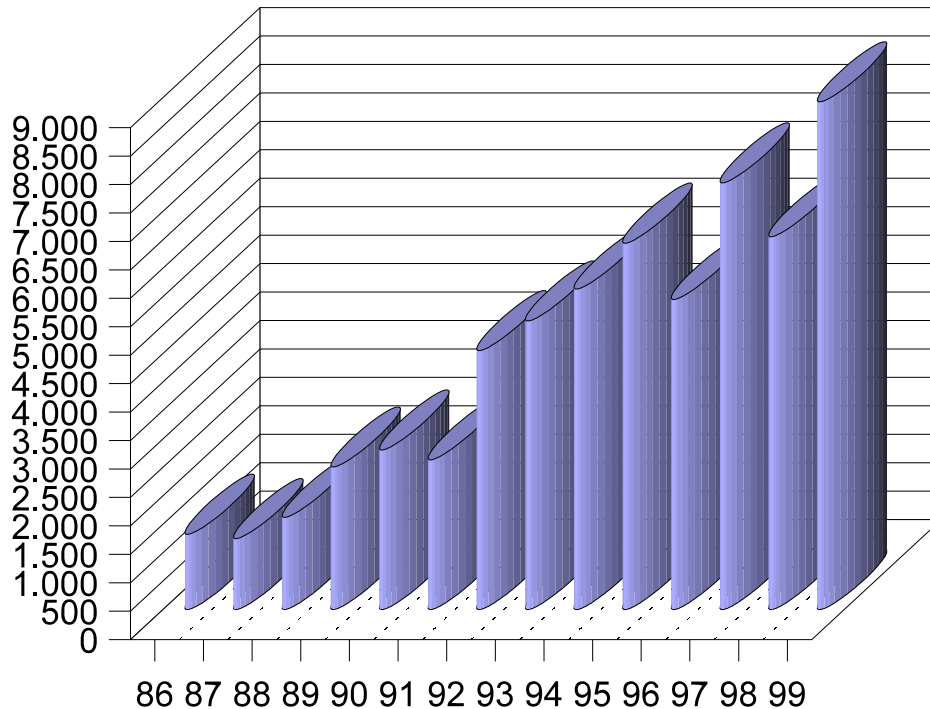
MODOS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999
Transporte terrestre	1.117,7	749,7	1.124,1	1.622,2	1.370,2	1.684,5	3.106,7	3.734,0	3.014,2	4.573,3	3.844,2	4.610,0	3.962,0	5.341,0
<i>Ferrocarriles</i>	297,1	149,4	303,4	606,8	609,7	1.143,2	952,5	959,3	544,3	2.150,4	1.131,7	1.927,0	2.202,0	1.736,0
<i>Carreteras y autopistas</i>	820,6	600,3	820,7	1.015,4	760,5	541,3	2.154,2	2.774,7	2.469,9	2.422,9	2.712,5	2.683,0	1.760,0	3.605,0
Transportes marítimos	53,0	82,3	81,9	158,6	83,0	153,4	98,5	97,7	60,5	369,0	71,5	68,0	91,0	49,0
Transportes aéreos	142,7	351,9	404,3	675,2	1.084,7	561,1	426,4	432,9	413,4	467,5	226,4	1.326,0	1.168,0	2.015,0
Transportes urbanos	10,4	16,7	---	---	221,2	205,1	882,5	774,0	1.443,2	632,4	527,8	968,0	814,0	974,0
Centros de transbordo intermodal	---	47,3	10,7	51,5	48,5	28,8	38,6	35,3	70,7	---	49,4	14,0	---	---
Estructuras excepcionales	---	---	---	---	---	---	---	---	634,4	400,2	733,0	517,0	520,0	547,0
<b>TOTAL</b>	<b>1.323,8</b>	<b>1.247,9</b>	<b>1.621,0</b>	<b>2.507,5</b>	<b>2.807,6</b>	<b>2.632,9</b>	<b>4.552,7</b>	<b>5.073,9</b>	<b>5.636,4</b>	<b>6.442,4</b>	<b>5.452,3</b>	<b>7.503,0</b>	<b>6.555,0</b>	<b>8.926,0</b>

Se incluye la adquisición de aeronaves.

\* Los importes correspondientes a 1998 y 1999 están expresados en euros y sólo reflejan los préstamos individuales.

FUENTE: BEI, Informes anuales 1986 a 1999.

**GRÁFICO III.5.**  
**Evolución de las financiaciones del BEI en el sector de los transportes (1986-1999). (Millones de ecus/euros).**



FUENTE: BEI, Informes anuales 1986 a 1999.

El **gráfico III.5** muestra la evolución de las financiaciones concedidas por el Banco en el marco del sector de los transportes, a lo largo de los ejercicios considerados. En el conjunto del período, el crecimiento de los importes destinados a dicho sector fue continuado, aunque irregular, con algunos retrocesos (en los años 1987, 1991 y 1996). El ejercicio 1999, con 8.926 millones de euros otorgados a los transportes, fue el año que más financiación recibió este sector en términos absolutos, teniendo en cuenta que los importes asignados al citado ejercicio (así como al correspondiente al año 1998) no incluyen los créditos concedidos en el marco de préstamos globales, y por lo tanto reflejan solamente los préstamos individuales.

Una vez analizada la distribución de los recursos destinados a transportes en el conjunto de años 1986-99, información contemplada en el **cuadro III.5**, a continuación se va a proceder a centrar la atención en los dos sub-períodos de estudio: el comprendido entre 1989 y 1993 y el que discurre entre los años 1994 y 1999.

**CUADRO III.6.**  
**Financiaciones del BEI por modos de transporte (período 1989-1993).**  
**(Millones de ecus).**

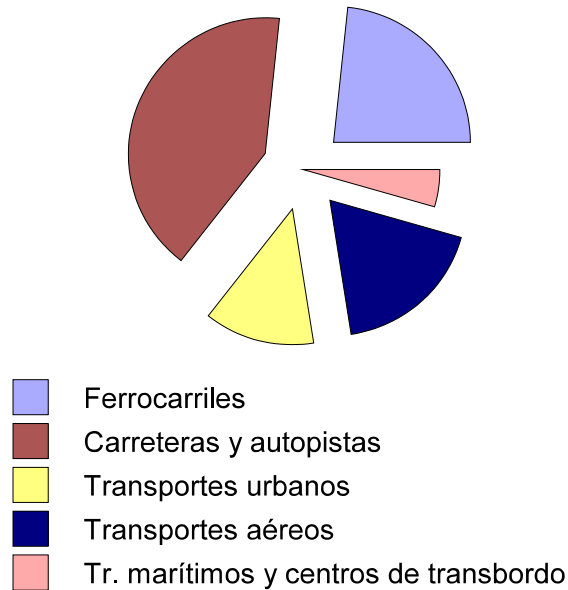
<b>MODOS</b>	<b>Préstamos (BEI+NIC)</b>	<b>Créditos</b>	<b>TOTAL</b>
Ferrocarriles	4.118,3	61,6	4.179,9
Carreteras / autopistas	6.607,7	638,4	7.246,1
Transportes marítimos	541,1	50,6	591,7
Transportes urbanos	1.949,0	460,9	2.409,9
Transportes aéreos	3.160,3	20,2	3.180,5
Centros de transbordo intermodal	187,3	14,6	201,9
<b>TOTAL</b>	<b>16.563,7</b>	<b>1.246,3</b>	<b>17.810,0</b>

FUENTE: BEI, Informes anuales 1989 a 1993.

El **cuadro III.6** y el **gráfico III.6** contemplan el reparto de los recursos por modos de transporte en el período 1989-93. Considerando el total de las financiaciones (con cargo a recursos propios y recursos del Nuevo Instrumento Comunitario), la distribución de las mismas está en sintonía con los resultados globales que arrojaba el **cuadro III.5**, en el sentido de que el sub-sector de la carretera fue el que primó sobre los restantes, acaparando el 40,6 por 100 del monto global destinado a este período, que ascendió a 17.810 millones de ecus, como consta en el **cuadro III.6**. El sector ferroviario secundó al anterior, con el 23,4 por 100 de los recursos. El transporte terrestre, por lo tanto, acaparó el 64 por 100 de la

financiación total dirigida al sector<sup>12</sup>.

**GRÁFICO III. 6.**  
**Distribución de las financiaciones del BEI por modos de transporte. 1989-1993.**



FUENTE: BEI, Informes anuales 1989 a 1993.

Para estudiar el segundo período -esto es, la etapa 1994-99-, en el **cuadro III.7** se han considerado tan sólo los préstamos individuales otorgados por el Banco a lo largo de esos años en el sector analizado. Una vez más se pone de relieve lo que viene siendo ya habitual en los comentarios destinados a esta cuestión: la mayor importancia relativa de las carreteras y autopistas frente a los restantes modos de transporte, importancia que es secundada por el sector ferroviario: el 37,7 y el 24,7

---

<sup>12</sup> Le secundaron los transportes aéreos, que absorbieron en esta etapa el 17,8 por 100 de las financiaciones; los transportes urbanos, a los que correspondió el 13,5 por 100 del total; y, por último, los transportes marítimos y los centros de transbordo intermodales -que acapararon porcentajes marginales de la suma global destinada a transportes en el período estudiado-.

por 100 del valor total de dichos préstamos que estos dos modos de transporte recibieron durante el período estudiado, respectivamente, confirman la afirmación anterior.

**CUADRO III.7.**  
**Distribución de los préstamos individuales del BEI por modos de transporte.**  
**(período 1994-1999). (Millones de euros).**

<b>MODOS</b>	<b>Préstamos individuales</b>	<b>%</b>
Transporte Terrestre	24.307,0	62,4
<i>Carreteras y autopistas</i>	<i>14.674,0</i>	<i>37,7</i>
<i>Ferrocarriles</i>	<i>9.633,0</i>	<i>24,7</i>
Transportes urbanos	5.075,0	13,0
Transportes aéreos	5.593,0	14,3
Estructuras excepcionales	3.349,0	8,6
Transportes marítimos	604,0	1,5
Centros intermodales y otros	28,0	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>38.956,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: BEI, Informes anuales 1994 a 1999.

### **III.5.2. El BEI y las redes transeuropeas de transporte**

Uno de los objetivos prioritarios del BEI es el desarrollo de los grandes proyectos infraestructurales de interés común, dentro de los cuales las RTEs (de transporte, de telecomunicaciones y de energía) emergen como el componente fundamental. Entre 1993 y 1999 el Banco aprobó préstamos en favor de las mismas -tanto dentro como fuera de la Unión-, por un montante total de 65.000 millones de euros, para proyectos cuyo coste total se estimaba en unos 206.000 millones.

Asimismo, participa en los proyectos de RTE basados en una asociación público-privada, entre los que destacamos a modo de ejemplo el puente sobre el Tajo en Lisboa, el enlace ferroviario del túnel del Canal de la Mancha y el tren de gran velocidad holandés.

En el contexto de las RTEs, el BEI ha dispuesto diversos instrumentos financieros innovadores, como la titulización para financiar el material rodante y el desarrollo de estructuras de refinanciación con vistas a que los inversores comerciales puedan dejar la financiación a largo plazo en una fecha prevista. De igual modo, promueve en los Estados miembros la financiación de infraestructuras mediante asociaciones público-privadas, con el objetivo de mejorar el rendimiento global del capital y reducir el coste del capital de los instrumentos financieros utilizados para su financiación.

En el **cuadro III.8** se reflejan las financiaciones del Banco en el ámbito de las RTEs en la UE. Se observa que las de transporte constituyen la modalidad más favorecida por los recursos, frente a las redes de telecomunicaciones y de energía, que se sitúan en segundo y tercer plano respectivamente. En 1993 correspondió a la RTE-T algo más del 58 por 100 del importe total de los contratos de financiación firmados durante el ejercicio, participación que descendió en el año 1994, cuando absorbió alrededor del 40 por 100 de la dotación total de ese año. En el ejercicio siguiente, la participación relativa de las redes de transporte en el conjunto destinado por el BEI a las RTEs experimentó un considerable aumento, elevándose al 68,5 por 100. De nuevo, en 1996 descendió la participación hasta establecerse en el 53,7 por 100, volviendo a incrementarse en 1997 (64,3 por 100), para situarse en el ejercicio 1998 prácticamente en el nivel del año 1996. El último año considerado, 1999, el transporte registró la mayor participación porcentual en el conjunto de la financiación, superando nada menos que el 72 por 100. El reparto de la financiación total del período 1993-1999 entre las diversas modalidades de RTEs queda reflejado



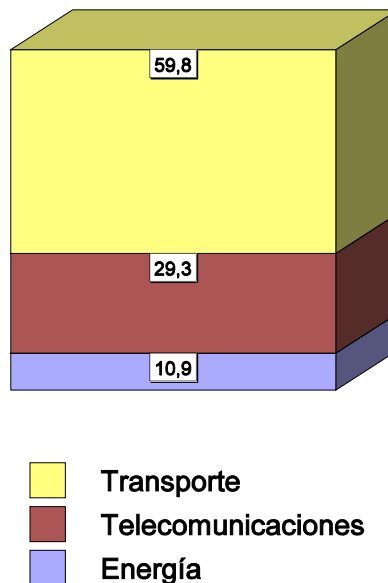
en el **gráfico III.7.**

**CUADRO III.8.**  
**Préstamos del BEI a las RTE en la Unión Europea (período 1993-1999).**  
**(Millones de ecus/euros).**

PROYECTOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
TRANSPORTE	1.908	1.939	3.819	3.505	4.943	4.415	5.977	26.506
<i>(Proyectos Essen)</i>	<i>1.346</i>	<i>1.137</i>	<i>1.603</i>	<i>1.189</i>	<i>1.751</i>	<i>1.142</i>	<i>1.616</i>	<i>9.784</i>
ENERGÍA	367	715	910	1.415	854	393	174	4.828
<i>(Proyectos Essen)</i>	<i>207</i>	<i>315</i>	<i>523</i>	<i>695</i>	<i>300</i>	<i>100</i>	<i>75</i>	<i>2.215</i>
TELECOMUNICACIONES	1.005	2.100	839	1.602	1.880	3.434	2.126	12.986
<b>TOTAL</b>	<b>3.280</b>	<b>4.754</b>	<b>5.568</b>	<b>6.522</b>	<b>7.677</b>	<b>8.242</b>	<b>8.277</b>	<b>44.320</b>

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas, *Redes Transeuropeas, Informe Anual 1999*, COM (2000) 591 final, Bruselas, 22/9/2000, pág. 24.

**GRÁFICO III.7.**  
**Distribución porcentual de los préstamos del BEI para la RTE (Período 1993-1999).**



FUENTE: Comisión Europea: *Redes Transeuropeas, Informe Anual 1999.*

Por último, una vez vista la distribución de las financiaciones entre las distintas RTEs, que nos ha permitido observar la preponderancia del transporte en el conjunto de las mismas, observaremos por medio del **cuadro III.9** el desglose de los préstamos correspondientes a las redes de transporte terrestre. Respecto a los proyectos prioritarios de Essen y Dublín, la distribución de los préstamos aprobados hasta el año 1999 muestra que los proyectos que se han visto favorecidos en mayor cuantía corresponden, primero, al enlace multimodal Portugal-España, representando algo más del 22 por 100 del importe total de las financiaciones aprobadas para los modos terrestres.

Como ya se indicó, dicho proyecto, que no fue seleccionado definitivamente hasta 1996, consta de tres corredores principales, que parten desde Lisboa en forma radial hacia Sevilla, La Coruña e Irún, pasando por Valladolid. Su finalidad es ofrecer una solución alternativa de transporte por ferrocarril al transporte de mercancías por carretera de la Península Ibérica hacia el resto de la Unión. Seguidamente, el tren de alta velocidad París-Bruselas-Colonia-Amsterdam-Londres acapara el segundo porcentaje más alto, superando levemente el 21 por 100. En lo referente a los restantes proyectos no prioritarios, pero sí de interés común, la red viaria ha superado a la ferroviaria en cuanto a la cuantía de los préstamos aprobados, absorbiendo la primera casi el 60 por 100 del total, frente al cercano 41 por 100 de la segunda.

Respecto a los contratos de financiación firmados, el proyecto prioritario que ha participado en mayor medida en el montante total corresponde al enlace Portugal-España, aglutinando el 28 por 100 del mismo. En cuanto a los restantes proyectos no prioritarios, la red viaria nuevamente ha concentrado el mayor porcentaje de la suma dedicada a ellos -el 57 por 100-, por el citado concepto.

**CUADRO III.9.**

**Préstamos del BEI para proyectos de RTE-T terrestre y proyectos relacionados (período 1993-1999). (Millones de euros).**

RELACIÓN DE PROYECTOS DE TRANSPORTE TERRESTRE	PRÉSTAMOS APROBADOS	CONTRATOS DE FINANCIACIÓN FIRMADOS							
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
<b>Proyectos prioritarios de Essen y proyectos relacionados</b>	<b>13.088</b>	<b>1.346</b>	<b>1.034</b>	<b>1.583</b>	<b>1.189</b>	<b>1.647</b>	<b>1.142</b>	<b>1.512</b>	<b>9.453</b>
Tren de alta velocidad/transporte combinado norte-sur	384			350					350
Tren de alta velocidad PBKAL (FR/BE/AL/PB/RU)	2.757	370	286	230	119	450	653		2.108
Autopistas griegas	2.409	171	143	34	159	300		332	1.139
Enlace multimodal Portugal - España	2.945	805	534	598	66	150	142	358	2.653
Enlace ferroviario Cork-Dublín- Belfast- [Larne-Stranraer]	44			44					44
Enlace fijo tren/carretera entre Dinamarca y Suecia	1.841			128	390	283	158	204	1.163
Triángulo nórdico (ferrocarril/carretera)	1.838		60	149	417	464	108		1.198
Enlace viario Irlanda-Reino Unido-Benelux	252		11	50	38		81		180
Línea Principal Costa Oeste (ferrocarril) (RU).	618							618	618
<b>Otros proyectos de redes transeuropeas</b>	<b>17.119</b>	<b>241</b>	<b>618</b>	<b>1.695</b>	<b>2.093</b>	<b>2.536</b>	<b>2.610</b>	<b>3.717</b>	<b>13.510</b>
Red viaria	10.165	241	436	833	1.409	1.191	1.368	2.256	7.734
Red ferroviaria	6.925		182	857	674	1.332	1.242	1.461	5.748
Red de transporte combinado	29			5	10	13			28
<b>TOTAL</b>	<b>30.207</b>	<b>1.587</b>	<b>1.652</b>	<b>3.278</b>	<b>3.282</b>	<b>4.183</b>	<b>3.752</b>	<b>5.229</b>	<b>22.963</b>

**NOTA:** Cuatro proyectos prioritarios no han obtenido financiación del BEI a lo largo de los años considerados. Se trata del Tren de Alta Velocidad Sur (ES/FR), el Tren de Alta Velocidad Este (FR/AL/LUX), la Línea Btuwe de transporte combinado y el Tren de Alta Velocidad / Transporte Combinado FR-IT.

**FUENTE:** COM (96) 645 final, de 6/12/96; COM (98) 391 final, de 2/10/98; COM (99) 410 final, de 15/9/99; SEC (2000) 1113.

### **III.5.3. La contribución al desarrollo regional de las infraestructuras viarias y ferroviarias financiadas por el BEI**

El interés por la evaluación de las acciones del Banco promovió la realización de un informe por parte de la Unidad de Evaluación de las Operaciones del BEI<sup>13</sup>, sobre un estudio sectorial que trata básicamente de determinar hasta qué punto las operaciones de la institución financiera alcanzan sus objetivos en lo tocante al desarrollo regional, mediante la financiación de proyectos de transporte viarios y ferroviarios. Asimismo, el estudio -llevado a cabo sistemáticamente con la participación de expertos exteriores a fin de garantizar una apreciación imparcial de cada proyecto y de las conclusiones generales, según se afirma en el mismo-, está destinado a servir de base para el proceso decisorio interno: las discusiones estratégicas y la planificación de operaciones han de fundamentarse sobre la base de los resultados al objeto de encauzar la actividad futura en la dirección deseada.

El informe expresa que las infraestructuras contribuyen indirectamente al objetivo del desarrollo regional: en sí, tienen un efecto multiplicador marginal; de hecho su explotación no conduce de manera significativa al crecimiento del producto nacional, ni a la creación de empleos permanentes, ni a una transferencia de tecnología. No obstante, constata también el informe, una infraestructura de comunicación puede jugar un papel de catalizador del desarrollo. El estudio analiza una muestra de veintitrés operaciones<sup>14</sup> viarias y ferroviarias (dieciséis de carretera y siete de ferrocarril) de gran envergadura, financiadas por el BEI en las regiones Objetivo nº1 de cinco países de comunitarios (España, Francia, Grecia, Italia y Portugal) entre 1982 y 1991.

---

<sup>13</sup> BEI: *Contribution de grandes infrastructures routieres et ferroviaires au developpement regional*, Luxemburgo, 1998.

<sup>14</sup> Por razones de confidencialidad, los proyectos no han sido identificados en el informe.

Los dieciséis proyectos de carreteras se realizaron sobre siete ejes: cuatro operaciones aisladas y doce formando parte de programas de inversiones sobre tres autopistas. Los siete ejes de carreteras totalizan cerca de 900 kilómetros, y comprenden: cuatro autopistas nuevas de 2x2 carriles, una ampliación a 2x3 carriles de una autopista existente de 2x2 carriles y dos ensanchamientos de carretera nacional. Los promotores de las cinco autopistas fueron sociedades concesionarias, y los de las operaciones de carretera nacional, los Ministerios competentes.

Las siete operaciones ferroviarias totalizan cerca de 1.400 kilómetros de vías e incluyen material rodante. En las mismas, se distinguen: dos instalaciones de nueva vía de gran velocidad, dos instalaciones de vía nueva clásica, dos operaciones de modernización y/o de desdoblamiento de vía y una operación de renovación de material rodante. Los siete promotores fueron las sociedades nacionales de ferrocarriles.

El resultado del estudio realizado por el BEI confirma el impacto positivo sobre el desarrollo regional de cuatro ejes y negativo de un eje de circulación. Respecto a los nueve ejes restantes, la ausencia de información en el momento de la instrucción de los proyectos no ha permitido hacer un juicio sobre su impacto:

- Las inversiones sobre dos ejes ferroviarios y dos ejes de carreteras efectivamente comportan medidas de mejora de acceso asegurando un impacto positivo sobre el desarrollo.
- Un eje de carretera no contribuye al desarrollo regional, porque no reúne las condiciones necesarias para la correcta asignación de los recursos a nivel nacional.
- Por lo que concierne a las otras nueve operaciones, el análisis no es concluyente, dado que la ausencia de datos sobre la inserción de las infraestructuras en el marco regional impide hacer deducciones. El desarrollo regional es un proceso dinámico y, ante la falta de indicadores fijados en la instrucción, es difícil hallar *ex post* los

factores determinantes y establecer si la situación actual está ligada al proyecto o a otros factores exógenos. Esto no significa que las operaciones no tengan un impacto sobre el desarrollo de la región, sino que no es posible evaluar este impacto en su integridad.

El informe sugiere que los resultados anteriores pueden parecer mediocres, si se considera que toda infraestructura localizada en una zona desfavorecida debería contribuir al desarrollo regional. Es necesario, sin embargo, destacar las pequeñas infraestructuras locales, que mejoran las comunicaciones en el seno de una región desfavorecida. Si se realizan en condiciones adecuadas, se puede pensar que todo aumento del tráfico le confiere un impacto regional favorable. Este no es el caso de las grandes infraestructuras de transporte interregionales, que deben acompañarse de las condiciones de accesibilidad adecuadas y de medidas locales apropiadas para que contribuyan efectivamente a la reducción de las disparidades económicas entre regiones.

Además de estas conclusiones, el estudio pone de manifiesto otras, que pasamos a comentar y que son contempladas por el propio Banco<sup>15</sup>. En primer lugar, se observan ciertas deficiencias en el concepto de “proyecto” aplicado por el Banco: frecuentemente se define un proyecto segregando determinados elementos integrantes de una inversión o programa de alcance más general. En tales situaciones no resulta fácil determinar la rentabilidad ni las ventajas reportadas por el programa, y por lo tanto tampoco puede apreciarse con nitidez la contribución del proyecto a los objetivos comunitarios. Otra conclusión, explícitamente formulada en el informe, es que el BEI no dispone de un instrumento que le permita medir de manera sistemática el impacto surtido por sus financiaciones desde el punto de vista del desarrollo regional. De hecho, según hemos visto, sólo cuatro de los proyectos examinados inciden demostrablemente sobre el desarrollo regional, mientras que otros nueve carecen de efecto apreciable. Otra importante conclusión es que la simple ubicación

---

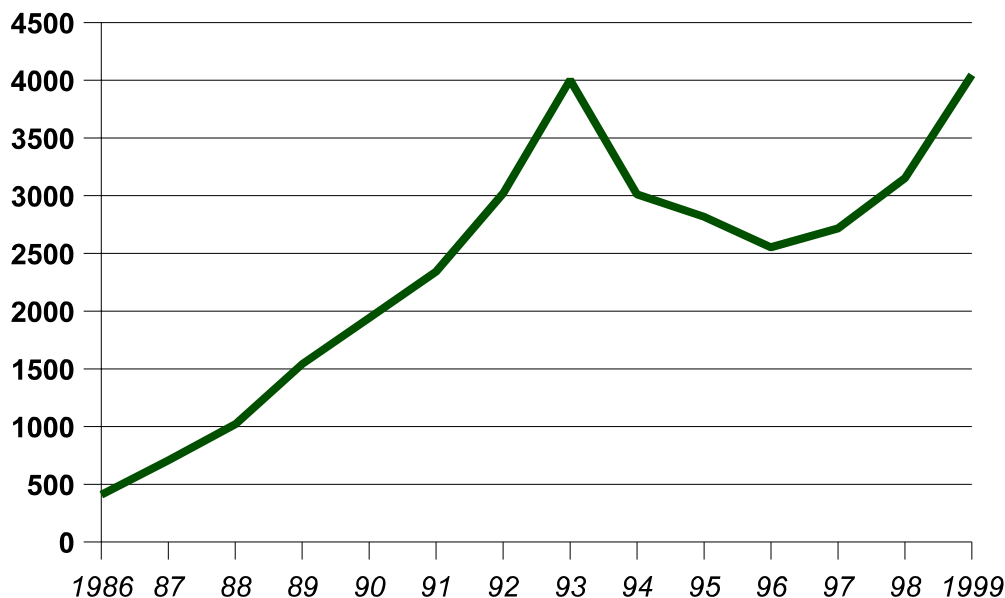
<sup>15</sup> BEI: *Informe Anual 1998*, pág. 62.

geográfica de un proyecto no constituye necesariamente una garantía de utilidad a efectos del desarrollo regional. Vistas así las cosas, el estudio conduce a unas recomendaciones: reconsiderar el concepto de “proyecto”, de tal forma que se analicen y, si procede, se financien las inversiones de grandes infraestructuras en su conjunto, sin dividir las artificialmente en operaciones parciales; perfeccionar los métodos de medición del impacto sobre el desarrollo regional mediante el uso de los indicadores de eficacia y reforzar los procedimientos de vigilancia y supervisión de la cartera de inversiones.

### **III.6. FINANCIACIONES CONCEDIDAS POR EL BEI EN ESPAÑA EN PROYECTOS DE TRANSPORTE**

A lo largo de las páginas siguientes se va a realizar un seguimiento de las actuaciones del BEI en España, centrandose el desarrollo, fundamentalmente, en los proyectos de infraestructura de transporte terrestre. Para empezar, en el **gráfico III.8** aparece la evolución seguida por la cuantía de los préstamos recibidos, desde 1986, primero en que España empezó a recibir las financiaciones como Estado miembro de la Comunidad, hasta 1999, último del período de estudio. Como se observa, la trayectoria seguida es prácticamente ascendente, con la excepción registrada acusadamente en el año 1994, y en menor medida en los ejercicios 1995 y 96. Dicho retroceso puede venir explicado por el nuevo escenario que para el Banco significó la incorporación de tres nuevos Estados (Austria, Finlandia y Suecia) al mapa de sus intervenciones. La entrada en juego de tres nuevos países, con derecho a recibir financiación en condiciones idénticas a las que regían en los países que ya eran integrantes de la UE, pudo resentir la dinámica de los préstamos durante algunos años y en ciertos países, como España, que sufrió un descenso en la cuantía de las financiaciones, probablemente a expensas de las necesidades de los nuevos socios.

**GRÁFICO III.8.**  
**Evolución de los préstamos del BEI a España (1986-1999). (Millones de ecus/euros).**



FUENTE: BEI, Informes anuales 1986 a 1999.

Como se observa, la cuantía de los préstamos en 1999, en cifras absolutas, contrasta significativamente con la dotación del año 1986, si bien hay que matizar que se trata de cantidades expresadas en términos corrientes. A continuación, y someramente, comentaremos el comportamiento de los préstamos en España en el primero y en el último de los años que abarca el período, obviando un ejercicio similar respecto a los restantes años, al objeto de evitar incurrir en una exposición tediosa.

En el año 1986, primero de la Comunidad de los Doce tras la adhesión de España y Portugal, las intervenciones en favor de las regiones atrasadas supusieron una de las principales prioridades al agudizarse las disparidades en términos de producto por habitante, tasa de desempleo o dotación de infraestructuras. En este contexto recordaremos que la aspiración a un mayor equilibrio regional se situaba en primer plano entre los objetivos destacados por el AUE de cara a la potenciación de



la cohesión económica y social en la Comunidad y que el propio Tratado de Roma comprometía al Banco a contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad. Para lograr tal meta, los préstamos con destino a proyectos conducentes al desarrollo regional se concentraron, fundamentalmente, en las regiones que gozaban de prioridad desde la perspectiva de la PRC: regiones de España, Grecia y Portugal, Irlanda, Mezzogiorno italiano e Irlanda del Norte.

En el citado año, los préstamos obtenidos por España denotaron un notable incremento con respecto a las financiaciones recibidas en la etapa anterior a la adhesión, cuando era objeto de la actividad del Banco en virtud de las financiaciones concedidas fuera de la Comunidad. En efecto, en 1986 los préstamos destinados a España totalizaron 409,3 millones de ecus (correspondiendo 69,2 millones a recursos del NIC), cuando en 1985 habían ascendido a 160 millones, y se dirigieron sobre todo a financiar infraestructuras de comunicaciones y proyectos industriales.

En el extremo temporal opuesto, esto es, el año 1999, los préstamos firmados importaron 4.048 millones de euros para España -desglosados en 3.147 correspondientes a préstamos individuales, 874 a préstamos globales y 27 con cargo a la Ventana PYME del Programa de Amsterdam-. El sector del transporte se colocó a la cabeza del destino sectorial de las financiaciones por la mayor cuantía de recursos acaparados, que supuso, con 1.309 millones, algo más del 41 por 100 de la suma total destinada a préstamos individuales. Esta mayor concentración de los préstamos en el citado sector perceptible en 1999, significaba una extensión del comportamiento registrado en la práctica totalidad de años del conjunto del período, en los que, por lo general, el destino privilegiado de las financiaciones no fue otro que el del transporte. Además, las cantidades destinadas a dicho ámbito reflejaban una trayectoria ascendente.

El crecimiento de las sumas destinadas a transportes estaba en consonancia

con los vaticinios del propio BEI, cuando afirmaba: “Así como los años setenta fueron la década de las inversiones energéticas, los años noventa se anuncian como la década de las inversiones en proyectos de comunicaciones. En materia de transporte, varias iniciativas o acontecimientos dan fe de ello: propuestas relativas a una red europea de ferrocarriles de alta velocidad, expansión de los transportes aéreos, relanzamiento de los programas de carreteras y autopistas”<sup>16</sup>. La suma adjudicada a transportes en el año 1999 significó un incremento cercano al 43 por 100 en relación al importe asignado en 1998, lo que puede ser interpretado como el reflejo de la creciente importancia que para el BEI significa el papel de España en el desarrollo de una red infraestructural de transporte europea.

Para completar la exposición anterior, nos vamos a servir del **anexo III.4**, en el que se exponen, desde el año 1986 y hasta 1999, los diversos proyectos que afectan a los dos modos que venimos considerando, la carretera y el ferrocarril. El anexo recoge, además de los importes de los préstamos individuales destinados a cada proyecto o grupo de proyectos, los objetivos a los que responden cada una de las intervenciones (desarrollo regional, infraestructuras comunitarias y medio ambiente). Han sido resaltados los proyectos de transporte que afectan directamente a la C.A. de Andalucía.

Llama la atención el hecho de que casi la totalidad de los proyectos reflejados en dicho anexo persiguen el objetivo del desarrollo regional, hecho que se encuentra en consonancia con la práctica general de destinar a las zonas acogidas a la acción de los FF.EE. la gran parte de los préstamos firmados, lo que a su vez es acorde con la costumbre del Banco de asignar al desarrollo regional alrededor de las dos terceras partes de sus financiaciones. Los proyectos de transporte financiados en España a lo largo de todos esos años persiguen, por lo tanto, el desarrollo de las regiones, a la vez

---

<sup>16</sup> BEI, *Informe Anual 1989*, pág. 24.

que gran parte de esos proyectos pretenden también mejorar y consolidar las redes de infraestructuras de interés comunitario.

### **III.7. UNA VALORACIÓN DEL PAPEL DEL BEI EN ANDALUCÍA: LAS ACTUACIONES EN PROYECTOS DE TRANSPORTE TERRESTRE**

A lo largo del desarrollo de los contenidos de los epígrafes anteriores, nos hemos acercado al conocimiento de las intervenciones del BEI atendiendo a diversas perspectivas. Es objeto de este apartado centrar la atención en Andalucía, región que debe ocupar una atención especial en el entramado de las operaciones que son objeto de cofinanciación por parte de esta institución financiera comunitaria. Esto lo afirmamos, no por simple antojo, sino porque en su calidad de región cubierta por el Objetivo nº1 de la Política Estructural de la UE, la C.A. andaluza debe ser merecedora de una atención más delicada por parte del Banco. Este argumento se refuerza si atendemos a la pretensión del BEI de concentrar el grueso de sus financiaciones -los dos tercios nada menos, como ya ha sido iterado- en el objetivo de promoción del desarrollo regional. El recorrido efectuado en torno a los contenidos de las páginas precedentes, nos permite ahora llegar a algunas conclusiones competentes al caso andaluz.

Partiremos de la idea que nos ronda de que el Banco, cuando se habla de su papel en el proceso de integración europea, ha de contemplar con especial énfasis el tratamiento a otorgar a las regiones periféricas, más alejadas que las restantes de los importantes núcleos de actividad económica. Ante esta aseveración, sobra decir que la perifericidad de Andalucía constituye un buen reclamo para una intervención más cuidadosa -en términos de eficacia y eficiencia- de las actuaciones, máxime al tratarse de una región adscrita al Objetivo nº1. Queremos decir, en otras palabras, que los préstamos deben dirigirse hacia actuaciones que mejoren las conexiones andaluzas tanto interiormente como con el exterior, coadyuvando a configurar un territorio

mejor articulado y que acreciente la accesibilidad de la región, requisito ineludible para contrarrestar su situación periférica.

Hasta 1999, puede decirse que la infraestructura más destacable entre el conjunto de las obras cofinanciadas por el BEI, con implicaciones directas en la región, ha sido sin lugar a dudas el tren de alta velocidad Madrid-Sevilla. En efecto, los 777,5 millones de ecus que recibió el citado proyecto en concepto de préstamos -entre los años 1991 y 1993-, constituye la partida más significativa desde el punto de vista cuantitativo, si bien es evidente que el citado importe no fue destinado exclusivamente a la región objeto de estudio, sino que benefició también a las otras dos Comunidades Autónomas por las que discurre la línea de alta velocidad -Castilla La Mancha y Madrid-. El resto de las financiaciones se concentraron, como queda plasmado en el **anexo III.4**, en los trabajos de mejora de la carretera nacional IV entre Madrid y Andalucía y en la reforma y acondicionamiento de diversos tramos de carreteras regionales.

La obra estelar, la línea de alta velocidad, ha venido a mejorar las conexiones exteriores por la parte occidental de la región, aunque es el tráfico de pasajeros el que básicamente se ha beneficiado de la nueva infraestructura. Los préstamos individuales dirigidos por el Banco a dicha obra representan cerca del 8 por 100 de la suma total destinada a España en proyectos de transporte -9.871,7 millones-, a lo largo del período 1986-1999. Se trata de un porcentaje significativo, si consideramos la gran variedad de proyectos cofinanciados en todo el territorio nacional, como puede apreciarse en el citado anexo. Sin embargo, hay que caer en la cuenta que dicho proyecto no constituye una obra de infraestructura exclusiva para la región andaluza, y que Madrid es la otra gran beneficiaria de la misma, región a la que, por otra parte, fueron destinados alrededor de 400 millones de euros solamente en concepto de construcción y acondicionamiento de diversas carreteras, mejora de la circulación viaria, actuaciones en el metro y mejoras en la red de ferrocarril

metropolitano<sup>17</sup>. El citado importe no incluye las sumas habilitadas para obras en las grandes carreteras nacionales y líneas ferroviarias que cruzan la comunidad madrileña, y que aparecen consignadas en el **anexo III.4**.

Con lo dicho, pretendemos cuestionar la racionalidad del BEI a la hora de plantearse la distribución de sus financiaciones, pues el refuerzo de las infraestructuras en una región que no forma parte del grupo de las menos desarrolladas, como Madrid, destinando a la misma unos recursos que superan los aplicados a otra región adscrita al Objetivo nº1, como es el caso de Andalucía, hay que traducirlo en una violación del criterio de equidad territorial que debe presidir toda acción encaminada a favorecer el desarrollo regional.

Por lo que respecta a las actuaciones en carreteras (los trayectos Sevilla-Granada-Baza, Jerez-Antequera, Huelva-Sevilla y La Carolina-Guadix-Almería, entre otros), cabe interpretarlas como una contribución al incremento de la dotación de las infraestructuras viarias regionales, con las consiguientes repercusiones positivas esperables sobre la economía regional, así como sobre la vertebración territorial y los tráfico tanto de viajeros como de mercancías, en los términos que vimos en el capítulo I.

Consideradas globalmente las intervenciones del BEI en Andalucía en el ámbito de las redes viarias y ferroviarias, creemos oportuno realizar las siguientes apreciaciones. Por una parte, si bien es cierto que las acciones del Banco pretenden

---

<sup>17</sup> En concreto, dichas acciones desarrolladas en la Comunidad Autónoma de Madrid y sus correspondientes importes en millones de euros, son los siguientes: Construcción de 30 kms. de carreteras y acondicionamiento de 66 kms. de las vías existentes (38,6). Mejora de la circulación viaria en la aglomeración (66,8). Culminación de la línea circular nº6 del metro (44). Construcción y ampliación de la red de ferrocarril metropolitano de la aglomeración urbana (120,4). Construcción de una línea de ferrocarril entre Madrid y Arganda del Rey (57,6). Ampliación del metro (27,4). Adecuación de la red viaria en la región madrileña (30).

ampliar y mejorar la dotación de infraestructuras de la región, al unísono está contribuyendo a hacer lo propio con respecto a otras regiones que quedan fuera del ámbito cubierto por el Objetivo nº1 de la Política Estructural y de Cohesión. Ante estas circunstancias, tenemos que objetar la posibilidad de que la institución financiera comunitaria esté acrecentando, o al menos manteniendo, la desigualdad existente en cuanto a niveles de infraestructuras de transporte, lo que en definitiva dificultaría el desarrollo de la convergencia real. Y este hecho sería así a pesar de las intenciones del Banco, pues no hay que olvidar que el objeto de sus recursos no son las regiones directamente, sino los proyectos que afectan a una o varias regiones, aunque éstos pueden regionalizarse. Andalucía, ante este planteamiento, puede ver mermadas sus posibilidades de avanzar en materia de convergencia de la mano del BEI.

Por otra parte, no hay que olvidar que los flujos financieros otorgados por el BEI no dejan de constituir un pasivo para los beneficiarios, al tener la consideración de fondos prestables -si bien en condiciones flexibles-, a diferencia de los instrumentos que constituyen el objeto de los dos capítulos siguientes -el FEDER y el Fondo de Cohesión-, cuyas financiaciones tienen carácter de subvención a fondo perdido. Esta característica sitúa la acción del Banco en desventaja respecto de los otros instrumentos, lo que extrapolado a la construcción de nuevas redes viarias y ferroviarias en la C.A. de Andalucía o la ampliación y mejora de las existentes, puede significar un menor interés del mismo frente a la acción desarrollada en la región por los otros mecanismos de asistencia estructural, cuyas ayudas no tienen que ser retornadas.

Por último, el conjunto de intervenciones realizadas en la región andaluza con la asistencia del BEI, contempladas en el **anexo III.4**, no permite lanzar las campanas al vuelo en lo referente a la cuantía de las inversiones. El grueso de las financiaciones se llevó a cabo hasta el año 1994, y los recursos habilitados quedan muy lejos de los

concedidos por el FEDER a la región en los años considerados, en términos cuantitativos, con el agravante de que las aportaciones del Banco son reembolsables. El carácter multisectorial de sus préstamos y el amplio mapa cubierto por su asistencia, disipa la importancia del conjunto de los proyectos cofinanciados en Andalucía en el sector de las carreteras y de las infraestructuras ferroviarias.

### **III.8. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

Desde 1958 el BEI contribuye al proceso de construcción europea mediante la concesión de préstamos individuales y globales que tienen por objeto la cofinanciación de proyectos de inversión pertenecientes a una vasta gama de sectores. Las intervenciones del Banco, que representan un porcentaje del coste total del proyecto objeto de financiación (el 50 por 100, con carácter general), persiguen contribuir al proceso de cohesión económica y social en la UE.

Al mismo tiempo, el BEI se constituye en un organismo para la cooperación al desarrollo de terceros países, con los que adopta un amplio abanico de compromisos mediante su participación en la financiación, en condiciones ventajosas, de proyectos conducentes a promover el desarrollo de los mismos. En concreto, sus actividades en terceros países se encaminan fundamentalmente al refuerzo de sus vínculos con la Unión, a la elevación de su nivel de vida y al fomento de la cooperación entre empresas locales y europeas.

El BEI -que se sirve de los medios propios de un banco, captando recursos en los mercados de capitales para posteriormente prestarlos en favor de proyectos de inversión-, opera en estrecha colaboración con los Estados miembros y el resto de instituciones comunitarias, financiando proyectos que han de registrar una clara viabilidad técnica, económica, financiera y medioambiental.

A lo largo del presente capítulo nos hemos centrado en las actuaciones del BEI dentro de la UE. Todos los países componentes de la misma se benefician de los préstamos otorgados, préstamos que tienen la misión principal de coadyuvar al desarrollo equilibrado y a la integración en Europa. Para el logro del citado objetivo genérico el Banco contempla actuaciones en diversas áreas: desarrollo regional, empleo, energía, competitividad industrial y PYMEs e infraestructuras europeas de comunicaciones, sin olvidar su compromiso con el medio ambiente, pues el Banco no sólo analiza las repercusiones ecológicas de todos los proyectos que financia, sino que además atiende financieramente, con carácter específico, proyectos encaminados a la protección del medio ambiente.

En el ámbito del desarrollo regional el BEI encuentra el destino principal de sus intervenciones, pues más de los dos tercios de sus préstamos individuales (alrededor del 70 por 100 durante el sexenio 1994/99) se han dirigido a promover el desarrollo de las regiones. En este sentido, hay que admitir que constituye uno de los principales instrumentos financieros de ayuda estructural, junto con los FF.EE. y el Fondo de Cohesión, con los que actúa coordinadamente. Durante el período de programación 1994-99, las regiones del Objetivo nº1 de la Política Estructural han absorbido alrededor del 46 por 100 del total de recursos dirigidos a financiar proyectos adscritos al objetivo de desarrollo regional, luego dichas regiones representan el destino principal de las financiaciones del Banco en ámbito señalado.

Del reparto geográfico de las financiaciones, no obstante, surgen ciertas dudas en lo concerniente a su racionalidad. En efecto, el análisis de la distribución de los préstamos individuales por países y regiones -en el período 1989-1993, así como en el que abarca los años 1994 a 1999-, pone de manifiesto que no son precisamente las unidades territoriales más atrasadas las primeras destinatarias de los mismos. Contrariamente, barajando cifras tanto absolutas como relativas -en función de la población y del PIB por habitante-, aparecen algunos países (como Alemania,



Dinamarca e Italia) y algunas regiones NUTS II -como Berlín, Lazio (Italia) o Sudeste (R.U.)- que se sitúan en las primeras posiciones por la mayor cuantía de los recursos destinados, cuando atendiendo a un criterio de equidad deberían ser las unidades territoriales más atrasadas las que, claramente, se encontrarán ocupando dichas posiciones. En el caso particular de Andalucía, en ambos períodos es precedida por comunidades como Madrid y Cataluña respecto a la distribución de los préstamos por habitante, hecho que cabe traducirlo en una evidente vulneración del criterio de equidad territorial que debe imperar en una institución financiera destinada a promover el desarrollo regional.

El estudio del destino de los recursos prestados muestra que, por sectores, es el de transporte el que concentra un mayor volumen de financiación, acaparando en torno a la cuarta parte del importe total de los préstamos individuales destinados al período 1989-1993, y superando dicha proporción en la etapa 1994-1999. Los restantes sectores cubiertos por las financiaciones son: telecomunicaciones, gestión de aguas, energía, industria, servicios, agricultura, educación y sanidad. Este dato denota la gran importancia que el Banco concede a los proyectos de transporte para alcanzar los objetivos que tiene asignados. La distribución de los préstamos por modos de transporte muestra una clara inclinación hacia el transporte terrestre (carreteras, en mayor medida, y ferrocarriles), y lo prueba la circunstancia de que más del 60 por 100 de los recursos prestables se concentran en dichos modos.

Un objetivo fundamental de las actividades del BEI radica en la participación en la construcción y desarrollo de las redes transeuropeas. De nuevo, el transporte absorbe la mayor parte de la atención, ya que este sector ha recibido cerca del 60 por 100 de los recursos, frente a las telecomunicaciones y la energía, sectores que han absorbido el 30 y el 11 por 100, respectivamente, del montante global de préstamos destinados por el Banco a favorecer la realización de dichas redes.

Dentro de la asistencia financiera a las RTEs-T facilitada por la institución financiera de la Unión, destacan los proyectos específicos o prioritarios designados por el Consejo Europeo de Essen: entre 1993 y 1999, algo más del 40 por 100 de los 22.963 millones de euros en contratos de financiación firmados han favorecido a los proyectos de RTE de transporte y proyectos relacionados, destacando el proyecto que afecta directamente a la región andaluza: el enlace multimodal Portugal-España, que ha registrado una participación significativa -el 28 por 100- en el conjunto de contratos destinados a los proyectos Essen.

La actividad del BEI en España en proyectos de transporte, desde su incorporación a la Comunidad, está orientada a promover inversiones conducentes al desarrollo de sus regiones, atendiendo al cometido que tiene asignado. Por lo tanto, la cofinanciación de la construcción, la ampliación y el acondicionamiento de vías férreas -incluidas las destinadas a la alta velocidad- y de carreteras y autopistas, debe tener por misión contribuir al desarrollo equilibrado de España y acercar, especialmente sus regiones periféricas, a los centros de actividad económica.

Andalucía, como región periférica, ha de ser una prioridad en la estrategia del Banco. El estudio del comportamiento del mismo en la región, en el ámbito de las actuaciones en infraestructuras de transporte terrestre, no permite ser demasiado optimista en cuanto a su contribución a la convergencia real andaluza en el contexto de las Europa de las Regiones. Si bien se han cofinanciado obras de gran envergadura, como el tren de alta velocidad Madrid-Sevilla, conviene caer en la cuenta de que no es la región la única beneficiaria de tal proyecto, lo cual hasta incluso puede situarse en la base de una mayor desigualdad en cuanto a dotación de infraestructuras entre regiones. Este hecho se acrecienta en su gravedad si comparamos el montante de recursos con destino a una región claramente más desarrollada -como la comunidad madrileña- con los obtenidos por Andalucía, favorables cuantitativamente a la primera. En pocas palabras, si bien la contribución

del BEI en esta última sin duda está favoreciendo la ampliación de las redes viarias y ferroviarias, con los consiguientes efectos sobre la mejora de la articulación interna y con el exterior, ello no es indicativo de que se esté promoviendo su convergencia.

En definitiva, de lo expuesto podemos deducir que la función del BEI en el proceso de integración comunitaria tiene, en principio, una importancia poco cuestionable. En primer lugar, por la gran envergadura que revisten los proyectos que son objeto de sus préstamos: dada la estrechez de los presupuestos nacionales para inversiones en infraestructuras, el Banco mitiga el esfuerzo que los Estados miembros están llamados a realizar para cumplir con sus proyectos planificados en distintos sectores, mediante la concesión de préstamos en condiciones ventajosas de plazos y tipos de interés. No obstante, hay que tener en cuenta que el carácter de préstamo que tienen las financiaciones a cargo del Banco distan considerablemente de la condición de subvenciones que poseen las ayudas procedentes de los otros dos instrumentos de la Política Estructural destinados a cofinanciar acciones en el sector de la infraestructura de transporte, y que analizaremos en los dos capítulos siguientes: el FEDER y el Fondo de Cohesión. Esta particularidad inherente al BEI le posiciona, quizá, en un segundo plano respecto de los otros instrumentos en cuanto al interés de la ayuda.

A pesar de las dudas que observamos en la eficacia de los criterios que guían al Banco respecto al reparto geográfico de sus préstamos, que pueden poner en entredicho su papel en beneficio del desarrollo regional, su contribución a la progresión del transporte en la UE es indudable. Así, el BEI está participando en la construcción y consolidación de un entramado viario y ferroviario transfronterizo destinado a dotar al espacio comunitario de la estructura necesaria para la adecuada articulación del mismo, la cual constituye a su vez la base de un proyecto exitoso de integración económica.

**ANEXO III.1.**

**Préstamos concedidos por el BEI dentro de la Unión Europea. Reparto por sectores.**

SECTORES	1989-1993 (Millones de ecus)			1994-1999 (Millones de euros)		
	Préstamos individuales*	% de los préstamos individuales	% del total	Préstamos individuales	% de los préstamos individuales	% del total
<b>ENERGÍA E INFRAESTRUCTURAS</b>	<b>44.754,6</b>	<b>80,6</b>	<b>63,4</b>	<b>80.577,0</b>	<b>85,2</b>	<b>60,5</b>
<b>Energía</b>	11.535,5	20,7	16,3	16.772,0	17,7	12,6
<i>Producción</i> (Centrales térmicas clásicas, centrales nucleares, centrales hidroeléctricas; centrales generadoras de calor; explotación de hidrocarburos; combustibles sólidos).	5.553,9	10,0	7,8	8.310,0	8,8	6,2
<i>Transporte, almacenamiento y distribución</i> (Hidrocarburos; electricidad; calor)	5.981,6	10,7	8,4	8.462,0	8,9	6,3
<b>Transportes</b> (Carreteras y autopistas; ferrocarriles; transportes urbanos; transportes aéreos; transportes marítimos; otros)	16.563,7	29,8	23,4	38.956,0	41,2	29,2
<b>Telecomunicaciones</b> (Redes, centrales y cables internacionales; telefonía móvil; satélites y estaciones de seguimiento)	8.935,0	16,1	12,6	12.120,0	12,8	9,1
<b>Agua, alcantarillado y desechos sólidos</b> (Gestión de las aguas residuales y los desechos sólidos; captación, tratamiento y distribución de agua)	6.025,7	10,8	8,5	7.784,0	8,2	5,8
<b>Infraestructuras urbanas</b> (Renovación urbana; exposiciones, ferias y congresos; edificios públicos y administrativos; mejoras urbanas compuestas)	306,9	0,5	0,4	4.945,0	5,2	3,7
<b>Infraestructuras diversas</b> (Infraestructuras compuestas; trabajos agrícolas y forestales)	1.387,8	2,5	1,9	---	---	---
<b>INDUSTRIA, SERVICIOS, EDUCACIÓN, SANIDAD Y AGRICULTURA</b>	<b>10.763,1</b>	<b>19,3</b>	<b>15,2</b>	<b>13.929,0</b>	<b>14,7</b>	<b>10,4</b>
<b>Industria</b> (Fabricación de material de transporte; industria química; refino; industria del papel y del cartón, edición de imprenta; fabricación de equipos eléctricos y electrónicos; metalurgia y trabajo de los metales; fabricación de maquinaria y equipo; industrias agrícolas y alimentarias; fabricación de otros productos minerales no metálicos; industria del caucho y de los plásticos; trabajo de la madera y fabricación de artículos de madera; industria textil y de confección)	9.923,0	17,8	14,0	10.142,0	10,7	7,6
<b>Servicios</b> (Turismo y recreo; servicios a las empresas y colectividades; servicios colectivos, sociales y personales; investigación y desarrollo; comercio)	837,0	1,5	1,2	1.814,0	1,9	1,3
<b>Educación y sanidad</b>	---	---	---	1.831,0	1,9	1,3
<i>Educación y formación</i>	---	---	---	813,0	0,8	0,6
<i>Sanidad</i>	---	---	---	1.018,0	1,0	0,7
<b>Agricultura, pesca y silvicultura</b>	3,1	0,0	0,0	142,0	0,1	0,1
<b>Total préstamos individuales</b>	<b>55.517,7</b>	<b>100,0</b>	<b>78,7</b>	<b>94.506,0</b>	<b>100,0</b>	<b>71,0</b>
<b>Total préstamos globales</b>	<b>14.966,4*</b>	---	<b>21,2</b>	<b>38.570,0</b>	---	<b>28,9</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>70.484,1</b>	---	<b>100,0</b>	<b>133.076,0</b>	---	<b>100,0</b>

\* Se incluyen los recursos procedentes del NIC.

FUENTE: BEI, Informes anuales 1989 a 1999.

**ANEXO III.2.**

**Reparto de los préstamos totales (individuales y globales) del BEI por países y sectores.**

Países	1989-1993 (Millones de ecus)					1994-1999 (Millones de euros)						
	Total (1)	Comunicaciones	Gestión de aguas y otros	Energía	Industria, servicios y agricultura	Educación y sanidad	Total (2)	Comunicaciones	Gestión de aguas y otros	Energía	Industria, servicios y agricultura	Educación y sanidad
ALEMANIA	6.393,6	1.491,8	1.688,0	506,8	2.707,0	---	11.553,0	2.872,0	2.729,0	2.428,0	2.606,0	918,0
AUSTRIA	---	---	---	---	---	---	1.675,0	508,0	145,0	407,0	617,0	---
BÉLGICA	1.166,6	378,2	10,4	126,8	651,2	---	2.681,0	1.827,0	421,0	234,0	199,0	---
DINAMARCA	3.231,9	1.956,1	138,6	859,2	278,0	---	4.497,0	3.815,0	107,0	263,0	313,0	---
ESPAÑA	12.893,3	7.346,7	1.761,9	1.225,9	2.558,8	---	14.389,0	9.006,0	1.660,0	1.974,0	1.312,0	434,0
FINLANDIA	---	---	---	---	---	---	1.714,0	1.250,0	17,0	140,0	308,0	---
FRANCIA	8.436,6	4.578,0	489,5	168,8	3.200,3	---	7.559,0	5.671,0	275,0	---	1.556,0	57,0
GRECIA	1.465,0	674,2	175,0	415,8	199,9	---	3.912,0	2.627,0	314,0	812,0	89,0	70,0
IRLANDA	1.332,6	521,3	297,1	381,9	132,3	---	571,0	210,0	116,0	158,0	54,0	35,0
ITALIA	18.340,1	4.199,3	1.794,1	4.685,4	7.661,3	---	16.233,0	6.835,0	2.471,0	4.258,0	2.590,0	79,0
LUXEMBURGO	83,2	59,5	---	---	23,7	---	372,0	293,0	---	---	79,0	---
PAÍSES BAJOS	1.190,7	404,5	237,3	126,1	422,8	---	1.847,0	616,0	881,0	191,0	160,0	---
PORTUGAL	5.123,8	2.300,4	133,9	828,0	1.861,5	---	7.917,0	5.752,0	630,0	1.191,0	218,0	126,0
REINO UNIDO	9.885,0	2.170,4	3.226,9	2.401,2	2.066,4	---	14.597,0	6.850,0	2.705,0	3.286,0	1.700,0	56,0
SUECIA	---	---	---	---	---	---	3.095,0	1.970,0	235,0	535,0	295,0	57,0
OTROS*	961,7	664,5	---	297,3	---	---	1.894,0	974,0	24,0	895,0	---	---
<b>TOTAL</b>	<b>70.484,1</b>	<b>26.745,0</b>	<b>9.952,8</b>	<b>12.023,0</b>	<b>21.763,3</b>	<b>---</b>	<b>94.506,0</b>	<b>51.076,0</b>	<b>12.730,0</b>	<b>16.772,0</b>	<b>12.096,0</b>	<b>1.832,0</b>

\* Financiaciones asimiladas a operaciones dentro de la Comunidad (Art. 18 Estatutos del BEI).

(1) Total préstamos individuales y globales.

(2) Sólo préstamos individuales.

FUENTE: BEI, Informes anuales 1989 a 1999.

**ANEXO III.3.**  
**Reparto de los préstamos del BEI por regiones.**

<b>REGIONES</b>	<b>PIB/ HAB. (3)</b>	<b>POBLA- CION (Miles) (1)</b>	<b>1989-1993 (Préstamos Individuales) (A)</b>	<b>PIB/ HAB. (4)</b>	<b>POBLA- CION (Miles) (2)</b>	<b>1994-1999 (Préstamos Individua- les). (B)</b>
<b>ALEMANIA</b>	<b>106</b>	<b>63.263</b>	<b>3.215,2</b>	<b>110</b>	<b>81.662</b>	<b>22.365</b>
Badem-Württemberg	130	9.729	146,8	126	10.295	594
Baja Sajonia	108	7.342	48,6	105	7.746	346
Baviera	127	11.337	487,7	126	11.957	843
Berlin	95	2.118	41,3	105	3.471	1.866
Brandenburgo	36	2.600*	85,4	66	2.539	1.142
Bremen	159	676	---	153	680	420
Hamburgo	209	1.641	107,5	195	1.707	392
Hessen	149	5.718	205,2	150	5.994	330
Mecklenburg-Vorpommern	33	2.000*	105,7	61	1.828	464
Renania del Norte-Westfalia	115	17.248	451,2	113	17.846	752
Renania-Palatinado	104	3.735	---	98	3.963	181
Sajonia	33	4.900*	707,6	63	4.575	1.273
Sajonia-Anhalt	35	3.000*	286,1	61	2.750	560
Sarre	112	1.071	22,3	108	1.084	290
Schleswig-Holstein	102	2.615	17,9	106	2.717	81
Turingia	30	2.700*	355,1	60	2.511	545
Multi-regionales	-	---	146,8	---	---	1.473
Préstamos globales	---	---	3.178,4	---	---	10.813
<b>AUSTRIA</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>111</b>	<b>8.047</b>	<b>2.251</b>
Ostösterreich	---	---	---	125	3.385	545
Südösterreich	---	---	---	89	1.767	353
Westösterreich	---	---	---	108	2.894	271
Multi-regionales	---	---	---	---	---	508
Préstamos globales	---	---	---	---	---	576
<b>BELGICA</b>	<b>108</b>	<b>9.967</b>	<b>515,3</b>	<b>114</b>	<b>10.137</b>	<b>4.161</b>
Bruselas	171	962	93,5	172	952	356
Región Flamenca	109	5.754	67,9	117	5.870	778

*Análisis de las financiaciones del BEI en el sector de las infraestructuras de transporte*

<b>REGIONES (Continuación)</b>	<b>PIB/ HAB. (3)</b>	<b>POBLA- CION (Miles) (1)</b>	<b>1989-1993 (Préstamos Individuales) (A)</b>	<b>PIB/ HAB. (4)</b>	<b>POBLA- CION (Miles) (2)</b>	<b>1994-1999 (Préstamos Individua- les). (B)</b>
Región Valona	87	3.251	---	91	3.315	593
Multi-regionales	---	---	359,9	---	---	953
Préstamos globales	---	---	651,3	---	---	1.481
<b>DINAMARCA</b>	<b>111</b>	<b>5.140</b>	<b>2.936,2</b>	<b>113</b>	<b>5.228</b>	<b>4.743</b>
Hovedstadsregionen	-	1.720	666,9	-	-	1.179
Oest for Storebaelt	-	587	731,1	-	-	1.401
Vest for Storebaelt	-	2.833	889,8	-	-	1.057
Multi-regionales	---	---	648,4	---	---	858
Préstamos globales	---	---	295,7	---	---	246
<b>ESPAÑA</b>	<b>80</b>	<b>38.959</b>	<b>11.666,1</b>	<b>77</b>	<b>39.210</b>	<b>18.300</b>
Andalucía	62	6.920	1.834,6	57	7.079	1.434
Aragón	89	1.213	82,5	88	1.182	378
Asturias	75	1.126	300,7	72	1.077	143
Baleares	106	682	214,6	100	726	408
Canarias	79	1.485	145,2	75	1.549	364
Cantabria	77	527	228,7	75	527	168
Castilla-La Mancha	66	1.714	807,0	64	1.687	409
Castilla-León	70	2.626	406,0	70	2.516	459
Cataluña	98	6.008	2.083,9	96	6.067	1.779
Comunidad Valenciana	80	3.787	985,7	76	3.903	1.403
Extremadura	52	1.128	348,1	54	1.072	375
Galicia	61	2.804	487,6	60	2.727	1.102
La Rioja	87	260	38,3	90	261	39
Madrid	100	4.878	1.732,5	96	5.009	1.554
Murcia	76	1.027	342,2	68	1.078	139
Navarra	100	521	210,6	94	525	112
País Vasco	92	2.129	632,3	92	2.076	843
Multi-regionales	---	---	785,6	---	---	3.279
Préstamos globales	---	---	1.227,2	---	---	3.912
<b>FINLANDIA</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>97</b>	<b>5.108</b>	<b>2.010</b>
Ahvenenmaan Lääni	---	---	---	120	25	---

*Análisis de las financiaciones del BEI en el sector de las infraestructuras de transporte*

<b>REGIONES (Continuación)</b>	<b>PIB/ HAB. (3)</b>	<b>POBLA- CION (Miles) (1)</b>	<b>1989-1993 (Préstamos Individuales) (A)</b>	<b>PIB/ HAB. (4)</b>	<b>POBLA- CION (Miles) (2)</b>	<b>1994-1999 (Préstamos Individua- les). (B)</b>
Etelä-Suomi	---	---	---	92	1.795	615
Itä-Suomi	---	---	---	75	706	34
Pohjois-Suomi	---	---	---	88	557	166
Uusimaa	---	---	---	123	1.318	270
Väli-Suomi	---	---	---	84	707	115
Multi-regionales	---	---	---	---	---	514
Préstamos globales	---	---	---	---	---	295
<b>FRANCIA</b>	<b>115</b>	<b>57.880</b>	<b>5.137,5</b>	<b>107</b>	<b>58.138</b>	<b>17.045</b>
Alsacia	117	1.619	86,2	110	1.696	126
Alta Normandía	112	1.731	135,8	109	1.773	233
Aquitania	106	2.787	50,8	93	2.878	50
Auvernia	95	1.314	22,4	85	1.331	---
Baja Normandía	98	1.385	8,7	93	1.418	---
Borgoña	102	1.602	89,1	92	1.624	---
Bretaña	94	2.748	11,0	86	2.885	162
Centro	106	2.363	16,4	94	2.422	67
Champagne-Ardenne	115	1.341	182,5	96	1.353	---
Córcega	83	249	---	81	260	6
Franco-Condado	108	1.092	15,5	93	1.123	248
Île de France	172	10.633	418,4	165	11.009	588
Languedoc-Rosellón	88	2.113	28,7	81	2.218	298
Lemosín	90	719	---	84	712	21
Lorena	96	2.293	36,4	90	2.311	517
Mediodía-Pirineos	98	2.423	288,0	89	2.500	471
Norte-Paso de Calais	93	3.945	1.533,8	89	3.998	991
País del Loira	101	3.048	233,5	94	3.149	132
Picardía	98	1.804	203,8	86	1.867	352
Poitou-Charentes	93	1.588	22,6	86	1.615	63
Provenza-Costa Azul	105	4.250	287,5	94	4.429	456
Ródano-Alpes	113	5.338	793,1	103	5.568	1.421
DU	45	1.460	90,5	47	1.587	164



*Análisis de las financiaciones del BEI en el sector de las infraestructuras de transporte*

<b>REGIONES (Continuación)</b>	<b>PIB/ HAB. (3)</b>	<b>POBLA- CION (Miles) (1)</b>	<b>1989-1993 (Préstamos Individuales) (A)</b>	<b>PIB/ HAB. (4)</b>	<b>POBLA- CION (Miles) (2)</b>	<b>1994-1999 (Préstamos Individua- les). (B)</b>
Multi-regionales	---	---	582,8	---	---	1.194
<b>Préstamos globales</b>	---	---	3.299,1	---	---	9.488
<b>GRECIA</b>	<b>49</b>	<b>10.123</b>	<b>1.196,3</b>	<b>66</b>	<b>10.454</b>	<b>4.682</b>
Attiki	55	3.477	353,3	74	3.465	2.033
Kentriki Ellada	48	2.382	338,8	57	2.609	153
Nisia	44	978	91,3	68	1.007	11
Voreia Ellada	46	3.286	167,9	63	3.373	538
Multi-regionales	---	---	245,0	---	---	1.177
<b>Préstamos globales</b>	---	---	268,7	---	---	770
<b>IRLANDA</b>	<b>72</b>	<b>3.503</b>	<b>1.294,1</b>	<b>93</b>	<b>3.582</b>	<b>1.365</b>
<b>Préstamos globales</b>	---	---	38,5	---	---	---
<b>ITALIA</b>	<b>106</b>	<b>57.663</b>	<b>13.432,5</b>	<b>103</b>	<b>58.350</b>	<b>22.612</b>
Abruzos	93	1.269	762,2	90	1.292	794
Apulia	76	4.076	121,1	71	4.154	725
Basilicata	67	624	837,2	69	621	964
Calabria	59	2.153	657,7	60	2.114	174
Campania	73	5.831	1.084,3	66	5.860	1.082
Cerdeña	77	1.661	776,6	75	1.691	612
Emilia-Romaña	132	3.925	742,3	132	3.995	792
Friul-Venecia Julia	125	1.202	344,8	127	1.212	126
Lazio	121	5.181	1.035,1	114	5.293	1.838
Liguria	120	1.723	274,9	120	1.692	143
Lombardia	139	8.926	894,8	133	9.081	1.082
Marcas	108	1.433	136,1	105	1.469	790
Molise	81	336	195,8	77	338	163
Piamonte	123	4.357	1.174,4	118	4.372	856
Sicilia	70	5.185	1.103,1	67	5.182	993
Toscana	113	3.562	539,7	111	3.589	628
Trentino-Alto Adigio	126	889	83,2	126	928	372
Umbria	102	822	92,3	99	839	158
Valle de Aosta	133	116	14,4	131	121	---

*Análisis de las financiaciones del BEI en el sector de las infraestructuras de transporte*

<b>REGIONES (Continuación)</b>	<b>PIB/ HAB. (3)</b>	<b>POBLA- CION (Miles) (1)</b>	<b>1989-1993 (Préstamos Individuales) (A)</b>	<b>PIB/ HAB. (4)</b>	<b>POBLA- CION (Miles) (2)</b>	<b>1994-1999 (Préstamos Individua- les). (B)</b>
Véneto	120	4.392	513,2	124	4.509	574
Multi-regionales	---	---	1.119,3	---	---	3.403
<b>Préstamos globales</b>	---	---	4.907,6	---	---	6.379
<b>LUXEMBURGO</b>	<b>131</b>	<b>381</b>	<b>83,1</b>	<b>168</b>	<b>410</b>	<b>394</b>
<b>PAISES BAJOS</b>	<b>104</b>	<b>14.947</b>	<b>876,1</b>	<b>107</b>	<b>15.460</b>	<b>2.620</b>
Noord-Nederland	106	1.596	---	105	1.625	---
Oost-Nederland	91	3.050	35,6	95	3.191	278
West-Nederland	111	6.996	68,2	116	7.229	1.182
Zuid-Nederland	100	3.306	424,9	103	3.415	151
Multi-regionales	---	---	347,4	---	---	236
<b>Préstamos globales</b>	---	---	314,6	---	---	773
<b>PORTUGAL</b>	<b>60</b>	<b>9.377</b>	<b>4.556,0</b>	<b>70</b>	<b>9.916</b>	<b>8.093</b>
Alentejo	36	550	345,0	57	526	124
Algarve	52	338	97,8	70	345	70
Azores	-	254	187,0	50	241	6
Centro	42	1.732	469,0	59	1.713	720
Lisboa-Valle del Tajo	82	3.305	1.806,6	89	3.310	2.517
Madeira	-	271	10,9	52	257	166
Norte	54	3.453	790,4	62	3.525	1.441
Multi-regionales	---	---	1.368,1	---	---	2.871
<b>Préstamos globales</b>	---	---	217,5	---	---	176
<b>REINO UNIDO</b>	<b>98</b>	<b>57.411</b>	<b>9.647,5</b>	<b>96</b>	<b>58.606</b>	<b>17.272</b>
East Anglia	99	2.059	157,3	96	2.123	712
East Midlands	94	4.019	328,7	96	2.123	842
Escocia	94	5.102	1.448,9	96	5.137	1.428
Irlanda del Norte	74	1.589	156,6	78	1.649	198
Noroeste	90	6.389	768,8	86	6.410	1.610
Norte	86	3.075	814,4	83	3.095	560
País de Gales	83	2.881	744,7	80	2.917	990
Sudeste	117	17.458	2.190,6	113	17.989	3.395
Sudoeste	94	4.667	536,1	93	4.827	398

*Análisis de las financiaciones del BEI en el sector de las infraestructura de transporte*

<b>REGIONES (Continuación)</b>	<b>PIB/ HAB. (3)</b>	<b>POBLA- CION (Miles) (1)</b>	<b>1989-1993 (Préstamos Individuales) (A)</b>	<b>PIB/ HAB. (4)</b>	<b>POBLA- CION (Miles) (2)</b>	<b>1994-1999 (Préstamos Individua- les). (B)</b>
West Midlands	89	5.219	499,5	89	5.306	1.040
Yorkshire-Humberside	88	4.952	633,8	87	5.030	909
Multi-regionales	---	---	1.368,1	---	---	2.969
<b>Préstamos globales</b>	---	---	217,5	---	---	2.675
<b>SUECIA</b>	---	---	---	<b>101</b>	<b>8.827</b>	<b>3.253</b>
Mellersta Norrland	---	---	---	102	395	54
Norra Mellansverige	---	---	---	99	864	31
Östra Mellansverige	---	---	---	92	1.501	85
Övre Norrland	---	---	---	98	527	146
Smaland Med Öarna	---	---	---	99	795	122
Stockholm	---	---	---	123	1.717	565
Sydsverige	---	---	---	93	1.262	919
Västsverige	---	---	---	97	1.766	410
Multi-regionales	---	---	---	---	---	762
<b>Préstamos globales</b>	---	---	---	---	---	156
<b>Otros (Art. 18)</b>	---	---	961,7	---	---	1.909
<b>TOTAL</b>	---	---	<b>70.484,1</b>	---	<b>373.135</b>	<b>133.074</b>

Nota: El cuadro presenta la distribución de los préstamos individuales por regiones (NUTS 1 o 2, según los países). Los préstamos individuales que afectan a varias regiones se han desglosado en la medida de lo posible.

\* Estimaciones de las poblaciones afectadas no recogidas en el total.

(1) Población de 1990.

(2) Población de 1995.

(3) Estimaciones EUROSTAT de 1991 del PIB por habitante expresado en poder adquisitivo standard (CE=100).

(4) Estimaciones EUROSTAT de 1995 del PIB por habitante expresado en poder adquisitivo standard (EUR 15 =100).

(A) Millones de ecus.

(B) Millones de euros.

FUENTE: BEI, Informes anuales 1993, 1998 y 1999.

**ANEXOIII.4.**

**Distribución de los préstamos individuales del BEI en España para proyectos de transporte terrestre. (Millones de euros).**

AÑO	DESCRIPCIÓN	IMPORTE	OBJETIVOS
1986	<b>Mejora de la red ferroviaria principal entre Madrid y Andalucía así como de la red regional andaluza.</b>	65,4	
	Mejora (220 kms.) de las principales conexiones ferroviarias con Francia por Irún y Port Bou.	58,2	
	<b>Ensanchamiento y acondicionamiento de 10 tramos (180 kms.) de la N IV entre Madrid y Andalucía.</b>	21,8	
	Ensanchamiento, construcción y acondicionamiento de 12 tramos (215 Kms.) de las carreteras nacionales I y II (Madrid-Burgos y Madrid-Zaragoza) y N620, facilitando las comunicaciones entre Francia y Portugal.	29,1	
1987	Mejora de 300 kms. de la línea férrea La Coruña-Port Bou.	41,8	
	Construcción de cuatro tramos de la autopista de Ugaldebieta (15,5 kms.) en la aglomeración de Bilbao.	29,0	
	<b>Ampliación y reforma de diez tramos (180 kms.) de la N IV (Madrid-Andalucía).</b>	10,9	
	Ampliación, construcción o reforma de doce tramos (215 kms.) de las carreteras nacionales I (Madrid-Burgos), II (Madrid-Zaragoza) y 620 (Burgos-Vilar Formoso).	10,9	
	<b>Reforma de varios tramos (265 km.) de los trayectos Sevilla-Granada-Baza, Jerez-Antequera y Guadix-Almería.</b>	36,3	
	<b>Construcción de un puente internacional de carretera sobre el Guadiana, con los correspondientes accesos; reformas en el trayecto Huelva-Sevilla (57 kms.).</b>	14,5	
	Centro de carga para el transporte por carretera en Ugarte, cerca de Bilbao.	14,5	
1988	Construcción de cuatro tramos en la autopista de Ugaldebieta (15,5 kms.) en la aglomeración de Bilbao.	21,6	
	Ensanchamiento y mejora de cinco tramos (54,1 kms.) de la carretera de Puente Las Pilas-Salinas (Aragón).	14,6	
	Mejora de los transporte urbanos en la aglomeración de Valencia: tramo de autopista de Liria con cruces a diferentes niveles; mejora de las líneas de ferrocarril (Valencia-Alboraya, Empalme-Seminario y Empalme-Paterna) y adquisición de material rodante.	21,9	

	Trabajos de mejora de carreteras y autopistas en las Islas Canarias (y ampliación de las instalaciones depuradoras de aguas residuales de las Palmas).	64,9	
1989	Construcción de 30 kms. de carreteras y acondicionamiento de 66 kms.de vías existentes en la C.A. de Madrid.	38,6	
	Acondicionamiento de 12 tramos de carreteras regionales (173 kms.) y de catorce tramos de carreteras rurales (249 kms.) en la C.A. de Castilla La Mancha.	18,8	
	<b>Trabajos viarios en los ejes Sevilla-Granada-Baza y La Carolina-Guadix-Almería (140 kms.).</b>	57,8	
	Mejora de los transportes urbanos en la aglomeración de Valencia: tramo de autopista de Liria con varios cruces, reforzamiento de las líneas ferroviarias (Valencia-Alboraya, Empalme-Seminario y Empalme-Paterna) y adquisición de material rodante.	9,1	
	Acondicionamiento de 201 kms. de la red viaria regional (y obras de saneamiento de agua potable en Pontevedra y de tratamiento de aguas residuales) en Lugo.	30,5	
1990	Mejora de la red ferroviaria en las zonas de Santander y Bilbao.	38,8	
	Mejora de la circulación en la aglomeración de Barcelona: varios tramos de carreteras y autopistas y túnel de peaje.	39,5	
1991	Modernización de enlaces ferroviarios interurbanos y mejora de las redes ferroviarias metropolitanas en Madrid, Barcelona y Valencia.	310,8	
	Mejora de la red ferroviaria en las zonas de Santander y Bilbao.	19,6	
	<b>Construcción de una nueva línea ferroviaria de alta velocidad entre Madrid y Sevilla.</b>	77,1	
	Mejora de la circulación en la aglomeración de Barcelona: diversos tramos de carreteras y autopistas y túnel de peaje.	39,2	
1992	<b>Construcción de una línea ferroviaria de alta velocidad entre Madrid y Sevilla.</b>	284,2	
	Tramo de autopista entre Castelldefels y Sitges al sur de Barcelona, con los correspondientes accesos.	46,3	
	Terminación del tramo Oeste de la vía del cinturón de Barcelona y su conexión con la autopista de Sitges.	45,6	
	<b>Acondicionamientos en unos 3.000 kms. de múltiples tramos de carreteras regionales (en las CC.AA. de Andalucía, Extremadura, Castilla-León y Murcia).</b>	332,1	

	Construcción de varios tramos de autovía en seis de los principales trayectos españoles (MOPT).	360,9	
	Construcción del eje viario Madrid-Valencia.	150,5	
	Construcción del desvío de autopista con sus correspondientes accesos en Barcelona.	80,0	
	Ampliación y modernización del metro, C.A. de Valencia.	72,2	
<b>1993</b>	Mejora de la red ferroviaria en las zonas de Santander y Bilbao.	18,0	
	<b>Construcción de una línea de ferrocarril de alta velocidad entre Madrid y Sevilla.</b>	416,2	
	Tramo de autopista entre Castelldefels y Sitges, al sur de Barcelona, con los correspondientes accesos.	50,5	
	Tramo Oeste del periférico de Barcelona y su conexión con la autopista de Sitges.	33,1	
	Mejora de la circulación viaria en la aglomeración de Madrid.	66,8	
	Mejora de la red de carreteras regionales (territorio histórico de Vizcaya, C.A. de Galicia, C.A. de Castilla y León, C.A. de Extremadura y C.A. de La Rioja).	218,5 (66,4 ED)	
	Construcción de siete tramos de autovía en los trayectos Madrid-Francia, Galicia-Francia y Madrid-Asturias.	158,7	
	Construcción de diez tramos de autovía en los trayectos Francia-Portugal y Madrid-Lisboa.	266,9	
	Terminación de 3.350 kms de autovía en el conjunto del territorio (MOPU).	361,0	
	Construcción, ampliación y modernización de líneas de metro en Bilbao, Valencia y Madrid.	212,6	
<b>1994</b>	<b>Mejora de la red de carreteras regionales y nacionales</b> (Territorio Histórico de Vizcaya, Territorio Histórico de Guipúzcoa, C.A. de las Islas Baleares, Generalitat de Cataluña, Junta de Andalucía, MOPTMA).	842,5 (353,8 ED)	
	Modernización de la red ferroviaria de cercanías en las zonas metropolitanas de Madrid, Barcelona y Valencia.	412,3 (137,4 ED)	
	Modernización de la infraestructura de las redes ferroviarias metropolitanas de Madrid, Barcelona y Valencia.	243,3 (80,7 ED)	
	Ampliación de la red ferroviaria urbana y adquisición de material rodante en la C.A. de Valencia.	44,3	
	Culminación de la línea circular nº6 del metro de Madrid.	44,0	

*Análisis de las financiaciones del BEI en el sector de las infraestructuras de transporte*

	Construcción de la primera fase del metro de Bilbao y adquisición de material rodante.	59,7	
<b>1995</b>	Modernización del material rodante y de las infraestructuras de la red ferroviaria de cercanías de las nueve ciudades más importantes	273,9	
	Mejora de las redes de carreteras regionales y nacionales (MOPTMA, C.A. de Galicia, Territorio Histórico de Guipúzcoa, Territorio Histórico de Vizcaya, Territorio histórico de Alava, Gestión de Infraestructuras, S.A.)	788,8 (469,7 RTE)	
	Ampliación de la red ferroviaria urbana de Valencia y adquisición de material rodante.	36,8	
	Construcción de la primera fase del metro de Bilbao y adquisición de material rodante.	61,5	
<b>1996</b>	Nuevos tramos de la red de autopistas (Galicia, Cantabria, siete tramos de los principales itinerarios -MOPTMA-).	418,0 (154,9 RTE)	
	Mejora de infraestructuras viarias (C.A. de Cataluña, C.A. de Madrid).	118,4	
	Ampliación de la red ferroviaria urbana de Valencia y adquisición de material rodante.	55,7	
	Ampliación del metro de Barcelona	94,2	
<b>1997</b>	Mejora de la red ferroviaria nacional y de las redes de cercanías y modernización del material rodante.	60,9	
	Mejora de 28 tramos de la red principal de carreteras (Ministerio de Fomento).	240,9	
	Primera fase de la construcción de una autovía entre León y Burgos.	36,1	
	Territorio histórico de Vizcaya: mejoras de la red de carreteras.	64,0	
	C.A. de Baleares: mejoras de la red regional de carreteras.	28,8	
	Remodelación del trazado de las vías del ferrocarril urbano de Oviedo.	12,0	
	Construcción y ampliación de la red de ferrocarril metropolitano de la aglomeración urbana de Madrid.	120,4	
<b>1998</b>	Construcción en Madrid de una nueva línea de ferrocarril de cercanías, adecuación de las principales líneas interurbanas y mejora de las redes de cercanías de Barcelona y Bilbao.	157,8	

*Análisis de las financiaciones del BEI en el sector de las infraestructura de transporte*

	Construcción de una línea de ferrocarril entre Madrid y Arganda del Rey.	57,6	
	Mejora de las carreteras nacionales.	237,2	
	Construcción de tres tramos de la red principal de carreteras (Territorio Histórico de Vizcaya).	60,0	
	Mejora de la red de carreteras regionales (Principado de Asturias, C.A. de Castilla La Mancha).	69,4	
	Construcción y ampliación del metro de Madrid.	137,6	
<b>1999</b>	Adecuación de la red ferroviaria nacional y de diversas redes de ferrocarriles de cercanías con modernización del material rodante.	84,1	
	Ampliación del metro de Madrid.	27,4	
	Adecuación de las redes ferroviarias de las aglomeraciones de valencia y Alicante.	12,0	
	Modernización de veintidós tramos de la red viaria nacional.	400,0	
	Construcción de tres túneles de carretera en la aglomeración de Bilbao.	40,0	
	Adecuación de las infraestructuras viarias regionales (C.A. de Castilla La Mancha).	38,5	
	Primera fase de la construcción de una autovía de doble calzada por dos carriles por calzada entre León y Burgos.	36,1	
	Adecuación de la red viaria en la región madrileña.	30,0	
	Mejora de la red viaria (y de las instalaciones de abastecimiento de agua potable y depuración de aguas residuales) en Extremadura.	48,1	
	Adecuación de la red viaria (y rehabilitación de edificios históricos) de Aragón.	36,1	
	Adecuación de la red viaria (y construcción de instalaciones para el abastecimiento de aguas) en Cataluña.	34,0	

\* ED: préstamos otorgados en el marco del Instrumento de Edimburgo.

\* RTE: Proyectos inscritos dentro de las redes transeuropeas prioritarias identificadas por el Consejo Europeo de Essen de 1994.

Desarrollo regional.

Infraestructuras comunitarias.

Medio ambiente.

FUENTE: BEI, Informes anuales 1986 a 1999.





## **CAPÍTULO IV**

### ***ANÁLISIS DE LA FINANCIACIONES DEL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL EN EL SECTOR DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE***

#### **IV.1. INTRODUCCIÓN**

El papel desempeñado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el ámbito del desarrollo de las regiones de los diversos Estados miembros que integran la UE ya fue destacado y comentado en el Capítulo II, destinado íntegramente al análisis y descripción de los elementos más emblemáticos que afectan a la Política Regional de la Comunidad, la cual la hemos adscrito dentro del conjunto de acciones que forman parte de otro ámbito de mayor envergadura: la Política Estructural y de Cohesión, según los términos establecidos en el citado capítulo. La responsabilidad depositada en el FEDER en este contexto, como ya se destacó, es un hecho poco cuestionable, si recordamos que la propia PRC surgió como tal en el mismo momento en que fue creada esta herramienta financiera, que asume por otra parte el mayor peso relativo en el conjunto de los FF.EE. por la cuantía de la ayuda administrada.

La entrada de España en la Comunidad vino a alterar significativamente el sistema de ayudas regionales establecido, dado que traía aparejado el derecho de recepción de las ayudas provenientes del FEDER. La importancia de esta nueva situación era reflejada así por el propio Ministerio de Economía y Hacienda:

“La adhesión de España a la CEE ha determinado que la política regional de nuestro país se tenga que adaptar a las directrices comunitarias, pero como contrapartida posibilita el acceso a una fuente financiera, como es el FEDER, de gran importancia y que, dada su naturaleza y la gestión que de la misma deben hacer tanto la Administración Central como las Autonómicas se ha convertido en un instrumento importante de la propia política regional española”.

Introducimos más a fondo en el conocimiento de la realidad del FEDER es el objetivo general del presente capítulo, para lo cual, a lo largo de los diversos apartados que lo configuran se va a realizar una exposición basada en diversos aspectos, relacionados fundamentalmente con sus intervenciones en España y en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Tras el epígrafe IV.2, en el que se exponen los **fundamentos legales sobre los que se erige la articulación del Fondo durante las etapas 1989-93 y 1994-99**, se pasa a abordar el **papel desempeñado por el FEDER en la consolidación de la RTE de transporte**. Si consideramos la cohesión económica y social de los territorios que abarca la UE como un referente fundamental de esta Tesis, no se puede omitir tal cuestión. Por esta razón, el epígrafe IV.3 se centra en las programaciones del Fondo, a escala comunitaria, en pro de la consolidación de dicha red.

Seguidamente, se contemplan las **actuaciones de la PRC en España a través de este instrumento, desde 1986** -primer año de la pertenencia española a la Comunidad- **hasta 1988**, años que constituyen el primer trienio de intervenciones, previo a la etapa de programación que comienza en 1989. Este asunto constituye el objeto del epígrafe IV.4. En particular, el estudio se centra en la estructura de los **pagos efectuados durante el citado período**, atendiendo a diversos conceptos, lo que nos permitirá conocer ciertos aspectos relativos a la utilización del Fondo durante sus primeras andaduras en España.

A continuación, mediante el epígrafe IV.5, la exposición se ciñe a los **pagos**

**del FEDER en las regiones españolas cubiertas por los Objetivos 1, 2 y 5b, a lo largo del período de programación de la PRC que transcurre entre 1989 y 1993**, fruto de la gran reforma de los FF.EE. que aconteció en 1988. Acto seguido, el epígrafe IV.6 se ocupa de la **etapa 1994-1999**, en la que se ejerce idéntico método al seguido en el caso de la etapa precedente.

Las actuaciones enmarcadas en las **líneas de intervención que distinguen los Marcos de Apoyo Comunitario en lo que respecta al transporte** -como es el eje *integración y articulación territorial*-, constituye el núcleo del análisis que se efectúa a lo largo del siguiente apartado del capítulo, esto es, el epígrafe IV.7, en el que se hace particularmente referencia a las intervenciones, en dicho eje, en **Andalucía**. En especial, la información se dirige a abundar en el eje mencionado más arriba, y más concretamente en las intervenciones en **infraestructuras de carreteras y ferrocarriles**. A este respecto, hay que tener presente la especial importancia que para el desarrollo de la región revisten las actuaciones en el citado ámbito, como diagnostica el PDR 1994/1999, donde se afirma:

“La importancia de la dotación de infraestructuras de transportes en el desarrollo regional resulta esencial ya que además de articular el territorio, las redes de transporte facilitan el desarrollo equilibrado de los intercambios y disminuyen las desventajas de las localizaciones periféricas, posibilitando, además, la difusión de la tecnología y de las innovaciones”<sup>1</sup>.

Lo anterior cobra -si cabe- más interés, si se tiene en cuenta que Andalucía presenta un grado de accesibilidad relativa baja, lo que, en definitiva, justifica sobradamente la mayor atención del FEDER hacia las infraestructuras de transporte. Precisamente, en esta cuestión se insiste a lo largo del desarrollo del epígrafe IV.8,

---

<sup>1</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Plan de Desarrollo Regional de España 1994-1999. Regiones incluidas en el objetivo nº1 de los Fondos Estructurales*, Madrid, 1994, Tomo I, pág. 27.

mediante el cual se realiza una **valoración de las intervenciones del Fondo en la región**, en el ámbito citado. Para concluir, el epígrafe IV.9 recoge las **conclusiones** más significativas obtenidas a lo largo del capítulo.

## **IV.2. LA REGULACIÓN DEL FEDER EN LAS ETAPAS DE PROGRAMACIÓN 1989/1993 Y 1994/1999**

Aunque en el capítulo II se hizo un recorrido a lo largo de la vida del FEDER, remontándose el estudio al momento de su creación y destacando las circunstancias más relevantes que han ido marcando la evolución del mismo, ello no debe impedirnos abundar en las normas que han marcado su funcionamiento durante los períodos de programación que son objeto de estudio en el presente capítulo: 1989/1993 y 1994/1999. Ello nos lleva a analizar, fundamentalmente, el contenido de los Reglamentos reguladores del FEDER a lo largo de cada una de las etapas señaladas: el Reglamento (CEE) nº 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988 y el Reglamento (CEE) nº 2083/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993<sup>2</sup>.

La rectificación de los principales desequilibrios existentes en la Comunidad constituye la principal razón de este Fondo, que no es otra cosa que decir que está destinado a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas. Esta función tan

---

<sup>2</sup> DOCE L 374/15, de 31/12/88 y DOCE L 193/35, de 31/7/93, respectivamente.

Para el nuevo período de política estructural iniciado en el año 2000, el FEDER cuenta con un Reglamento renovado que la UE ha tratado de adaptar a las nuevas circunstancias de la realidad regional comunitaria y que constituye el soporte que ha de dirigir el comportamiento del Fondo hasta el año 2006. Se trata del Reglamento (CE) nº 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, que deroga el Reglamento (CEE) nº 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988 (modificado mediante el Reglamento (CEE) nº 2083/93), por el que se aprobaron disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88 en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

genérica, y a la vez ambiciosa, está recogida explícitamente en el artículo 160 (antiguo artículo 130 C) de la versión consolidada del TCCE, que indica tajantemente:

*El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive.*

El Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988<sup>3</sup>, que ofrece el marco general por el que se rige el funcionamiento de los FF.EE. durante el período 1989/93, expresa en su noveno *considerando* que el FEDER constituye el instrumento primordial para el logro del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Ahí se plasma con nitidez la importancia que le otorga el Consejo, elevándolo a la categoría de “principal”, lo que no es otra cosa que admitir que se trata de un instrumento privilegiado de política estructural.

El artículo 3 del citado Reglamento especifica cuáles son las funciones generales del Fondo: fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (“objetivo nº 1”); reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial (“objetivo nº 2”); fomentar el desarrollo de las zonas rurales (“objetivo nº 5b”). Los citados objetivos genéricos atribuidos al FEDER, permanecen prácticamente inalterados en el Reglamento Marco de 1993<sup>4</sup>. Ambos Reglamentos concretan los anteriores cometidos tan genéricos, asignándole al FEDER las funciones de apoyar:

---

<sup>3</sup> Relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (Reglamento Marco).

<sup>4</sup> Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993.

- a) las inversiones productivas;
- b) la creación o la modernización de **infraestructuras que contribuyan al desarrollo o a la reconversión de las regiones** correspondientes;
- c) las actuaciones que persigan el desarrollo del potencial endógeno de las regiones correspondientes;

Por último, el Reglamento Marco de 1993 añade un nuevo cometido<sup>5</sup>:

- d) apoyo a las inversiones de naturaleza educativa y sanitaria de las regiones del Objetivo nº1.

En definitiva, lo que persigue la estrategia del FEDER, mediante los citados objetivos generales que tiene asignados en el marco del desarrollo regional, es el logro del fin último de dicho instrumento, esto es, el de contribuir a *promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad (...) y (...) a reforzar su cohesión económica y social*, tal como reza el artículo 158 (antiguo artículo 130 A) de la versión consolidada del TCCE. Todo ello, respetando los principios y objetivos de desarrollo sostenible, en consonancia con el programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenido recogido en la Resolución del Consejo de 1 de febrero de 1993<sup>6</sup>. De cara al logro de esos importantes fines, el Fondo está llamado a participar en la financiación de muy diversas medidas -a lo largo de las etapas cubiertas por las fases de programación estudiadas-, que definen su ámbito de aplicación, y que aparecen explicitadas en el artículo 1 de los Reglamentos 4254/88 y 2083/93. Dichas medidas, para el conjunto de los dos períodos, son las siguientes:

- a) Inversiones productivas que promuevan la creación de puestos de trabajo

---

<sup>5</sup> Tanto el Reglamento 2052/88 como el 2081/93, modificativo del anterior, especifican que el FEDER también está llamado a contribuir a la financiación de estudios o planes piloto relacionados con el desarrollo regional en el contexto comunitario, sobre todo cuando se trata de las regiones transfronterizas de los Estados miembros.

<sup>6</sup> DOCE C 138, de 17/5/1993.

sostenibles.

**b) Inversiones en la siguiente tipología de infraestructuras:**

- En las **regiones cubiertas por el objetivo nº1**, las que contribuyan al crecimiento del potencial económico, al desarrollo y al ajuste estructural de las mismas<sup>7</sup>. El Reglamento del FEDER de 1993 incluye en este punto las **infraestructuras** que contribuyan a la creación y al **desarrollo de las redes transeuropeas en los sectores del transporte**, las telecomunicaciones y la energía.

- En las regiones o zonas cubiertas por el objetivo nº2, las infraestructuras conducentes a la ordenación de zonas industriales en declive, inclusive las comunidades urbanas, así como aquellas que condicionen la creación o el desarrollo de actividades económicas.

- En las zonas cubiertas por el objetivo nº5b, las infraestructuras relacionadas directamente con actividades económicas generadoras de empleo no agrícola, incluidas las conexiones en infraestructuras de comunicación y otras que condicionen el desarrollo de éstas actividades.

**c) Desarrollo del potencial endógeno de las regiones mediante medidas de fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas<sup>8</sup>.**

El Reglamento regulador del FEDER del año 1988 expone, a lo largo de los puntos *d, e y f* una serie de ámbitos de intervención que coinciden con los plasmados, respectivamente, en los puntos *g, h y f* del Reglamento de 1993. El contenido de aquéllos es el siguiente:

---

<sup>7</sup> En el Reglamento del FEDER de 1988 se matiza lo siguiente: “en las zonas en que se demuestre su necesidad, se podrán financiar determinados equipamientos que contribuyan a su ajuste, particularmente en lo que se refiere a los equipamientos sanitarios y educativos”.

<sup>8</sup> Ayudas a los servicios a las empresas; financiación de transferencias de tecnología; mejora del acceso de las empresas al mercado de capitales; ayudas directas a la inversión, en caso de ausencia de un régimen de ayudas; y construcción de infraestructuras de reducidas dimensiones.



**d)** Actuaciones previstas en concepto de desarrollo regional a escala comunitaria, particularmente en el caso de regiones fronterizas de los Estados miembros, de acuerdo con el último párrafo del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 2052/88 <sup>9</sup>.

**e)** Medidas preparatorias, de acompañamiento (apreciación y seguimiento) y de evaluación, hasta el límite de un 0,5 por 100 de la dotación anual del FEDER;

**f)** Inversiones productivas y en infraestructuras dirigidas a proteger el medio ambiente (el Reglamento de 1993 añade: “según los principios del desarrollo sostenido”), cuando estén vinculadas al desarrollo regional.

Por su parte, el Reglamento 2083/93 agrega como ámbitos de intervención:

**d)** En las zonas del objetivo nº1, inversiones en el sector de la educación y la sanidad que contribuyan a su ajuste estructural.

**e)** Acciones que coadyuven al desarrollo regional en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico, a excepción de las medidas ligadas al funcionamiento del mercado laboral y el desarrollo de los recursos humanos.

De lo expuesto se deduce que, aunque el ámbito de intervención del FEDER resulta extraordinariamente amplio, todas las medidas o actuaciones consideradas en el contexto de su comparecencia persiguen el objetivo último de promover el desarrollo de las regiones menos favorecidas, desarrollo que favorezca el avance en el proceso de convergencia regional, lo que a su vez permita una mayor cohesión económica y social entre los diversos espacios comunitarios.

Los objetivos planteados, trasladados al caso de las regiones españolas, deben permitir un acercamiento de los niveles de empleo y renta de las menos desarrolladas a los existentes en las más prósperas, en términos nacionales y comunitarios. En el

---

<sup>9</sup> Dicho párrafo contempla el siguiente imperativo: “El FEDER contribuirá, además, a apoyar estudios o experiencias piloto relativas al desarrollo regional a nivel comunitario, en especial cuando se trate de las regiones fronterizas de los Estados miembros”.

caso particular de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se encuentra ocupando los últimos puestos por los citados conceptos y en ambos contextos, el FEDER debe contribuir al recorte de las distancias que la alejan de las regiones más desarrolladas.

### **IV.3. LA CONTRIBUCIÓN DEL FEDER AL DESARROLLO DE LA RED TRANSEUROPEA DE TRANSPORTE**

Los recursos provenientes del FEDER, al igual que los procedentes de otros mecanismos financieros -fundamentalmente los préstamos del BEI y las subvenciones del Fondo de Cohesión-<sup>10</sup> constituyen una fuente de financiación de la Comunidad para la construcción, ampliación y mejora de la RTE-T.

El punto b del artículo 1 del Reglamento 2083/93 (regulador del FEDER durante la etapa 1994-99), insta al Fondo a participar en los proyectos integrados en actuaciones de la citada naturaleza, al indicar, cuando habla de su ámbito de intervención, que participará en inversiones en infraestructura *que contribuyan al crecimiento del potencial económico, al desarrollo y al ajuste estructural de las regiones, incluidas, en su caso, las que contribuyan al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en los sectores del transporte, de las telecomunicaciones y de la energía*. Visto desde esta óptica, las intervenciones del FEDER en el diseño de las RTE-T se tornan en una herramienta para la consecución del *desarrollo y el ajuste estructural de las regiones*, lo que viene a ser el núcleo de la cohesión económica y social. En el **cuadro IV.1** aparecen los importes correspondientes a la programación del Fondo -para el período 1994-99-, en las diversas actuaciones en materia de RTE-T, detallándose la información por países afectados.

---

<sup>10</sup> Recordamos que para la financiación de las RTE-T, a los instrumentos destacados hay que agregar las garantías de crédito del Fondo Europeo de Inversiones y los recursos procedentes de la Línea Presupuestaria para las Redes Transeuropeas.

**CUADRO IV.1.**

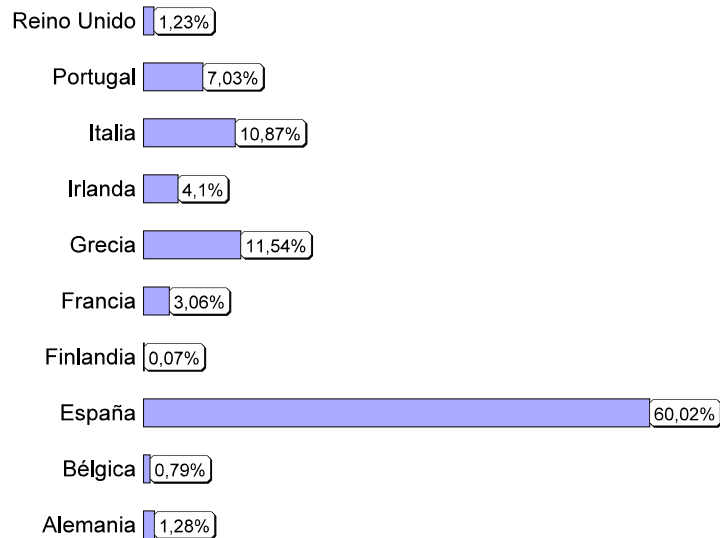
**Programaciones del FEDER para la RTE-T ( 1994-1999). (Millones de euros).**

	Carreteras	Ferrocarriles	Puertos	Aeropuertos	TOTAL
ALEMANIA	129,0				<b>129,0</b>
BÉLGICA	61,0	5,3		13,0	<b>79,3</b>
ESPAÑA	5.051,3	526,8	295,6	173,0	<b>6.046,7</b>
FINLANDIA	5,8	1,6			<b>7,4</b>
FRANCIA	196,0	5,0	50,0	57,0	<b>308,0</b>
GRECIA	907,0	215,0	40,0	1,2	<b>1.163,2</b>
IRLANDA	316,7	49,0		47,8	<b>413,5</b>
ITALIA	249,0	791,0		55,0	<b>1.095,0</b>
PORTUGAL	213,0	426,8	68,4		<b>708,2</b>
REINO UNIDO	40,8	61,8	17,0	4,2	<b>123,8</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7.169,6</b>	<b>2.082,3</b>	<b>471,0</b>	<b>351,2</b>	<b>10.074,1</b>

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: Document de travail des services de la Commission, *Rapport Annuel RTE 1999* - ANNEXES. SEC (2000) 1113, Bruxelles, 22/9/2000.

Atendiendo a los **países beneficiarios** (véase el **gráfico IV.1**), puede verse que las financiaciones del FEDER en términos absolutos, en concepto de RTE-T, se han dirigido fundamentalmente a España, como lo prueba el dato de que el 60 por 100 de la programación total ha sido destinada a este país. A distancia, se han situado Grecia e Italia, países a los que ha correspondido el 11,5 y el 10,8 por 100 de la programación, respectivamente. Tras éstos, aparece Portugal, absorbiendo el 7 por 100; a Irlanda y Francia les han correspondido porcentajes inferiores: respectivamente, el 4,1 y el 3 por 100. Los Estados miembros menos favorecidos han sido Alemania, Reino Unido, Bélgica y Finlandia, cuyas participaciones en el total han oscilado entre el 1,28 por 100 del primero y el exiguo 0,07 por 100 del último.

**GRÁFICO IV.1. Distribución porcentual de las programaciones del FEDER en la RTE-T. Período 1994-1999. Detalle por países.**



FUENTE: COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: Document de travail des services de la Commission, *Rapport Annuel RTE 1999 - ANNEXES*. SEC (2000) 1113, Bruxelles, 22/9/2000.

Si se relacionan las financiaciones asignadas a cada país con su superficie, las cifras resultantes son las que aparecen en la última columna del **cuadro IV.2**. El resultado, como era de esperar, es que los cuatro Estados “de la cohesión” son los que obtienen unas cantidades más elevadas por km<sup>2</sup>, lo que está en línea con el cometido de la RTE-T de acelerar la cohesión económica y social. En efecto, España, Grecia, Portugal e Irlanda aventajan al resto de países por el concepto indicado, como lo prueba el ratio entre las asignaciones del FEDER y la extensión superficial (**gráfico IV.2**).

Respecto a la distribución de las programaciones entre los **modos de transporte** que integran el esquema de las RTE (véase el **gráfico IV.3**), el FEDER se ha dirigido fundamentalmente a las carreteras, aglutinando más del 70 por 100 del total; tras éstas, las asignaciones del Fondo han recaído sobre los ferrocarriles,

correspondiéndoles casi el 21 por 100 de la dotación del período 1994-1999. A gran distancia se han ubicado los puertos y aeropuertos, modos que han representado participaciones marginales (el 4,67 y el 3,49 por 100, respectivamente) en relación a los anteriores. La preponderancia del transporte terrestre en la distribución de las asignaciones del FEDER en la RTE-T, se encuentra claramente en consonancia con la estructura que ofrece el reparto de las programaciones de los MAC dentro del eje *integración y articulación territorial*, en la que, como se tendrá ocasión de comprobar en posteriores apartados de este capítulo, los modos de transporte terrestre se sitúan en primer lugar por la mayor cuantía de las financiaciones asignadas.

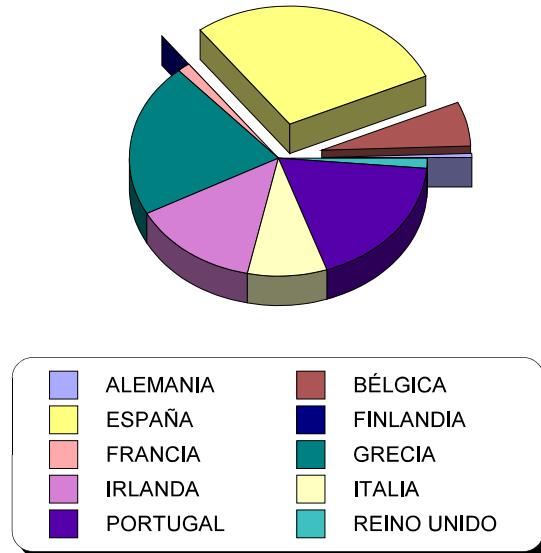
#### **CUADRO IV.2.**

#### **Programaciones del FEDER para la RTE-T atendiendo a la superficie de los Estados beneficiarios (período 1994-1999). (Millones de euros).**

	<b>Programación (Millones de euros)</b>	<b>Superficie (miles de Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Euros / Km<sup>2</sup></b>
ALEMANIA	129,0	357	<b>361,3</b>
BÉLGICA	79,3	31	<b>2.558,1</b>
ESPAÑA	6.046,7	505	<b>11.973,7</b>
FINLANDIA	7,4	337	<b>22,0</b>
FRANCIA	308,0	544	<b>566,2</b>
GRECIA	1.163,2	132	<b>8.812,1</b>
IRLANDA	413,5	70	<b>5.907,1</b>
ITALIA	1.095,0	301	<b>3.637,9</b>
PORTUGAL	708,2	92	<b>7.697,8</b>
REINO UNIDO	123,8	244	<b>507,4</b>

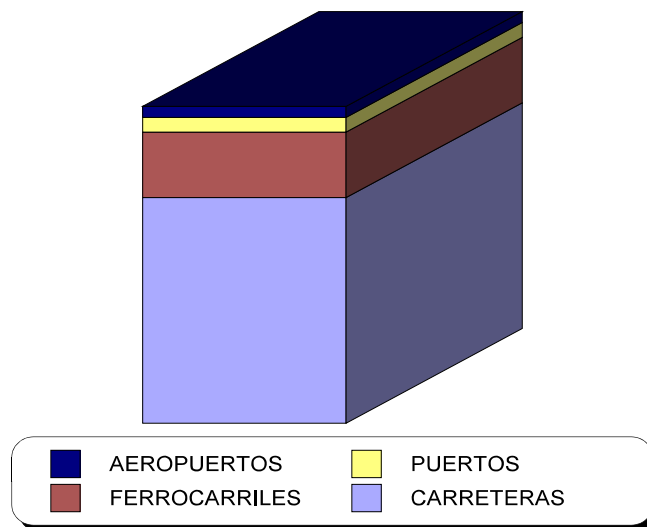
FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: Document de travail des services de la Commission, *Rapport Annuel RTE 1999 - ANNEXES*. SEC (2000) 1113, Bruxelles, 22/9/2000. EUROSTAT.

**GRÁFICO IV.2. Programaciones del FEDER para la RTE-T atendiendo a la superficie de los Estados beneficiarios. Período 1994-1999.**



FUENTE: COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: Document de travail des services de la Commission, *Rapport Annuel RTE 1999 - ANNEXES. SEC (2000) 1113*, Bruxelles, 22/9/2000. EUROSTAT.

**GRÁFICO. IV.3. Distribución de las programaciones del FEDER en la RTE-T por modos de transporte. Período 1994-1999.**



FUENTE: COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: Document de travail des services de la Commission, *Rapport Annuel RTE 1999 - ANNEXES. SEC (2000) 1113*, Bruxelles, 22/9/2000.

Para Andalucía, la contribución del Fondo a la construcción y consolidación de las redes de carreteras y ferrocarriles ostenta una especial importancia, dados los menores niveles relativos de articulación y accesibilidad de que adolece la región en el contexto de la Europa de las Regiones, y máxime si tenemos en cuenta que uno de los proyectos prioritarios de Essen, como hemos dejado claro en diversas ocasiones, afecta de forma directa al territorio regional.

#### **IV.4. LOS PRIMEROS PASOS DEL FEDER EN ESPAÑA: LOS PAGOS DEL FONDO EN LOS AÑOS OCHENTA**

A lo largo de las próximas páginas se van a exponer las actuaciones más significativas del FEDER en los primeros años de pertenencia de España al esquema integrado comunitario. Con ello pretendemos analizar sus intervenciones en los últimos años del decenio de 1980, a excepción de 1989, por ser éste el primero del período de programación que cubre los años 1989 a 1993, fruto de la gran reforma de los FF.EE. operada en 1988, y que será tratado en los epígrafes subsiguientes.

En particular, nos vamos a centrar en la distribución de los PAGOS<sup>11</sup> del Fondo por **Comunidades Autónomas**, por **centros inversores** y por **ejes de actuación**, a lo largo de los ejercicios 1986, 1987 y 1988, años que se corresponden con su primera andadura en España. Esta exposición sobre la distribución de los pagos a nivel regional, sectorial e institucional, nos va a permitir aproximarnos a la realidad del comportamiento del instrumento estudiado durante los años que abarcaron sus primeras intervenciones en España. En esos años, la base jurídica del

---

<sup>11</sup> El montante de los recursos financieros recibidos de la UE con cargo al FEDER depende de los *compromisos* de gasto asumidos por la Comunidad y de los ingresos recibidos en concepto de liquidación *-pagos-* de los citados compromisos de gasto.

FEDER venía dada por el Reglamento de 1984<sup>12</sup> -modificativo del creador de este instrumento financiero, esto es, el Reglamento (CEE) n°724/75, como es sabido-, el cual regulaba las diversas acciones concernientes al mismo (véase el **recuadro IV.1**).

En cuanto a los importes satisfechos a España por el FEDER, en primer lugar el **cuadro IV.3** nos ofrece la cuantía de los pagos distribuida **por regiones**. Como se refleja, las que absorbieron mayor proporción de pagos en términos absolutos a lo largo de los años 1986 a 1988 fueron, por este orden, Andalucía (que aglutinó la tercera parte de los pagos realizados en el trienio), Castilla La Mancha (a la que correspondió el 16 por 100 de los mismos) y Castilla y León (con el 13 por 100). Las citadas regiones fueron secundadas por otras de similar condición, esto es, menos desarrolladas: Extremadura (7,8 por 100), Galicia (7,3 por 100) y Asturias (5,4 por 100). Las comunidades que ocupaban los primeros puestos por sus mayores niveles de riqueza (como Madrid y Cataluña), resultaron ser también las menos beneficiadas en términos absolutos por los pagos del período, o incluso no recibieron pagos -caso de Navarra y País Vasco- (véase el **gráfico IV.4**).

Por otra parte, no resulta muy significativo el análisis del reparto regional de los pagos si no atendemos a la población beneficiaria. De manera que para tener una idea más realista de la medida en que las regiones fueron beneficiadas por la corriente de pagos, hay que recurrir a observar la distribución por habitante, información que también nos ofrece el **cuadro IV.3**, complementado con el **gráfico IV.5**. De acuerdo con los datos, Castilla La Mancha se erigió como la más favorecida, seguida de Extremadura, Andalucía, Castilla y León y Asturias.

---

<sup>12</sup> Reglamento (CEE) n°1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984.



**RECUADRO IV.1.**  
**Acciones objeto de cofinanciación por el FEDER**

Atendiendo al Reglamento del año 1984 sobre el funcionamiento del FEDER, podían cofinanciarse con este instrumento las siguientes acciones:

- *Programas Comunitarios*, propuestos por la Comisión y establecidos mediante decisión del Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo. Constituyen una serie de acciones coherentes plurianuales, asociadas al cumplimiento de objetivos comunitarios. En principio, afectan al territorio de varios Estados miembros. Es en este apartado dónde hay que incluir los programas STAR y VALOREN.

- *Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC)*, establecidos a iniciativa de los Estados miembros y conceptuados por la Comisión a tenor de su coherencia con los programas de desarrollo regional y de su alcance en el logro de los objetivos comunitarios, fundamentalmente en el campo del desarrollo regional. Definidos como un conjunto de acciones coherentes plurianuales ajustadas a los objetivos nacionales e impulsoras de la realización de objetivos y políticas comunitarias, pueden afectar a una parte de una región, o a una o varias regiones, en un Estado miembro o en más de uno.

- *Operaciones Integradas de Desarrollo (OID)*, concentradas en zonas geográficas con graves problemas a causa de un bajo grado de desarrollo. En su financiación participa más de un Fondo Estructural.

- *Proyectos* de infraestructura o de actividades industriales, artesanales y de servicios, adscritas en el ámbito de programas de desarrollo regional y establecidas dentro de los límites de las zonas de ayuda especificadas por el Estados Miembros de acuerdo con la aplicación de sus regímenes de ayuda con finalidad regional.

- *Estudios* estrechamente ligados a las operaciones del FEDER.

- *Acciones* de promoción del potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

Efectivamente, la comunidad andaluza, que se alzaba como la principal beneficiaria del Fondo en el período estudiado en términos absolutos -ya que las actuaciones cofinanciadas en esta región implicaron el 34 por 100 del total de pagos realizados, que ascendió a 158.332,1 millones de pesetas-, fue superada por otras dos regiones si el análisis se efectúa relacionando el reparto de las ayudas con la

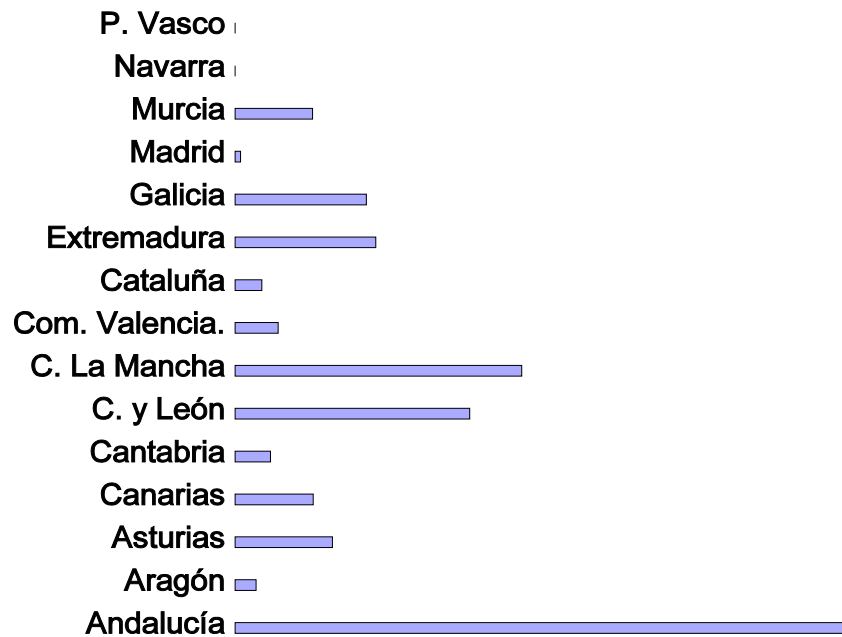
población media de los años 1986 a 1988. Tienen en común las citadas regiones el hecho de ocupar los puestos más bajos en cuanto a nivel de producción. Por su parte, las comunidades más avanzadas en términos de producción fueron las menos favorecidas por los pagos per cápita, como era de esperar.

**CUADRO IV.3.**  
**Pagos del FEDER a España por regiones en el periodo 1986-1988.**

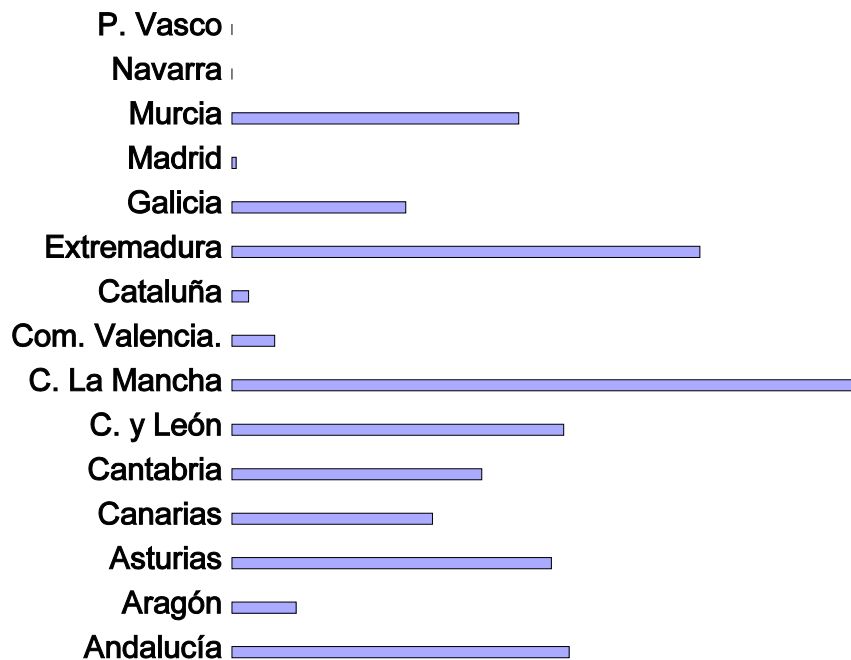
REGIONES	POBLACIÓN MEDIA 1986-1988	PAGOS (Millones de pesetas)	% sobre total pagos	PAGOS / HABITANTE (Pesetas)
ANDALUCÍA	6.793.133	53.872,4	34,0	7.930,4
ARAGÓN	1.220.300	1.840,0	1,2	1.507,8
ASTURIAS	1.134.967	8.527,1	5,4	7.513,1
CANARIAS	1.452.500	6.847,3	4,3	4.714,1
CANTABRIA	526.000	3.090,0	2,0	5.874,5
CASTILLA Y LEÓN	2.634.533	20.551,2	13,0	7.800,7
CASTILLA LA MANCHA	1.706.733	25.107,8	15,9	14.711,0
COMUNIDAD VALENCIANA	3.758.167	3.776,7	2,4	1.004,9
CATALUÑA	5.979.267	2.334,8	1,5	390,5
EXTREMADURA	1.120.400	12.329,1	7,8	11.004,2
GALICIA	2.816.000	11.505,8	7,3	4.085,9
MADRID	4.810.133	467,2	0,3	97,1
MURCIA	1.005.767	6.784,5	4,3	6.745,6
NAVARRA	519.567	0,0	0,0	0,0
PAÍS VASCO	2.121.033	0,0	0,0	0,0
MULTIRREGIONALES	-----	1.288,2	0,81	-----
<b>TOTAL</b>	<b>37.598.500</b>	<b>158.322,1</b>	<b>100,0</b>	<b>4.210,9</b>

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política regional en 1989* y EUROSTAT.

**GRÁFICO IV.4. Distribución regional de los pagos del FEDER (1986-1988).**



**GRÁFICO IV.5. Distribución regional de los pagos del FEDER por habitante (años 1986-1988).**



FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política regional en 1989.*

Esta distribución de los pagos del FEDER, según lo que hemos podido observar, está en relación con lo que es esperable de un instrumento financiero que tiene por misión prioritaria fomentar el desarrollo de las economías más débiles, contexto en el que hay que adscribir a Andalucía. Por lo tanto, en los primeros años de recepción del Fondo por parte española, se advierte un funcionamiento del mismo guiado por criterios de equidad.

Continuemos abundando en el análisis de la ayuda pagada por el FEDER en esta primera etapa, ciñéndonos ahora a los pagos efectuados por **centros inversores**, lo que queda reflejado en el **cuadro IV.4** y en el **gráfico IV.6**.

Atendiendo a la distribución de los pagos por agentes inversores, los Departamentos Ministeriales de la Administración Central desarrollaron actuaciones que representaron un 68,6 por 100 del total del conjunto del período, esto es, más de las dos terceras partes de los pagos totales; le siguieron las Comunidades Autónomas, cuyas actuaciones superaron tímidamente el 18 por 100 del total pagado; en tercer lugar se situaron las empresas públicas, que gestionaron alrededor del 10 por 100 del importe total satisfecho; y en último lugar, las empresas privadas, a las que correspondió tan sólo el 0,2 por 100, una participación claramente parca<sup>13</sup>. De estos datos se deduce que, en materia de pagos, el papel de las CC.AA. en la gestión del Fondo quedaba ensombrecida por la Administración Central en el trienio estudiado. Esta circunstancia es el reflejo del marcado carácter *nacional* que configuraba al FEDER en esos años, frente a la naturaleza *regional* que debía caracterizarle, y en su aplicación en España no evadía esa tónica general.

---

<sup>13</sup> Hay que destacar que no fue hasta el año 1989 cuando las CC.AA. comenzaron a asumir una importante responsabilidad en la administración de los pagos. De hecho, en el citado año la parte correspondiente a las CC.AA. llegó a representar un 43 por 100 del total. Por otra parte, conviene señalar que las Corporaciones Locales no fueron objeto de pagos hasta el año 1989. En efecto, dicho año constituyó el primero en que se efectuaron pagos correspondientes a actuaciones de las susodichas con financiación del FEDER.

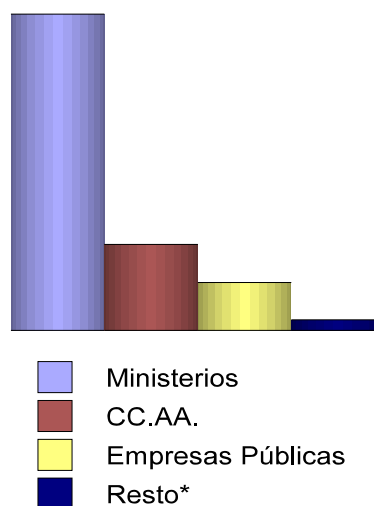
**CUADRO IV.4.**  
**Pagos del FEDER a España distribuidos por centros inversores (1986-1988).**  
**(Millones de pesetas).**

<b>CENTROS INVERSORES</b>	<b>PAGOS</b>	<b>% SOBRE TOTAL PAGOS</b>
MINISTERIOS	108.655,1	68,6
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	29.535,2	18,6
EMPRESAS PUBLICAS	16.471,0	10,4
EMPRESAS PRIVADAS	264,8	0,2
CORPORACIONES LOCALES	0,0	0,0
VARIOS*	3.406,0	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>158.332,1</b>	<b>100,0</b>

\* La fila “varios” engloba los pagos no asignados entre los diversos agentes inversores.

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política regional en 1989.*

**GRÁFICO IV.6. Distribución de los pagos del FEDER a España por centros inversores (1986-1988).**



(\*) Empresas privadas / varios.

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política regional en 1989.*

Si nos remitimos a los **ejes de actuación**, tanto el **cuadro IV.5** como el **gráfico IV.7** ofrecen información sobre los pagos distribuidos por este concepto. La mayor parte (el 71 por 100) se concentró en las inversiones correspondientes a las actuaciones incluidas en el eje de *articulación e integración*; le secundaron los pagos referidos a compromisos de cofinanciación para actuaciones en materia de *infraestructuras de apoyo a las actividades económicas*, que concentraron más de una cuarta parte; por último, el eje *industria, artesanía y servicios a las empresas* no fue objeto de pagos en el trienio considerado.

**CUADRO IV.5.**  
**Pagos del FEDER a España por grandes ejes de actuación (1986-1988).**  
**(Millones de pesetas).**

EJES DE ACTUACIÓN	PAGOS	% SOBRE TOTAL PAGOS
<i>Integración y articulación territorial</i>	112.280,2	70,9
<i>Industria, artesanía y servicios a las empresas</i>	0,0	0,0
<i>Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas</i>	43.007,2	27,2
Varios	3.044,7	1,9
<b>TOTAL</b>	<b>158.332,1</b>	<b>100,0</b>

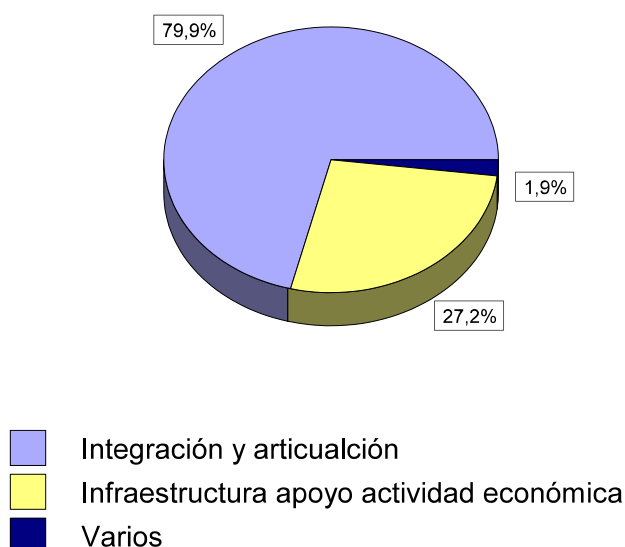
FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política regional en 1989.*

#### **IV.5. LOS PAGOS DEL FEDER A ESPAÑA DURANTE EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 1989 -1993**

Es objeto del presente apartado abundar en la distribución de las ayudas del Fondo a lo largo de período 1989-93, lo que nos va a facilitar acercarnos a la realidad del comportamiento de este instrumento en su aplicación en España -y especialmente en Andalucía- en la etapa señalada. Para lograr tal objetivo nos basaremos en la serie

de publicaciones anuales del Ministerio de Economía y Hacienda, *La planificación regional y sus instrumentos*<sup>14</sup>.

**GRÁFICO IV.7. Distribución porcentual de los pagos del FEDER por ejes de actuación (1986-1988).**



FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política regional en 1989*.

Una primera aproximación al comportamiento del Fondo durante la etapa 1989-93 nos llega de la mano del **cuadro IV.6**, ilustrado mediante el **gráfico IV.8**. En dicho cuadro se ofrece la distribución, entre los **objetivos de política regional** cofinanciables con el FEDER, de los importes pagados con cargo a este instrumento.

---

<sup>14</sup> Estos informes, para los tres primeros años estudiados, llevan por título: *Política regional en 1989*, ya citado en el anterior apartado de este capítulo, *Política regional en 1990* y *Política regional en 1991*. Desde 1992 y hasta 1994, la publicación se denomina *La planificación regional y sus instrumentos*. A partir de 1995, estos informes anuales han visto su título ligeramente alterado al denominarse *La programación regional y sus instrumentos*. Hasta el año 1998 los informes fueron elaborados por el Ministerio de Economía y Hacienda, mientras que desde 1999 en adelante es el Ministerio de Hacienda quien asume la competencia en este tema.

Resulta flagrante la preponderancia del objetivo de “desarrollar las regiones más atrasadas” -como reza el Reglamento Marco de 1988- entre los perseguidos por el flujo de ayudas. La prueba radica en que para la totalidad del período, algo más de dos tercios de los pagos se dirigió a cubrir el Objetivo nº1. Frente a éste, los Objetivos 2 y 5b superaron levemente el 15 por 100 de los pagos, a lo que hay que añadir algo más del 16 por 100 correspondiente a los objetivos no regionalizables. A la luz de estos datos, las regiones menos desarrolladas -entre las que cabe considerar a la región andaluza-, resultaron ser, por lo tanto, las beneficiadas en mayor medida por los flujos de pagos en la etapa considerada. No en vano, la legislación de 1988 establecía la posibilidad de beneficiar a este conjunto de regiones hasta con el 80 por 100 de los recursos del FEDER.

**CUADRO IV.6.**  
**Pagos del FEDER a España por objetivos de política regional (1989-1993)**  
**(Millones de pesetas)**

AÑOS	OBJETIVO 1	OBJETIVOS 2 Y 5B	VARIAS REGIONES	TOTAL
1989	79.456,36	17.441,08	18.736,43	<b>115.657,00</b>
1990	114.366,79	23.461,27	356,90	<b>138.184,96</b>
1991	173.671,11	37.692,60	71.891,00	<b>283.254,70</b>
1992	229.780,55	39.735,27	43.855,50	<b>313.371,32</b>
1993	179.455,78	52.189,90	48.343,13	<b>279.988,81</b>
<b>TOTAL</b>	<b>776.731,58</b>	<b>170.522,11</b>	<b>183.182,96</b>	<b>1.130.456,79</b>

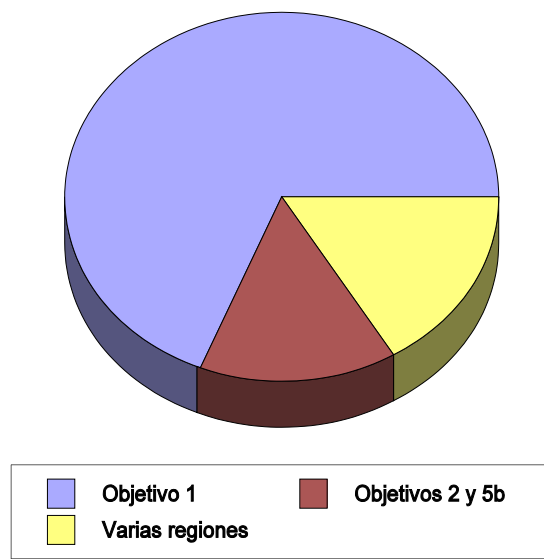
FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política Regional*, Informes anuales 1989, 1990 y 1991. *La Planificación regional y sus instrumentos*, Informes anuales 1992 y 1993.

Información detallada sobre la distribución de los pagos entre las **Comunidades Autónomas**, durante la etapa 1989/93, es la contenida en el **anexo IV.1**. No solamente en la totalidad de la etapa, sino también en cada uno de los ejercicios que comprende la misma, Andalucía se alzó como la región más



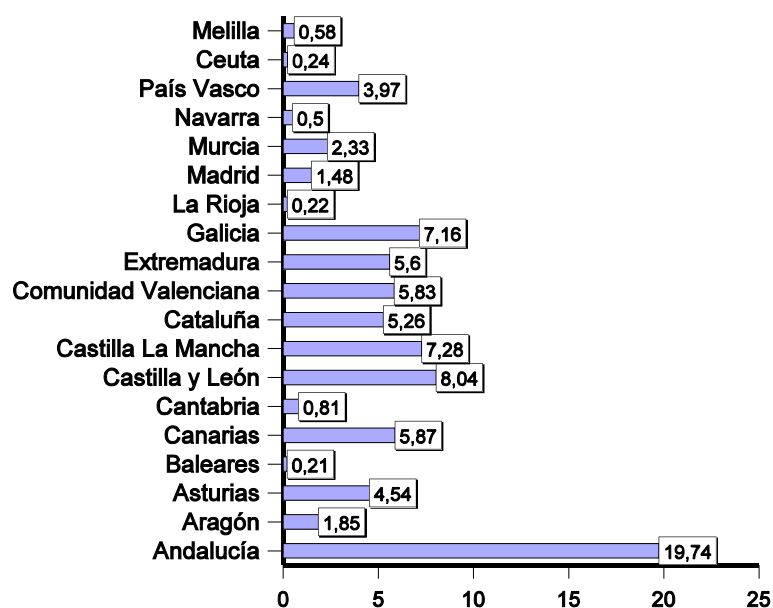
beneficiada, en términos absolutos, por el importe de las ayudas. Esta afirmación viene corroborada por el dato de que en cada uno de los años, de 1989 a 1993, obtuvo el porcentaje más elevado del total de fondos, como puede apreciarse en el citado anexo, así como en el **gráfico IV.9**. En la práctica totalidad de los ejercicios que comprende el período, la comunidad andaluza fue secundada de otras regiones que enarbolaban, en esa etapa, la característica de ser menos desarrolladas -como Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Canarias y Extremadura-. La aludida mayor debilidad estructural es perceptible en el **cuadro IV.7**, que especifica el promedio de PIB por habitante de cada región para los años señalados. Una vez más, el análisis del reparto de la ayuda resulta más ilustrativo si se efectúa relacionando cada región con su población. Respecto a ello, el citado cuadro detalla la población media del período para cada autonomía, así como el grueso de pagos efectuado por el FEDER en la etapa de programación estudiada, para cada región y por habitante. Asimismo, en el **gráfico IV.10** se ilustra la distribución regional de los fondos atendiendo a la media de población de los años 1989 a 1993.

**GRÁFICO IV.8. Distribución de los pagos del FEDER por Objetivos de Política Regional (1989-1993).**



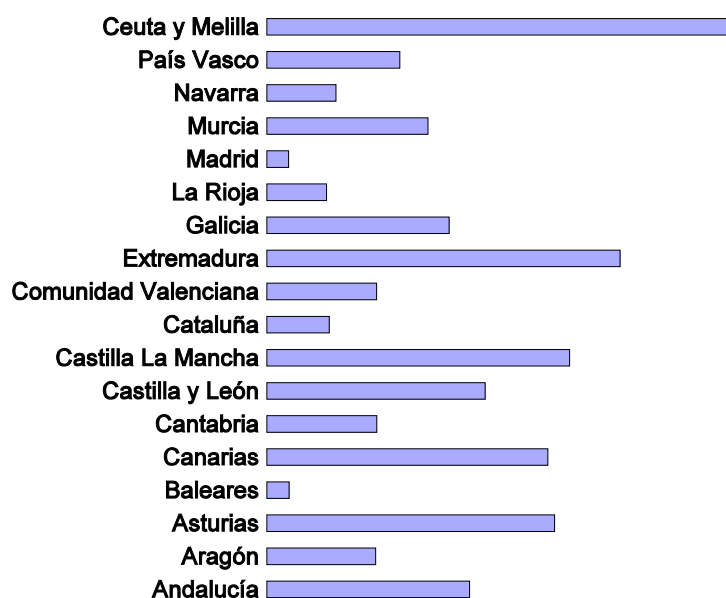
FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política regional en 1989.*

**GRÁFICO IV.9. Distribución regional de los pagos del FEDER (Etapa 1989-1993). (Porcentajes).**



FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política Regional*, Informes anuales 1989, 1990 y 1991; *La Planificación regional y sus instrumentos*, Informes anuales 1992 y 1993.

**GRÁFICO IV.10. Pagos del FEDER por habitante. Distribución regional (período 1989-1993).**



FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política Regional*, Informes anuales 1989, 1990 y 1991; *La Planificación regional y sus instrumentos*, Informes anuales 1992 y 1993. EUROSTAT.

**CUADRO IV.7.**

**Pagos del FEDER por habitante. Distribución regional (periodo 1989-1993).**

<b>REGIONES</b>	<b>Población media 1989-1993 (Habitantes)</b>	<b>PIB/habitante, media años 1989-93 (Ecus)</b>	<b>Pagos (Millones de pesetas)</b>	<b>Pagos / Habitante (Pesetas)</b>	<b>Índice Pagos / Habitante (España=100)</b>
Andalucía	6.935.220	8.035.200	223.124,10	32.173	110,96
Aragón	1.211.240	11.884.380	20.890,23	17.247	59,48
Asturias	1.123.900	9.884.480	51.284,63	45.631	157,37
Baleares	683.140	13.766.280	2.402,91	3.517	12,12
Canarias	1.488.900	10.290.860	66.343,40	44.559	153,67
Cantabria	526.860	10.467.080	9.191,65	17.446	60,16
Castilla y León	2.623.820	9.506.560	90.852,90	34.626	119,42
Castilla La Mancha	1.714.440	8.919.580	82.339,65	48.027	165,63
Cataluña	6.009.980	13.060.580	59.479,31	9.897	34,13
Comunidad Valenciana	3.789.160	10.638.900	65.971,35	17.411	60,04
Extremadura	1.128.720	7.135.460	63.240,90	56.029	193,23
Galicia	2.800.900	8.201.840	80.951,56	28.902	99,67
La Rioja	260.700	12.103.340	2.463,56	9.450	32,59
Madrid	4.885.480	13.318.160	16.806,08	3.440	11,86
Murcia	1.029.580	9.807.400	26.317,03	25.561	88,15
Navarra	521.320	13.195.660	5.714,32	10.961	37,80
País Vasco	2.128.900	12.635.520	44.899,08	21.090	72,73
Ceuta y Melilla	125.720	9.131.560	9.359,47	74.447	256,75
Varias Regiones	---	---	210.192,03	---	---
<b>ESPAÑA</b>	<b>38.988.060</b>	<b>10.665.713</b>	<b>1.130.456,79</b>	<b>28.995</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política Regional*, Informes anuales 1989, 1990 y 1991; *La Planificación regional y sus instrumentos*, Informes anuales 1992 y 1993. EUROSTAT.

Los resultados que respecto a la región andaluza nos ofrecía el **anexo IV.1**, contrastan significativamente con los contemplados en el **cuadro IV.7**. De modo que, si bien en el primero Andalucía encabezaba la lista de receptores de ayudas, teniendo ahora en cuenta el reparto *per cápita* es precedida por Ceuta y Melilla, Extremadura, Castilla La Mancha, Asturias, Canarias y Castilla y León, regiones que absorbieron mayores porcentajes en cuanto a pagos por habitante. Por este mismo concepto, Andalucía fue secundada por otras dos regiones cubiertas por el Objetivo nº1: Galicia y Murcia. A la luz de lo expuesto, es perceptible cierta coherencia -a grandes rasgos- en la distribución de los pagos procedentes del FEDER, si atendemos al hecho de que las regiones del Objetivo nº1 resultaron -en términos relativos- más beneficiadas que el resto, en concordancia con la legislación del momento, que disponía que el grueso de las ayudas fuera destinado a las regiones amparadas por él<sup>15</sup>.

En efecto, las regiones menos desarrolladas, como se aprecia en el **cuadro IV.7**, se ubican en los primeros puestos en la relación de destinos de los pagos, considerando el reparto por habitante. Sin embargo, en consonancia con lo que era de esperar, las regiones mejor situadas en cuanto a niveles de riqueza, como puede observarse en el cuadro, resultan beneficiadas en menor cuantía por los pagos per cápita de los recursos. Es el caso, especialmente, de Madrid, Baleares, La Rioja, Cataluña y Navarra.

Ahora bien, volviendo al caso particular de Andalucía cabe denunciar una situación de agravio comparativo, ya que atendiendo a su nivel relativo de producto -en la etapa estudiada ocupaba la segunda peor posición, tras Extremadura-, debía

---

<sup>15</sup> Durante el período de PRC 1989-1993, fueron Objetivo nº1 las siguientes regiones: Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla. Por su parte, el Objetivo nº2 cubría: Aragón, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco. En cuanto a las regiones adscritas al Objetivo 5b, hay que señalar las mencionadas en el caso del Objetivo nº2, más Baleares.

ocupar el segundo puesto en cuanto a pagos/habitante. Sin embargo, el índice correspondiente coloca a la región en sexto lugar. Idéntica interpretación cabe realizar respecto al trato otorgado a otras regiones del Objetivo nº1, pues el orden que guardan en la relación de beneficiarios no está en sincronía con su posición en cuanto al PIB medio del período. Luego, la coherencia en la distribución de la ayuda anteriormente referida, perceptible en términos de la dualidad regiones Objetivo nº1-resto, se quebranta claramente al analizar la situación en términos individuales.

En cuanto a la distribución de los pagos por **agentes inversores**, cuestión contemplada en el **cuadro IV.8**, se observa una significativa diferencia con respecto a los primeros años de recepción del Fondo por parte de España, etapa analizada en el epígrafe IV.4.

En concreto, resulta claramente perceptible el auge experimentado por las CC.AA. en la gestión de los recursos, importancia que va acrecentándose paulatinamente en el transcurso de los años hasta superar, en el año 1992, la parte correspondiente a la Administración Central<sup>16</sup>. De forma que, para el conjunto de la etapa 1989-1993, las CC.AA. absorbieron una holgada tercera parte de las transferencias. Por su parte, la Administración Central también participó notablemente en las mismas, al serle canalizados el 34 por 100 de los recursos, como se refleja en el **gráfico IV.11**, en el que asimismo se aprecia que las empresas públicas ocuparon el tercer lugar, por la cuantía de fondos recibidos. En cuarto y quinto puesto, respectivamente, se ubicaron las Corporaciones Locales (con el 5 por 100 de los pagos) y las empresas privadas, que apenas fueron dotadas con el 2 por 100.

---

<sup>16</sup> Conviene recordar que en el primer trienio de intervenciones del FEDER en España (años 1986 a 1988), a las CC.AA. apenas fue destinado el 19 por 100 de los pagos, frente a cerca del 69 por 100 con que fueron dotados los Ministerios.

**CUADRO IV.8.**  
**Pagos del FEDER a España distribuidos por centros inversores (etapa 1989-1993).**  
**(Millones de pesetas).**

<b>AÑOS</b>	<b>ADMÓN. CENTRAL</b>	<b>CC.AA.</b>	<b>CORPOR. LOCALES</b>	<b>EMPRESAS PUBLICAS</b>	<b>EMPRESAS PRIVADAS</b>	<b>Pendiente de Aplicar</b>	<b>VARIOS*</b>	<b>TOTAL</b>
1989	53.828,60	49.741,40	129,80	7.954,00	568,70	-----	3.434,50	<b>115.657,00</b>
1990	68.899,20	38.341,30	1.787,80	25.381,30	-----	-----	3.775,40	<b>138.185,00</b>
1991	119.925,46	90.868,59	16.498,10	47.376,46	5.757,91	-----	2.828,16	<b>283.254,68</b>
1992	79.607,53	119.701,67	13.723,53	49.122,46	12.207,02	-----	39.009,09	<b>313.371,30</b>
1993	63.794,39	106.379,95	24.341,34	35.131,56	1.746,27	48.111,62	483,68	<b>279.988,81</b>
<b>TOTAL</b>	<b>386.055,18</b>	<b>405.032,91</b>	<b>56.480,57</b>	<b>164.965,78</b>	<b>20.279,90</b>	<b>48.111,62</b>	<b>49.530,83</b>	<b>1.130.456,79</b>

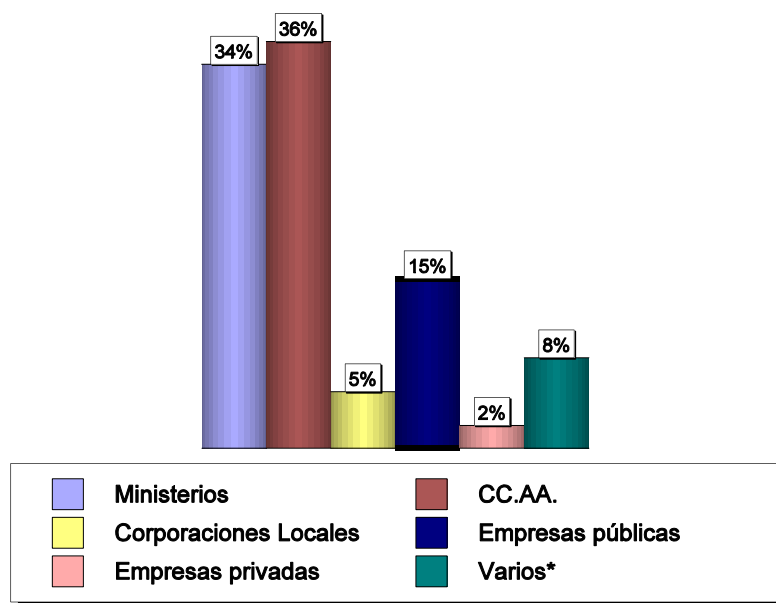
\* La columna "varios" engloba diversos conceptos, como las transferencias no asignadas a cada uno de los agentes inversores a la finalización de algunos ejercicios, o los pagos recibidos en concepto de anticipos correspondientes a algunos programas, como el VALOREN, cuyos beneficiarios no están especificados de antemano.

A 31 de diciembre de cada año.

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política Regional* (Informes anuales 1989, 1990 y 1991). *La Planificación regional y sus instrumentos*, Informes anuales 1992 y 1993.

El predominio que muestran las CC.AA. en cuanto a recepción de fondos es indicativo del cambio de estrategia en la filosofía de la PRC, que a partir de la reforma de 1988 se iba a tornar más independiente de los intereses nacionales y más acorde con los intereses comunitarios, como debería haber sido desde un principio. En el núcleo de esta transformación las regiones tienen mucho que decir, pues no en vano se trata, precisamente, de una política *regional*. Por lo tanto, hay que aplaudir la que consideramos una tendencia positiva en la evolución del esquema de la PRC, lo que sin duda contribuyó al impulso de la Política de Cohesión. Además, esta conducta guarda sintonía con el principio de subsidiariedad imperante en la UE.

**GRÁFICO IV.11. Distribución porcentual de los pagos del FEDER por centros inversores. (Etapa 1989-93).**



\* "Varios" engloba diversos conceptos, como las transferencias no asignadas a cada uno de los agentes inversores a la finalización de algunos ejercicios, o los pagos recibidos en concepto de anticipos correspondientes a algunos programas, como el VALOREN, cuyos beneficiarios no están especificados de antemano.

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Política Regional*, Informes anuales 1989, 1990 y 1991; *La Planificación regional y sus instrumentos*, Informes anuales 1992 y 1993.

#### **IV.6. LOS PAGOS DEL FEDER A ESPAÑA DURANTE EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 1994 -1999**

Una primera visión de los pagos efectuados durante la etapa 1994-99 viene dada por el **cuadro IV.9**, en el que se expone la distribución de los mismos entre los diversos **Objetivos prioritarios** contemplados en el art.1 del Reglamento Marco de 1993. El montante de pagos efectuados durante esta etapa (2.644.131 millones de pesetas) significa un incremento de casi el 134 por 100, en términos corrientes, con relación al correspondiente a la etapa 1988-93, que sumó 1.130.457 millones.

**CUADRO IV.9.**  
**Pagos del FEDER a España por objetivos de política regional (1994-1999).**  
**(Millones de pesetas).**

<b>AÑOS</b>	<b>OBJETIVO 1</b>	<b>OBJETIVOS 2 Y 5B</b>	<b>VARIAS REGIONES</b>	<b>TOTAL</b>
1994	213.922,05	19.170,84	26.537,53	259.630,42
1995	352.304,75	43.568,58	54.067,50	449.940,83
1996	313.677,82	53.016,51	54.304,78	420.999,11
1997	311.151,40	53.693,71	58.911,46	423.756,57
1998	245.808,98	118.352,24	105.602,31	469.763,54
1999	490.022,68	15.242,78	114.774,88	620.040,34
<b>TOTAL</b>	<b>1.926.887,68</b>	<b>303.044,66</b>	<b>414.198,46</b>	<b>2.644.131,00</b>

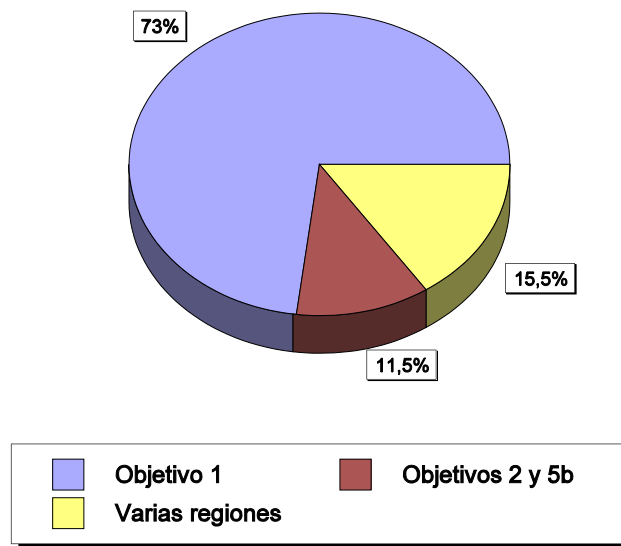
**FUENTE:** MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La planificación regional y sus instrumentos, Informe 1994; La programación regional y sus instrumentos, Informes 1995 a 1998.* MINISTERIO DE HACIENDA: *La programación regional y sus instrumentos, Informe 1999.*

Lo primero que salta a la vista es la preponderancia de los recursos canalizados hacia el Objetivo nº1, acaparando para la totalidad del período el 75 por 100 de los pagos, como se aprecia en el **gráfico IV.12**. El predominio del mismo en cuanto a destino privilegiado de los pagos no es sólo claramente perceptible para la



totalidad del período, sino también en cada uno de los años que lo conforman. De nuevo, al igual que en la etapa precedente, estos datos ponen de manifiesto el considerable esfuerzo financiero realizado en las regiones cubiertas por dicho Objetivo al que insta la reglamentación de la PRC. En efecto, el art. 12 del Reglamento Marco reclama esa exigencia, al matizar: *Se llevará a cabo un considerable esfuerzo de concentración de recursos presupuestarios en favor de las regiones menos desarrolladas cubiertas por el objetivo n°1.*

**GRÁFICO IV.12. Distribución porcentual de los pagos del FEDER por Objetivos de Política Regional (1994-1999).**



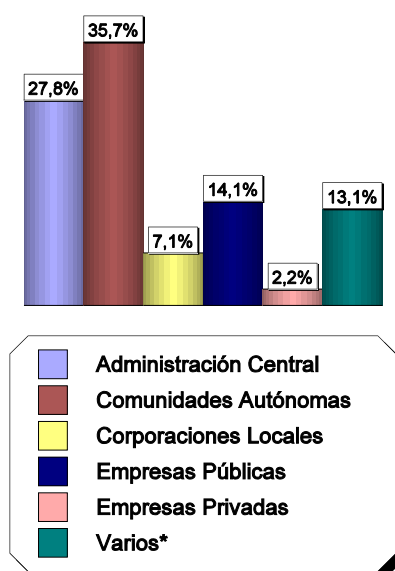
FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Planificación regional y sus instrumentos, Informe 1994; La Programación regional y sus instrumentos, Informes 1995 a 1998.* MINISTERIO DE HACIENDA: *La Programación regional y sus instrumentos, Informe 1999.*

Las regiones de los Objetivos 2 y 5b quedaron muy por detrás de las menos desarrolladas en lo referente a concentración de pagos, pues sólo absorbieron algo más del 11 por 100 del total. En cuanto a los recursos que no tienen una aplicación territorial preestablecida, la rúbrica “varias regiones”, que aglutina los fondos asignados a programas de carácter sectorial que afectan en principio a todas las

regiones, no llegaron a alcanzar el 16 por 100 de los flujos de pago.

Otra visión del comportamiento del FEDER respecto a los pagos efectuados a su cargo es la que ofrece el **cuadro IV.10**, que destaca la distribución de los mismos atendiendo a los diversos **agentes inversores**. Las CC.AA. se colocaron en primer lugar al ser las responsables, para el conjunto del período 1994-99, de la gestión de más de la tercera parte del montante global de los recursos pagados (**gráfico IV.13**). La Admón. Central figuró en segundo lugar, al haberle correspondido algo más de la cuarta parte. Esta jerarquía concuerda con la que arrojaba la etapa anterior, si bien la ventaja de las CC.AA. sobre la Administración Central es notablemente superior en la etapa analizada. Muy por detrás de las Admones. Central y Autonómica aparecen las empresas públicas, las Corporaciones Locales y las empresas privadas, que acapararon porcentajes muy inferiores de pagos, al igual que lo ocurrido en la etapa anterior.

**GRÁFICO IV.13. Distribución de los pagos del FEDER a España por centros inversores (1994-1999).**



(\*) Otros / Pendiente de aplicar.

**FUENTE:** MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Planificación regional y sus instrumentos, Informe 1994; La Programación regional y sus instrumentos, Informes 1995 a 1998.* MINISTERIO DE HACIENDA: *La Programación regional y sus instrumentos, Informe 1999.*

**CUADRO IV.10.**  
**Pagos del FEDER a España distribuidos por centros inversores (1994-1999).**  
**(Millones de pesetas).**

<b>AÑOS</b>	<b>ADMÓN. CENTRAL</b>	<b>CC.AA.</b>	<b>CORPOR. LOCALES</b>	<b>EMPRESAS PUBLICAS</b>	<b>EMPRESAS PRIVADAS</b>	<b>OTROS</b>	<b>PENDIENTE APLICAR (a 31 dic. de cada año)</b>	<b>TOTAL</b>
1994	73.435,33	111.983,57	10.132,95	36.639,96	5.386,12	587,76	21.464,77	<b>259.630,46</b>
1995	118.698,81	182.900,48	11.288,41	66.750,05	3.733,24	1.168,47	65.401,38	<b>449.940,84</b>
1996	110.328,65	157.205,36	21.257,31	62.540,72	19.225,41	1.169,23	49.272,40	<b>420.999,12</b>
1997	149.865,56	119.382,90	42.277,21	62.371,64	5.609,97	911,73	43.337,53	<b>423.756,56</b>
1998	88.346,09	152.943,15	52.100,43	57.350,86	19.853,85	4.883,34	94.285,82	<b>469.763,54</b>
1999	193.088,36	220.548,90	50.338,51	88.060,53	4.302,34	5.830,78	57.870,95	<b>620.040,36</b>
<b>TOTAL</b>	<b>733.762,80</b>	<b>944.964,36</b>	<b>187.394,81</b>	<b>373.713,76</b>	<b>58.110,93</b>	<b>14.551,31</b>	<b>331.632,84</b>	<b>2.644.131,00</b>

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Planificación regional y sus instrumentos, Informe anual 1994; La Programación regional y sus instrumentos, Informes anuales 1995 a 1998*. MINISTERIO DE HACIENDA: *La Programación regional y sus instrumentos, Informe anual 1999*.

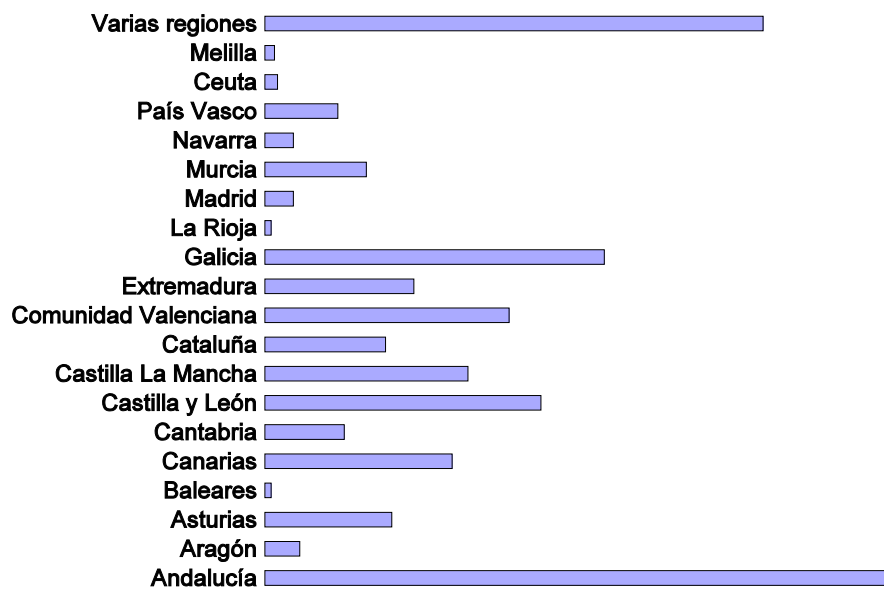
El **anexo IV.2** registra información detallada de las transferencias recibidas por las **Comunidades Autónomas** (de los Objetivos números 1, 2 y 5b) a lo largo de los años 1994 a 1999, ambos inclusive. Además de las cifras correspondientes a las regiones de dichos objetivos, es decir, la parte regionalizada, también se detallan, para cada año, los pagos que corresponden a programas específicos que afectan a varias regiones y que, por lo tanto, no son regionalizables.

Pues bien, atendiendo a la totalidad de los recursos, la distribución por Comunidades Autónomas pone de relieve que la región andaluza fue la que absorbió la mayor proporción de pagos en casi todos los años considerados -como era de esperar, de acuerdo con su superficie y atraso económico-, hallándose a gran distancia de las regiones que le seguían, por ese mismo concepto, en los citados ejercicios. En efecto, Andalucía se colocó en primer lugar en cuanto a recepción de pagos, a excepción del año 1998, en que se situó en quinta posición, tras Castilla y León, Cataluña, País Vasco y la Comunidad Valenciana. Resulta chocante que, no sólo la C.A. de Andalucía, sino la práctica totalidad de regiones menos desarrolladas, fueran aventajadas, en ese año, por dos regiones más favorecidas como son Cataluña y País Vasco. La única región que se situó por encima de éstas, fue Castilla y León, que en el ejercicio considerado aglutinó el mayor porcentaje de pagos. En el resto de los ejercicios, la región andaluza ocupó el primer lugar, secundada por otras regiones cubiertas por el Objetivo nº1.

Como resultado del conjunto del período (1991-999), Andalucía acaparó casi el 20 por 100 de las transferencias totales canalizadas hacia el conjunto de todas las regiones, ocupando la primera posición (véase el **gráfico IV.14**). Le siguieron, por este orden: Galicia (10,7 por 100), Castilla y León (8,7 por 100), Comunidad Valenciana (7,7 por 100), Castilla La Mancha (6,4 por 100), Canarias (5,9 por 100), Extremadura (4,7 por 100) y Asturias (4,0 por 100). Nótese que las regiones citadas corresponden al Objetivo nº1. Otras regiones de este objetivo que secundaron a las

anteriores, al haber sido objeto de unos menores pagos con cargo al FEDER, fueron Murcia (3,2 por 100), Cantabria (2,5 por 100) y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, a las que correspondieron los menores porcentajes de pagos en términos absolutos (0,4 y 0,3 por 100, respectivamente).

**GRÁFICO IV.14. Distribución regional de los pagos del FEDER. (Etapa 1994-1999).**



**FUENTE:** MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Planificación regional y sus instrumentos, Informe anual 1994; La Programación regional y sus instrumentos, Informes anuales 1995 a 1999.*

Las regiones más favorecidas por los pagos del Fondo fueron, en general, las correspondientes al Objetivo nº1, y las que resultaron menos beneficiadas, las cubiertas por los Objetivos 2 y 5b. Sin embargo, hay que resaltar algún dato que vino a alterar esa jerarquía, puesto que Cataluña, con el 3,8 por 100 de los pagos, se colocó por delante de Murcia, Cantabria y Ceuta y Melilla; y País Vasco (2,3 por 100), Aragón (1,1 por 100), Navarra y Madrid (que fueron dotadas, ambas, con el 0,9 por 100 de los flujos de pago), lograron superar los importes recibidos por las Ciudades Autónomas, si bien en este caso el hecho comentado es mucho menos serio que en el caso anterior, al tratarse de ciudades y no de regiones propiamente dichas.

Esta alteración viene a traducirse en un quebranto de la racionalidad de los pagos efectuados durante el periodo estudiado, si atendemos a los niveles de renta de las distintas regiones, cuestión que puede observarse en el **cuadro IV.11**, que muestra el PIB por habitante correspondiente al año 1996, para cada Comunidad Autónoma. Para terminar, las CC.AA. de La Rioja y Baleares ostentaron los dos últimos puestos, al haber sido dotadas, cada una, con tan sólo el 0,2 por 100 de los pagos del Fondo, posición merecida, por otra parte, si nos remitimos a sus mayores niveles de renta.

Es de destacar el importante porcentaje absorbido por aquellas actuaciones que se encuentran fuera de un objetivo concreto y que consiguientemente no se asignan a una región determinada, sino que afectan a varias simultáneamente. En efecto, dichas actuaciones, ubicadas en el **anexo IV.2** bajo la rúbrica “Varias Regiones”, importaron un total de 415.941,34 millones de pesetas, lo que representó el 15,7 por 100 de los pagos totales del conjunto del periodo.

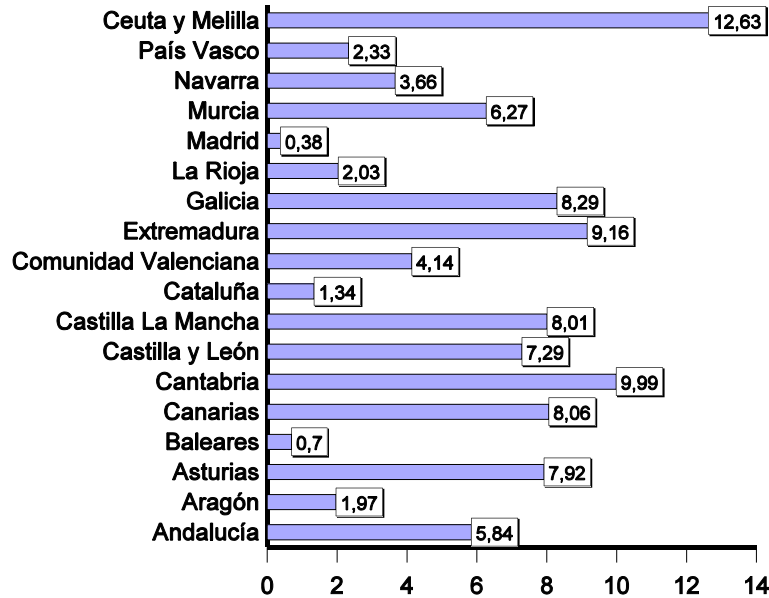
Un conocimiento más realista de la distribución de los pagos nos viene dado por el citado **cuadro IV.11** y el **gráfico IV.15** que reflejan el reparto de los mismos atendiendo a la población regional media del período 1994-99. Observando la distribución de los recursos, en términos relativos, los resultados que contemplaba el **anexo IV.2** cambian de forma sustancial. En este caso, a Andalucía ya no le corresponde la primera posición, sino que pasa a ocupar un discreto décimo puesto, como refleja su índice. Ahora son las ciudades de Ceuta y Melilla las que se sitúan a la cabeza, cuyo índice de pagos/habitante es igual a 236,13. Entre las Ciudades Autónomas y Andalucía se ubican Cantabria, Extremadura, Galicia, Canarias, Castilla la Mancha, Asturias, Castilla y León y Murcia. Tras la región andaluza, aparece la Comunidad Valenciana, y tras ésta, las regiones que no corresponden al Objetivo 1: Navarra, País Vasco, La Rioja, Aragón, Cataluña, Baleares y Madrid.

**CUADRO IV.11.**  
**Pagos del FEDER por habitante. Distribución regional (periodo 1994-1999).**

REGIONES	Población media 1994-1999 (Habitantes)	PIB por habitante año 1996. (Ecus)	Pagos (Millones de pesetas)	Pagos / habitante (Pesetas)	Índice Pagos / habitante (España=100)
Andalucía	7.127.067	8.638.900	524.090,82	73.535	109,19
Aragón	1.179.983	13.426.200	29.309,10	24.839	36,88
Asturias	1.071.167	11.116.800	106.790,90	99.696	148,04
Baleares	729.350	14.656.200	6.470,23	8.871	13,17
Canarias	1.562.783	11.224.600	158.594,34	101.482	150,69
Cantabria	526.533	11.606.700	66.265,46	125.852	186,88
Castilla y León	2.509.300	11.469.100	230.368,16	91.806	136,32
C. La Mancha	1.693.683	9.954.600	170.793,58	100.842	149,74
Cataluña	6.064.583	14.968.000	100.976,56	16.650	24,72
Comunidad Valenciana	3.912.550	11.146.700	203.925,68	52.121	77,39
Extremadura	1.075.083	8.244.200	123.999,47	115.339	171,27
Galicia	2.723.333	9.506.800	284.231,39	104.369	154,98
La Rioja	260.400	13.444.800	6.668,13	25.607	38,02
Madrid	5.014.983	15.189.500	23.948,40	4.775	7,09
Murcia	1.084.233	10.143.400	85.565,85	78.918	117,18
Navarra	526.517	14.811.700	24.282,35	46.119	68,48
País Vasco	2.068.900	13.933.200	60.739,29	29.358	43,59
Ceuta/ Melilla	133.133	10.915.100	21.170,73	159.019	236,13
Varias Regiones	-----	-----	415.941,34	-----	-----
<b>ESPAÑA</b>	<b>39.263.581</b>	<b>11.910.917</b>	<b>2.644.131,00</b>	<b>67.343</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La planificación regional y sus instrumentos, Informe anual 1994; La programación regional y sus instrumentos, Informes anuales 1995 a 1998.* MINISTERIO DE HACIENDA: *La programación regional y sus instrumentos, Informe anual 1999.* EUROSTAT.

**GRÁFICO IV.15. Pagos del FEDER por habitante (período 1994-1999).  
Distribución regional. (Porcentajes).**



FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Planificación regional y sus instrumentos, Informe 1994; La Programación regional y sus instrumentos, Informes 1995 a 1998.* MINISTERIO DE HACIENDA: *La Programación regional y sus instrumentos, Informe 1999.* EUROSTAT.

Por lo tanto, Andalucía, que aparecía como principal beneficiaria de los flujos de pago en términos absolutos, resulta muy alejada de ese óptimo si se relacionan dichos pagos con su población, circunstancia que no concuerda con la posición que registra en cuanto a nivel de renta por habitante, que no es otra que la segunda peor posición, tras Extremadura, C.A. que encabeza la relación de regiones en concepto de menor grado de desarrollo (**cuadro IV.11**). Si bien la comunidad extremeña está mejor tratada por los pagos en términos relativos que en valores absolutos, como vemos, ocurre lo contrario con la región andaluza. Esta situación, por lo que compete a Andalucía, es similar a la que arrojaba la distribución de los cobros correspondiente a la etapa 1989-93, por lo que nuevamente cabe denunciar una situación de agravio comparativo.

Ahora bien, los citados resultados, aunque poco coherentes en lo tocante a la



región estudiada, no cabe tacharlos de irracionales en toda regla. Hay que tener en cuenta que el orden regional que resulta de la distribución de los pagos por habitante, está claramente en consonancia con las prioridades de la Comunidad, si atendemos al hecho de que las regiones del Objetivo nº1 anteceden, en el citado orden, a las regiones cubiertas por los Objetivos números 2 y 5b. Es decir, las regiones menos desarrolladas se sitúan por encima de las que no tienen esa condición o, dicho con otras palabras, las primeras devienen más favorecidas que las segundas, en razón de cobros/habitante. En efecto, las regiones del Objetivo nº1 acaparan las primeras posiciones por tal concepto (Ceuta y Melilla, Cantabria, Extremadura, Galicia, Canarias, Castilla La Mancha, Asturias, Castilla y León, Murcia, Andalucía y Comunidad Valenciana), siendo secundadas por las regiones “más favorecidas” desde el punto de vista de su posición económica (Navarra, País Vasco, La Rioja, Aragón, Cataluña, Baleares y Madrid). Esta estructura es coherente, en términos generales, con las dotaciones de PIB per cápita de las regiones, por lo que podemos concluir, en grandes líneas -insistimos-, que la distribución de los pagos del FEDER guarda un esquema razonable, a la luz de lo expuesto.

## **IV.7. LAS PROGRAMACIONES EN LOS EJES DE ACTUACIÓN RELATIVOS A INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE**

### **IV.7.1. Generalidades**

Este apartado va a versar sobre el análisis de los recursos programados en los ejes de actuación que afectan a las infraestructuras de transporte, contemplados en los diversos MAC, tanto del Objetivo nº1 como del Objetivo nº2, y para cada uno de los períodos de estudio: las etapas 1989-93 y 1994-99. La intención es destacar en qué medida las programaciones en las actuaciones de la naturaleza señalada, que han de ser cofinanciadas con el FEDER, destacan sobre las restantes en los MAC. En concreto, vamos a ceñirnos a los porcentajes que representan las ayudas programadas en el eje *integración y articulación territorial*, que distingue el MAC del Objetivo

nº1, así como en los ejes *mejora en la red de comunicaciones y desarrollo de las redes de transporte*, contemplados entre las líneas de intervención habilitadas en el MAC de las regiones del objetivo nº2, para cada etapa.

La línea de actuación con mayor peso tanto en el MAC del **Objetivo nº1** correspondiente al período 1989-93 como en el MAC 94/99 del mismo Objetivo fue, como bien se desprende de los **cuadros IV.12 y IV.13** (y de los **gráficos IV.16 y IV.17**), el eje *integración y articulación territorial*. El total programado en ese eje representaba más de la mitad de los recursos totales con los que se contaba en el primer período de programación. Respecto al segundo período, las intervenciones enmarcadas en la citada línea significaron cerca del 42 por 100 de la programación total. La primacía del eje señalado se manifestaba no sólo en términos globales, sino también desagregadamente, en los sub-marcos plurirregional y regional.

**CUADRO IV.12.**  
**Programaciones del MAC 1989-93 del Objetivo nº1 por ejes de actuación.**  
**(Porcentajes).**

EJES	PROGRAMADO 1989-1993 (porcentajes)		
	Submarco Plurirregional	Submarco Regional	TOTAL MARCO
1. <i>Integración y articulación territorial</i>	60,32	48,77	56,53
2. <i>Industria, servicios y artesanía</i>	11,22	13,01	11,81
3. <i>Turismo</i>	0,94	4,33	2,05
4. <i>Agricultura y desarrollo rural</i>	0,20	4,60	1,65
5. <i>Infraestr apoyo actividades económicas</i>	27,09	25,85	26,68
6. <i>Valorización de recursos humanos</i>	0,04	2,87	0,97
7. <i>Asistencia técnica; seguimiento e información</i>	0,18	0,56	0,30
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

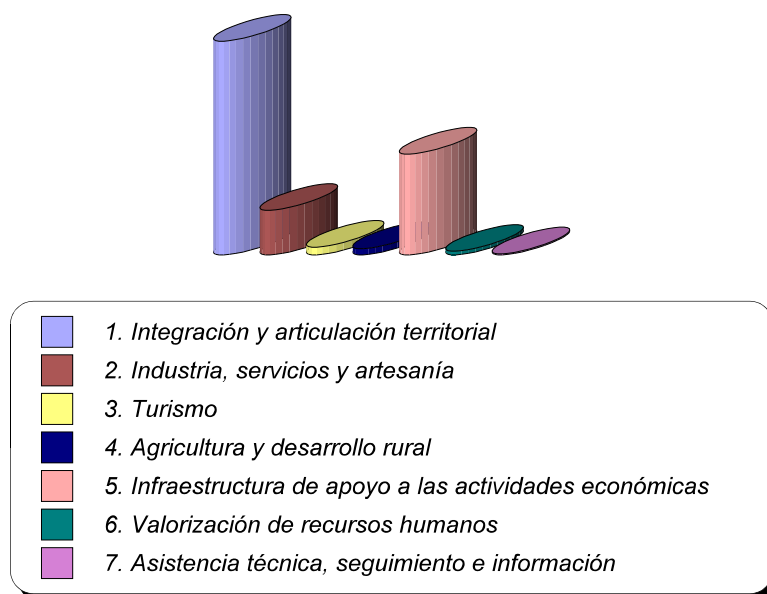
FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La planificación regional y sus instrumentos*. Informe anual 1993.

**CUADRO IV.13. Programaciones del MAC 1994-99 del Objetivo n°1 por ejes de actuación. (Porcentajes).**

EJES	PROGRAMADO 1994-1999 (porcentajes)		
	Submarco Plurirregional	Submarco Regional	Total Marco
1. Integración y articulación territorial.	45,32	34,91	41,84
2. Desarrollo del tejido económico.	15,79	20,29	17,31
3. Turismo.	1,20	6,23	2,88
4. Agricultura y desarrollo rural.	1,52	1,00	1,34
5. Pesca.	0,19	0,12	0,17
6. Infraestr apoyo actividades económicas.	32,51	27,18	30,73
7. Valorización de recursos humanos.	2,94	9,58	5,15
8. Asistencia técnica, seguimiento e informac.	0,52	0,69	0,58
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

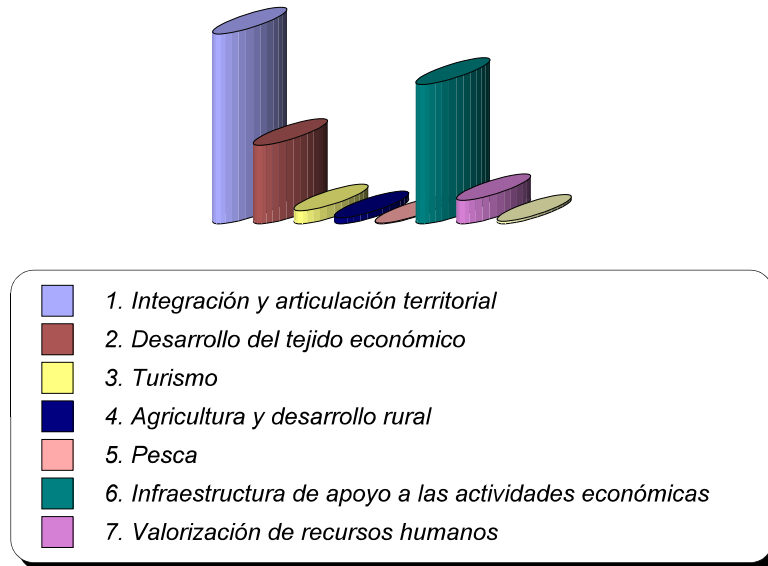
FUENTE: MINISTERIO HACIENDA: *La programación regional y sus instrumentos. Informe 1999.*

**GRÁFICO IV.16. Distribución de las programaciones del MAC 1989-93 del Objetivo n°1 por ejes de actuación. Total Marco.**



FUENTE: MINIST. ECONOMÍA Y HDA.: *La planif. regional y sus instrumentos, Informe 1993.*

**GRÁFICO IV.17. Distribución de las programaciones del MAC 1994-99 del Objetivo nº1 por ejes de actuación Total Marco.**



FUENTE: MINISTERIO HACIENDA: *La programación regional y sus instrumentos. Informe anual 1999.*

En efecto, los sub-marcos plurirregional y regional del MAC-89 concentraron los mayores porcentajes de participación en el susodicho eje, absorbiendo, respectivamente, el 60,32 y el 48,77 por 100 de los fondos programados en la totalidad de las actuaciones. Igualmente, los submarcos correspondientes al MAC-94 destacaron por aglutinar las financiaciones, en mayor medida, en actuaciones en transporte, ya que el 45,32 y el 34,91 por 100 de lo programado, respectivamente, en los sub-marcos plurirregional y regional, se aplicó a dicho concepto. Ahora bien, en este caso las participaciones fueron sustancialmente inferiores a las anteriormente señaladas, dado que en el MAC-94 el eje de *infraestructuras de apoyo a las actividades económicas* experimentó un avance, en relación al período anterior y en detrimento del eje 1. No obstante, el conjunto de recursos programados en dicho eje constituye, indiscutiblemente, el paquete de inversiones más importante desde el punto de vista cuantitativo, lo cual está en sintonía con los planteamientos de la

propia Comisión cuando nos recuerda, en el *Quinto Informe Periódico sobre la Situación y la Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad* (pág. 67), que “un buen sistema de transportes es un requisito previo del desarrollo económico nacional o regional”. En esas palabras se encuentra, posiblemente, la explicación a la desviación mayoritaria de las financiaciones destinadas a la línea tendente a articular los territorios que componen la UE, con vistas a fomentar su integración y su cohesión.

También resulta interesante observar el reparto de las financiaciones destinadas al eje 1 entre los diversos sub-ejes de intervención que lo componen. A este respecto, el **cuadro IV.14** contiene información acerca de la distribución porcentual del montante programado en el MAC-89 entre las diversas sub-líneas de actuación correspondientes al eje *integración y articulación territorial*. En el Marco total, como se aprecia en el citado cuadro y en el **gráfico IV.18**, el sub-eje prevaeciente sobre los demás fue *autopistas, autovías y carreteras*, que con un porcentaje de participación de algo más del 64 por 100 destacó contundentemente sobre los restantes. Asimismo, esa primacía resultaba claramente patente en los sub-marcos plurirregional y regional, en los que la participación de las carreteras superó más de la mitad de las programaciones, en el primero, y nada menos que un 85,7 por 100, en el segundo.

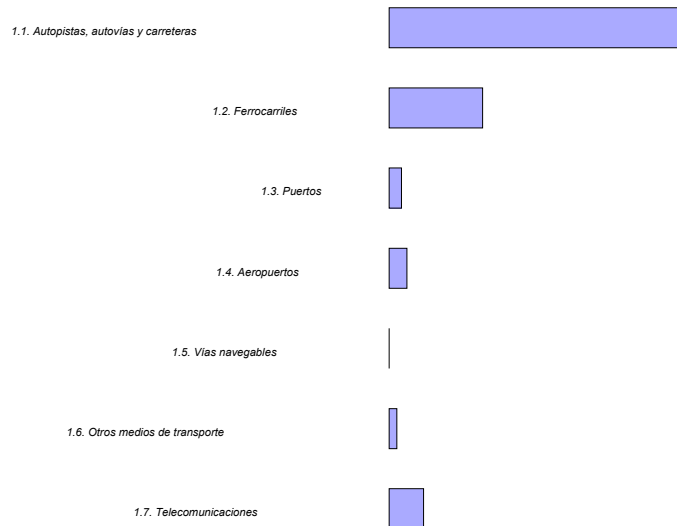
Abultada, aunque mucho menos, resultó también la participación del sub-eje 2 (*ferrocarriles*), que en el Marco total acaparó el 20 por 100 de las ayudas programadas en el período 1989-93. En el sub-marco plurirregional, esta línea superó la cuarta parte de la programación total, mientras que en el caso del sub-marco regional la participación fue muy inferior, sitándose muy levemente por encima del 5 por 100, en consonancia con la menor competencia de las CC.AA. en la gestión de las infraestructuras ferroviarias.

**CUADRO IV.14.**  
**Programaciones del MAC 1989-93 del Objetivo n°1 en el eje *integración y articulación territorial*. (Porcentajes).**

<b>EJE 1: <i>Integración y articulación territorial</i></b>	<b>PROGRAMADO 1989-1993 (porcentajes)</b>		
	<b>Submarco Plurirregional</b>	<b>Submarco Regional</b>	<b>TOTAL MARCO</b>
<i>1.1. Autopistas, autovías y carreteras</i>	55,76	85,70	64,24
<i>1.2. Ferrocarriles</i>	26,13	5,02	20,15
<i>1.3. Puertos</i>	2,08	4,16	2,67
<i>1.4. Aeropuertos</i>	5,35	0,00	3,83
<i>1.5. Vías navegables</i>	0,00	0,00	0,00
<i>1.6. Otros medios de transporte</i>	1,64	1,75	1,67
<i>1.7. Telecomunicaciones</i>	9,04	3,37	7,44
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La planificación regional y sus instrumentos*. Informe anual 1993.

**GRÁFICO IV.18. Distribución de las programaciones del MAC 1989-93 del Objetivo n°1 en el eje *integración y articulación territorial*. Total Marco.**



FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La planificación regional y sus instrumentos*. Informe anual 1993.

Por lo que respecta a los restantes sub-ejes que componen la línea *integración y articulación territorial*, la participación de los mismos resultó muy inferior a la de los dos anteriormente comentados, destacando el sub-eje *telecomunicaciones*, que en la totalidad del Marco absorbió una participación de casi el 7,5 por 100. En materia de *puertos, aeropuertos y otros medios de transporte*, la financiación programada para el período 1989-93 estuvo notablemente por detrás de las ya mencionadas, especialmente de la correspondiente a las actuaciones en materia de transporte terrestre. Similares conclusiones se obtienen con respecto a la programación de estos últimos sub-ejes en los marcos plurirregional y regional.

Trasladando el análisis a la programación del período 1994-99, los resultados son muy parecidos a los anteriores. En el **cuadro IV.15** podemos contemplar la distribución porcentual de la programación correspondiente al eje estudiado entre sus diversos sub-ejes integrantes, los mismos que en la etapa anterior. Resalta de forma extraordinaria la presencia de las carreteras en la estructura de la programación del eje de articulación del territorio, pues no en vano dicho modo de transporte absorbió casi el 72 por 100 de la dotación financiera, ganando 8 puntos porcentuales al porcentaje de participación registrado en el MAC-89. La gran concurrencia de este sub-eje se observa nítidamente en la representación que contiene el **gráfico IV.19**, en el que se percibe la distribución de la programación del eje 1 entre sus diversos componentes, dentro del MAC-94 de las regiones del Objetivo nº1.

Asimismo, la hegemonía del sub-eje 1.1 (*autopistas, autovía y carreteras*) se percibe en la programación de los marcos plurirregional y regional correspondientes al MAC-94, en los que la participación se elevó, respectivamente, al 65,4 y al 88 por 100, superándose incluso la participación relativa que arrojaba la etapa precedente en los dos sub-marcos. Por lo que respecta a *ferrocarriles*, se advierte una diferencia con respecto a lo comentado en relación al MAC-89, dado que en este caso la segunda participación más elevada no la ostentó este sub-eje, sino el de *telecomunicaciones*,

si bien con una diferencia muy pequeña. En concreto, la programación en este último sub-eje, en el Marco total, respondió al 10,5 por 100 de la financiación total programada en el eje 1, mientras que la correspondiente a *ferrocarriles* superó ligeramente el 9 por 100. Los subejos *puertos*, *aeropuertos* y *otros medios de transporte* obtuvieron porcentajes bastante inferiores, aunque en el sub-marco regional, *puertos* (con el 4,67 por 100) superó levemente a *ferrocarriles* (cuya participación, en este caso, fue de poco más del 3 por 100).

**CUADRO IV.15.**  
**Programaciones del MAC 1994-99 del Objetivo nº1 en el eje *integración y articulación territorial*. (Porcentajes).**

<b>EJE 1: <i>Integración y articulación territorial</i></b>	<b>PROGRAMADO 1994-1999 (porcentajes)</b>		
	<b>Submarco Plurirregional</b>	<b>Submarco Regional</b>	<b>TOTAL MARCO</b>
<i>1.1. Autopistas, autovías y carreteras</i>	65,36	88,07	71,69
<i>1.2. Ferrocarriles</i>	11,49	3,14	9,16
<i>1.3. Puertos</i>	5,03	4,67	4,93
<i>1.4. Aeropuertos</i>	4,56	0,00	3,29
<i>1.5. Vías navegables</i>	0,00	0,00	0,00
<i>1.6. Otros medios de transporte</i>	0,00	1,54	0,43
<i>7.7. Telecomunicaciones</i>	13,56	2,59	10,50
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

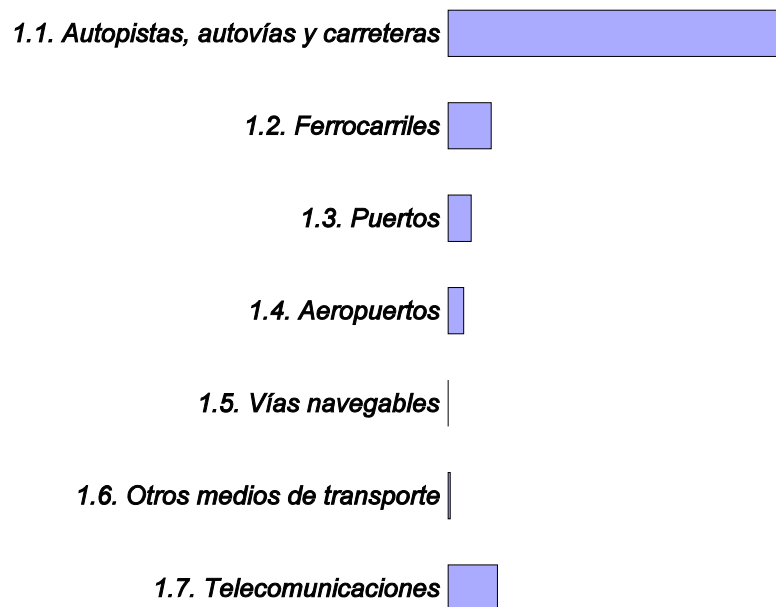
FUENTE: MINISTERIO HACIENDA: *La programación regional y sus instrumentos. Informe anual 1999.*

En definitiva, y en términos totales, dentro del eje *integración y articulación territorial*, el sub-eje correspondiente a carreteras concentró el mayor porcentaje de recursos programados, con gran diferencia de los restantes, tanto en el período 1989-93 como en el correspondiente a la etapa de programación 1994-99. La inclinación



hacia el sub-eje *autopistas, autovías y carreteras* encuentra su explicación en el hecho de que el transporte por carretera representa la mayor parte del transporte comunitario, tanto de pasajeros como de mercancías. Según destaca el *Quinto Informe Periódico* (pág. 64), más del 90 por 100 del transporte de pasajeros (expresado en pasajeros-kilómetro) y más del 70 por 100 del transporte de mercancías (expresado en toneladas-kilómetro) se realizan a través de este modo. Quizá sea por esto que la Comisión insiste en que “una buena red de carreteras es vital para el tráfico interregional e intrarregional de una región”. La prueba de ello es que más de los dos tercios de los fondos programados para las actuaciones integradoras del territorio se dirigen, fundamentalmente, a este modo, como ya ha sido destacado.

**GRÁFICO IV.19. Distribución de las programaciones del MAC 1994-99 del Objetivo nº1 en el eje *integración y articulación territorial*. Total Marco.**



FUENTE: MINISTERIO HACIENDA: *La programación regional y sus instrumentos. Informe 1999.*

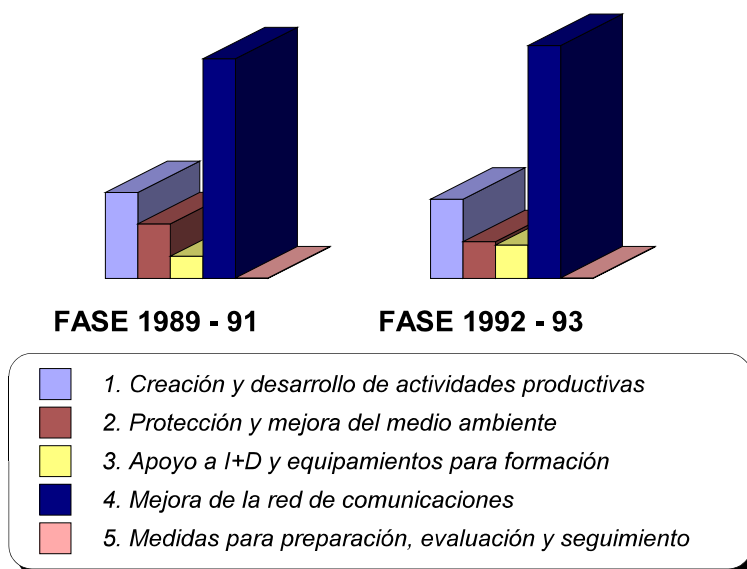
El mayor interés por las actuaciones que tienen que ver con las infraestructuras de transporte se manifiesta asimismo en el contexto de los Marcos de Apoyo Comunitario de las regiones del **Objetivo n°2**. Si nos remitimos a las programaciones, por ejes de actuación, de los MAC de dicho objetivo correspondientes al período 1989-93 -para cada una de las fases 1989/91 y 1992/93- (**cuadro IV.16** y **gráfico IV.20**), es patente el mayor peso del eje 4 (*mejora de la red de comunicaciones*) respecto de los restantes. En cada una de las fases señaladas, este eje se convirtió, con diferencia, en el principal destino de los recursos programados, al haber superado con creces la mitad de los mismos, lo que es ilustrativo de la especial importancia otorgada a los proyectos de esta naturaleza dentro de las actuaciones planificadas en las regiones del Objetivo n°2.

**CUADRO IV.16.**  
**Programaciones del MAC 1989-93 del Objetivo n°2 por ejes de actuación.**  
**(Porcentajes).**

ACTUACIONES	FASE 1989/1991	FASE 1992/1993
	PROGRAMADO	PROGRAMADO
Eje 1: Creación y Desarrollo de Actividades Productivas	22,41	20,70
Eje 2: Protección y Mejora del Medio Ambiente	14,25	9,61
Eje 3: Apoyo a I+D y Equipamientos para Formación	5,80	8,74
Eje 4: Mejora de la Red de Comunicaciones	57,40	60,83
Eje 5: Medidas para Preparación, Evaluación y Seguimiento	0,14	0,12
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

**FUENTE:** MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La planificación regional y sus instrumentos*. Informe anual 1993.

**GRÁFICO IV.20. Distribución de las programaciones del MAC 1989-93 del Objetivo n°2 por ejes de actuación.**



FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La planificación regional y sus instrumentos. Informe anual 1993.*

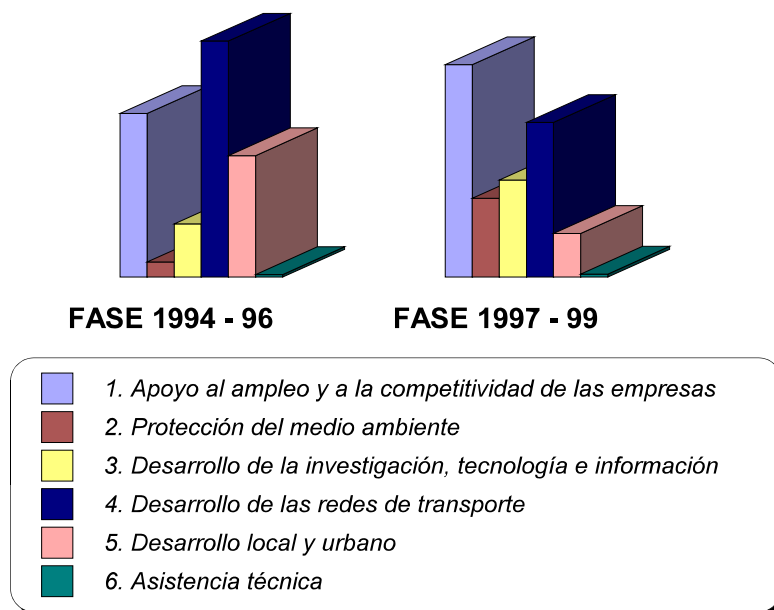
**CUADRO IV.17.**  
**Programaciones del MAC 1994-99 del Objetivo n°2 por ejes de actuación.**  
**(Porcentajes).**

ACTUACIONES	FASE 1994/1996	FASE 1997/1999
	PROGRAMADO	PROGRAMADO
1. Apoyo al empleo y a la competitividad de las empresas	27,65	35,90
2. Protección del medio ambiente	2,54	13,30
3. Desarrollo de la investigación, tecnología e innovación	9,00	16,41
4. Desarrollo de las redes de transporte	39,87	26,12
5. Desarrollo local y urbano	20,51	7,37
6. Asistencia técnica	0,43	0,51
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: MINISTERIO HACIENDA: *La programación regional y sus instrumentos. Informe 1999.*

Similares consideraciones cabe realizar con respecto a los MAC-Objetivo 2 del período 1994-99, para cada una de las fases 1994-96 y 1997-99, aunque en esta ocasión la preponderancia del eje 4 (*desarrollo de las redes de transporte*) resultó menos significativa que en el caso anterior (véase el **gráfico IV.21**). Como se puede ver en el **cuadro IV.17**, en la fase 1994-96 la programación en este eje representó casi el 40 por 100 del total, en tanto que en el MAC correspondiente a la segunda fase, dicho eje (que logró una participación del 26 por 100) fue aventajado por el eje 1 (*apoyo al empleo y a la competitividad de las empresas*), el cual alcanzó la participación más elevada (algo más de la tercera parte).

**GRÁFICO IV.21. Distribución de las programaciones del MAC 1994-99 del Objetivo n°2 por ejes de actuación.**



FUENTE: MINISTERIO HACIENDA: *La programación regional y sus instrumentos. Informe 1999.*

Para terminar, observaremos la distribución de los porcentajes de programación entre los sub-ejes que componen el eje 1 en cada una de las **Comunidades Autónomas** del **Objetivo n°1**, asunto que se refleja en el **cuadro IV.18** -para el caso del MAC 89/93- y en el **cuadro IV.19** -para el del MAC 94/99-.

Atendiendo al primero de los cuadros, se percibe que en la mayoría de regiones el sub-eje más beneficiado resultó ser *autopistas, autovías y carreteras*, puesto que en nueve de las once comunidades cubiertas por el Objetivo nº1 durante la etapa 89-93, dicho sub-eje concentró el porcentaje más elevado de participación, con gran diferencia con respecto a las restantes sub-líneas de actuación. La excepción vino dada por la Comunidad Valenciana, en la que el sub-eje mejor dotado -con casi la mitad del importe programado- fue *ferrocarriles*, así como por Ceuta, en la que la mayor participación -más de la mitad- recayó sobre el sub-eje *puertos*. Sin embargo, como ya se ha dicho, en las restantes regiones la partida que obtuvo los mejores resultados fue la de carreteras, adquiriendo en la mayoría elevados porcentajes, superiores al alcanzado por la totalidad del sub-eje mencionado en el conjunto del eje 1, que fue del 64,23 por 100. En esta situación se encontraron Extremadura, Castilla y León, Asturias, Galicia y Murcia, regiones en las que la programación del sub-eje de carreteras varió entre el 92,56 por 100 de la primera y el 66,4 por 100 de la última, porcentajes todos superiores al correspondiente al total del sub-eje. Por lo que respecta al sub-eje *ferrocarriles*, en tres CC.AA. obtuvo elevados porcentajes de participación: además de la Comunidad Valenciana, en la que -como hemos apuntado anteriormente- se erigió en el sub-eje con mejores resultados, hay que citar también a Castilla La Mancha y Andalucía, regiones en las que alcanzó, respectivamente, un 41,07 y un 30,29 por 100 de la programación total en las Comunidades señaladas. Conviene recordar que este sub-eje (ferrocarriles) fue el segundo mejor dotado tras el de carreteras, en el conjunto del MAC-89.

En cuanto al MAC 94-99, las programaciones beneficiaron con mayor intensidad, de nuevo, a las autopistas y carreteras, como se puede comprobar en el **cuadro IV.19**. Efectivamente, en todas las regiones (a excepción de la ciudad de Melilla), el sub-eje destacado se situó en primer lugar, y además a gran distancia del resto de sub-líneas de intervención, en términos de porcentajes de programación.

**CUADRO IV.18.**  
**Programaciones en el eje "Integración y articulación territorial" por regiones del Objetivo n°1. MAC 1989/93.**  
**(Porcentajes).**

REGIONES	1.1. Autopistas, autovías y carreteras	1.2. Ferrocarriles	1.3. Puertos	1.4. Aeropuertos	1.5. Vías Navegables	1.6. Otros medios de transporte	1.7. Telecomunicaciones	TOTAL
ANDALUCÍA	60,39	30,29	1,20	2,54	0,00	0,00	5,58	100,00
ASTURIAS	89,43	0,19	3,69	0,00	0,00	0,49	6,20	100,00
CANARIAS	28,67	0,00	14,73	27,43	0,00	22,84	6,33	100,00
CASTILLA Y LEÓN	90,83	0,00	0,00	0,00	0,00	0,69	8,49	100,00
CASTILLA LA MANCHA	55,43	41,07	0,00	0,00	0,00	0,11	3,38	100,00
COMUNIDAD VALENCIANA	30,51	45,90	0,00	7,05	0,00	0,00	16,54	100,00
EXTREMADURA	92,56	2,87	0,00	0,00	0,00	0,00	4,56	100,00
GALICIA	69,33	3,72	4,96	7,64	0,00	0,00	14,35	100,00
MURCIA	66,40	4,75	11,29	0,00	0,00	0,00	17,56	100,00
CEUTA	6,72	0,00	54,58	0,00	0,00	0,00	38,70	100,00
MELILLA	42,51	0,00	36,88	0,00	0,00	0,00	20,60	100,00
<b>TOTAL EJE 1</b>	<b>64,23</b>	<b>20,15</b>	<b>2,67</b>	<b>3,83</b>	<b>0,00</b>	<b>1,66</b>	<b>7,44</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La planificación regional y sus instrumentos*. Informe anual 1993.

**CUADRO IV.19.**  
**Programaciones en el eje “Integración y articulación territorial” por regiones del Objetivo nº1. MAC 1994/99.**  
**(Porcentajes).**

REGIONES	1.1. Autopistas, autovías y carreteras	1.2. Ferrocarriles	1.3. Puertos	1.4. Aeropuertos	1.5. Vías Navegables	1.6. Otros medios de transporte	1.7. Telecomunicaciones	TOTAL
ANDALUCÍA	67,29	8,43	8,58	2,39	0,00	0,00	13,32	100,00
ASTURIAS	82,86	7,14	3,17	1,01	0,00	0,67	5,15	100,00
CANARIAS	48,51	0,00	7,60	33,78	0,00	1,69	8,43	100,00
CANTABRIA	86,92	3,93	3,04	1,07	0,00	0,00	5,04	100,00
CASTILLA Y LEÓN	79,20	8,90	0,00	0,77	0,00	1,67	9,47	100,00
CASTILLA LA MANCHA	74,35	14,21	0,00	0,00	0,00	0,00	11,44	100,00
COMUNIDAD VALENCIANA	56,53	22,52	7,22	2,30	0,00	0,00	11,44	100,00
EXTREMADURA	79,40	9,88	0,00	0,00	0,00	0,00	10,67	100,00
GALICIA	76,74	5,90	5,53	0,76	0,00	0,00	11,07	100,00
MURCIA	78,62	4,17	5,01	0,00	0,00	0,77	11,44	100,00
CEUTA	73,57	0,00	20,90	0,00	0,00	0,00	5,53	100,00
MELILLA	9,54	0,00	62,50	15,60	0,00	0,00	12,36	100,00
<b>TOTAL EJE 1</b>	<b>71,69</b>	<b>9,16</b>	<b>4,93</b>	<b>3,29</b>	<b>0,00</b>	<b>0,43</b>	<b>10,50</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: MINISTERIO HACIENDA: *La programación regional y sus instrumentos. Informe anual 1999.*

#### **IV.7.2. La programación en el eje “integración y articulación territorial” en Andalucía**

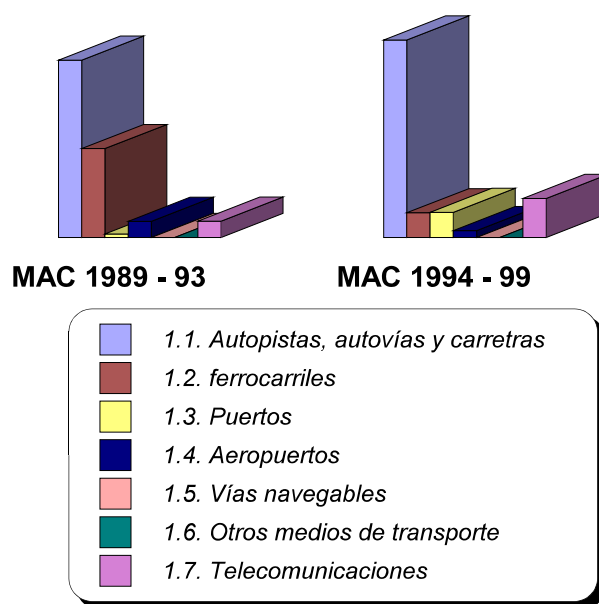
Mediante el presente sub-epígrafe analizamos, para el caso particular de la región andaluza, la participación de las diversas líneas de acción -en materia de transporte- en el conjunto del eje de integración territorial, distinguiendo la información entre los dos MAC objeto de examen. En el **gráfico IV.22** se puede observar la representación de la distribución de las programaciones cofinanciables con el FEDER, en Andalucía, correspondientes a los sub-ejes integrantes del eje 1, tanto respecto al MAC-89 como al correspondiente a la etapa 94-99. En el caso del MAC-89, la participación más elevada correspondió a *autopistas, autovías y carreteras*, sub-eje que acaparó el 60 por 100 de lo programado en el eje 1, en la citada región. El segundo porcentaje de programación más alto correspondió a *ferrocarriles*, partida que aglutinó poco más del 30 por 100. El sub-eje *telecomunicaciones* resultó ser el tercero más beneficiado, aunque, dotado apenas con el 6 por 100 de la programación, se halló notablemente alejado de los anteriores. Por su parte, *aeropuertos y puertos* alcanzaron participaciones claramente marginales en contraste, especialmente, con los dos primeros sub-ejes citados. En las sub-líneas de intervención *vías navegables y otros medios de transporte* no se realizaron programaciones. La primacía de las acciones relativas a los sub-ejes de carreteras y ferrocarriles pone de relieve la necesidad apremiante de mejorar y ampliar este tipo de infraestructuras como una vía para acelerar el desarrollo económico de la región andaluza.

En cuanto al MAC 94-99, otra vez surgen las carreteras como primeras beneficiarias, superando ligeramente su participación el 67 por 100 de la programación del eje de articulación territorial, y aventajando en siete puntos porcentuales el resultado obtenido en el MAC-89. En esta ocasión no fueron los *ferrocarriles* los que ocuparon el segundo puesto, sino las *telecomunicaciones*, que alcanzaron el 13 por 100 de la dotación financiera programada en el eje 1, en



Andalucía. El sub-eje relativo a las actuaciones ferroviarias quedó esta vez en cuarta posición, con el 8,43 por 100, pero muy cerca de *puertos*, que, absorbiendo el 8,58 por 100 de lo programado, aventajó ligeramente a los *ferrocarriles*.

**GRÁFICO IV.22. Distribución de las programaciones del eje 1: “Integración y articulación territorial” en Andalucía.**



FUENTE: MINISTERIO ECONOMÍA Y HACIENDA: *La planificación regional y sus instrumentos. Informe 1993*. MINISTERIO HACIENDA: *La programación regional y sus instrumentos. Informe 1999*.

Podemos afirmar que el eje *integración y articulación territorial* constituye una clara prioridad para los intereses del desarrollo regional, como advierte el Programa Operativo de Andalucía 1994-99, al afirmar: “Una dotación suficiente en infraestructuras constituye una pieza clave para la articulación interna del territorio regional y un factor importante de la estructura territorial de Andalucía, de la articulación física y de la integración económica con el resto de la nación y de Europa”<sup>17</sup>. De dicha afirmación se desprende la urgencia por contar con unas redes

<sup>17</sup> JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Economía y Hacienda: *Programa Operativo de Andalucía (Objetivo 1) 1994-1999*, pág. 187.

de infraestructuras de carreteras y ferrocarriles para la región que contribuyan a su desarrollo y convergencia con las regiones más favorecidas. Seguidamente, con objeto de concretar el peso del FEDER en los sub-ejes relativos a transportes terrestres planificados en Andalucía, se exponen los siguientes contenidos relacionados con las diversas formas de intervención (véase el **recuadro IV.2**) durante la etapa 1989-93, así como con el P.O. 1994-1999.

**RECUADRO IV.2.**

**La instrumentación de las financiaciones del FEDER en los MAC de la Comunidad Autónoma de Andalucía: los Programas Operativos.**

Como ya se aclaró en su momento, una vez que se establece el MAC, las intervenciones de los FF.EE. se realizan principalmente en forma de programas operativos (Art. 12 del Reglamento 4253/88, modificado por el Reglamento 2082/93 y Art. 18 del Reglamento 1260/99, que lo deroga).

La financiación del FEDER en el MAC 1989-1993 correspondiente a Andalucía, se instrumentó mediante las siguientes formas de intervención: Proyectos Individuales; Programa Operativo de Almería Levante; Programa Operativo de Málaga; Subvención Global de Andalucía; Programa Operativo Integrado Plan Forestal Andaluz; Programa Operativo Integrado Mejora de las Infraestructuras Agrarias; Programa Operativo del Sur y Este de Jaén y Norte de Granada; Programa Operativo de la Comarca del Bajo Guadalquivir; Programa Operativo del Norte de Huelva; Programa Operativo de Doñana; diversos programas de ámbito plurirregional, no específicos para Andalucía.

El programa operativo de Andalucía 1994-1999, financiado únicamente, en lo referente a la aportación comunitaria, por el FEDER -puesto que las intervenciones de los otros Fondos Estructurales corresponde a actuaciones enmarcadas en otros programas operativos dentro del propio MAC-, se compone de las actuaciones correspondientes tanto a la parte plurirregional -actuaciones de la Administración Central, empresas públicas y Administraciones Locales- como a la parte autonómica.

El P.O. de Andalucía para el período 1994/99 estableció, como objetivos generales: completar y consolidar las redes de infraestructuras de transporte y comunicaciones, así como las hidráulicas y del sector energético; fomentar la adopción y aceptación de nuevas tecnologías; fomentar sectores clave como el turismo, y respetar y mejorar el entorno natural. Las instituciones competentes en dicho programa son, fundamentalmente, las Administraciones Públicas (Central, Regional y Local), las empresas públicas y las empresas privadas, y la institución responsable es la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda.

IV.7.2.1. *La contribución del FEDER en el sub-eje “autopistas, autovías y carreteras” en Andalucía*

Este sub-eje abarca diversas actuaciones que afectan tanto a la Red de Interés General del Estado como a la red de carreteras de titularidad autonómica y a la red local. Las programaciones en este ámbito son de una importancia crucial para Andalucía, de cara a la mejora de su vertebración interna y con el exterior, y a la equiparación de su dotación de infraestructuras de transporte terrestre con los índices existentes en las regiones comunitarias más desarrolladas.

La participación del FEDER en los proyectos planificados en el sub-eje de infraestructuras viarias en la etapa de programación 1989-93, es la que ofrece el **cuadro IV.20**. Del conjunto de la financiación programada para el período 1989-93 en el ámbito de las carreteras, mediante las diversas formas de intervención planteadas, algo más de la mitad provino del FEDER. Se trata de una aportación significativa, lógica por otra parte si atendemos a la envergadura de muchos de los proyectos co-financiados, como diversos tramos de la autovía Madrid-Sevilla y la autovía A-92.

Respecto a la etapa 1994-99, de acuerdo con los principales ejes y líneas estratégicas establecidos en el PDI 1993-2007, la Administración Central interviene en tres tipos de actuaciones <sup>18</sup>:

---

<sup>18</sup> El PDI persigue en cuanto al sistema de carreteras, entre otros objetivos, los siguientes: responder a la demanda previsible de viajes a través de una dimensión apropiada de la red viaria; garantizar la accesibilidad de personas y mercancías a los centros de actividad económica; mejorar las comunicaciones por carretera con Francia y Portugal; dotar a los accesos a las poblaciones más conflictivas de unas características de diseño favorables con vistas a mejorar los niveles de servicio y reducir al mínimo los impactos en el entorno urbano.

En la C.A. de Andalucía, los citados objetivos se reflejan en unas determinadas actuaciones que responden también a los objetivos específicos fijados en el sub-eje de (continúa...)

**CUADRO IV.20.**

**Gasto público y ayuda FEDER en proyectos de carreteras, autovías y autopistas. MAC 1989-1993 Andalucía. (Miles de pesetas de 1989).**

<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>Gasto público</b>	<b>Ayuda Feder</b>
<b>Proyectos individuales único compromiso MAC regional Andalucía</b>	27.886.844	14.579.463
<b>Proyectos individuales plurianuales MAC regional Andalucía</b>	14.994.578	8.996.747
<b>Proyectos individuales único compromiso MAC plurirregional</b>	41.844.850	20.922.390
<b>Programa operativo: P.N.I.C. Almería- Levante</b>	49.071.886	24.419.144
<b>P-O. Málaga</b>	3.507.540	2.054.424
<b>P.O. Jaén-Granada</b>	8.408.968	5.045.381
<b>P.O. Bajo Guadalquivir</b>	4.142.849	2.485.709
<b>P.O. Norte de Huelva</b>	3.495.535	2.063.141
<b>P.D.S. del entorno de Doñana (1ª fase)</b>	45.000	31.000
<b>P.N.I.C. Autovías</b>	37.642.300	18.821.150
<b>INTERREG</b>	6.728.831	4.710.182
<b>TOTAL</b>	<b>197.759.181</b>	<b>104.118.731</b>

FUENTE: Junta de Andalucía.

- Construir la autovía del Mediterráneo (N-340), el enlace Huelva-Portugal y progresar en la construcción de la N-630 (Ruta de la Plata) de acceso a Sevilla por el norte. Con estas actuaciones se coadyuva al logro de una mayor articulación con el exterior (ejes Mediterráneo y Atlántico) y con otras regiones españolas.

<sup>18</sup>(...continuación)

carreteras, y que se centran en los tramos con graves estrangulamientos o con posibilidad de producirse a corto plazo, en los itinerarios que doten a la red regional de una estructura más mallada y en las obras que contribuyan a la integración en las redes europeas.

- Acondicionamiento de las carreteras N-322, N-340, N-420, N-432 y N-434, mediante la realización de variantes de población, mejora del trazado (eliminación de curvas) y aumento del ancho, al objeto de permitir la circulación con los mayores niveles de seguridad y a una velocidad superior, y posibilitar un desarrollo territorial más equilibrado.

- Obras en el medio urbano (accesos, variantes de población y redes arteriales), incluidas las actuaciones en grandes vías de circunvalación de Huelva y Córdoba, así como otros accesos a ciudades como Algeciras y Puerto de Santa María. Estas inversiones, conjuntamente con las ejecutadas por la Administración Autonómica en este ámbito, persiguen dotar a los centros urbanos de un nivel adecuado de infraestructuras, al tratarse de un elemento fundamental para la articulación interna del territorio.

Por otra parte, las actuaciones que son competencia de la Administración Regional en el sub-eje “autopistas, autovías y carreteras”, afectan a la red de alta capacidad, al resto de la red básica, a la red intercomarcal y al medio urbano<sup>19</sup>.

Como se desprende de lo expuesto, las programaciones en el ámbito de las redes viarias (carreteras, autovías y autopistas) en Andalucía presentan un marcado carácter multidireccional y un ámbito espacial que integra la práctica totalidad del territorio, por lo que, de entrada, puede admitirse que el FEDER está llamado a jugar un papel de primer orden en el proceso de articulación e integración territorial de la región, a través del sub-eje analizado. El cuadro **IV.21** refleja las programaciones (por años) en el sub-eje de carreteras, distinguiendo, dentro del gasto elegible, la subvención otorgada por el FEDER -que representa algo más de las dos terceras partes de dicho gasto-, la aportación de la Administración Central y la que corre a cargo de la Administración Autonómica, ya que las empresas públicas no participaron en el gasto elegible de este sub-eje, así como tampoco el sector privado.

---

<sup>19</sup> En el capítulo VI, destinado al examen de la Política Estructural en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se dejará claro cuál es la estructura del sistema de carreteras regional, por lo que en este momento no nos detenemos a realizar inciso alguno sobre esta cuestión.

**CUADRO IV.21.**  
**Programa Operativo de Andalucía 1994-99. Programación anual en el subejeto "autopistas, autovías y carreteras".**  
**(Millones de euros de 1994).**

AÑOS	GASTO ELEGIBLE							Sector Privado	COSTE TOTAL
	Total	Subvención		Financiación Nacional			Total		
		FEDER	% G.E.	A. Central	A. Regional	E. públicas			
1994	352,847	238,171	67,50	59,802	54,874		114,676	352,847	
1995	266,036	179,574	67,50	40,333	46,129		86,462	266,036	
1996	347,003	234,227	67,50	68,356	44,420		112,776	347,003	
1997	302,452	204,156	67,50	70,026	28,270		98,296	302,452	
1998	270,087	182,309	67,50	49,702	38,076		87,778	270,087	
1999	141,547	95,545	67,50	11,494	34,508		46,002	141,547	
<b>TOTAL</b>	<b>1.679,972</b>	<b>1.133,982</b>	<b>67,50</b>	<b>299,713</b>	<b>246,277</b>		<b>545,990</b>	<b>1.679,972</b>	

NOTA: El GASTO ELEGIBLE es la suma de los importes de las subvenciones procedentes del FEDER y de las financiaciones a cargo del sector público.

FUENTE: Junta de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda, Programa Operativo de Andalucía (Objetivo 1) 1994-1999.

IV.7.2.2. *La contribución del FEDER en el sub-eje “ferrocarriles” en Andalucía*

Las actuaciones desarrolladas durante la fase 1989-93 en la región andaluza, en materia de infraestructuras ferroviarias, aparecen consignadas en el **cuadro IV.22**, en el que se distingue el gasto público y la ayuda otorgada con cargo al FEDER. Es la parte plurirregional, dentro del conjunto del MAC 89-93, la que asume la competencia casi absoluta en el ámbito de las actuaciones en ferrocarriles, pues como se desprende del cuadro, el 99,3 por 100 tanto del gasto público total como de la ayuda del FEDER se integra en la misma. El exiguuo resto es la parte competente al MAC regional.

**CUADRO IV.22.**  
**Gasto público y ayuda FEDER en proyectos ferroviarios. MAC 1989-1993**  
**Andalucía. (Miles de pesetas de 1989).**

	Gasto Público	Ayuda FEDER
<b>Proyectos individuales plurianuales MAC plurirregional</b>	81.715.180	40.857.610
<b>Proyectos individuales único compromiso MAC plurirregional</b>	33.604.480	19.334.690
<b>Proyectos individuales único compromiso MAC regional Andalucía</b>	791.496	395.748
<b>TOTAL</b>	116.111.156	60.588.048

FUENTE: Junta de Andalucía.

En cuanto al período 1994-99, las inversiones en materia de ferrocarriles proceden casi exclusivamente del sub-marco plurirregional, que implica más del 90 por 100 de la financiación total asignada a este concepto. Las diversas actuaciones programadas, a desarrollar por la Administraciones Regional y Central y por RENFE, están encaminadas al logro de los objetivos específicos siguientes: mejora y

racionalización del trazado; potenciación del ferrocarril como medio de transporte en las áreas metropolitanas y definición de la imagen final que ha de tener la red ferroviaria andaluza. La Administración Autónoma, para alcanzar los citados objetivos, centra sus actuaciones en la definición del esquema de la red ferroviaria de interés regional, en la modernización y mejora de los trazados para asegurar la competitividad en servicios de medio y largo recorrido, así como en la electrificación de los tramos Granada-Moreda, Linares-Moreda y Utrera-Bobadilla-Granada.

Por su parte, las actuaciones a desarrollar por la Administración Central, mediante un convenio con RENFE, se enmarcan en tres tipos de proyectos que se identifican con los objetivos marcados:

- Mejora de la infraestructura ferroviaria, incluidas instalaciones de electrificación, comunicación y señalización.

- Mejora y construcción de terminales de viajeros (no de cercanías) y de mercancías, incluyendo actuaciones de mejora en las bases de tracción a través de la modernización /construcción de depósitos de combustible para los trenes, pues los existentes no garantizan su estanqueidad, con el consiguiente impacto negativo en el medio ambiente debido a las filtraciones.

- Obras de mejora en la infraestructura y en las estaciones de las redes de cercanías de Sevilla, Cádiz y Málaga, con objeto de mejorar sensiblemente la velocidad y reducir los tiempos de recorrido, complementándose de esta forma la notoria disminución del tiempo de viaje que se alcanza mediante la línea de alta velocidad Madrid-Córdoba-Sevilla.

Las actuaciones expuestas tienen su correspondiente reflejo en las cifras que figuran el cuadro **IV.23**, donde se puede observar el reparto anual de la programación contemplada en el P.O. de Andalucía 1994-99, en materia de ferrocarriles. La participación del FEDER en el gasto elegible es algo inferior a la registrada en el caso de las carreteras, donde superaba ligeramente los dos tercios, aunque en este caso no se puede ningunear dicha participación, que se aproxima al 60 por 100.



**CUADRO IV.23.**  
**Programa Operativo de Andalucía 1994-1999. Programación anual en el subjeje “ferrocarriles”.**  
**(Millones de ecus de 1994).**

AÑOS	GASTO ELEGIBLE										SECTOR PRIVADO	COSTE TOTAL
	TOTAL	Subvención		Financiación Nacional			Total	SECTOR PRIVADO	COSTE TOTAL			
		FEDER	%GE	A. Central	A. Regional	E. Públicas						
1994	34,950	21,843	62,50	1,821	0,963	10,323	13,107		34,950			
1995	33,438	20,899	62,50	0,430	0,762	11,347	12,539		33,438			
1996	33,982	21,239	62,50	0,787	0,762	11,194	12,743		33,982			
1997	28,718	17,948	62,50	0,484	0,762	9,524	10,770		28,718			
1998	270,087	18,677	62,50	0,664	0,762	9,781	11,207		29,884			
1999	17,422	10,888	62,50	0,664	0,760	5,110	6,534		17,422			
<b>TOTAL</b>	<b>178,394</b>	<b>111,494</b>	<b>62,50</b>	<b>4,850</b>	<b>4,771</b>	<b>57,279</b>	<b>66,900</b>		<b>178,394</b>			

FUENTE: Junta de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda, Programa Operativo de Andalucía (Objetivo 1) 1994-1999.

#### **IV.8. UNA VALORACIÓN DEL PAPEL DEL FEDER EN ANDALUCÍA: LAS ACTUACIONES EN PROYECTOS DE TRANSPORTE TERRESTRE**

El recorrido realizado en torno a la estructura de la asistencia financiera otorgada por el FEDER a la región andaluza, nos permite extraer algunas conclusiones que sirvan de marco valorativo del mismo respecto de sus intervenciones en el proceso de construcción, ampliación y mejora de la dotación de carreteras y ferrocarriles regionales.

A lo largo de las dos etapas estudiadas destaca la significativa participación del Fondo en el gasto elegible, tanto en el referido a carreteras como a ferrocarriles. Así, algo más de la mitad del gasto total en los dos modos fue financiado con el FEDER en el período 1989-93, mientras que en el período 1994-99 más de los dos tercios del gasto elegible en carreteras y un significativo 62,5 por 100 del correspondiente a ferrocarriles fue cubierto por el mismo. De entrada, este dato pone de relieve el alivio del esfuerzo inversor que a las distintas Administraciones Públicas ha permitido la concurrencia del instrumento estudiado en la financiación de las inversiones destinadas a configurar la malla de conexiones viarias y ferroviarias de Andalucía.

Por otra parte, cabe subrayar la importancia cualitativa de los proyectos asistidos por el Fondo en ambos períodos. Importancia que deviene de la significación que tienen las actuaciones de cara a la mejora de la articulación territorial. En materia de redes viarias los esfuerzos se han centrado en la contribución a la ampliación de las comunicaciones con el exterior, mediante la intervención en carreteras que enlacen con otros espacios comunitarios suprarregionales en los que se integra Andalucía -regiones del Arco Mediterráneo y Arco Atlántico-, con el Norte de África y con el resto de CC.AA. españolas.

Asimismo, se ha pretendido mejorar la accesibilidad interna entre las diversas áreas de la región (según su nivel de desarrollo), los distintos centros del sistema de ciudades y los ejes de desarrollo territorial de ámbito regional. Por otra parte, las actuaciones se han planteado con ánimo de completar la red de alta capacidad y el resto de la red básica.

Así, es importante el objetivo de intervenir sobre la red intercomarcal, de manera que se facilite el acceso a la red de alta capacidad desde cualquier punto del territorio. Por último, cabe elogiar las actuaciones sobre el medio urbano, ya que la dotación de infraestructuras del sistema de ciudades se considera crucial para la articulación interna del territorio regional y para su articulación con los ejes de desarrollo nacionales y supranacionales.

A tal efecto, los proyectos de carreteras -nacionales, regionales y locales- abarcan una gran diversidad de actuaciones, que van desde el desdoblamiento de diversas vías y el acondicionamiento de otras, hasta la construcción de nuevas carreteras. El conjunto de actuaciones afecta directamente a las ocho provincias andaluzas, destacando el gran eje arterial que significa la autovía A-92.

En cuanto a la intervención del FEDER en el sector de los ferrocarriles, si bien de menor entidad cuantitativa que en el caso de las carreteras, no es por ello menos interesante de cara a la mejora de la articulación de la Comunidad Autónoma. La introducción del ancho internacional entre Córdoba y Sevilla, las intervenciones en la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla, en la red arterial ferroviaria sevillana, en las líneas Utrera-La Roda, Linares-Almería, Linares- Moreda, Moreda-Granada y Utrera-Bobadilla-Granada, las obras en las redes de cercanías de Sevilla, Cádiz y Málaga, así como actuaciones diversas en materia de señalización, electrificación y seguridad, configuran el grueso de los proyectos realizados con la participación del Fondo.

En principio, si bien la estructura de las actuaciones no suponen una malla tan extensa como la configurada por las acciones desarrolladas en materia de carreteras, la mejora de la calidad de ciertas líneas y la ampliación de otras cabe interpretarse como una contribución al acrecentamiento de la articulación territorial andaluza, si bien serían los estudios de impacto de cada uno de los proyectos los que dilucidarían esta cuestión.

El entramado de acciones asistidas financieramente por el Fondo se muestra trascendente, a la luz de estas consideraciones, al objeto de mejorar la cantidad y calidad de carreteras y vías férreas de la región, lo cual es interesante en la medida en que ello pueda facilitar las conexiones internas y con el exterior de Andalucía, mediante una mejora de su grado de accesibilidad, y pueda contribuir a equiparar la dotación de estas infraestructuras a los niveles existentes en otras regiones más favorecidas. El hecho de que la región forme parte de la plataforma territorial sobre la que está consolidándose la RTE-T -en la que la contribución del FEDER, desde la perspectiva comunitaria, es la más importante, junto con la del Fondo de Cohesión- refuerza la conclusión anterior. Sin la comparecencia de dicho instrumento, es indudable que las inversiones hubieran pivotado gravosamente sobre los diversos presupuestos públicos, ralentizándose con ello el desarrollo de unas obras de vital interés para Andalucía y con la consiguiente pérdida de oportunidades de modernización de las conexiones destinadas a articular la región.

El hecho de que la financiación proveniente del FEDER tenga el carácter de subvención a fondo perdido, otorga a dicha ayuda un especial interés frente a la procedente del BEI, cuya asistencia se concede en forma de préstamos. En otras palabras, los flujos financieros obtenidos del instrumento de estudio constituyen una auténtica savia para los constreñidos presupuestos públicos. En definitiva, estimamos que las acciones emprendidas bajo el concurso del Fondo a lo largo de las etapas 1989-93 y 1994-99 significan un importante incentivo al proceso de modernización

de las redes de infraestructuras de transporte terrestre en Andalucía. Ahora bien, dado el amplio mapa cubierto por el mismo, somos conscientes de que las actuaciones pueden causar efectos contrarios a los pretendidos, ya que la estructura viaria y ferroviaria diseñada con su apoyo financiero puede situarse en el origen de desequilibrios interregionales en cuanto a equipamientos de transporte.

#### **IV.9. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

El FEDER, tal y como se desprende de su Reglamento rector, se constituye en una herramienta primordial para la aplicación y el funcionamiento de la PRC, y por lo tanto de la Política Estructural y de Cohesión de la Unión Europea. Las regiones españolas, destinatarias desde 1986 -año en que comenzó el período transitorio para la adhesión plena de España a la Comunidad- de los Fondos de ayuda estructural, han sido objeto de la concurrencia de este instrumento, dotado, por otra parte, del porcentaje más alto respecto al monto total de recursos que constituyen la dotación financiera de los FF.EE.

A lo largo del desarrollo de este capítulo se ha llevado a cabo un seguimiento de las actuaciones de este instrumento en España desde 1986, primer año de recepción de las ayudas, hasta 1999, último de la precedente etapa de programación de la Política Estructural y de Cohesión. Por lo tanto, se ha examinado el comportamiento del FEDER durante la fase de programación 1989-1993, surgida de la gran reforma de la PRC operada en el año 1988, y la etapa 1994-1999, fruto de la reforma del año 1993. De igual modo, se han examinado las diversas intervenciones que configuraron la primera andadura del Fondo en España, entre 1986 y 1988, trienio que estudiamos separadamente al quedar fuera de las dos grandes fases de programación que coparon todo el decenio de los noventa.

A su vez, se ha hecho especial énfasis en el tratamiento que el Fondo ha otorgado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, catalogada como región Objetivo nº1 de la Política Estructural por tercer período de programación consecutivo.

Para empezar, no se podía dejar de hacer referencia al papel que el instrumento estudiado asume en el proceso de construcción de la RTE-T. Ello es especialmente interesante de cara al desarrollo regional, y por ende para el desarrollo de Andalucía, por la razón de que dicha red tiene por misión el logro de una red de conexiones que sirvan de soporte para la articulación territorial a escala comunitaria, así como por el hecho de que uno de los proyectos prioritarios de Essen afecta directamente a la región. En estas circunstancias, es de esperar que el conjunto de las infraestructuras cubiertas por la RTE-T repercuta positivamente en el acercamiento de la región andaluza a los grandes centros económicos de la Unión Europea, favoreciendo su desarrollo socioeconómico mediante una mejora de la accesibilidad relativa del territorio regional. Y en esta cuestión el FEDER tiene su parte de responsabilidad, al tratarse de una de las fuentes financieras para la realización de la red.

Las programaciones del FEDER para la RTE-T manifiesta una clara coherencia con el objetivo de promoción del desarrollo, ya que el reparto de las financiaciones, atendiendo a la superficie de cada Estado beneficiario, muestra que son los cuatro países menos desarrollados (entre los que figura España, como es sabido) los más favorecidos por las ayudas.

En los primeros años considerados (esto es, de 1986 a 1988), el análisis de la distribución regional de los créditos de pago del FEDER sitúa a Andalucía en primera posición por la cuantía de recursos asignados, si bien atendiendo a la población beneficiada otras regiones cubiertas por el Objetivo nº1 resultaron favorecidas en mayor medida. En términos generales, el reparto de los recursos durante el trienio

estudiado muestra una gran coherencia con el objetivo de desarrollo regional, puesto que las ayudas por habitante fueron superiores en las regiones más atrasadas -en términos de PIB per cápita-, obteniendo las más avanzadas unas menores dotaciones por habitante.

En cuanto a la distribución de los pagos entre Administraciones ejecutoras y ejes de actuación durante el referido trienio, se erigieron como principales destinatarios los Departamentos Ministeriales de la Administración Central. Este resultado denota una cierta subordinación de la PRC a la política regional estatal, máxime si tenemos en cuenta que la Admón. Central gestionó durante los años considerados en torno a las dos terceras partes de las financiaciones del FEDER, quedando la Admón. Autonómica considerablemente por detrás de la anterior en este cometido.

El análisis de las intervenciones a lo largo de la etapa la etapa 1989-93 muestra una distribución de los pagos del Fondo entre las CC.AA. marcada por una estructura similar a la descrita para el caso de los primeros años de recepción de ayudas por parte española. Es decir, se observa un reparto regido por criterios de racionalidad, en el sentido de que fueron las regiones más atrasadas las mejor dotadas en términos de ayudas por habitante, quedando las más ricas -atendiendo a sus mayores niveles de producción- ocupando los últimos puestos en cuanto a asignación per cápita de los recursos. Para el caso particular de la región andaluza, aunque en términos absolutos obtuvo el porcentaje más elevado de ayudas, en términos relativos (considerando la población afectada) fue superada por Ceuta y Melilla, Extremadura, Castilla La Mancha, Asturias, Canarias y Castilla y León. Este reparto es coherente con el especial esfuerzo que está llamado a realizar el FEDER en las regiones menos desarrolladas. No en vano, las regiones cubiertas por el Objetivo nº1 fueron dotadas con algo más de las dos terceras partes de las financiaciones del Fondo en esta etapa, quedando los Objetivos 2 y 5b en un claro segundo plano.

Sin embargo, una diferencia sustancial se advierte con respecto a los primeros años de actuación del Fondo en España. Nos referimos al avance experimentado por las diversas Administraciones Autonómicas en la gestión de los recursos. En efecto, las Comunidades Autónomas recortaron sustancialmente la distancia que las separaba de la Administración Central en cuanto a la asignación financiera susceptible de ser gestionada durante el conjunto de la etapa 1989-93, hasta el punto de aventajarla, lo que en cierto modo puede interpretarse como una mayor concienciación del carácter regional del FEDER, a diferencia de lo que venía siendo habitual: el tratamiento de la PRC como un simple complemento del gasto de los Estados miembros. Tal proceso de descentralización está en consonancia con el principio de subsidiariedad que prima en el entramado comunitario.

El perfil del conjunto del período 1994-1999 muestra una leve tendencia hacia el quebranto de la racionalidad mostrada en los casos anteriores en cuanto al reparto regional de los pagos, así como un refuerzo de la línea abierta en la etapa precedente de otorgar un mayor carácter regional a las intervenciones del FEDER.

En concreto, respecto al primer punto se observa nuevamente una situación de predominio por parte de Andalucía en cuanto a la distribución regional de las ayudas, pues volvió a situarse en primera posición por este concepto, siendo secundada por otras regiones catalogadas como menos desarrolladas. No obstante, una región claramente más avanzada como es Cataluña curiosamente superó, en cuanto a pagos, a una serie de regiones Objetivo nº1, como Murcia y Cantabria.

Ahora bien, la estructura del reparto per cápita de los pagos colocó a la región andaluza en décimo lugar, cuando las cifras de PIB/habitante situaban a la Comunidad Autónoma en segundo lugar, tras Extremadura. Este resultado de la distribución de las asignaciones, aunque enturbia ligeramente la racionalidad observada en las etapas anteriores, no es excesivamente adverso, dado que el



conjunto de regiones adscritas al Objetivo nº1 resultó más favorecido que el conjunto de regiones correspondientes a los Objetivos 2 y 5b, atendiendo a los pagos por habitante, lo cual en ningún modo hay que interpretarlo como una vulneración de la filosofía del FEDER de corregir los desequilibrios interregionales.

En lo concerniente a la distribución de las asignaciones por agentes inversores, la etapa 1994-99 se saldó con un refuerzo del papel de las Comunidades Autónomas, puesto que las mismas superaron con creces el monto de las financiaciones asignadas a los Ministerios, avanzándose con ello en la verdadera naturaleza de la PRC, que es la de tratarse, precisamente, de una política regional.

El estudio de las programaciones del FEDER por ejes prioritarios de intervención, tanto en el MAC 1989/93 de las regiones españolas del Objetivo nº1 como en correspondiente al período 1994/99, muestra que el eje estrella resultó ser *articulación e integración territorial*, por cuanto concentró el porcentaje más alto de participación del Fondo en ambos MAC, dato que es suficientemente expresivo de las orientaciones estratégicas -comunitarias, nacionales y regionales- en el proceso de búsqueda de la convergencia real. El comentario anterior se refuerza si tenemos en cuenta el dato de que durante el primer trienio de intervención del Fondo en España (años 1986, 87 y 88), tanto los créditos de compromiso como de pago se destinaron mayoritariamente a la línea especificada, con gran diferencia de las restantes.

Además, recurriendo al MAC del objetivo nº2 para el período 1989-93, el eje que acaparó el mayor porcentaje de recursos fue el de *mejora de la red de comunicaciones*, que concentró más de la mitad de las programaciones en sus dos fases de aplicación. Respecto al MAC del citado objetivo correspondiente al período 1994-99, el eje *desarrollo de las redes de transporte* resultó ser el más beneficiado por los recursos en la fase 1994-96, aunque en la fase 1997-99 se situó por detrás del

eje *apoyo al empleo y a la competitividad de las empresas*, si bien aglutinó una nada desdeñable cuarta parte de la programación.

Sin duda alguna, las actuaciones en materia de transportes y comunicaciones, y más concretamente la inversión en *autovías, autopistas y carreteras* -que dentro del eje *integración y articulación territorial* emerge como el sub-eje más favorecido por las financiaciones-, se considera básica para promover un desarrollo saneado de las regiones menos favorecidas del espacio comunitario y del conjunto de la Unión, y los importes consignados a las diversas líneas de acción así lo prueban.

La conclusión comentada en el anterior párrafo, atribuible a la generalidad que revisten los Marcos de Apoyo Comunitarios, es extrapolable a una dimensión más concreta de análisis, como es la realidad de la actuación en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En efecto, tanto en el MAC 89-93 como en el correspondiente al período 1994-99 para la citada región, las carreteras y autopistas emergen como la línea de acción más beneficiada por las asignaciones dentro del eje de integración y articulación del territorio. Por lo tanto, de nuevo se deposita en las carreteras, principalmente, buena parte de la responsabilidad de promoción del desarrollo regional -objetivo que está en perfecta sintonía con la misión del Fondo-, ya que se erige como el sub-eje más importante por la cuantía de la ayuda destinada en ambos MAC, en la región andaluza. Lo anterior cobra gran interés si tenemos en cuenta que Andalucía presenta un grado de accesibilidad relativa baja, lo que, en definitiva, justifica sobradamente la mayor atención del Fondo hacia las infraestructuras viarias.

El examen de la estructura de las diversas formas de intervención del FEDER en Andalucía en la etapa 1989-93, así como del P.O. para el período 1994-99, tanto en materia de carreteras como de ferrocarriles, nos conduce a extraer las conclusiones siguientes. Primeramente, destacamos el papel amortiguador ejercido por el FEDER

respecto del esfuerzo financiero que están llamadas a realizar las diversas Administraciones Públicas competentes -nacional, regional y local- en el proceso de dotación de redes de transporte terrestre, al implicar el Fondo una participación significativa del gasto elegible, en ambos casos. Esta circunstancia es interesante, pues consideramos que gracias a la comparecencia de este instrumento se ha acelerado el desarrollo de una serie de actuaciones que de otro modo se hubieran pospuesto, con las subsiguientes demoras en diversos frentes -accesibilidad, articulación territorial, desarrollo económico y convergencia real-.

En segundo término, el vasto conjunto de proyectos cofinanciados de carreteras -grandes obras de infraestructura, como es el caso de la A-92- y, en menor medida, ferrocarriles, devienen interesantes al objeto de mejorar la accesibilidad del territorio andaluz, tanto en la parte oriental como occidental, y facilitar las conexiones con los grandes ejes de desarrollo. Por otra parte, las nuevas obras facilitarán la convergencia de Andalucía en materia de dotación de redes de transporte terrestre, siempre y cuando las actuaciones desarrolladas en otras regiones no contribuyan a acrecentar los desequilibrios en cuanto a equipamientos de este tipo de infraestructuras. En definitiva, estimamos que el FEDER tiene una importante misión que cumplir de cara al desarrollo de la región, mediante su contribución a la construcción de la malla de conexiones de carreteras y vías férreas.

En conclusión, el FEDER, instrumento por excelencia de la Política Regional de la Comunidad y, más aún, de la Política Estructural y de Cohesión, se está aplicando, con carácter general, con criterios de lógica en España. La razón estriba en el hecho de que son las regiones menos desarrolladas las que se están favoreciendo en mayor medida de su contribución. Andalucía, en su calidad de región Objetivo nº1, se beneficia ampliamente de los flujos financieros procedentes del Fondo, considerando el conjunto de las regiones españolas. Por otra parte, son las infraestructuras de transporte, y en concreto las de carreteras y ferrocarriles, las que

cuentan con un mayor peso en la estructura distributiva del Fondo, tanto en el conjunto nacional como a nivel de la Comunidad Autónoma. Partiendo de esta realidad y amparándonos en las conclusiones que obtuvimos en el capítulo I respecto al papel del transporte en la economía, podemos admitir que Andalucía cuenta con un poderoso ingrediente, vía FEDER, para la posible promoción de su desarrollo económico, lo que ha de traducirse a largo plazo en unos mayores niveles de convergencia para la región.



**ANEXO IV.1.**

**Distribución regional de los pagos del FEDER (Etapa 1989-1993)**  
(Millones de pesetas).

REGIONES	1989		1990		1991		1992		1993		TOTAL	
	Total cobrado	%	Total cobrado	%	Total cobrado	%	Total cobrado	%	Total cobrado	%	Total cobrado	%
ANDALUCÍA	24.365,70	21,06	50.741,69	34,50	44.301,20	15,64	68.502,52	21,80	38.174,29	13,63	223.124,10	19,74
ARAGÓN	599,00	0,51	5.289,49	5,30	3.735,40	1,30	4.492,05	1,11	4.697,68	1,67	20.890,23	1,85
ASTURIAS	10.625,90	9,18	3.068,37	2,06	24.986,42	8,80	7.187,90	2,29	5.628,91	2,00	51.284,63	4,54
BALEARES	-----	-----	-----	-----	685,36	0,24	303,35	0,09	1.414,20	0,50	2.402,91	0,21
CANARIAS	2.091,70	1,80	4.875,12	3,00	18.918,19	6,67	23.198,67	7,40	17.994,24	6,40	66.343,40	5,87
CANTABRIA	155,40	0,13	2.904,05	2,18	2.562,57	0,90	170,21	0,05	3.280,77	1,17	9.191,65	0,81
CASTILLA Y LEÓN	7.147,00	6,17	20.264,79	11,90	16.581,33	5,85	24.594,01	7,80	26.023,66	9,29	90.852,90	8,04
CASTILLA LA MANCHA	11.508,60	9,95	16.152,48	10,70	20.029,49	7,07	28.973,25	9,24	7.010,01	2,50	82.339,65	7,28
CATALUÑA	1.398,40	1,20	8.402,34	5,85	16.691,17	5,89	18.699,56	5,96	14.597,99	5,20	59.479,31	5,26
COMUNIDAD VALENCIANA	5.847,10	5,05	1.178,37	0,37	19.432,39	6,80	21.923,01	7,00	18.254,26	6,50	65.971,35	5,83
EXTREMADURA	4.821,90	4,16	3.161,49	1,94	13.909,79	4,90	12.926,53	4,12	28.888,68	10,30	63.240,90	5,60
GALICIA	5.586,80	4,83	9.956,09	6,38	3.883,12	1,37	35.749,33	11,40	26.908,31	9,60	80.951,56	7,15
LA RIOJA	-----	-----	-----	-----	1.096,09	0,37	865,16	0,27	502,31	0,17	2.463,56	0,22
MADRID	1.601,40	1,38	1.552,99	1,09	4.869,07	1,70	2.416,96	0,77	6.409,36	2,28	16.806,08	1,48
MURCIA	2.093,80	1,81	4.968,39	3,43	8.267,65	2,90	6.099,80	1,94	5.113,39	1,80	26.317,03	2,33
NAVARRA	305,90	0,26	459,50	0,16	906,77	0,30	2.187,47	0,69	2.088,19	0,70	5.714,32	0,50
PAÍS VASCO	2.033,30	1,75	4.852,90	3,23	7.601,17	2,68	11.600,52	3,70	19.199,40	6,80	44.899,08	3,97
CEUTA	-----	-----	-----	-----	1.002,11	0,35	361,02	0,11	1.394,78	0,49	2.757,90	0,24
MELILLA	-----	-----	-----	-----	2.359,43	0,83	176,90	0,05	4.065,25	1,45	6.601,57	0,58
VARIAS REGIONES	35.475,10	30,60	356,90	7,69	71.890,99	25,30	43.855,51	13,90	48.343,13	17,20	210.192,03	18,50
<b>TOTAL</b>	<b>115.657,00</b>	<b>100,00</b>	<b>138.184,96</b>	<b>100,00</b>	<b>283.254,70</b>	<b>100,00</b>	<b>313.371,33</b>	<b>100,00</b>	<b>279.988,81</b>	<b>100,00</b>	<b>1.130.456,79</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: Política Regional, Informes anuales 1989, 1990 y 1991. La Planificación regional y sus instrumentos, Informes anuales 1992 y 1993.

**ANEXO IV.2.**  
**Distribución regional de los pagos del FEDER (Período 1994 - 1999)**  
**(Millones de pesetas).**

REGIONES	1994		1995		1996		1997		1998		1999		TOTAL	
	Total cobrado	%	Total cobrado	%	Total cobrado	%	Total cobrado	%	Total cobrado	%	Total cobrado	%	Total cobrado	%
ANDALUCÍA	75.742,84	29,1	93.970,81	20,8	57.526,80	13,7	112.743,25	26,6	36.549,04	7,8	147.558,08	23,8	524.090,82	19,8
ARAGÓN	1.981,09	0,8	4.215,27	0,9	5.822,68	1,4	5.552,83	1,3	7.297,93	1,6	4.439,31	0,7	29.309,10	1,1
ASTURIAS	9.562,51	3,6	19.965,00	4,4	20.657,12	4,9	23.745,00	5,6	17.403,56	3,7	15.457,72	2,5	106.790,90	4,0
BALEARES	95,56	0,0	1.164,84	0,3	2.693,35	0,6	325,11	0,1	916,92	0,2	1.274,45	0,2	6.470,23	0,2
CANARIAS	22.089,43	8,5	23.457,25	5,2	29.823,35	7,1	25.631,48	6,0	28.369,93	6,0	29.222,91	4,7	158.594,34	5,9
CANTABRIA	5.651,81	2,2	6.846,44	1,5	12.763,74	3,0	22.395,38	5,3	8.405,37	1,8	10.202,72	1,6	66.265,46	2,5
CASTILLA Y LEÓN	15.460,54	5,9	40.762,11	9,0	31.978,25	7,6	26.671,90	6,3	50.067,18	10,6	65.428,19	10,5	230.368,16	8,7
CASTILLA LA.	14.999,27	5,7	31.873,63	7,0	25.333,21	6,0	36.790,97	8,7	4.370,50	0,9	57.426,01	9,3	170.793,58	6,4
MANCHA														
CATALUÑA	9.175,84	3,5	11.906,41	2,6	8.333,48	2,0	21.537,34	5,1	48.882,18	10,4	1.141,31	0,2	100.976,56	3,8
C. VALENCIANA	21.300,60	8,2	49.190,62	10,9	48.492,72	11,5	15.044,78	3,6	41.777,85	8,9	28.119,11	4,5	203.925,68	7,7
EXTREMADURA	17.432,13	6,7	22.050,23	4,9	21.546,39	5,1	4.375,41	1,0	33.291,04	6,9	25.304,27	4,1	123.999,47	4,7
GALICIA	25.466,97	9,8	51.663,36	11,4	50.786,34	12,1	57.190,42	13,5	20.409,95	4,3	78.714,36	12,7	284.231,39	10,7
LA RIOJA	394,87	0,2	1.042,72	0,2	2.531,47	0,6	853,78	0,2	1.556,92	0,3	288,37	0,0	6.668,13	0,2
MADRID	1.694,05	0,7	4.877,10	1,1	2.399,91	0,6	119,43	0,0	7.600,42	1,6	7.257,49	1,2	23.948,40	0,9
MURCIA	6.823,20	2,6	15.824,93	3,5	16.907,34	4,0	6.102,82	1,4	11.698,01	2,5	28.209,56	4,5	85.565,85	3,2
NAVARRA	548,63	0,2	3.189,82	0,7	16.056,14	3,8	2.490,95	0,6	1.328,37	0,3	668,44	0,1	24.282,35	0,9
PAÍS VASCO	3.180,58	1,2	10.325,98	2,3	4.276,29	1,0	418,89	0,1	42.364,12	9,0	173,42	0,0	60.739,29	2,3
CEUTA	1.195,30	0,4	2.407,57	0,5	3.664,54	0,9	1.690,88	0,4	740,87	0,1	2.183,80	0,4	11.882,95	0,4
MELILLA	297,67	0,1	1.139,25	0,3	3.359,31	0,8	1.164,52	0,3	1.131,06	0,2	2.195,97	0,4	9.287,78	0,3
VARIAS REGIONES	26.537,53	10,2	54.067,50	12,0	56.047,65	13,3	58.911,46	13,9	105.602,31	22,5	114.774,89	18,5	415.941,34	15,7
<b>TOTAL</b>	<b>259.630,42</b>	<b>100,0</b>	<b>449.940,84</b>	<b>100,0</b>	<b>421.000,04</b>	<b>100,0</b>	<b>423.756,59</b>	<b>100,0</b>	<b>469.763,54</b>	<b>100,0</b>	<b>620.040,36</b>	<b>100,0</b>	<b>2.644.131,00</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La planificación regional y sus instrumentos, Informe anual 1994; La programación regional y sus instrumentos, Informes anuales 1995 a 1998.* MINISTERIO DE HACIENDA: *La programación regional y sus instrumentos, Informe anual 1999.*

## CAPÍTULO V

### ***ANÁLISIS DE LAS FINANCIACIONES DEL FONDO DE COHESIÓN EN EL SECTOR DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE***

#### **V.1. INTRODUCCIÓN**

Como es ampliamente conocido, el Fondo de Cohesión y su antecesor, el Instrumento Financiero de Cohesión (IFC), constituyen la expresión más clara de la UE en su lucha por el logro de la cohesión socioeconómica, al ser aplicados exclusivamente en los llamados “cuatro países de la cohesión”. En el Capítulo II nos acercamos tímidamente a la realidad de este mecanismo financiero, un instrumento de corta vida si lo comparamos con los otros dos grandes recursos que acaparan nuestra atención a lo largo de la segunda parte de la Tesis: el FEDER, nacido a mediados de la década de los setenta y el BEI, veterano en esta misión.

Pues bien, en el presente capítulo procederemos a ahondar en las características del Fondo de Cohesión, de forma que un recorrido por su estructura, funciones y formas de intervención nos haga partícipes de su realidad. Asimismo, el conocimiento de sus intervenciones en España -a través de su participación en la inversión en infraestructuras de transporte terrestre- y particularmente en Andalucía, nos conducirá a valorar la supuesta eficacia de su utilización.

Sin duda, la popularidad de este instrumento ha ido *in crescendo* a tenor del transcurso de los años, que ha permitido que la ciudadanía europea se haya



familiarizado con el que, hoy día, podríamos catalogar como *famoso* instrumento en el entorno de la Comunidad. Buena prueba de ello la encontramos en el debate social surgido en tiempos recientes como consecuencia de la insinuación por parte de Alemania, abrigada por otros Estados miembros, de retirar la ayuda del Fondo a los países beneficiarios arguyendo el cumplimiento, por parte de éstos, de los criterios de convergencia de cara a la adopción de la Moneda Común.

No obstante, las autoridades comunitarias, al haber sido conscientes de que la convergencia *nominal* constituye un requisito necesario, pero no suficiente, para que se produzca la convergencia *real*, decidieron que el Fondo continuase presente en los países receptores, al menos hasta el año 2006, fecha que constituye el horizonte temporal de la etapa de programación presupuestaria iniciada en el año 2000. En esta pequeña “batalla” planteada por algunos socios, podríamos afirmar que el interés por la convergencia real ha mantenido una dura pugna con el interés por la convergencia nominal, puesto que las disparidades en renta son un punto clave a considerar ante la búsqueda de la cohesión económica y social. Sin embargo, eso sí, la Comisión retirará las subvenciones ante los primeros indicios de incumplimiento del Pacto de Estabilidad a causa de un déficit excesivo, por parte de los países beneficiarios.

\*\*\*\*\*

La estructura del presente capítulo es la que se describe a continuación. En primer lugar, a través del epígrafe V.2 se destacan los **elementos formales que describen al Fondo** sobre la base de los diversos principios que rigen su funcionamiento, a la vez que se exponen sus características más representativas mediante una comparación con los FF.EE. Seguidamente, en el apartado V.3 se trata el tema de la **asistencia financiera otorgada** -tanto en términos de compromiso como de pago- a los países beneficiarios de este instrumento, **durante la etapa de estudio 1993-1999**.

A continuación se lleva a cabo una exposición en torno al **funcionamiento del Fondo de Cohesión en España durante el período 1993-1999**, atendiendo fundamentalmente a la siguiente temática: la participación de los diversos Entes ejecutores en la gestión de las ayudas, la compatibilidad entre las inversiones programadas y el *Plan Director de Infraestructuras* y el destino de la ayuda recibida por España en el área de las infraestructuras de transporte, con especial atención a los modos terrestres. Estos son los contenidos que se tratan a lo largo del desarrollo del epígrafe V.4.

Acto seguido se evalúan las **actuaciones del Fondo de Cohesión atendiendo a diversas perspectivas**: su incidencia en las redes transeuropeas, sus repercusiones socioeconómicas globales y sus efectos macroeconómicos en España, cuestiones que constituyen el contenido del epígrafe V.5.

Debemos advertir que el carácter “nacional” que tiene este instrumento financiero, al ser sus destinatarios directos cuatro Estados comunitarios, en lugar de sus regiones, dificulta extraordinariamente realizar un estudio similar al seguido en los capítulos III y IV -destinados, respectivamente, al BEI y al FEDER-, en los que la información ha quedado desagregada a nivel regional. En el caso del presente capítulo la documentación sobre la que hemos basado su desarrollo contiene referencias exclusivas a las actuaciones del Fondo de Cohesión por países, por lo que la *dimensión regional* queda aquí encubierta por la *dimensión nacional*. Consecuentemente, ha resultado muy difícil realizar unas referencias concretas sobre el comportamiento del Fondo en la **región andaluza**. Aún así, en el penúltimo apartado del capítulo -el epígrafe V.6- se realiza un **ejercicio de valoración de su aplicación en la Comunidad Autónoma** sobre la base de la información extraída a lo largo de los apartados precedentes, aunque advertimos, no obstante, de la cutela con que deben ser tratados los datos y por consiguiente las conclusiones obtenidas y recogidas bajo el epígrafe V.7.

## **V.2. EL FONDO DE COHESIÓN: OBSERVACIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE SUS PRINCIPIOS**

Podemos afirmar que el Fondo de Cohesión -cuyas características principales se contemplan en el **recuadro V.1-**, aunque no es propiamente un instrumento de política regional, asume sin embargo un importante papel en el proceso de desarrollo de las regiones de los países más atrasados de la UE, por lo que es un claro exponente de la Política Estructural y de Cohesión. El Reglamento por el que se creó el Fondo de Cohesión -Reglamento (CE) nº 1164/94 del Consejo<sup>1</sup>- establece una serie de normas específicas a las que éste ha de estar sujeto, que no son sino los principios fundamentales que articulan su funcionamiento<sup>2</sup>.

### **V.2.1. Equilibrio**

Uno de los citados principios se refiere al *equilibrio* entre las dos áreas de intervención de este instrumento: INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE y MEDIO AMBIENTE. Tal equilibrio expresa la estrategia financiera del Fondo, la cual se plasma en la pretensión de alcanzar un grado de financiación equitativo para dichas áreas: 50/50. Este principio fundamental está especificado en el apdo. 2 del artículo 10 del Reglamento constitutivo. La Comisión le otorga una considerable importancia, que justifica con la siguiente afirmación: “Resultaría inadmisibles que uno de los dos sectores de inversiones recibiese de forma sistemática un volumen de

---

<sup>1</sup> El citado Reglamento ha sido modificado mediante:

- Reglamento (CE) nº 1264/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, que modifica el Reglamento (CE) nº 1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión;

- Reglamento (CE) nº 1265/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, que modifica el anexo II del Reglamento (CE) nº 1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión.

<sup>2</sup> En el nuevo Reglamento (CE) nº 1264/99 del Consejo, modificativo del anterior, el segundo *considerando* declara que “los principios fundamentales del Fondo de Cohesión establecidos en 1994 deben seguir rigiendo las actividades del Fondo hasta el año 2006”, pero también destaca la necesidad de que la gestión de dichos principios sea mejorada.

financiación mucho mayor que el otro debido solamente a diferencias existentes en el tipo de inversiones, al tamaño medio de los proyectos, el grado de desarrollo del sector y los plazos de planificación de los proyectos”<sup>3</sup>.

<b>RECUADRO V.1. Características generales del Fondo de Cohesión y comparación con los Fondos Estructurales.</b>
<p>El Fondo de Cohesión fue instaurado por el TUE con el objeto de facilitar el esfuerzo que debían realizar los Estados más atrasados de la Unión (aquellos con un PNB per cápita inferior al 90 por 100 del de la media comunitaria: España, Grecia, Irlanda y Portugal) en su proceso de convergencia con los países más desarrollados. Esa convergencia pretendida entre los diversos Estados, no es sino la clara expresión del principio de Cohesión Económica y Social, el cual a su vez se consideró un requisito indispensable para la viabilidad del proyecto de Unión Económica y Monetaria.</p> <p>El Fondo fue creado oficialmente el 16 de mayo de 1994 (Reglamento (CE) N°1164/94 del Consejo de 16 de mayo de 1994 por el que se crea el Fondo de Cohesión), pero hasta esa fecha estuvo operando un instrumento financiero provisional, creado el 30 de marzo de 1993 (Reglamento (CEE) N°792/93 del Consejo de 30 de marzo de 1993 por el que se establece un instrumento financiero de cohesión). La creación de dicho instrumento provisional denota cierta urgencia en la puesta en marcha de los mecanismos de ayuda del Fondo. No debe resultar extraño tal celeridad en su adopción si se tiene en cuenta que el inicio de la primera fase que había de conducir a la CE a la Moneda Única tuvo lugar antes de que se firmara el Tratado de Maastricht. Recordemos que en el Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989, durante la presidencia española de la Comunidad, se decidió iniciar, el primero de julio de 1990, la primera fase del proceso que habría de conducirnos hacia la Unión Monetaria. Dicha fase iba a tener una gran importancia para aquellos países más atrasados, en la medida en que se verían obligados a iniciar su proceso de convergencia*, situándose así en la línea de salida del camino que los habría de llevar por la senda del esfuerzo económico y social necesario a aquél efecto. Además, el propio TUE preveía la creación de un Fondo de Cohesión antes del 31 de diciembre de 1993. Había, por lo tanto, que dar cumplimiento a lo acordado.</p> <p>El Fondo de Cohesión, instrumento de intervención y solidaridad, difiere, por su finalidad y su modo de utilización, de los FF.EE. Éstos se ocupan fundamentalmente de la problemática de las desigualdades regionales y aquél, de las disparidades entre las economías nacionales. Pero es importante destacar que su intervención contribuye indirectamente a fomentar el desarrollo regional y está coordinada con el resto de los instrumentos financieros territoriales y sectoriales.</p> <p style="text-align: right;"><b>(Continúa)</b></p>

---

<sup>3</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informe anual 1995*, pág. 12.

**RECUADRO V.1. (Continuación)**

Otra importante diferencia entre ambos radica en los sectores susceptibles de recibir financiación. En el caso de los Fondos Estructurales no se excluye a priori ningún sector, mientras que el Fondo sólo puede intervenir en proyectos medioambientales y en infraestructuras de transporte.

La aplicación de los programas de convergencia constituye una condición necesaria para la asignación de recursos con cargo al Fondo de Cohesión, sin embargo no existe tal requisito en el caso de los FF.EE. Mientras que éstos han venido interviniendo en las regiones de los Objetivos 1, 2 y 5b y sin limitaciones regionales para los demás objetivos, aquél actúa sobre cuatro Estados miembros, lo cual denota que la cobertura geográfica también es fuente de divergencia entre ambos.

Respecto a los procedimientos, también aquí existe una diferencia: en el caso del Fondo de Cohesión los créditos se conceden a cada proyecto concreto, lo cual contrasta con el sistema seguido en los otros instrumentos, cuyos recursos se conceden en su mayor parte a los programas. Asimismo, mientras que en el primer caso cada proyecto es objeto de un acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro implicado, la cooperación resulta más estrecha en los FF.EE., al afectar también a los interlocutores regionales y locales y a los organismos competentes, bajo, eso sí, la responsabilidad de cada Estado.

Por último, esta relación de diferencias se completa con la que atañe a la dotación presupuestaria. Se puede afirmar que los Fondos de carácter estructural son el instrumento privilegiado de la cohesión económica y social, al absorber durante el período 1994-99 la tercera parte del presupuesto total de la CE. Frente a éstos, el Fondo de Cohesión tiene un soporte financiero más débil, lo que está en consonancia con la menor responsabilidad espacial de su ámbito de aplicación. Para el período 1993-99 se dotó de un presupuesto de 15.150 millones de ecus a precios de 1992, tal como se decidió en la Cumbre de Edimburgo de diciembre de ese año. Sin embargo, la intervención de ese fondo tiene una incidencia más que notable, dado que el importe de la ayuda oscila entre un 80 y un 85 por 100 del gasto público total a que ascienda cada proyecto\*\*. Esto implica un porcentaje de financiación bastante superior al que ofrecen los FF.EE., cuya participación en un proyecto determinado, por cierto, es incompatible con la del anterior: un proyecto no puede beneficiarse simultáneamente de ambas fuentes presupuestarias.

El reglamento constitutivo del Fondo estableció un reparto indicativo de sus recursos entre los Estados beneficiarios, quedando este configurado de la siguiente manera:

España .....	entre un 52 y un 58 por 100
Grecia .....	" " 16 " " 20 por 100
Irlanda .....	" " 7 " " 10 por 100
Portugal .....	" " 16 " " 20 por 100

**(Continúa)**

**RECUADRO V.1. (Continuación)**

Asimismo, también expresó la necesidad de un adecuado equilibrio entre la financiación de proyectos de infraestructuras en el área medioambiental y la financiación de proyectos en el sector de los transportes, como veremos más adelante.

\*\*\*\*\*

En el presente recuadro se ha hecho una descripción, a grandes rasgos, del instrumento creado por la UE para ayudar a los países señalados, los menos prósperos, a superar el considerable esfuerzo que deben realizar para controlar su déficit público, siendo éste uno de los requisitos principales establecidos en la Cumbre de Maastricht (la concesión de la ayuda del Fondo está supeditada a que exista por parte del país beneficiario un auténtico esfuerzo por impedir que se acumule un déficit público excesivo). Tal condición ha supuesto una gran paradoja para esos países, pues han tenido que aplicar una disciplina presupuestaria muy estricta, a la par que el acercamiento de su bienestar económico y social a la media de la UE requería que prosiguieran y, aún más, ampliaran su corriente de inversiones públicas. Todo ello ha implicado un poderoso reto en el que el Fondo de Cohesión ha tenido un importante papel que jugar.

-----

\*Lo que se plasmaría en la presentación de los correspondientes Programas de Convergencia Económica.

\*\*Se dispuso que los proyectos debían contar con una dimensión suficiente que les permitiera incidir significativamente en el sector de la protección medioambiental o en la mejora de las RTEs de infraestructuras de transporte, por lo que en principio el coste de cada proyecto o grupo de proyectos no podía ser inferior a 10 millones de ecus.

Se deduce claramente que la Comisión atribuye la misma prioridad a los proyectos del sector de las infraestructuras de transporte y a los del sector del medio ambiente, disipando así la creencia habitual de que los proyectos medioambientales no son tan importantes como los de transporte. No obstante, permite que ese equilibrio de prioridades se someta a cierta flexibilidad, es decir, no se trata de ejecutar un reparto a partes iguales cada año, lo que podría conllevar el inadecuado desarrollo de un proyecto interesante en un sector determinado, sino que el equilibrio debía lograrse en la totalidad del período 1993/1999, así como en la actual etapa de programación comprendida entre los años 2000 y 2006.

Examinando las cifras correspondientes a la ayuda concedida por el Fondo por áreas de actuación, obtendremos una idea sobre la evolución de ese equilibrio pretendido. Concretamente, observando la ejecución presupuestaria de los ejercicios 1993 a 1999 y desglosándola en compromisos contraídos y transferencias de fondos efectuadas, obtenemos la información que se refleja en el **cuadro V.1**.

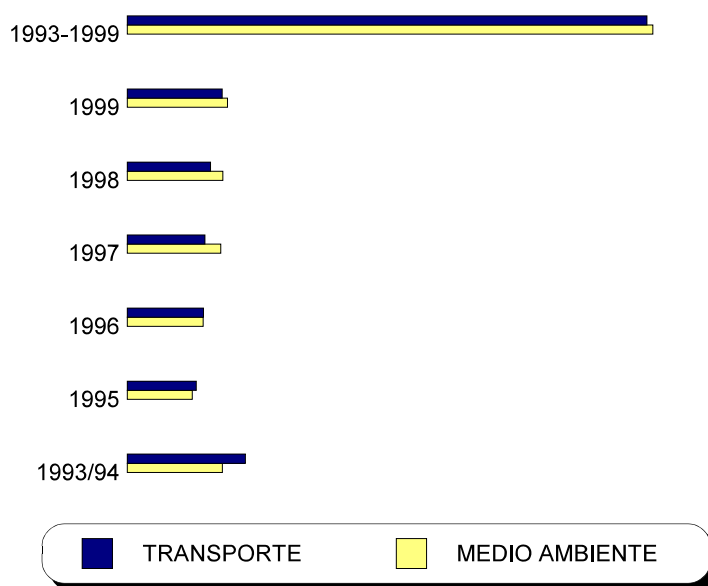
**CUADRO V.1.**  
**Distribución de los compromisos y los pagos del Fondo de Cohesión por sectores (período 1993-1999). (Millones de euros).**

AÑOS	MEDIO AMBIENTE		TRANSPORTES	
	CRÉDITOS DE COMPROMISO	CRÉDITOS DE PAGO	CRÉDITOS DE COMPROMISO	CRÉDITOS DE PAGO
1993 / 1994	1.525,1	618,3	1.891,7	968,5
1995	1.042,2	584,1	1.107,5	1.114,5
1996	1.217,3	627,4	1.224,1	1.243,3
1997	1.499,9	887,3	1.246,9	1.434,1
1998	1.534,4	1.231,6	1.334,6	1.215,0
1999	1.605,4	1.060,0	1.523,5	651,5
<b>TOTAL</b>	<b>8.424,3</b>	<b>5.008,7</b>	<b>8.328,3</b>	<b>6.626,9</b>

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informes anuales 1993/94 a 1999*.

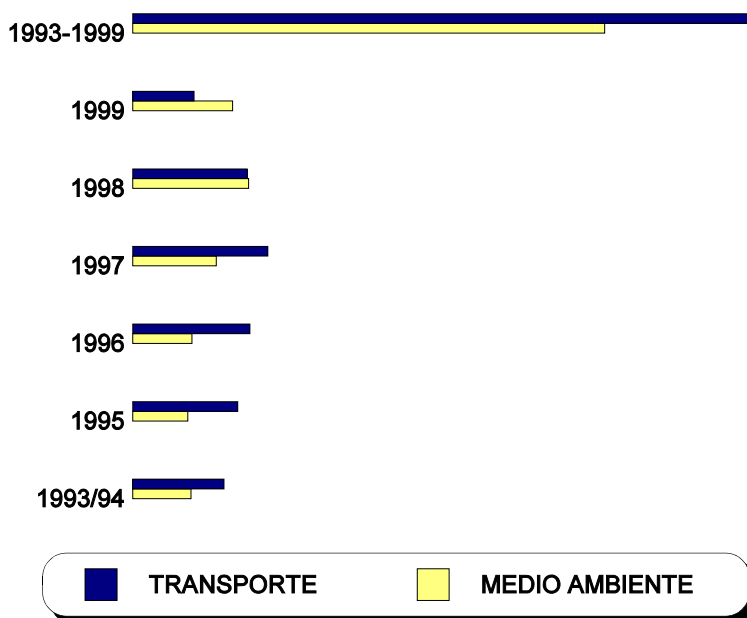
Atendiendo a la totalidad del período, si bien el equilibrio entre los dos sectores de actuación es patente en cuanto a los créditos comprometidos (véase el **gráfico V.1**), respecto a los pagos la balanza se inclina notoriamente hacia las actuaciones en infraestructuras de transporte, como lo prueba el que a éstas fueran dirigidos 6.626,9 millones de euros, frente a los poco más de 5.000 millones que se destinaron a actuaciones en medio ambiente (en el **gráfico V.2** también se advierte esa desigualdad).

**GRÁFICO V.1. Distribución de los COMPROMISOS del Fondo de Cohesión por sectores (1993-1999).**



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión*, Informes anuales 1993/94 a 1999.

**GRÁFICO V.2. Distribución de los PAGOS del Fondo de Cohesión por sectores (1993-1999).**



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión*, Informes anuales 1993/94 a 1999.



Esto manifiesta una inclinación de los países hacia las inversiones en transporte que denota la concesión de una clara prioridad frente a las de medio ambiente, lo cual vulnera el equilibrio entre las dos áreas de intervención. A este respecto, la propia Comisión llegó a admitir que “es más fácil para los países beneficiarios efectuar los pagos correspondientes a los proyectos de transportes que a los medioambientales”<sup>4</sup>.

No obstante, en la trayectoria seguida por la distribución de los pagos a lo largo del período, se observa una corrección de dicho desequilibrio en el año 1998, cuando se equiparan los flujos en ambos sectores de intervención, hasta el punto de invertirse la situación en el año 1999, cuando fue el sector del medio ambiente el beneficiado en mayor medida por los pagos.

Con más detalle se puede advertir lo que acabamos de destacar en el **cuadro V.2**, que refleja los resultados de la ejecución presupuestaria registrada en los sectores de medio ambiente y transportes durante el período que discurre entre 1993 y 1999, desglosados en compromisos y pagos, por países.

Efectivamente, se observa que el reparto del conjunto de los compromisos, en la totalidad del período, se distribuye prácticamente por igual en los sectores medioambiental y de infraestructuras de transporte: 50,3 por 100 y 49,7 por 100 son los respectivos porcentajes de participación en el total de ayudas comprometidas. De igual modo, resulta más bien equilibrada la distribución en todos los países beneficiarios del Fondo.

Sin embargo, en el caso de los importes pagados por el instrumento estudiado en la totalidad del período considerado, se observa un claro desequilibrio en su

---

<sup>4</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informe anual 1997*, pág. 38.

distribución -como ya hemos apuntado- a favor del ámbito de los transportes, al que le corresponde prácticamente el 57 por 100 de los flujos, frente al 43 por 100 que recae sobre el otro sector. De manera que en Portugal, Irlanda y, sobre todo, España (país en que la participación del transporte rebasa en casi 22 puntos porcentuales la correspondiente al medio ambiente), se manifiesta el hecho comentado, en tanto que en Grecia, opuestamente, los pagos se inclinan hacia las actuaciones medioambientales. Los **gráficos V.3** y **V.4** ilustran el reparto de las financiaciones (compromisos y pagos) entre áreas de intervención, en cada país.

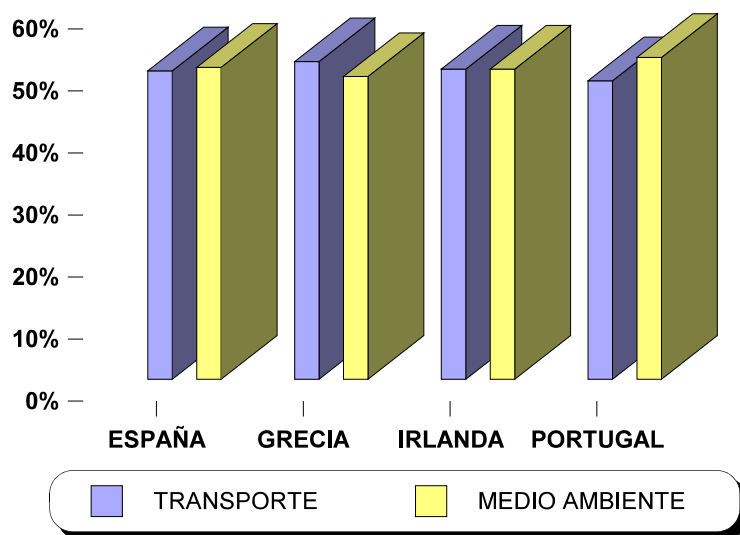
**CUADRO V.2.**

**Distribución de los compromisos y los pagos del Fondo de Cohesión por sectores de actuación y Estados beneficiarios (período 1993/1999).**  
**(Millones de euros y porcentajes).**

ESTADO BENEFICIARIO	TOTAL	MEDIO AMBIENTE	% del Total	TRANSPORTE	% del Total
<b>COMPROMISOS</b>	<b>16.760,6</b>	<b>8.424,3</b>	<b>50,3</b>	<b>8.328,3</b>	<b>49,7</b>
GRECIA	2.998,2	1.463,6	48,8	1.534,3	51,2
ESPAÑA	9.252,0	4.654,0	50,3	4.598,0	49,7
IRLANDA	1.496,0	747,0	50,0	749,0	50,1
PORTUGAL	3.006,0	1.559,0	51,9	1.447,0	48,2
ASISTENCIA TÉCNICA	8,4				
<b>PAGOS</b>	<b>11.643,4</b>	<b>5.008,7</b>	<b>43,0</b>	<b>6.626,9</b>	<b>59,9</b>
GRECIA	1.938,7	925,9	47,8	1.012,8	52,2
ESPAÑA	6.022,3	2.357,3	39,1	3.665,0	60,9
IRLANDA	1.112,5	524,7	47,2	587,8	52,8
PORTUGAL	2.562,1	1.200,8	46,9	1.361,3	53,1
ASISTENCIA TÉCNICA	7,8				

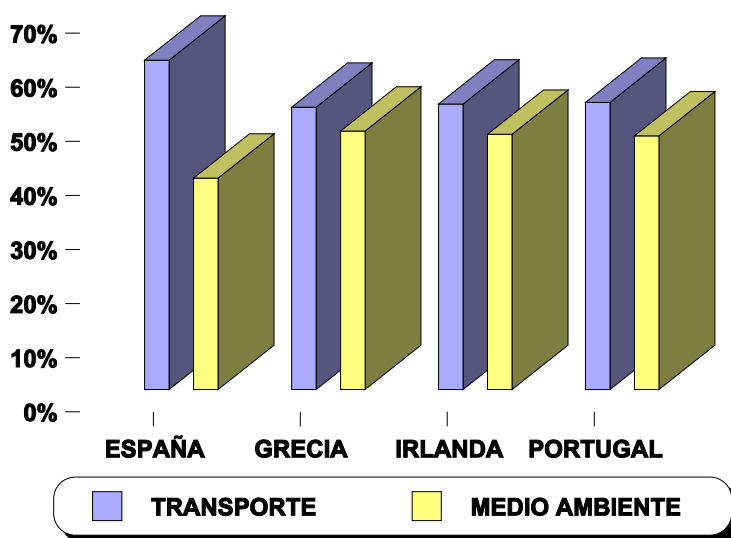
FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informe anual 1999.*

**GRÁFICO V.3. Distribución de los COMPROMISOS del Fondo de Cohesión por sectores de actuación y Estados beneficiarios. Período 1993/1999.(Porcentajes).**



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informe anual 1999.*

**GRÁFICO V.4. Distribución de los PAGOS del Fondo de Cohesión por sectores de actuación y Estados beneficiarios. Período 1993/1999.(Porcentajes).**



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informe anual 1999.*

### **V.2.2. Condicionalidad**

Otro principio fundamental al que está sometido el Fondo es el de la *condicionalidad* de la ayuda. La concesión de la ayuda está supeditada al cumplimiento de una condición: los países beneficiarios han de controlar sus déficit presupuestarios y no permitir que excedan de unos determinados niveles<sup>5</sup> que la Comisión considere excesivos. De no cumplir el requisito especificado, no se obtendrá financiación para nuevos proyectos o para nuevas fases de proyectos de gran envergadura. Dicho con otras palabras, la ayuda sería retirada.

La condicionalidad se controla a través de dos revisiones de las cifras de déficit público a realizar dos veces al año (primavera y otoño). La concesión de la ayuda depende, pues, de los resultados que arrojen las correspondientes comparaciones entre las recomendaciones del Consejo y las notificaciones de los Estados miembros beneficiarios.

El Fondo de Cohesión no ha sido retirado a ningún país, por lo pronto, por tal concepto. Y es que la disciplina presupuestaria requerida para formar parte de la “Zona Euro” ha dificultado extraordinariamente el incumplimiento de la condición. Es más, la propia Comisión admite que “la cláusula de condicionalidad ha resultado ser un instrumento político eficaz para fomentar una disciplina presupuestaria sostenible”<sup>6</sup>. No obstante, también parece ser flexible en este punto, al haber

---

<sup>5</sup> Tales niveles vienen marcados por los objetivos anuales recomendados por el Consejo para cada Estado y aparecen consignados en los programas de convergencia. A modo de ejemplo citaremos que, en el ejercicio 1997, el nivel establecido para España como objetivo en materia de déficit público era un 3 por 100 del PIB. Dentro de sus previsiones económicas de otoño de 1997, la Comisión calculó en un 2,9 por 100 del PIB el déficit público español; por consiguiente, la financiación de nuevos proyectos o fases de proyectos por parte del Fondo de Cohesión, pudo proseguir en España.

<sup>6</sup> *Informe anual del Fondo de Cohesión 1997*, pág.19.

mostrado cierta tolerancia en el caso español<sup>7</sup>.

La condicionalidad de la ayuda también se hace explícita en el apartado 4 que ha sido añadido al artículo 2 del Reglamento 1164, en el que se establece: “Para poder beneficiarse del Fondo a partir del 1 de enero de 2000, los Estados miembros tendrán que haber presentado un programa de conformidad con los artículos 3 y 7 del reglamento (CE) nº1466/97”<sup>8</sup>. Los citados artículos se refieren a los programas de estabilidad y de convergencia que debían de presentar los Estados según su situación de participantes o no en la Moneda Única.

En el apartado 1 del referido artículo 3 se expresa lo siguiente: “Todos los Estados miembros participantes deberán presentar al Consejo y a la Comisión la información necesaria a efectos de la supervisión multilateral periódica prevista en el artículo 103 del Tratado, en forma de un «programa de estabilidad», que facilite una base esencial para la estabilidad de los precios y para un fuerte crecimiento sostenible que conduzca a la creación de empleo”<sup>9</sup>. Por otra parte, en el artículo 7 del mencionado Reglamento 1466 se establece que los Estados miembros “no participantes” deben presentar un programa de convergencia.

---

<sup>7</sup> Concretamente, en 1995 la cifra de déficit presupuestario español superó el objetivo recomendado, pero al tener conocimiento la Comisión de ese exceso tras haber tenido lugar la revisión de primavera, se optó por no introducir la suspensión.

<sup>8</sup> Reglamento (CE) nº1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DOCE L 209 de 2/8/97).

<sup>9</sup> España, como miembro *participante*, y respetando las obligaciones establecidas en el Reglamento 1466/97 y las acordadas en el Consejo ECOFIN del 12 de octubre de 1998, elaboró el *Programa de Estabilidad de España* para el periodo 1998-2002, con el objetivo principal de “incrementar el potencial de crecimiento de la economía española como requisito indispensable para alcanzar la convergencia real con el resto de los socios de la UEM” (Pág.12).

### **V.2.3. Criterio del PNB**

Un aspecto importante del fundamento del Fondo de Cohesión lo constituye el relativo al *criterio del PNB*, en virtud del cual los países beneficiarios, esto es, Grecia, Irlanda, Portugal y España, para optar a la ayuda de este instrumento, han de poseer un Producto Nacional Bruto *per cápita* (medido en paridad del poder adquisitivo) inferior al 90 por 100 de la media de la Comunidad.

El artículo 2 del Reglamento constitutivo del Fondo de Cohesión trata esta cuestión, al establecer una revisión coincidente con la mitad del período de aplicación (1993-1999), esto es, el año 1996. En concreto, la Comisión procedió a realizar tal revisión el 12 de junio de ese año, no encontrando justificación para retirar la ayuda otorgada. Para ser más explícitos a este respecto, la Comisión examinó las cifras de PNB p.c. (en paridad de poder adquisitivo) correspondientes al año 1995, por ser las más actualizadas en la fecha apuntada. Considerando EUR 15 = 100, los países implicados arrojaban los siguientes datos: Grecia 65,8; Irlanda 78,9; Portugal 72,3; España 75,7. A la vista de los resultados, no procedía suspender la aplicación del Fondo en ninguno de los países por razones de PNB<sup>10</sup>.

### **V.2.4. Coordinación con otras políticas comunitarias**

Las intervenciones del Fondo deben estar adecuadamente *coordinadas* con otras políticas de carácter común -política de competencia, contratación pública, protección del medio ambiente-, tal y como queda establecido en el Reglamento 1164/99. Por otra parte, la Comisión ha de velar por que los proyectos cofinanciados

---

<sup>10</sup> Para la etapa 2000/2006, el punto 2 del artículo 1 del Reglamento 1264/99, modificativo del artículo citado anteriormente, proyectó una nueva revisión intermedia antes de finales del año 2003, basada en la renta per cápita que figurara en los datos de la Comunidad para el período 2000-2002.

con el Fondo estén coordinados y sean coherentes con los restantes instrumentos financieros comunitarios y el BEI, tal como reza el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento 1164. Por otra parte, el artículo 9 declara que ninguna partida de gasto puede contar simultáneamente con ayudas procedentes del Fondo de Cohesión y de cualquiera de los Fondos Estructurales (FEDER, FEOGA, FSE o IFOP), y matiza que la ayuda total que se conceda a un proyecto por el Fondo y por los demás instrumentos comunitarios no debe sobrepasar el 90 por 100 de los gastos correspondientes a ese proyecto.

### **V.2.5. Control financiero**

La normativa revisada del Fondo desarrolla con más profundidad que la original las disposiciones que deben respetarse en materia de *control financiero* de las intervenciones. Los Estados miembros son los principales responsables del control financiero de los proyectos, sin perjuicio de la responsabilidad de la Comisión en la ejecución del presupuesto.

La Comisión se asegurará de que los Estados miembros apliquen sistemas de gestión y control que funcionen de forma correcta, de tal manera que las ayudas comunitarias se utilicen eficaz y regularmente. Para atender dicho objetivo, funcionarios o agentes de la Comisión podrán efectuar controles *in situ*<sup>11</sup> de los proyectos cofinanciados por el Fondo y de los sistemas de gestión y control, controles en los que pueden participar funcionarios o agentes del Estado miembro. De igual forma, la Comisión puede solicitar al Estado miembro afectado que realice un control *in situ* de las operaciones, en el que pueden participar funcionarios o agentes de la Comisión.

---

<sup>11</sup> De acuerdo con el apartado 1 del artículo G del Reglamento (CE) nº1265/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, que modifica el anexo II del Reglamento (CE) nº1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión.

Por decisión de la autoridad presupuestaria -Parlamento y Consejo de la UE-, desde 1995 se transfiere cada año la cantidad de 300.000 ecus a la línea financiera gestionada por la Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude (UCLAF), que tiene la misión de combatir las situaciones fraudulentas en el marco del Fondo de Cohesión.

#### **V.2.6. Información y publicidad**

El artículo 14 del Reglamento del Fondo abarca el tema de la *información y publicidad* a que deben someterse los proyectos. A tal fin, la Comisión adoptó en 1.996 una Decisión<sup>12</sup> que establece las disposiciones de aplicación de las tareas informativas y publicitarias que deberán realizar los Estados miembros y la propia Comisión sobre las actividades de este instrumento. El primer punto del anexo I de la citada Decisión especifica que mediante “la información y publicidad de todos los proyectos cofinanciados por el Fondo de Cohesión se pretende aumentar la transparencia de las actuaciones comunitarias en todos los Estados miembros y lograr un mejor conocimiento de ellas por parte del público, así como crear una imagen coherente de las medidas adoptadas en los cuatro Estados miembros considerados”. Las autoridades nacionales, regionales o locales a las que compete la ejecución de los proyectos tienen encomendadas las medidas publicitarias en todo el territorio del Estado miembro en que se lleven a cabo las intervenciones del Fondo, en cooperación con la Comisión, que ha de estar informada de las medidas que se adopten con fines publicitarios. Los costes de esas medidas de información y publicidad se pueden incluir en los gastos subvencionables de un proyecto, por lo que podrán cofinanciarse al tipo similar al aplicado generalmente a los proyectos del Fondo: entre el 80 y el 85 por 100. La información ha de ser especialmente intensa allí dónde los proyectos

---

<sup>12</sup> Decisión de la Comisión de 25 de junio de 1996 por la que se establecen las disposiciones de aplicación de las tareas informativas y publicitarias que deberán realizar los Estados miembros y la Comisión sobre las actividades del Fondo de Cohesión en virtud del Reglamento (CE) nº1164/94 del Consejo (DOCE L de 27/7/96).



superen los 20 millones de ecus.

Los Comités de Seguimiento, en cada Estado, están llamados a asumir un papel protagonista en la vigilancia y la comprobación de las medidas de información. La Comisión es rigurosa a este respecto, al reservarse el derecho de eliminar, suspender o restringir la ayuda del Fondo de Cohesión a los proyectos que no hayan sido sometidos a las medidas de información requeridas.

El referido artículo 14 insta a la Comisión para que elabore anualmente un informe sobre las actividades del Fondo de Cohesión, informe que ha de ser examinado y valorado por el Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Por otra parte se ha previsto la celebración de reuniones informativas institucionalizadas, normalmente dos veces al año, para mantener informados periódicamente a los Estados miembros sobre las actividades del Fondo.

### **V.3. LA AYUDA OTORGADA POR EL FONDO DE COHESIÓN**

#### **V.3.1. Cuantía de la ayuda**

El Fondo concede un porcentaje de ayuda que oscila entre el 80 y el 85 por 100 del gasto público, “incluidos los gastos de los organismos cuyas actividades se emprendan en un marco administrativo o legal que los haga asimilables a los organismos públicos” (artículo 7.1. del Reglamento 1164). A partir del 1 de enero de 2000 estaba previsto que este porcentaje se redujese, considerando, en cooperación con el Estado miembro implicado, los ingresos estimados generados por los proyectos así como la aplicación del principio de *quien contamina paga*.

En el caso de concesión de ayuda a un proyecto generador de ingresos (esto

*Análisis de las financiaciones del Fondo de Cohesión en el sector de la infraestructura de transporte*

es, infraestructuras cuya utilización conlleve cargas directamente soportables por los usuarios e inversiones productivas en el sector del medio ambiente), la Comisión ha de establecer el importe de la ayuda del Fondo en concertación con el Estado miembro teniendo en cuenta los ingresos, siempre y cuando proporcionen a los promotores unos beneficios netos considerables. Los estudios preparatorios y las medidas de asistencia técnica que propongan los Estados miembros interesados podrán ser financiados excepcionalmente al 100 por 100 del coste total, siempre y cuando los gastos efectuados no sobrepasen el 0,5 por 100 de la dotación total del Fondo.

### **V.3.2. La etapa 1993-1999**

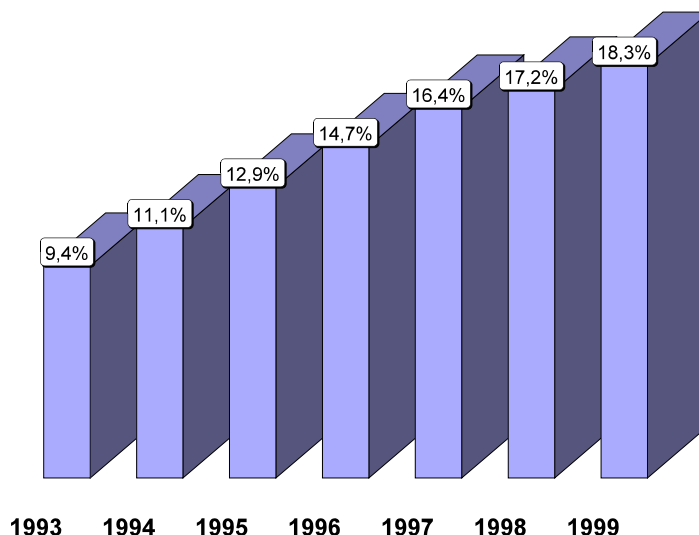
Los Jefes de Estado reunidos en la Cumbre de Edimburgo de diciembre de 1992 decidieron conceder a los Estados miembros beneficiarios del Fondo 15.150 millones de ecus a precios de 1992, como se indicó en el capítulo II, para el período comprendido entre 1993 y 1999. El reparto de los créditos comprometidos y sus correspondientes ajustes debidos a la inflación, aparecen reflejados en el **cuadro V.3**, así como en el **gráfico V.5**, que presenta la distribución porcentual, por años, de los importes comprometidos.

**CUADRO V.3.**  
**Reparto indicativo de los créditos de compromiso del Fondo de Cohesión**  
**(período 1993 a 1999). (Millones de ecus).**

<b>AÑOS</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>TOTAL</b>
Reparto a precios de 1992	1.500,0	1.750,0	2.000,0	2.250,0	2.500,0	2.550,0	2.600,0	<b>15.150,0</b>
Ajuste tras la indización	1.565,0	1.853,0	2.151,7	2.443,7	2.737,7	2.870,1	3.056,6	<b>16.678,0</b>

FUENTE: Artículo 4 del Reglamento (CE) 1164/94.

**GRÁFICO V.5. Distribución porcentual de los créditos de compromiso del Fondo de Cohesión. Período 1993-1999.**



FUENTE: Artículo 4 del Reglamento (CE) 1164/94.

El Anexo I del Reglamento del Fondo incorporaba el reparto indicativo de los créditos entre los Estados miembros. En función de ese reparto, se estableció una banda del 52 al 58 por 100 para España, del 16 al 20 por 100 en los casos de Grecia y de Portugal y, por último, un límite entre un 7 y un 10 por 100 para Irlanda. Esos límites indicativos, para la totalidad del período 1993-1999, aparecen reflejados en el **cuadro V.4:**

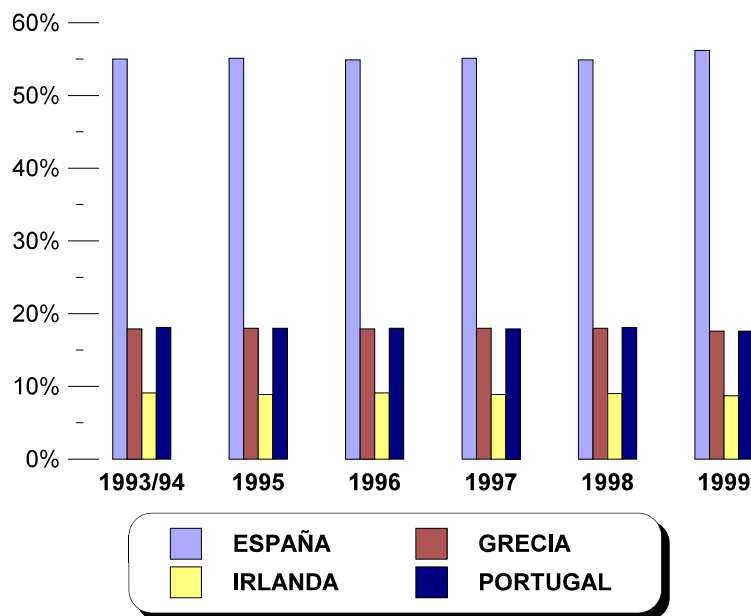
**CUADRO V.4**  
**Distribución del Fondo de Cohesión por límites indicativos (período 1993-1999). (Millones de ecus de 1992).**

	ESPAÑA		GRECIA		PORTUGAL		IRLANDA	
Límites indicativos	52%	58%	16%	20%	16%	20%	7%	10%
Total Período 1993/1999	7.878,0	8.787,0	2.424,0	3.030,0	2.424,0	3.030,0	1.160,5	1.515,0

FUENTE: Anexo I del Reglamento (CE) n°1164/94 del Consejo, de 16/5/94.

Por la cuantía de la ayuda, atendiendo al reparto establecido en el citado Anexo, España ha sido el primer país receptor del Fondo de Cohesión de entre los cuatro beneficiarios durante el período 1993-99, lo que no es de extrañar, por otra parte, al situarse en primer lugar en cuanto a extensión geográfica y número de habitantes. En el **anexo V.1**, que detalla la cuantía de las ayudas otorgadas a cada Estado beneficiario -desglosadas en créditos comprometidos y pagados- en los ejercicios 1993 a 1999, podemos observar que los créditos de compromiso se ajustan efectivamente al reparto indicativo al quedar comprendidos (en porcentaje de reparto) entre los límites establecidos, cuestión que también queda reflejada en el **gráfico V.6**. Los pagos, como es obvio, no se ajustan a esos intervalos, pero los porcentajes de participación de los países en la corriente de pagos de cada uno de los ejercicios considerados muestran una estructura acorde con el diferente peso financiero del Fondo de Cohesión en los Estados receptores.

**GRÁFICO V.6. Ajuste de los Compromisos del Fondo de Cohesión a los intervalos de reparto por países. Período 1993/94-1999. (Porcentajes).**



**FUENTE:** Artículo 4 del Reglamento (CE) 1164/94. COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión*, Informes anuales 1993/94 a 1999.

**CUADRO V.5.**  
**Compromisos y pagos del Fondo de Cohesión desglosados por países beneficiarios (período 1993-1999). (Millones de euros).**

ESTADOS BENEFICIARIOS	COMPROMISOS		PAGOS	
	1993-1999	% del Total	1993-1999	% del Total
ESPAÑA	9.252,0	55,2	6.022,3	51,7
GRECIA	2.998,2	17,9	1.938,7	16,7
IRLANDA	1.496,0	8,9	1.112,5	9,6
PORTUGAL	3.006,0	17,9	2.562,1	22,0
ASISTENCIA TÉCNICA	8,4	0,1	7,8	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>16.760,6</b>	<b>100,0</b>	<b>11.643,4</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informe anual 1999.*

Resumidamente, en el **cuadro V.5** se ofrece la distribución de los créditos de compromiso y pago por países beneficiarios correspondientes al conjunto del período 1993-1999 (así como los importes destinados a medidas de asistencia técnica, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento 1164/94, que concede potestad a la Comisión para aplicar hasta el 0,5 por 100 de los recursos del Fondo a dichas medidas). Para cada una de las corrientes señaladas y en términos absolutos, España resultó ser el país más favorecido por las ayudas, como hemos indicado anteriormente. Sin embargo, si relacionamos los flujos financieros con la extensión superficial y la población de los países beneficiarios se obtienen los datos que contemplan los **cuadros V.6** y **V.7**, en los que se advierte cómo los resultados varían sustancialmente para el caso español. Efectivamente, el reparto de los compromisos atendiendo a la extensión de los países muestra que España no fue el primer receptor por este concepto, sino que se quedó ocupando nada menos que la última posición, y que fue Portugal el primer beneficiario en términos de compromisos/km<sup>2</sup>, como se aprecia en el **gráfico V.7**; tras Portugal, se situaron Grecia e Irlanda, ocupando

respectivamente los puestos segundo y tercero.

**CUADRO V.6.**  
**Compromisos y pagos del Fondo de Cohesión por Km<sup>2</sup> (período 1993-1999).**

Estados	Superficie (Miles de Km <sup>2</sup> )	COMPROMISOS (Millones de euros)	Compromisos por Km <sup>2</sup> (Euros)	PAGOS (Millones de euros)	Pagos por Km <sup>2</sup> (Euros)
<b>España</b>	505	9.252,0	18.320,8	6.022,3	11.925,3
<b>Grecia</b>	132	2.998,2	22.713,6	1.938,7	14.687,1
<b>Irlanda</b>	70	1.496,0	21.371,4	1.112,5	15.892,9
<b>Portugal</b>	92	3.006,0	32.673,9	2.562,1	27.848,9
<b>Total</b>	<b>799</b>	<b>16.752,2</b>	<b>20.966,5</b>	<b>11.635,6</b>	<b>14.562,7</b>

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: Fondo de Cohesión, Informe anual 1999. EUROSTAT.

**CUADRO V.7.**  
**Compromisos y pagos del Fondo de Cohesión por habitante (período 1993-1999).**

Estados	Población* (Millones habitantes)	COMPROMISOS (Millones de euros)	Compromisos por habitante (Euros)	PAGOS (Millones de euros)	Pagos por habitante (Euros)
<b>España</b>	39,1	9.252,0	236,6	6.022,3	154,0
<b>Grecia</b>	10,4	2.998,2	288,3	1.938,7	186,4
<b>Irlanda</b>	3,6	1.496,0	415,6	1.112,5	309,0
<b>Portugal</b>	9,9	3.006,0	303,6	2.562,1	258,8
<b>Total</b>	<b>63,0</b>	<b>16.752,2</b>	<b>265,9</b>	<b>11.635,6</b>	<b>184,7</b>

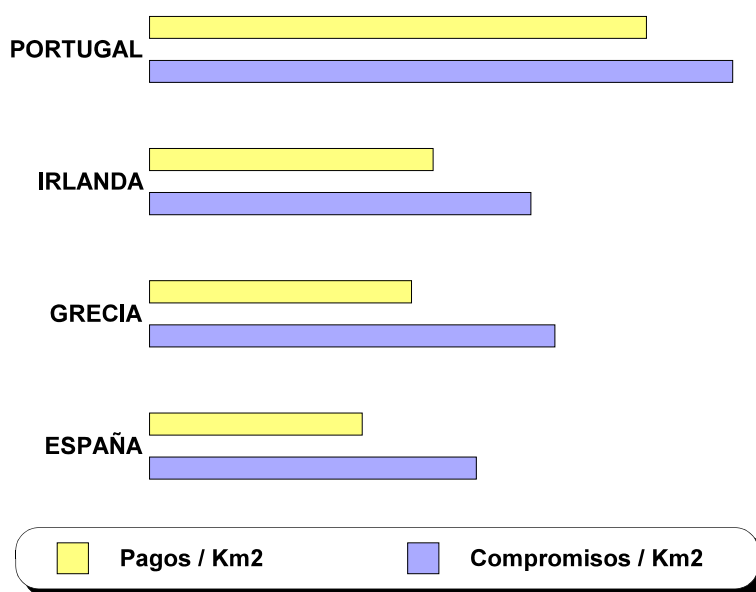
\* Población de 1994.

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: Fondo de Cohesión, Informe anual 1999. EUROSTAT.

Con respecto a los pagos, la estructura es parecida: Portugal en primer lugar, seguido, esta vez, de Irlanda y Grecia, y en último lugar España, país al que correspondieron 11.925,34 euros en cuanto a pagos por Km<sup>2</sup>, frente a los 27.848,9

*Análisis de las financiaciones del Fondo de Cohesión en el sector de la infraestructura de transporte*  
correspondientes a Portugal.

**GRÁFICO V.7. Distribución de los compromisos y pagos del Fondo de Cohesión por Km<sup>2</sup>. Período 1993-1999.**

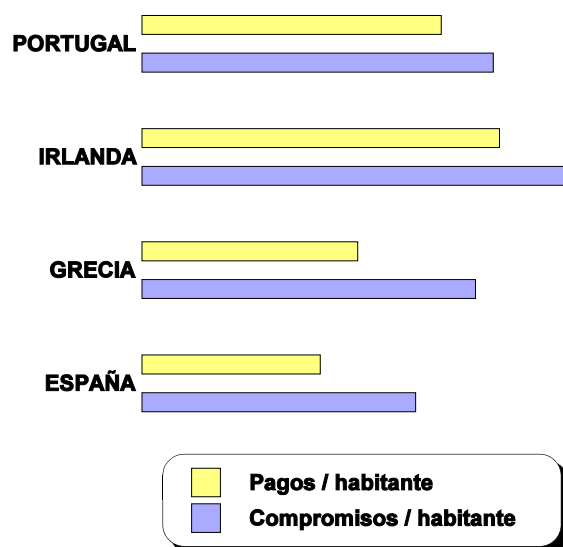


FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informe anual 1999*. EUROSTAT.

Observando el reparto de los compromisos y los pagos del conjunto del período 193-1999 en relación a la población de los países en el año 1994 -fecha en que tuvo lugar el reparto indicativo del Fondo-, los resultados que se obtienen aparecen ilustrados en el **gráfico V.8**. En este caso, nuevamente España aparece en última posición, en cuanto a ambas corrientes financieras, siendo Irlanda el primer beneficiario tanto en lo concerniente a compromisos como a pagos. Así, frente a los 236,62 euros por habitante que corresponden a España en términos de compromisos y los 154,02 en términos de pagos, se imponen las cifras conseguidas por Irlanda: 415,55 y 309,02 euros por habitante, respectivamente, como muestra el **cuadro V.7**. Portugal y Grecia, por este orden y en esta ocasión, ocupan el segundo y el tercer

lugar, en relación a ambos conceptos<sup>13</sup>.

**GRÁFICO V.8. Distribución de los compromisos y pagos del Fondo de Cohesión por habitante. Período 1993-1999.**



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informe anual 1999*. EUROSTAT.

<sup>13</sup> Los recursos disponibles para compromisos en el período iniciado el 1 de enero del 2000 ascienden a 18.000 millones de euros a precios de 1999. En el anexo I del Reglamento 1264/99 queda establecido el reparto indicativo de los recursos consignados al Fondo, para la etapa actual, entre los Estados beneficiarios: España 61 - 63,5 por 100 del total; Grecia 16 - 18 por 100; Irlanda 2 - 6 por 100; Portugal 16 - 18 por 100 del total. Dicha distribución ha sido realizada atendiendo a criterios “precisos y objetivos”, según el artículo 5 del Reglamento: población, superficie y PNB per cápita, así como a factores socioeconómicos como la insuficiencia en infraestructuras de transporte. Salta a la vista la mayor importancia relativa concedida por dicho instrumento a España, que le asigna una banda comprendida entre el 61 y el 63,5 por 100 de los recursos globales, habida cuenta de que en el anterior período de programación la distribución indicativa correspondiente al citado país oscilaba entre el 52 y el 58 por 100 de la ayuda. Por el contrario, Grecia y Portugal ven caer el límite superior de su banda en dos puntos, pasando al 18 por 100. Por lo que respecta a Irlanda, la reducción de la ayuda resulta muy significativa, pues el límite superior de su banda se sitúa en la actualidad por debajo del límite inferior establecido en la etapa anterior. Esta circunstancia tiene una justificación en el proceso de rápido crecimiento que registró la economía irlandesa, lo que sin duda ha influido en el recorte de la ayuda auspiciada por del Fondo de Cohesión. Efectivamente, Irlanda llegó a ser más rica que España en los últimos años del decenio de los noventa, cuando unos años atrás su renta per cápita se situaba muy por debajo de la española, fundamentalmente porque conjugó de forma conveniente las ayudas comunitarias que iba recibiendo con adecuadas medidas de consolidación fiscal, lo que unido a su amplia apertura comercial y a las inversiones extranjeras le permitió crecer a un ritmo más rápido que los restantes países comunitarios.



## **V.4. EL FONDO DE COHESIÓN EN ESPAÑA A LO LARGO DEL PERÍODO 1993/1999**

### **V.4.1. Generalidades**

En el **cuadro V.8** se observa, sintéticamente, la evolución de las ayudas del Fondo en términos de *compromiso* y de *pago* en España, por *áreas de financiación* (medio ambiente y transporte).

Se puede comprobar que hasta el año 1997 los importes de los pagos en concepto de transporte más que duplicaron los efectuados en el área del medio ambiente. En 1998 el desequilibrio fue bastante menos acusado, superando en casi 12 puntos porcentuales los recursos asignados al transporte a los correspondientes al área medioambiental. Contrariamente a esta tendencia, en 1999 se produjo un profundo cambio, aglutinando el sector del medio ambiente algo más del 70 por 100 de los pagos, frente al 30 por 100 que fue destinado al ámbito del transporte.

Respecto a los créditos de compromiso, se observa un reparto entre los dos áreas de actuación más equilibrado, aunque para el conjunto del período 1993-99 las ayudas se inclinan levemente hacia el medio ambiente, si bien esto es así gracias al cambio en la propensión que venía apuntándose hasta el año 1996 -y a excepción de 1994-, caracterizada por un peso mayor de los compromisos en el sector del transporte (concretamente, en el año 1993, durante el que operó el IFC, la participación del transporte en el total de los créditos fue del 71 por 100). No en vano, a fin de lograr un mayor equilibrio presupuestario entre transportes y medio ambiente, el Fondo de Cohesión se marcó el objetivo de conceder una ayuda financiera superior a los proyectos medioambientales, de forma que durante el trienio 1997/99 el reparto debía responder al 55 por 100 para las actuaciones en medio ambiente y al 45 por 100 para los proyectos de transporte.

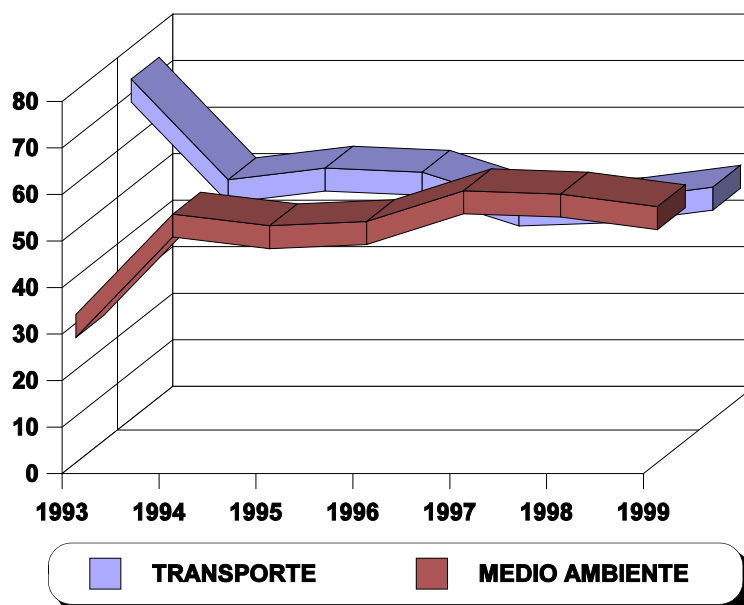
**CUADRO V.8.**  
**Evolución de los créditos de compromiso y pago del Fondo de Cohesión en España por sectores (período 1993 a 1999). (Ecus y porcentajes).**

<b>COMPROMISOS</b>					
<b>AÑO</b>	<b>MEDIO AMBIENTE</b>	<b>%</b>	<b>TRANSPORTE</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
1993	252.083.242	29,4	606.367.461	70,6	858.450.703
1994	519.315.325	51,0	498.907.910	49,0	1.018.223.235
1995	574.225.824	48,5	610.206.854	51,5	1.184.432.678
1996	663.549.515	49,4	678.383.056	50,6	1.341.932.571
1997	848.912.396	56,0	665.682.660	44,0	1.514.595.056
1998*	871.100.000	55,3	704.900.000	44,7	1.576.000.000
1999*	925.100.000	52,6	832.500.000	47,4	1.757.600.000
<b>TOTAL</b>	<b>4.654.286.302</b>	<b>50,3</b>	<b>4.596.947.941</b>	<b>49,7</b>	<b>9.251.234.243</b>
<b>PAGOS</b>					
<b>AÑO</b>	<b>MEDIO AMBIENTE</b>	<b>%</b>	<b>TRANSPORTE</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
1993	119.120.124	28,3	301.660.389	71,7	420.780.513
1994	136.688.294	32,3	286.088.122	67,7	422.776.416
1995	358.421.236	32,4	746.857.276	67,6	1.105.278.512
1996	295.940.565	26,6	816.116.839	73,4	1.112.057.404
1997*	333.200.000	32,7	685.000.000	67,3	1.018.200.000
1998*	468.900.000	44,1	595.000.000	55,9	1.063.900.000
1999*	659.700.000	70,1	282.000.000	29,9	941.700.000
<b>TOTAL</b>	<b>2.371.970.219</b>	<b>39,0</b>	<b>3.712.722.626</b>	<b>61,0</b>	<b>6.084.692.845</b>

\* Cifras redondeadas. NOTA: Las cifras correspondientes al año 1999 están expresadas en euros.  
FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión*, Informes anuales 1993/94 a 1999.

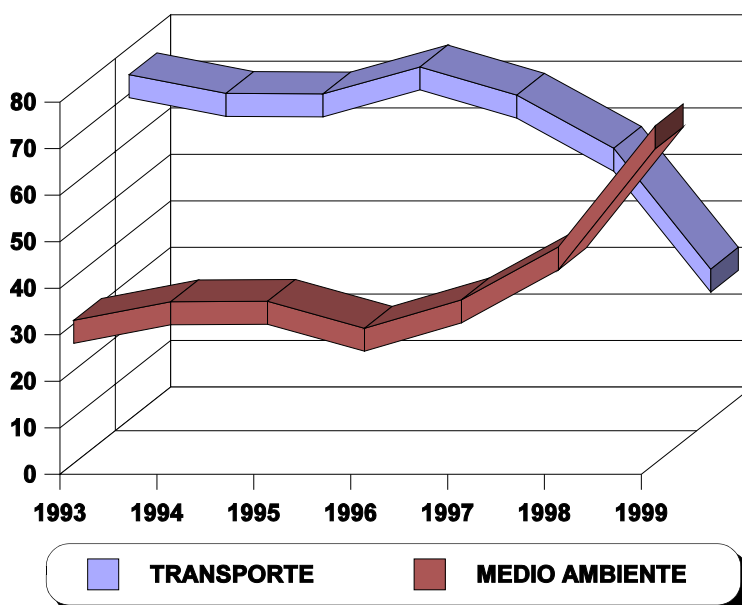
En los **gráficos V.9 y V.10** puede observarse la evolución de los créditos de compromiso y de los créditos de pago, respectivamente, durante los siete ejercicios comprendidos en la etapa 1993-1999, por áreas de actuación.

**GRÁFICO V.9. Evolución de los créditos de COMPROMISO del Fondo de Cohesión en España por sectores de actuación (1993-1999). (Porcentajes).**



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión*, Informes anuales 1993/94 a 1999.

**GRÁFICO V.10. Evolución de los créditos de PAGO del Fondo de Cohesión en España por sectores de actuación (1993-1999). (Porcentajes).**



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión*, Informes anuales 1993/94 a 1999.

Los proyectos financiados en el área de medio ambiente a lo largo del período de vigencia del Fondo cubren sectores tales como: suministro y control de la calidad del agua, residuos, saneamiento y depuración, entorno urbano, repoblación forestal y zonas costeras. No obstante, vamos a dejar a un lado las financiaciones en esa área para concentrarnos en la utilización del Fondo en el otro ámbito de actuación: las **infraestructuras de transporte**, como es nuestro objeto. Veamos cual ha sido la evolución de la ayuda financiera en términos de compromisos (**cuadro V.9**).

Destaca, tal y como se deduce claramente de dicho cuadro, que el modo que absorbe la mayor parte del presupuesto en todos los ejercicios, y a excepción del año 1999, es la carretera, seguido del ferrocarril. Las financiaciones en transporte aéreo y marítimo son casi inapreciables, en términos relativos. Observemos por medio del **gráfico V.11** el reparto de la ayuda comprometida por el Fondo a lo largo de los ejercicios 1993 a 1999, por modos de transporte. Se advierte una notable inclinación de los recursos hacia las inversiones en carreteras y ferrocarriles, en tanto que las actuaciones portuarias y aeroportuarias quedan relegadas a un clarísimo segundo plano.

Considerando la totalidad del período 1993-99, la distribución de los créditos de compromiso entre los diversos modos de transporte se refleja en el **gráfico V.12**, en el que nuevamente se puede advertir la supremacía de las carreteras y autopistas (fundamentalmente), así como de los ferrocarriles, entre los proyectos de inversión en infraestructuras de transporte financiados por el Fondo en España: nada menos que casi el 57 por 100 de los compromisos fue asignado al primero de los modos señalados, dato al que hay que agregar el nada desdeñable 40 por 100 con que fue engrosada la partida de transporte ferroviario, en el conjunto del período.

**CUADRO V.9.**  
**Compromisos del Instrumento Financiero de Cohesión y del Fondo de Cohesión en España, por modos de transporte (período 1994 a 1999).**  
**(Ecus/ euros y porcentajes).**

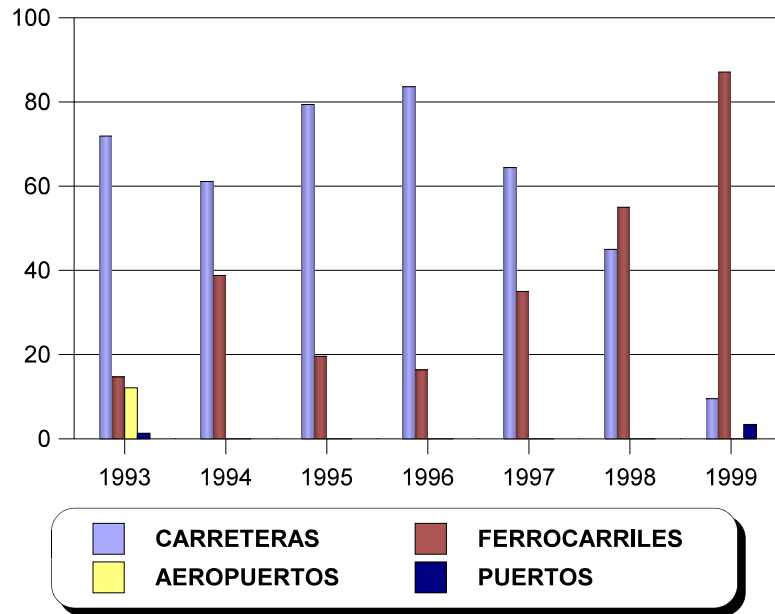
<b>MODOS FONDOS</b>	<b>CARRETERAS/ AUTOPISTAS</b>	<b>FERROCARRILES</b>	<b>AEROPUERTOS</b>	<b>PUERTOS</b>	<b>TOTAL</b>
Compromiso IFC (abril 1993/mayo 1994) Ecus	428.831.141	88.755.999	73.173.742	15.606.579	606.367.461
%	71,9	14,7	12,1	1,3	100,0
F.C. (Junio/diciembre 1994). Ecus.	305.047.658	193.860.252	----	----	498.907.910
%	61,1	38,8	0,0	0,0	100,0
Fondo de Cohesión (Enero/diciembre 1995). Ecus.	484.862.435	119.815.892	----	5.528.528	610.206.855
%	79,4	19,6	0,0	0,9	100,0
F.C. (Enero/diciembre 1996). Ecus.	567.367.000	111.016.000	----	----	678.383.000
%	83,6	16,4	0,0	0,0	100,0
F.C. (Enero/diciembre 1997). Ecus	428.685.243	232.837.706	----	----	665.682.660 *
%	64,4	35,0	0,0	0,0	100,0
F.C. (Enero/diciembre 1998). Ecus	317.000.000	387.900.000	----	----	704.900.000
%	45,0	55,0	0,0	0,0	100,0
F.C. (Enero/diciembre 1999). Euros	79.200.000	725.100.000	----	28.200.000	832.500.000
%	9,5	87,1	0,0	3,4	100,0

**NOTA:** Se incluyen los compromisos para nuevos proyectos o fases de proyectos, así como los compromisos para los plazos anuales de cada año de los proyectos aprobados en ejercicios anteriores.

\* Incluidos 4.159.711 ecus (0,6 por 100 del total de compromisos de 1997) para acciones de control del tráfico marítimo y de lucha contra la contaminación marítima (Sistema de Vigilancia del Tráfico de Buques, STB).

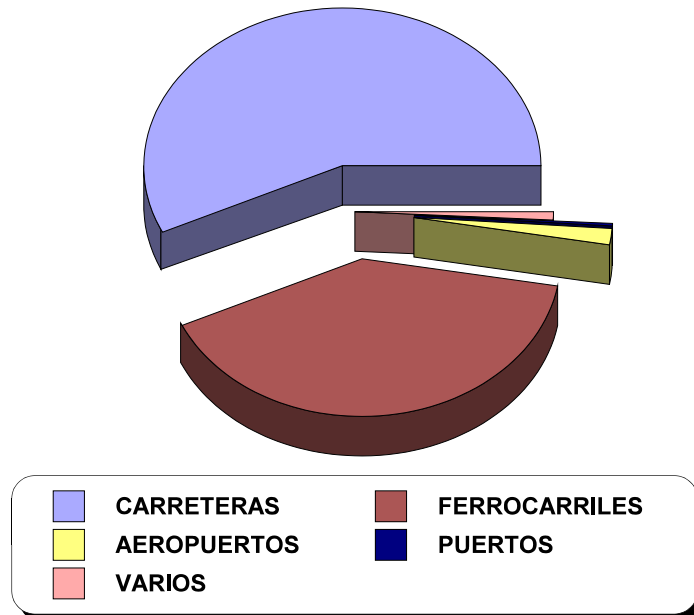
**FUENTE:** COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión*, Informes anuales 1993/94 a 1999.

**GRÁFICO V.11. Compromisos del Instrumento Financiero de Cohesión y del Fondo de Cohesión en España por modos de transporte. (Porcentajes).**



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión*, Informes anuales 1993/94 a 1999.

**GRÁFICO V.12. Distribución de los compromisos del Fondo de Cohesión en España por modos de transporte. Período 1993-1999.**



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión*, Informe anual 1999.

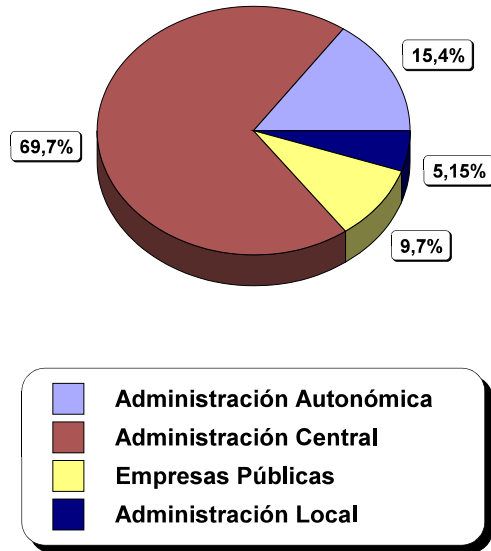
#### **V.4.2. La participación de las administraciones españolas en el Fondo de Cohesión**

La concurrencia de los entes territoriales en los proyectos financiados por el Fondo de Cohesión se inició en el año 1995. En los ejercicios anteriores, 1993 y 1994, el IFC y el propio Fondo habían financiado, casi exclusivamente, proyectos de la Administración Central (en el año 1993 fueron financiados algunos proyectos de AENA).

La participación de las CC.AA. se acordó por vez primera en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de septiembre de 1994, en el que se establecieron los importes de ayuda a los que tendrían posibilidad de acceder. Por lo que respecta a las Corporaciones Locales, la participación de las mismas en el Fondo de Cohesión se estableció en el Protocolo de Intenciones suscrito entre la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Ministerio de Economía y Hacienda, relativo a la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) en el sexenio 1994/1999.

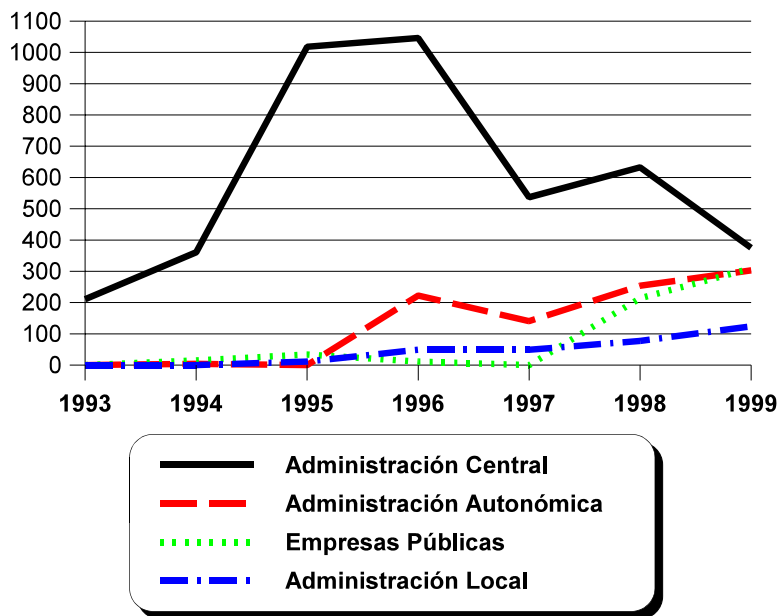
A través del **cuadro V.10** se puede contemplar la distribución, entre las Administraciones Territoriales, de los ingresos provenientes del Fondo. Para el conjunto de la etapa 1993-99, la Admón. Central se erigió en el principal destino de las financiaciones, al aglutinar más de las dos terceras partes de las mismas. Ello es lógico, dado el mayor carácter nacional que ostenta este instrumento -frente a la condición “regionalista” del FEDER-. Las CC.AA. concentraron el 15 por 100 de los ingresos, mientras que a las empresas públicas y a la Administración Local les correspondieron los menores porcentajes: el 9,7 y el 5,15 por 100, respectivamente. En el **gráfico V.13** se puede advertir claramente la mayor participación de la Administración Central en la corriente de ingresos, preeminencia observable en cada uno de los años del período, si bien desde 1997 se aprecia un acusado descenso de dicha participación a favor de la Administración Regional y de las empresas públicas, y en menor medida, de la Administración Local, como refleja el **gráfico V.14**.

**GRÁFICO V.13. Participación porcentual de las Administraciones españolas en los ingresos recibidos del Fondo de Cohesión. Período 1993-1999.**



FUENTE: MINISTERIO HACIENDA, *La programación regional y sus instrumentos, Informe 1999.*

**GRÁFICO V.14. Evolución de la distribución de las financiaciones del Fondo de Cohesión entre las Administraciones españolas durante el período 1993 a 1999. (Millones de euros).**



FUENTE: MINISTERIO HACIENDA, *La programación regional y sus instrumentos, Informe 1999.*



**CUADRO V.10.**

**Distribución de los ingresos procedentes del Fondo de Cohesión entre las Administraciones españolas (período 1993-1999). (Millones de euros).**

Año de ingreso	ADMINISTRACIÓN EJECUTORA				TOTAL
	Autonómica	Central	Empresas Públicas	Local	
1993	0	211	0	0	211
1994	4	361	15	0	379
1995	0	1.018	34	11	1.063
1996	223	1.046	11	49	1.328
1997	141	537	0	49	727
1998	254	633	214	77	1.179
1999	303	375	309	124	1.111
<b>TOTAL</b>	<b>925</b>	<b>4.180</b>	<b>583</b>	<b>309</b>	<b>5.997</b>

FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA: *La programación regional y sus instrumentos, Informe anual 1999.*

**V.4.3. Coherencia entre las acciones cofinanciadas por el Fondo de Cohesión y el Plan Director de Infraestructuras de España<sup>14</sup>**

Si el precursor del Fondo de Cohesión (el Instrumento Financiero de Cohesión) comenzó por abarcar, aunque muy desigualmente, los cuatro modos de transporte, se fue registrando con el tiempo una concentración casi exclusiva del mismo en carreteras y ferrocarriles. Tal especialización financiera en esos dos modos

---

<sup>14</sup> En los capítulos III y IV, dedicados al BEI y al FEDER, no ha sido realizado un examen similar -respecto a su coherencia con el Plan Director de Infraestructuras de España-, debido a que en la naturaleza de los citados instrumentos existe una diferencia importante con respecto al Fondo de Cohesión: mientras que aquéllos tienen un claro objeto regional, el Fondo es recibido por el conjunto de España. Por lo tanto, creemos que el análisis de coherencia del PDI tiene sentido contrastarla solamente con el Fondo de Cohesión, debido al carácter “nacional” del mismo.

se ha encontrado en línea con los objetivos del Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 y las directrices de la UE para el desarrollo de la RTE-T. En concreto, la valoración de inversiones en modos de transporte que hacía el PDI, queda reflejada a continuación:

**CUADRO V.11.**

**Estimación de inversiones en infraestructuras de transporte interurbano según el PDI 1993/2007. (Miles de millones de pesetas de 1992).**

<b>PROGRAMA DE ACTUACIÓN</b>	<b>TOTAL PLAN</b>
Carreteras	5.468
Ferrocarriles	3.222
Puertos	800
Aeropuertos	1.000
Transporte combinado	121

FUENTE: MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE: *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007.*

Estas cifras, que representan las necesidades de inversión estimadas en el Plan por modos de transporte, reflejan con bastante claridad la mayor importancia que las autoridades españolas han concedido a los dos modos estudiados (carretera y ferrocarril) frente a otros. Por eso, no es de extrañar que la distribución de las financiaciones del IFC y del Fondo de Cohesión, a lo largo del período considerado, denote la aludida concentración, al transmitir las directrices marcadas por las autoridades nacionales. Directrices cuyas metas se expresan en palabras recogidas en el propio instrumento de planificación:

“El Plan Director de Infraestructuras propone una planificación integrada de las infraestructuras de transportes, en una perspectiva a largo plazo, con capacidad para estructurar el territorio, mejorar la accesibilidad, y potenciar el desarrollo, aumentando la competitividad del sistema productivo y garantizando niveles de equidad propios del Estado del Bienestar”.

El PDI era consciente de la necesidad de realizar fuertes inversiones en infraestructuras en función de factores tales como la globalización de la economía, la transformación del sistema tecno-industrial, la integración del Espacio Económico Europeo y el crecimiento del sector servicios<sup>15</sup>.

#### **V.4.4. Actuaciones en carreteras**

Todos los proyectos que han sido objeto del Fondo de Cohesión están relacionados con las RTEs de carreteras y se proponen dar alcance a los objetivos planteados en los documentos de planificación de carreteras de España<sup>16</sup>. La ayuda del Fondo hasta 1999 se concentró en los ejes principales del sistema de autopistas y carreteras españolas:

\* **Autopista de las Rías Bajas.** Su objetivo primordial es conectar la Comunidad Autónoma de Galicia con las principales redes de carreteras hacia

---

<sup>15</sup> Véase: DÍEZ GONZÁLEZ, José Javier: “Notas a un pasado P.D.I. del transporte para el futuro”, *Revista de Obras Públicas*, N° 3.365, mayo 1997.

El autor realiza una crítica del tratamiento del transporte en el PDI. Recordando que “en un territorio con economía integrada es evidente desde Adam Smith que el equilibrio es la primera condición para el desarrollo de todas y cada una de sus áreas geográficas, y que sólo es posible de forma sostenida el de cada una cuando simultáneamente se produce el de las demás” (p. 20), entre otras críticas, argumenta lo siguiente:

\* Sostiene que el PDI realiza una caracterización defectuosa del territorio (entre otras cosas, al basarla en la provincia, cuando esto no tiene sentido desde la perspectiva de una unidad europea y al utilizar indicadores no siempre adecuados de dotaciones territoriales).

\* Observa una estrategia mal planteada, derivada de la mencionada caracterización errónea. Considera que el Plan sólo detecta los defectos por congestión y no los debidos al subdesarrollo.

<sup>16</sup> Esto es, la integración de la red española con la de los Estados vecinos socios de la Unión, la realización de secciones de los ejes más utilizados, la compensación de la estructura especialmente radial de la red española de carreteras, la conexión de regiones periféricas con los grandes centros de actividad económica y la descongestión del tráfico urbano.

Francia. Este eje proporcionará una salida alternativa para los tráficos procedentes del norte de Portugal y del norte de España hacia el resto de Europa.

\* **Carretera de Circunvalación Norte y Oeste de Madrid (M40)**. Persigue como uno de sus objetivos permitir la continuidad y la conexión de los diversos corredores que convergen hacia la capital española.

\* **Autovía Zaragoza-Huesca**. Constituye una tercera vía de acceso a Francia por el túnel de Somport.

\* **Autovía Madrid-Valencia (N-III)**. Conecta la capital de España con uno de los centros urbanos más poblados de la península.

\* **Corredor septentrional Galicia-Irún**. El objetivo general de esta infraestructura es mejorar las comunicaciones entre las comunidades implicadas y con el suroeste de Francia, así como establecer una mejor conexión con otros ejes de carreteras.

\* **Eje transversal de Cataluña**. Este proyecto (que conecta Lérida con Gerona) posibilita un triple enlace con las principales RTEs: la autopista A7 en Gerona, la autopista E9 en Manresa y la A2 en Lérida. Con este eje se ha pretendido evitar el área congestionada del cinturón de Barcelona, así como abrir una vía directa desde el centro de España a la zona costera del noreste y a las carreteras francesas.

Por lo que respecta a las actuaciones que afectan directamente a la región andaluza, hay que mencionar especialmente el **eje Madrid-Granada**. El Fondo ha centrado su financiación en la sección **Bailén-Granada**. Este proyecto, que discurre entre las provincias de Jaén y Granada, viene a completar un tramo que faltaba en el eje sur-norte y permite el acceso de Andalucía Oriental a los grandes corredores. Esta autovía se verá en su día prolongada hasta la costa en Motril. En concreto, la autovía Bailén-Granada se completó con la apertura del tramo La Guardia-Noalejo, abierto al tráfico el 27 de abril de 1997. Dicha apertura permitió disminuir el tiempo de recorrido -como se verá en el capítulo VI-, así como un considerable ahorro anual de los costes de circulación, estimado en 1.100 millones de pesetas. El tramo ha de

soportar un tráfico medio de 12.600 vehículos diarios. Este itinerario, con 116,2 kilómetros, supuso una inversión aproximada de 53.000 millones de pesetas<sup>17</sup>. La contribución del Fondo ascendió a 270,10 millones de ecus. Las obras de la autovía se dividieron en cuatro tramos, cuyas características de longitud e inversión fueron las siguientes:

<b><u>TRAMO</u></b>	<b><u>LONGITUD</u></b> <b><u>(Kms.)</u></b>	<b><u>INVERSIÓN TOTAL</u></b> <b><u>(Mpts.)</u></b>
Bailén-Jaén	36,8	14.681
Jaén-La Guardia	13,9	7.662
La Guardia-Noalejo	27,0	5.372
Noalejo-Albolote	38,7	11.930
<b>TOTAL</b>	<b>116,4</b>	<b>49.645</b>

Además de estas inversiones en los ejes principales del sistema de carreteras de España, el Fondo de Cohesión ha prestado soporte financiero en otros proyectos. Así, en el marco de las regiones ultraperiféricas hay que señalar la autopista GC1 en Gran Canaria, la principal carretera de la isla, excesivamente concurrida. En **Andalucía** cabe destacar la circunvalación de Adra (Almería), la prolongación de la autovía Costa del Sol (San Roque-Guadiaro) y las obras en la autovía A-92, Sevilla-Granada-Almería, actuaciones que tienen por objeto mejorar las comunicaciones en el sur de la Península.

#### **V.4.6. Actuaciones en ferrocarril**

El Fondo de Cohesión (y en su día el Instrumento Financiero de Cohesión) ha incorporado en sus orientaciones los diferentes programas previstos en el PDI 1993/2007 en cuanto a la red de infraestructuras ferroviarias. Dichos programas

---

<sup>17</sup> Se incluye el costo de la obra, la expropiación, el proyecto y la asistencia técnica.

abarcan actuaciones en diversos campos: gran velocidad, medidas estructurales, vías periféricas, seguridad, conservación y mantenimiento.

Las actuaciones aprobadas entre **1993 y 1994** se adscribieron en los siguientes proyectos: en los ejes Madrid-Valencia y Valencia-Tarragona, modernización, adaptación y desdoblamiento para permitir velocidades de 220 Km/h; estudio del trazado de los trenes de alta velocidad en dos tramos de la línea Madrid-Zaragoza-Valencia; en **Sevilla**, un proyecto que establece la conexión de la red de alta velocidad (con el ancho de vía internacional) con la red nacional (con ancho de vía mayor), con lo que se permite que los trenes tradicionales (como el Talgo) puedan circular por las dos redes; una serie de obras necesarias para la adaptación a velocidades de 200/220 Km/h de las líneas ferroviarias de Valencia-Barcelona, Madrid-Alicante y La Encina-Valencia (electrificación de determinados tramos, desdoblamiento de la vía, acondicionamiento de estaciones y supresión de pasos a nivel).

Durante el año **1995** se aprobaron dos nuevos proyectos: una fase de adaptación de la línea tradicional “Pasillo Mediterráneo” con el objetivo de hacer posible una velocidad de entre 200 y 220 Kms. por hora, y una serie de medidas de modernización de la red ferroviaria tradicional, inversión que abarca un grupo de pequeños proyectos ubicados en diversas partes de la red. En **1996** cabe destacar una nueva fase de adaptación del “Pasillo Mediterráneo”, así como un grupo de pequeños proyectos situados en distintas partes de la red ferroviaria tradicional, destinados a su modernización. En el año **1997** se autorizó la financiación de la construcción del primer tramo de la línea de ferrocarril de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera Francesa, línea incluida por el Consejo de Essen entre los catorce proyectos de las redes transeuropeas de transporte de alta prioridad. La Comisión aseguraba que, una vez que la totalidad de la línea estuviera culminada y en funcionamiento influiría “enormemente” en las comunicaciones entre Madrid, Zaragoza, Lérida y Barcelona.

Asimismo, calculaba una reducción de los trayectos en los siguientes términos:<sup>18</sup>

DURACIÓN DEL VIAJE

	<u>En 1997</u>	<u>Previsto</u>
Madrid-Zaragoza	2h 59'	1h 25'
Madrid-Lérida	4h 35'	2h 00'
Madrid-Barcelona	6h 35'	2h 40'

En **1998** las nuevas actuaciones aprobadas se centraron en varios tramos de la línea de alta velocidad entre Madrid y Barcelona, así como en la línea de metro de acceso al aeropuerto de Barajas, en Madrid. Por último, en **1999** se aprobó el proyecto de acceso a Lérida de la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona.

Las intervenciones en el ámbito ferroviario suponen, como se puede deducir de la lectura de las diversas actuaciones, un número inferior de proyectos que en el caso de las infraestructuras de carreteras, lo que concuerda con los menores recursos procedentes del Fondo destinados a aquéllas. El **anexo V.2** detalla los proyectos cofinanciados con el Fondo en España en los dos modos de transporte considerados -carretera y ferrocarril- hasta el año 1999, resaltando de forma especial los proyectos que afectan a **Andalucía**.

## **V.5. EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE TRANSPORTE COFINANCIADOS CON CARGO AL FONDO DE COHESIÓN**

### **V.5.1. El Fondo De Cohesión y las Redes Transeuropeas de Transporte**

La estrategia general del Fondo de Cohesión en el sector de los transportes es financiar exclusivamente proyectos de infraestructura de interés común,

---

<sup>18</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informe anual 1998*, pág. 44.

contribuyendo al desarrollo de las RTEs-T en los cuatro Estados miembros beneficiarios. Entre las diversas redes de transporte que se han proyectado, se ha concedido prioridad a los itinerarios por carretera y ferroviarios que garantizan o refuerzan las comunicaciones principales entre los Estados receptores y los restantes Estados de la UE.

Otros proyectos han tenido como objetivo primordial mejorar las comunicaciones y el comercio entre las regiones periféricas y las regiones más desarrolladas, fundamentalmente en España, así como mejorar la continuidad de las redes próximas a los centros urbanos. Las numerosas carreteras urbanas de circunvalación financiadas con el Fondo tienen como cometido contribuir a mejorar las comunicaciones y el acceso a las redes, por una lado, y reducir la congestión de las aglomeraciones urbanas y los efectos nocivos para el medio ambiente causadas por el tráfico automovilístico, por otra parte. La base para la selección de proyectos que ha de financiar el Fondo es proporcionada por las directrices multimodales para la RTE de transporte, aprobadas por el Parlamento Europeo y el Consejo<sup>19</sup>.

Entre los 14 proyectos considerados altamente prioritarios por el Grupo Christophersen, aprobados por el Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994, cinco se encuentran total o parcialmente ubicados en el territorio de los países beneficiarios, lo cual significa que el Fondo ha de desempeñar, indudablemente, un papel importante en la realización de tales proyectos. Dos de esos proyectos afectan directamente a España <sup>20</sup>:

---

<sup>19</sup> Dichas directrices, como ya se aclaró en el capítulo II, definen los objetivos de la RTE, determinan las redes y establecen los criterios y especificaciones para determinar los proyectos de interés común.

<sup>20</sup> Los tres restantes proyectos prioritarios, como ya fue apuntado, son: el enlace ferroviario Cork-Dublín-Belfast-Larne; diversas autopistas griegas (Patras-Atenas-Salónica-frontera búlgara y la Vía Egnatia); el eje de carreteras Irlanda-Reino Unido-Benelux.  
(continúa...)



- El **tren de alta velocidad Sur de Francia-España**, que permitirá que la duración del viaje entre Madrid y Barcelona pase de seis horas y media a tan sólo tres, es decir, menos de la mitad, y que la capacidad de la línea aumente más del doble.

- La **vía de enlace multimodal de Portugal con España y con el resto de Europa**<sup>21</sup>. Este proyecto abarca tres corredores de la Península Ibérica, uno de los cuales afecta de forma directa a Andalucía, con las repercusiones que ello reviste para la región, como ya se ha indicado en los capítulos precedentes: Portugal-Galicia; Portugal-Irún; Corredor sudoccidental Lisboa-Sevilla.

El **cuadro V.12** refleja el detalle de la asistencia financiera del Fondo a los citados proyectos prioritarios, entre 1993 y 1999.

El Fondo también está llamado a cooperar en los trabajos desarrollados bajo los auspicios del Grupo de Kinnock<sup>22</sup>, los cuales tienen encomendado coordinar e impulsar el desarrollo de las RTEs. A este respecto, participa en las reuniones del Grupo, en colaboración con los representantes de los Ministerios de Transporte y Hacienda, el BEI y el sector privado, con ánimo de apremiar la realización de asociaciones entre los sectores público y privado en el ámbito de las RTEs. Por otra parte, también ha prestado su apoyo en el subgrupo responsable del Tren de Alta

---

(...continuación)

Además de los proyectos altamente prioritarios, en el Consejo de Essen se estableció una segunda lista de particular importancia, en la que el Fondo participa directamente en la financiación de los tres siguientes grupos de proyectos:

- Transporte combinado en Portugal y España.
- Autopista Marateca-Elvas (en el eje Lisboa-Madrid).
- Nuevo aeropuerto internacional de Atenas en Spata.

<sup>21</sup> Esta vía de enlace sustituyó al inicialmente previsto corredor viario Lisboa-Valladolid, mediante aprobación por el Consejo Europeo de Dublín de 10 de diciembre de 1997, tal y como se aclaró en el capítulo II.

<sup>22</sup> Recordamos que se trata de una agrupación de comisarios creada a comienzos de 1995 bajo la presidencia del Sr. Kinnock, Comisario responsable de Transportes.

Velocidad Sur de Francia-España. En definitiva, el Fondo de Cohesión ha de cooperar en el logro de una infraestructura de gran estándar en el aspecto técnico-funcional, que garantice a los usuarios un nivel de servicio elevado y homogéneo, así como un desplazamiento seguro y rápido para viajeros y mercancías.

**CUADRO V.12.**  
**Proyectos prioritarios de RTE de transporte financiados por el Fondo de Cohesión en la etapa 1993-1999. (Millones de ecus).**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
<b>Nº3. Tren de Alta Velocidad Sur</b>	8,02	0,00	0,00	0,00	157,60	251,00	653,70	1.070,30
Madrid-Barcelona-Perpignan	8,02	0,00	0,00	0,00	157,60	251,00	653,70	1.070,30
Madrid-Vitoria-Dax	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Nº7. Autopistas griegas</b>	71,77	22,27	40,47	124,10	125,10	120,40	0,00	504,35
Patras-Atenas-Salónica	45,35	13,06	0,00	124,10	59,67	39,44		281,59
Vía Egnatia	26,42	9,21	40,74	0,00	65,40	80,99		222,76
<b>Nº8. Vía de enlace multimodal Portugal/España con el resto de Europa</b>	23,82	28,80	0,00	0,00	133,80	12,40	0,00	198,78
Sección portuguesa	23,82	28,80	0,00	0,00	128,80			181,45
Sección española	0,00	0,00	0,00	0,00	4,93	12,40	0,00	17,33
<b>Nº9. Enlace ferroviario convencional Cork-Dublín-Belfast</b>	11,87	20,60	21,47	0,00	1,10	0,00	0,00	55,04
<b>Nº13. Enlace por carretera Irlanda-Reino Unido-Benelux</b>	8,50	40,19	28,98	30,16	44,24	40,27	85,44	277,78
<b>Total Proyectos Específicos</b>	<b>124,00</b>	<b>112,00</b>	<b>91,20</b>	<b>154,00</b>	<b>462,00</b>	<b>424,00</b>	<b>739,00</b>	<b>2.016,00</b>

FUENTE: COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES: Document de travail des services de la Commission, *Rapport Annuel RTE 1999* - ANNEXES. SEC (2000) 1113, Bruxelles, 22/9/2000.

Puede decirse que, hasta ahora, el Fondo de Cohesión ha seguido con interés los tramos de la RTE que se han construido o que se están construyendo en España, Portugal, Irlanda y Grecia. De estos cuatro países, España fue el más favorecido por las financiaciones en la etapa considerada, ya que concentró el 55 por 100 del total (Portugal y Grecia entre el 16 y el 20 por 100 e Irlanda entre el 7 y el 10 por 100), como ya quedó expresado. Esto significa que de los casi 2,7 billones de pesetas proyectados por la Comisión para el período 1993/1999, España recibió 1,5 billones para obras de transporte y medio ambiente, siendo el AVE Madrid-Barcelona-Francia la inversión estrella. Esta afirmación cobra especial relevancia si tenemos en cuenta las conclusiones de los estudios realizados para aumentar el tendido de líneas de alta velocidad. Dichos estudios confirman que España es un país apropiado para la explotación ferroviaria, pues más de diez ciudades con poblaciones superiores a los 250.000 habitantes, concentrando el 70 por 100 de la población, se encuentran a distancias que oscilan entre los 300 y los 700 kilómetros. El Fondo de Cohesión tiene una gran implicación en esta obra y en muchas de las restantes infraestructuras que han de dar cuerpo a las RTE (tanto de carreteras como de ferrocarriles) y que afectan a los cuatro Estados beneficiados por él.

#### **V.5.2. Las repercusiones socioeconómicas globales del Fondo de Cohesión**

Los proyectos presentados al Fondo para su financiación se han de someter a un análisis económico que verifique la generación de beneficios de carácter económico y social, a medio plazo, proporcional a los recursos asignados. Es decir, los proyectos deben producir beneficios netos y deben influir positivamente en el conjunto del bienestar económico. Así queda establecido en el apartado 5 del artículo 10 de su Reglamento constitutivo, modificado por el Reglamento 1264/99. Por otra parte, en el artículo 13 (Apdo. 2) se indica que la Comisión y los Estados miembros -en cooperación con el BEI, en su caso-, llevarán a cabo una apreciación y evaluación sistemática de los proyectos. Además, el anexo del Anexo II del Reglamento 1164/94,

en su punto 2 modificado por el Reglamento 1265/99, indica que la Comisión debe informar anualmente sobre “la repercusión económica y social del Fondo en los Estados miembros y sobre la cohesión económica y social en la Comunidad, incluida la repercusión en el empleo”. Pues bien, para dar cumplimiento a todas estas disposiciones, la Comisión ha dado ya varios pasos.

En materia de evaluación *a priori* de los proyectos, el método comúnmente utilizado para apoyar la solicitud de ayuda es el análisis de costes-beneficios (ACB), aunque en el caso de los proyectos medioambientales el impacto se estima mejor mediante otras técnicas de análisis, ya que los resultados del ACB pueden ser poco significativos<sup>23</sup>. Generalmente, el ACB es adecuado en el ámbito de los transportes. La Comisión asegura que la calidad de los análisis económicos que se adjuntan a las propuestas de los proyectos han ido mejorando con el tiempo, aunque considera que es deseable una mayor coherencia entre los diversos enfoques adoptados por los distintos países.

Son los Estados los principales responsables de la realización de los estudios de evaluación. Pero la Comisión también juega un papel de peso en esta materia, pues debe comprobar la aceptabilidad de los métodos, la veracidad de las hipótesis y la fiabilidad de los resultados. A este respecto, y al objeto de dedicar esfuerzos suplementarios en este ámbito, la Comisión adoptó diversas disposiciones tales como la solicitud de un estudio a un economista especializado en transportes sobre los

---

<sup>23</sup> En este caso pueden tener más eficacia otros métodos, tales como el análisis de la relación coste-eficacia o el análisis basado en múltiples criterios.

La evaluación económica de los proyectos medioambientales es, generalmente, una cuestión especialmente delicada. Una característica que comparten las actuaciones en este ámbito es que sus efectos directos no son cuantificables en términos de precios de mercado o, si existen tales precios, no reflejan totalmente el valor económico y social real de esos beneficios. Además, suelen desencadenar efectos indirectos en la salud y en la calidad de vida, difíciles de evaluar y cuantificar.

métodos evaluatorios y las hipótesis utilizadas y que sirven de base a las solicitudes de proyectos de transportes, o la aprobación de asistencia técnica en determinados Estados miembros a fin de ayudarles a realizar estudios preparatorios (sobre todo, del tipo costes/beneficios).

El Fondo de Cohesión encargó un estudio sobre los diversos métodos adoptados por los Estados miembros, con el objetivo de mejorar la comprensión global de los mismos y coadyuvar a un seguimiento más profundo de los proyectos presentados para su financiación en el sector de los transportes. Dicho estudio, titulado *Marco para la evaluación de los proyectos en el ámbito de los transportes y estudio comparativo de los proyectos aprobados a 31 de diciembre de 1994*, recogido en varios informes anuales del Fondo de Cohesión, además de reunir los mejores métodos utilizados en la UE examina detalladamente los ACB elaborados en relación a los diversos proyectos. Siguiendo tal estudio, a continuación se detalla el impacto económico previsible de los proyectos aprobados (hasta finales de 1994) en el ámbito de los transportes terrestres, su tasa de rentabilidad y su relación de costes/beneficios<sup>24</sup>:

<u>MODOS</u>	<u>TASA MEDIA RENTABILIDAD</u>	<u>RELACIÓN MEDIA COSTE/BENEFICIO</u>
CARRETERA	17,7	2,92
FERROCARRIL	12,2	1,92
<b><u>TOTAL</u></b>	<b>14,9</b>	<b>2,42</b>

Estos datos hablan a favor de las ventajas económicas previstas y, probablemente, reflejan el hecho de que las infraestructuras que han recibido financiación del Fondo implican una mejora significativa respecto a la situación

---

<sup>24</sup> Para el resto de los modos de transporte, las tasas medias de rentabilidad y la relación costes/beneficios de los proyectos subvencionados por el Fondo de Cohesión son, respectivamente, las siguientes: Aeropuertos (14,4 y 2,02); Puertos (10,8 y 0,82); Otros (26,6 y 2,44).

anterior. No obstante, dichos datos han de interpretarse con la debida prudencia, al existir diferencias de enfoque entre los Estados miembros y entre los modos de transporte.

El Reglamento que rige el funcionamiento del Fondo establece la exigencia de que la Comisión informe periódicamente de su impacto económico y social en los Estados miembros y de su contribución en el proceso de cohesión económica y social. Dicha información conlleva, no simplemente la evaluación de los efectos económicos de los proyectos individuales o de los grupos de proyectos, sino además un análisis global de la influencia de las actuaciones financiadas sobre las variables económicas como el crecimiento, el empleo y el comercio. También implica, asimismo, una estimación de los efectos sobre la demanda a corto plazo, durante la fase de implantación del proyecto, y sobre la oferta a medio y largo plazo durante la fase operativa.

A estos efectos, la Comisión encargó a la London School of Economics and Political Science (LSE), en 1995, la elaboración de un estudio que sometiera a prueba un grupo de modelos económicos dirigidos a medir los efectos socioeconómicos de las inversiones financiadas por el Fondo de Cohesión, con el objetivo de disponer de un marco coherente para el análisis de sus repercusiones en los cuatro países destinatarios del Fondo<sup>25</sup>. El informe final relativo al estudio de la LSE contiene una descripción de los modelos desarrollados y los resultados de la experimentación y simulación de los modelos utilizados en proyectos del Fondo de Cohesión. El estudio de la LSE recomienda tres métodos complementarios para evaluar la repercusión del

---

<sup>25</sup> La LSE asumió la gestión del proyecto y la elaboración de los modelos. Para la recogida y análisis de datos contó con la colaboración de un equipo de investigadores de cada uno de los cuatro Estados beneficiarios: el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas de la Universidad de Valencia; el Regional Development Institute de la Universidad de Panteion de Atenas; el Centro de Investigaçao de Desenvolvimento e Economía Regional (CIDER) de la Universidad del Algarve y el Centre for European Economic and Public Affairs del University College de Dublín.

Fondo. Las características principales de estos enfoques y algunos de sus resultados en España se resumen a continuación:

MODELOS DE AUTORREGRESIÓN VECTORIALES (VAR). Su finalidad es determinar la repercusión de la financiación del Fondo en los mercados de trabajo regionales. Se trata de evaluar la respuesta dinámica de variables económicas como la inversión privada y el empleo ante las variaciones en la inversión pública. Los modelos se sirven de un período de tiempo prolongado (15/20 años) para trazar la relación entre esas variables, abarcan un nivel elevado de desagregación regional, consideran la repercusión dinámica de la financiación de infraestructuras e incorporan los efectos indirectos de una región en otra. Se han desarrollado modelos para cada uno de los “países de la cohesión”. Sus resultados, en estas economías, muestran una correlación fuerte y positiva entre financiación de inversiones públicas e inversiones privadas, lo cual sugiere una repercusión muy favorable derivada de la inversión en nuevas infraestructuras. Las cifras proporcionadas por el estudio permiten, basándose en pautas históricas, realizar estimaciones de estos posibles efectos a largo plazo. Asimismo, los modelos VAR pueden utilizarse para obtener estimaciones sobre la repercusión a largo plazo en el empleo de los proyectos financiados por el Fondo y el efecto de esos cambios en el empleo sobre el mercado de trabajo local.

EL Fondo de Cohesión, aunque no se dirige directamente a la creación de empleo, sí contribuye de forma importante al mismo, tal como se puede observar a continuación. Hay que partir del hecho de que las inversiones en infraestructuras generan empleos directos e indirectos, tanto a corto como a largo plazo, como es sabido. A corto plazo, los empleos directos se crean fundamentalmente en el sector de la construcción, en tanto que los empleos indirectos creados son debidos al crecimiento de la demanda de los sectores industrial y de servicios para abastecer al sector de la construcción y satisfacer las necesidades de nuevos empleados. A largo plazo se crean empleos durante la fase operativa de los proyectos. En este caso,

*Análisis de las financiaciones del Fondo de Cohesión en el sector de la infraestructura de transporte*

mientras que la creación de empleos directos está más limitada, se crean empleos indirectos permanentes como consecuencia de la reducción de los costes de producción y de la mejora de la competitividad de la economía.

Las cifras que se presentan seguidamente constituyen una estimación del empleo creado a corto plazo durante el período de construcción de los proyectos financiados, a lo largo de los años comprendidos entre 1993 y 1997, ambos inclusive:

<u>AÑO</u>	<u>EMPLEOS DIRECTOS</u>	<u>EMPLEOS INDIRECTOS*</u>	<u>EMPLEO TOTAL</u>
1993	34.300	10.300	44.600
1994	41.700	12.500	54.200
1995	48.200	14.500	62.700
1996	54.900	16.500	71.400
1997	62.400	18.700	81.100
<b>TOTAL</b>	<b>241.500</b>	<b>72.500</b>	<b>314.000</b>

\* Cálculo basado en la hipótesis de un multiplicador de 0,3.

Dichas estimaciones han sido calculadas por la Comisión basándose en el número de empleos directos generados por el proyecto, que se ha de indicar en las solicitudes de ayuda dirigidas al Fondo. El examen de las solicitudes que se presentaron entre 1993 y 1994 muestra que una inversión de un millón de ecus en infraestructuras de transporte genera, por término medio, cerca de 21 empleos, y en el sector del medio ambiente, 26. Este método de estimación de los efectos sobre el empleo a partir de las solicitudes de ayuda es insuficiente para evaluar las repercusiones, a largo plazo, de los proyectos que reciben subvención del Fondo. Para ello es necesario situar los proyectos en su contexto económico específico y tener en cuenta una serie de factores que inciden en el desarrollo económico.



En el **cuadro V.13** se ofrecen los resultados de las simulaciones de los modelos VAR respecto de los proyectos importantes financiados por el Fondo de Cohesión en España. A la luz de los resultados, se pueden mantener impresiones optimistas acerca de la utilidad del instrumento estudiado sobre la economía española (en términos de producción y empleo).

MODELOS DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE REGIONAL (EGC). Este enfoque implica un modelo en el que las ecuaciones representan el comportamiento de agentes económicos como productores, consumidores y gobierno. Cada uno de los modelos realizados (para España/Portugal, Grecia e Irlanda) incorpora un conjunto de regiones (NUTS 2 en España/Portugal y Grecia, y NUTS 3 en Irlanda) unidas por una red de transportes por medio de la cual se comercia con bienes y servicios. Estos modelos pueden utilizarse a fin de conocer los efectos de las inversiones en infraestructura de transporte en una región y/o en todas las regiones de un país, determinando las probables reducciones del coste de los transportes y los consiguientes cambios en el comercio, las ventas industriales y los beneficios.

El análisis de los modelos EGC realiza los efectos indirectos de los cambios en las redes de transportes que suelen darse en muchas regiones. En el **cuadro V.14** figuran los primeros resultados de las simulaciones (para los dos proyectos considerados en el caso anterior). Los resultados indican que los beneficios sociales totales en algunos proyectos pueden ser superiores a los calculados mediante el análisis tradicional de costes/beneficios, a medio y largo plazo, debido a los cambios inducidos en la localización de las industrias y la actividad. El enfoque EGC tiene larga tradición, pero los modelos desarrollados por la LSE para el Fondo de Cohesión constituyen una innovación en cuanto al grado de disgregación regional, la consideración explícita de los costes del transporte y la presunción de competencia imperfecta en el caso de algunas industrias.

**CUADRO V.13. Fondo de Cohesión. Resultados de simulación obtenidos con el modelo VAR en proyectos de transporte españoles**

PROYECTO (Corredor de transporte)	COSTE (millones de ecus a precios de 1990)	Respuesta de la PRODUCCIÓN		Respuesta del EMPLEO					
		Regional*		Regional*		Regional*		Nacional	
		%	%	Corto plazo	Largo plazo	Corto plazo	Largo plazo	Corto plazo	Largo plazo
Autopista de circunvalación de Madrid	281	+0,7	+0,13	13.000	2.220	13.400	2.780		
Autopista Madrid-Valencia	306	+0,3 -0,4	+0,05	6.500	1.130	7.300	1.250		
Autopista de las Rías Bajas	717	+0,5 -0,4	+0,1	22.300	3.100	22.400	3.300		
Autovía Cántabra	100	+0,5	+0,01	2.400	350	2.400	400		
Autopista Bailén-Granada	259	+0,3	+0,04	5.400	900	5.500	1.000		
Zaragoza-Huesca y Somport	175	+0,6	+0,02	3.100	400	3.100	500		
Autovía transversal de Cataluña	136	+0,2	+0,05	6.000	900	6.000	1.000		
Ferrocarril Madrid-Valencia	140	+0,2	+0,03	3.300	540	4.000	800		
Corredor ferroviario del Mediterráneo	341	+0,3	+0,1	13.000	1.980	13.100	2.200		
<b>Efecto combinado**</b>	<b>2.455</b>	-----	<b>+0,55</b>	-----	-----	<b>75.000</b>	<b>13.000</b>		

\* Impacto en la región o regiones en las que se localiza el proyecto. \*\* Puesto que el modelo no es lineal, el efecto combinado no es igual a la simple suma de los efectos de cada uno de los proyectos.

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informe anual 1997.*

**CUADRO V.14.**  
**Fondo de Cohesión. Resultados de simulación obtenidos con el modelo EGC**  
**en proyectos viarios españoles.**

<b>Proyecto/corredor</b>		<b>Efecto directo</b>	<b>Corto plazo</b>	<b>Medio plazo</b>	<b>Largo plazo</b>
Autopista M40	Millones ecus	260	312	382	384
	Relativo		1,2	1,47	1,48
Autopista de las Rías Bajas	Millones ecus	124	148	177	178
	Relativo		1,19	1,43	1,43
Autopista Bailén-Granada	Millones ecus	29	37	48	48
	Relativo		1,27	1,65	1,67
Autovía Cántabra	Millones ecus	46	53	73	72
	Relativo		1,16	1,59	1,57
Autopista Madrid-Valencia	Millones ecus	173	209	256	261
	Relativo		1,2	1,47	1,48
Autovía transversal de Cataluña	Millones ecus	105	123	145	146
	Relativo		1,17	1,39	1,39

NOTA: El término “relativo” indica el efecto en la renta real a corto, medio y largo plazo en relación al efecto directo. Las cifras en millones de ecus expresan el efecto neto estimado de aumento del bienestar que tienen las inversiones en el conjunto de la economía nacional.

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informe anual 1997.*

MODELOS DE DINÁMICAS DE DISTRIBUCIÓN ESPECÍFICAS. Estos modelos se pueden utilizar para dilucidar una amplia gama de cuestiones, tales como: la variabilidad que tienen las regiones dentro de la distribución regional de la renta; si la totalidad de la muestra de regiones tiende con el tiempo hacia la igualdad o hacia la desigualdad de las rentas; cómo afecta la cambiante estructura de una sola región a la evolución de la distribución de la renta regional; cómo afecta la cambiante relación entre las regiones a la evolución de la distribución de la renta regional; cuál

es la repercusión de los efectos indirectos entre las regiones. Los modelos de dinámicas de distribución específicas consideran las dinámicas de crecimiento y convergencia en la totalidad de la muestra de regiones de los “países de la cohesión”, a diferencia de enfoques más tradicionales, como el análisis de regresión, que sólo considera el comportamiento de una región representativa.

El estudio de la LSE, por medio de estos modelos, presenta un análisis histórico de las tendencias de la distribución de la renta regional en el nivel NUTS 3 en los países que reciben financiación del Fondo y trata de explicar las pautas observadas en términos de enlaces interregionales y de la distribución de la inversión pública y privada entre las regiones. La Comisión alaba la utilidad de estos modelos, al examinar las tendencias globales hacia la convergencia en los “países de la cohesión”, así como la repercusión de la financiación adicional de infraestructuras por parte del Fondo de Cohesión. El objetivo de los mismos es proporcionar elementos importantes para el análisis de proyectos individuales, sea este análisis previo o posterior, y proporcionar pruebas de la repercusión socioeconómica beneficiosa del Fondo a largo plazo.

### **V.5.3. Repercusiones macroeconómicas del Fondo de Cohesión en España**

Para desarrollar esta parte, se va a realizar un seguimiento sobre un informe encargado por la Dirección General de Programación y Análisis Presupuestario del Ministerio de Economía y Hacienda -con ayuda financiera del Fondo-, cuyos contenidos y resultados se resumen en un estudio de FEDEA<sup>26</sup>.

En dicho trabajo se evalúan los efectos macroeconómicos del instrumento

---

<sup>26</sup> CISCAR, Juan Carlos: Evaluación de los efectos macroeconómicos del Fondo de Cohesión en España, FEDEA, Doc. de trabajo 97-09, junio 1997.

estudiado, justificándose tal evaluación (es decir, el impacto de la política de infraestructuras públicas sobre un conjunto de indicadores macroeconómicos, tales como el PIB, el empleo y la tasa de inflación) en el hecho de que es crucial para que las Administraciones Públicas puedan contar con criterios de decisión en la mencionada política. Así, simulando los efectos de diversas políticas de inversión pública, los decisores públicos pueden ver incrementado el nivel de información disponible y, consecuentemente, coordinar de mejor forma la adopción de decisiones públicas con los objetivos de política económica que se establezcan.

Para ello, se ha empleado una metodología basada en el uso de modelos de simulación, lo que exige seleccionar unos modelos concretos de evaluación. A este efecto, se puede interpretar que el Fondo provoca un cambio en las variables macroeconómicas de equilibrio, alejándolas de su equilibrio estacionario. Es decir, se considera como una perturbación que altera el equilibrio estacionario a largo plazo de la economía, debido a la existencia de mecanismos de propagación en el sistema económico.

Los mecanismos de transmisión y los impactos sobre las variables económicas difieren en cada uno de los modelos utilizados, ya que acentúan diferentes perspectivas de carácter macroeconómico. Así, el modelo de LEONTIEF (o metodología INPUT-OUTPUT) cuantifica esencialmente la dimensión sectorial de los efectos del Fondo. El modelo MOISEES se centra en el impacto agregado en el medio plazo (cinco años). Por último, el modelo HERMIN-DEMANDA cuantifica los impactos agregados a un plazo más largo que el modelo anterior (en un período comprendido entre cinco y veinte años).

Estos tres modelos parten de un común denominador: metodológicamente, el Fondo de Cohesión se asocia con una alteración de carácter transitorio -mientras se realizan las obras de infraestructuras- de la demanda agregada de la economía, en su

componente de inversión pública. Lo cual significa que tan sólo se analizan las repercusiones de esas infraestructuras sobre la economía española durante el período de construcción de las obras públicas cofinanciadas con el Fondo. Pero además, tales infraestructuras inciden en el lado de la oferta agregada, de acuerdo con la consabida explicación: el aumento del stock de capital público permite una reducción de costes en el sector privado, con lo que se produce una mejora en la productividad de la economía. Estos efectos tienen un carácter más permanente, al prolongarse bastante en el tiempo la vida útil de las infraestructuras públicas. Pues bien, estos efectos sobre la oferta agregada son recogidos explícitamente por el denominado modelo HERMIN-DEMANDA+OFERTA, que constituye una segunda versión del modelo HERMIN.

A continuación se comparan los efectos macroeconómicos, cuantificados por esos cuatro enfoques, sobre dos variables endógenas fundamentales como son la producción y el empleo. Comencemos por la primera variable, la PRODUCCIÓN, tomando del estudio citado el siguiente cuadro (**cuadro V.15**), donde constan las desviaciones del producto en términos porcentuales respecto al escenario de referencia<sup>27</sup>. En el cuadro aparecen las desviaciones porcentuales respecto a los escenarios de referencia considerados en cada modelo, de: el VAB al coste de los factores en el modelo INPUT-OUTPUT; el PIB a precios de mercado en el modelo MOISEES; el PIB al coste de los factores en el modelo HERMIN.

El examen de los datos que incorpora el cuadro nos conduce a realizar las siguientes apreciaciones. En primer lugar, las estimaciones del aumento en la producción son superiores en el modelo HERMIN que en los restantes. El enfoque que aporta las estimaciones más reducidas sobre el aumento productivo es el modelo

---

<sup>27</sup> La comparación efectuada es por definición aproximada, pues cada modelo cuantifica los impactos de la simulación respecto a escenarios subyacentes que se han diseñado con supuestos distintos.

MOISEES. Las diferencias en los dos bloques de resultados se deben fundamentalmente a las diferencias existentes en la especificación de ambos modelos: mientras que el MOISEES supone que las empresas pueden enfrentarse a tres tipos de restricciones (de demanda, de factor trabajo o de factor capital), el HERMIN tiene en cuenta solamente la restricción de demanda o keynesiana, lo cual puede ser explicativo de que en este último enfoque la producción sea más sensible a la inversión. Otra diferencia estriba en el hecho de que la versión DEMANDA del modelo HERMIN sólo especifica las relaciones de largo plazo de la economía y no las de corto plazo, que sí contempla el modelo MOISEES. Además, aparte de ello, se dan notorias diferencias en cuanto a la especificación de las ecuaciones de precios y salarios.

**CUADRO V.15. Efectos macroeconómicos del Fondo de Cohesión sobre la PRODUCCIÓN (período 1993-1999).**

AÑO	LEONTIEF	MOISEES	HERMIN	
			DEMANDA	DEMANDA + OFERTA
1993	0,12	0,09	0,28	0,29
1994	0,27	0,19	0,65	0,71
1995	0,33	0,21	0,89	1,02
1996	0,36	0,21	1,06	1,28
1997	0,38	0,21	1,21	1,55
1998	0,41	0,19	1,33	1,79
1999	0,41	0,14	1,4	1,99

Otra clara conclusión que se deduce de la lectura de los anteriores datos es que el modelo HERMIN-DEMANDA+OFERTA provoca un impacto todavía mayor sobre la producción, puesto que incluye tres externalidades de oferta relacionadas con la infraestructura proporcionada por el Fondo de Cohesión: aumento de la productividad de los factores privados en el sector de comerciables, en el sector de

no comerciables y, por último, aumento de la demanda externa del sector comerciables.

Respecto al análisis INPUT-OUTPUT, sus estimaciones sobre la producción resultan superiores a las estimaciones que proporciona el modelo MOISEES. Esa diferencia en el nivel de impacto estimado entre los dos enfoques es bastante importante, y se explica por el hecho de que se trata de modelos totalmente diferentes: por una parte, en tanto que el modelo INPUT-OUTPUT es estático y sólo considera identidades sectoriales, el MOISEES es un modelo de tipo dinámico. Así, puede considerarse que los coeficientes técnicos pueden conducir a una sobreestimación de los efectos sobre el VAB en el método de Leontief. Otro motivo de sobreestimación del impacto del Fondo de Cohesión sobre la producción cuando se utiliza la simulación INPUT-OUTPUT tiene que ver con la circunstancia de que el modelo MOISEES considera los efectos que tiene el aumento de la demanda agregada sobre el sector exterior: tal aumento disminuye la competitividad de la economía, lo cual conlleva un empeoramiento del saldo del sector exterior o, lo que es lo mismo, una contribución negativa de las exportaciones netas al crecimiento del PIB.

Tras esta revisión de los efectos del Fondo de Cohesión sobre la producción, pasemos a continuación, siguiendo el estudio mencionado anteriormente, a la evaluación del impacto sobre el EMPLEO. En los **cuadros V.16 y V.17** se reflejan los siguientes hechos: en la primera, las desviaciones del empleo en términos porcentuales respecto al escenario de referencia; en la segunda, las desviaciones de empleo/año, en miles de empleos, según cada modelo. Al igual que se apreciaban acusadas disparidades de resultados en términos de efectos sobre el nivel de producción, un simple vistazo a los datos recogidos en ambos cuadros permite advertir igualmente importantes diferencias en cuanto a los efectos macroeconómicos sobre la ocupación, según el enfoque considerado. Así, el que proporciona las



estimaciones más bajas de generación de empleo es el modelo MOISEES. En el otro extremo, el enfoque que estima las proporciones más elevadas de nivel de ocupación es el HERMIN-DEMANDA. Estas diferencias reflejan las disparidades existentes en la especificación de los diversos modelos.

**CUADRO V.16.**  
**Efectos macroeconómicos del Fondo de Cohesión sobre el EMPLEO (%)**  
**(período 1993-1999).**

AÑO	LEONTIEF	MOISEES	HERMIN-DEMANDA	HERMIN DEMANDA+OFERTA
1993	0,11	0,06	0,23	0,17
1994	0,25	0,15	0,54	0,35
1995	0,32	0,18	0,75	0,44
1996	0,36	0,17	0,9	0,48
1997	0,39	0,15	1,03	0,52
1998	0,41	0,11	1,14	0,55
1999	0,42	0,04	1,2	0,56

NOTA: Desviaciones porcentuales empleo/año respecto a cada una de las sendas de referencia consideradas.

Resumidamente, para concretar, la evidencia empírica muestra un impacto del Fondo de Cohesión en España tanto en la producción como en el empleo. Un impacto estimado que oscila, respecto a la primera variable, entre un 0,2 por 100 (modelo MOISEES) y un 1,2 por 100 según los resultados de la versión Demanda+Oferta del modelo HERMIN, aproximadamente. Las estimaciones sobre la ocupación fluctúan desde los 106.000 empleos pronosticados por el modelo MOISEES a los 732.000 estimados por el enfoque HERMIN-Demanda, entre los años 1993 y 1999, ambos inclusive. Sea cual sea el resultado final, lo cierto es que se trata de unos efectos nada despreciables que justifican extensamente la polémica discusión desatada en el Parlamento Europeo, en el año 1998, sobre la permanencia del Fondo en los países de la cohesión, tras la entrada en la Moneda Única. A este respecto conviene señalar

que en el citado trabajo de CÍSCAR se deja bien claro que si el Fondo hubiese estado abocado a desaparecer en el año 2000, se habría registrado una importante pérdida de crecimiento, al caer significativamente la tasa de crecimiento del PIB.

**CUADRO V.17.**  
**Efectos macroeconómicos del Fondo de Cohesión sobre el EMPLEO (Miles)**  
**(período 1993-1999).**

AÑO	LEONTIEF	MOISEES	HERMIN-DEMANDA	HERMIN DEMANDA+OFERTA
1993	13	8	29	21
1994	30	17	68	45
1995	39	21	94	55
1996	44	22	113	61
1997	49	19	131	66
1998	53	14	144	70
1999	54	5	153	71

NOTA: Desviaciones del empleo/año en miles de empleos, respecto a cada una de las sendas de referencia consideradas.

En parte, los que defendieron en su día la retirada del instrumento a los países beneficiarios que cumplieron los criterios de convergencia (como España), sugirieron que tales países estaban incurriendo en una competencia desleal. Efectivamente, se han utilizado los fondos para cumplir con más facilidad los requisitos de Maastricht y acceder, de forma ventajosa, a la Moneda Única. De continuar siendo utilizado el Fondo por sus beneficiarios, se incurriría en una competencia desleal debido a las ventajas que éste les confiere, a juicio de los defensores de su retirada<sup>28</sup>. Este argumento rebosa simplicidad, pues las ayudas, que están en todo momento condicionadas al criterio de renta media, fueron diseñadas precisamente para dotar

---

<sup>28</sup> Véase: HERCE, J.A. y SOSVILLA RIVERO, S.: “¿Debe España renunciar a los fondos comunitarios?”, Diario *El País*, 5/12/98, pág. 62.

a los países menos desarrollados de elementos de competencia equivalentes a largo plazo, para que pudieran competir mejor en la Europa del Mercado Interior y de la Moneda Única. El debate político que suscitó la petición de retirada de la ayuda constituye una buena prueba del favorable papel que debe desempeñar en la economía del país, al haberse alertado los responsables políticos y la opinión pública ante la posibilidad de su desaparición.

A los resultados comentados con anterioridad se van a agregar las conclusiones de la **evaluación posterior** realizada en 1999 respecto a un conjunto de proyectos (los contemplados en el **cuadro V.18**) en España, que incluye, para el caso de Andalucía, la autovía Bailén-Granada y la autovía de la Costa del Sol (resaltadas en el cuadro). En cuanto a su repercusión sobre la vertebración y la articulación territorial, dichas conclusiones son notablemente halagüeñas. Por una parte, se habla de unos efectos transfronterizos positivos, que repercuten a su vez en una mayor integración de los mercados europeos. También, se advierte una amplia mejora del acceso en grandes áreas del territorio de los países beneficiados por el Fondo, lo cual revierte en unas mejores condiciones de comunicación. Respecto a los flujos de tráfico en las carreteras, los informes concluyen unos beneficios superiores a los esperados, tanto en las RTEs como en las conexiones de las redes nacionales, con unas considerables reducciones en los tiempos de viaje y una significativa mejoría de las condiciones de seguridad. Asimismo, los efectos influyen positivamente sobre las zonas metropolitanas, en términos de una reducción de los costes derivados de la congestión, un mejor rendimiento de los sistemas urbanos y una disminución de los efectos medioambientales adversos.

Desde el punto de vista macroeconómico, los resultados de los informes apuntan hacia una contribución sustancial a la convergencia económica y social, en el sentido de que el Fondo permite una reducción de las disparidades entre las regiones y los países de la UE.

**CUADRO V.18.**  
**Relación de evaluaciones posteriores de proyectos del Fondo de Cohesión en el sector de los transportes.**

PROYECTO	CONTRIBUCIÓN DEL FONDO DE COHESIÓN (Millones de ecus)
Ronda Este de Valladolid	26,2
Autovía Trinidad-Montgat	37,1
<b>Autovía Bailén-Granada, primera fase</b>	7,9
<b>Autovía Bailén-Granada, segunda fase</b>	309,3
Autovía Ribadesella-Luarca	16,5
Ferrocarril Madrid-Valencia-Játiva	64,2
STB Atlántico septentrional Finisterre-Coruña	18,4
STB Atlántico meridional Sta. Cruz de Tenerife	18,4
Autovía A-6 Madrid	75,6
Variante de Lérida	83,1
<b>Autovía Costa del Sol-San Roque</b>	34,7
Variante de Luarca	24,6
Ronda de Gijón	50,7
Carretera Novellana-Cadavedo	28,3
Eje transversal de Cataluña: Lérida-Gerona	53,9
Eje transversal de Cataluña: Artés-Sta. María d'Oló	19,3

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Fondo de Cohesión, Informe anual 1999, Anexo V.*

#### **V.6. UNA VALORACIÓN DEL PAPEL DEL FONDO DE COHESIÓN EN ANDALUCÍA: LAS ACTUACIONES EN PROYECTOS DE TRANSPORTE TERRESTRE**

El instrumento financiero que ocupa nuestro interés, el Fondo de Cohesión, va dirigido, como es ampliamente conocido, a los cuatro Estado miembros de la UE

menos favorecidos desde el punto de vista socioeconómico. A su vez, como es asimismo sabido, las acciones emprendidas bajo su tutela financiera se encaminan hacia dos áreas de actuación, siendo el transporte una de ellas. Partiendo de esta doble referencia, las intervenciones del Fondo en Andalucía están llamadas a merecer una especial significación, dado que la región que nos ocupa manifiesta un menor nivel de desarrollo, tanto en el contexto comunitario como en el nacional, y además encuentra en su dotación de infraestructuras de transporte una importante debilidad que ha de superar con miras a situarse en una posición aceptable que facilite su camino por la senda de un desarrollo sostenido, que a su vez permita la convergencia real con otras unidades territoriales más favorecidas.

Es de esperar que el Fondo mejore la accesibilidad interna y con el exterior de la comunidad andaluza, para lo cual las obras realizadas con su participación deben reunir dos condiciones necesarias, como son la de contribuir cuantitativamente al equipamiento de infraestructuras de transporte regional y la de participar cualitativamente en el diseño de sus redes de carreteras y ferrocarriles.

Hechas estas apreciaciones, por otra parte evidentes, realizaremos una valoración de la contribución de este instrumento financiero al esquema de infraestructuras de transporte terrestre andaluzas, sobre la base de la información de la que disponemos. Para ello, vamos a remitirnos primeramente al **anexo V.2**, que como hemos indicado contiene el listado de proyectos de infraestructuras de carreteras y ferrocarriles planificados entre 1993 y 1999 en España, y que han contado con ayuda del Fondo.

Las acciones desarrolladas en Andalucía en materia de carreteras significan un participación tanto en el coste comprometido como en la ayuda aprobada totales en el conjunto nacional de un 7 por 100 aproximado. Este dato pone de relieve cierta contradicción en el reparto de los recursos del Fondo, ya que la segunda Comunidad

Autónoma atendiendo a la extensión superficial merecía una aportación más amplia para ser destinada a la construcción de un mayor número de kilómetros de carreteras. Por lo tanto, no se encuentran en sintonía la distribución de las asignaciones y las necesidades derivadas de una mayor dimensión territorial. Este comentario cobra mayor notoriedad si además consideramos el menor niveles de desarrollo relativo de la región en el esquema de las regiones españolas.

Ahora bien, el aspecto cuantitativo constituye simplemente una referencia parcial para esbozar una valoración del papel del Fondo de Cohesión, como hemos destacado. Hay que examinar la fisonomía de los proyectos que cubren los diversos itinerarios viarios, con ánimo de obtener una dimensión cualitativa de su papel en la región andaluza.

Las acciones de carreteras emprendidas con la ayuda del Fondo han pivotado sobre cuatro proyectos: las autovías Bailén-Motril, Adra-Puerto Lumbreras, Costa del Sol y Sevilla-Granada-Almería (A-92), siendo la primera (Bailén-Motril) la más importante desde el punto de vista cuantitativo, pues la ayuda consignada al citado proyecto supone algo más del 80 por 100 de la ayuda total aprobada en la región en el sector de las carreteras hasta 1999. Se trata además, sin ningún género de dudas, de una obra crucial para la mejora de las conexiones internas y con el centro peninsular, redundando positivamente en la descongestión de los tráfico de viajeros y de mercancías que afecta al itinerario señalado. Esta apreciación nos conduce a aplaudir la participación del mecanismo financiero comunitario en su financiación, pues la ayuda ha venido a acelerar el proceso de alivio de la situación de un trayecto fundamental para la articulación territorial andaluza.

Los restantes proyectos señalados, si bien han contado con un soporte financiero notoriamente inferior a cargo del Fondo, constituyen obras asimismo vitales para la modernización de las infraestructuras de transporte por carretera de

Andalucía, destacando una vez más la aportación realizada en el eje transversal que viene dado por la A-92 y las actuaciones en la autovía de la Costa del Sol, apremiantes de cara a la amortiguación del estrangulamiento que ha venido soportando un emplazamiento de primer orden para el desarrollo de la actividad turística y la fluidez de los tráficos provenientes de -y con destino a- Algeciras.

En cuestión de proyectos ferroviarios la participación del Fondo ha sido mucho menos activa cuantitativamente, sobresaliendo las actuaciones realizadas en Sevilla con objeto de conectar la red de alta velocidad, dotada del ancho de vía internacional, con la red nacional, de mayor ancho de vía.

Sintetizando, hay que recibir de buen grado los flujos de solidaridad financiera otorgados por el instrumento estudiado, de los que la región andaluza ha venido favoreciéndose. Aún así, hay que denunciar sin paliativos la situación de agravio comparativo que la administración del Fondo supone para Andalucía, región que ve constreñido el monto de las asignaciones al repartirse los recursos sin criterios contundentes que contemplen la extensión superficial. Las obras de carreteras realizadas, si bien es cierto que constituyen itinerarios clave para la configuración del entramado viario, se centran en unos pocos proyectos que en buena medida inducen a admitir una cierta pobreza en cuanto a la diversificación de actuaciones que sería deseable. En otras palabras, cabía esperar más de un instrumento que tan sólo va dirigido a cuatro países, y en cuya distribución debían haber primado las asignaciones a las regiones menos desarrolladas, como la que nos ocupa. El riesgo de ampliación de las diferencias en las dotaciones de equipamientos en este tipo de infraestructuras entre regiones, con los posibles efectos de polarización de actividad en favor de otras áreas, planea sobre la actividad del Fondo de Cohesión en la C.A. andaluza. Como contrapunto, afirmaremos que Andalucía debe aprovechar las ventajas derivadas de la renta de situación que implica su presencia dentro del esquema de la RTE-T, cuya construcción pende sobremanera de la participación del Fondo. Asimismo, debemos

recordar las halagüeñas repercusiones socioeconómicas que han puesto de relieve las evaluaciones posteriores realizadas a instancias comunitarias sobre un conjunto de proyectos en España, entre los que se consideran los itinerarios Bailén-Motil y la autovía de la Costa del Sol, como se ha visto.

## **V.7. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

A lo largo de los distintos apartados que han configurado el capítulo V se ha ahondado en una serie de cuestiones relacionadas con el Fondo de Cohesión hasta el último año del período de análisis, 1999. Tales cuestiones se recuerdan a continuación: las características que lo diferencian del conjunto de los FF.EE.; los principios rectores que regulan su funcionamiento; la asignación presupuestaria con que fue dotado en la etapa 1993-99; la utilización del Fondo en España a lo largo de la etapa señalada; su incidencia en la construcción de las RTEs-T; sus efectos socioeconómicos globales, su impacto macroeconómico en el caso español y, por último, la función que está desempeñando en la configuración de las redes de infraestructuras de transporte terrestre en Andalucía. La lectura de los contenidos que desarrollan cada uno de los apartados anteriores permite realizar los siguientes comentarios:

El Fondo de Cohesión, aunque no entraña una dimensión regional tan flagrante como es el caso de los FF.EE., y más concretamente del FEDER, está llamado sin embargo a asumir un papel de peso en el tratamiento de los desequilibrios interregionales, pues así lo exige el TCCE en el momento en que reivindica que todos los instrumentos financieros de que se sirve la Unión contribuyan a dicho objetivo.

Aunque los recursos financieros con los que se dotó a este instrumento en la etapa 1993-1999 conformaron un monto exiguo en comparación con la dotación que nutrió a los FF.EE. en sus diversas fases de programación, no hay que olvidar que



el *parco* presupuesto del Fondo va dirigido tan sólo a cuatro países comunitarios (España, Grecia, Irlanda y Portugal), lo que de alguna manera justifica el gran desnivel existente entre ambas dotaciones. Si a esto se une el hecho de que la población directamente beneficiada por aquéllos es muy superior a la directamente afectada por el Fondo de Cohesión, se dispone entonces de una justificación más del porqué del mencionado desnivel presupuestario.

El examen de los diversos principios que dirigen su funcionamiento conduce a admitir que el Fondo, cuya ayuda siempre está condicionada a la observancia por parte de los Estados receptores de un control riguroso de sus déficit presupuestarios, se ha aplicado coherentemente con arreglo a dichos fundamentos, si bien el uso que se ha realizado del denominado principio de *equilibrio* de financiación entre las dos áreas de intervención del mismo -el sector del medio ambiente y el de infraestructuras de transporte-, ha roto en gran medida la coherencia indicada.

A este respecto, es interesante destacar que si bien los importes comprometidos con cargo al Fondo se han repartido equitativamente entre las dos áreas de actuación, los pagos no han operado de igual forma, pues han mostrado una clara tendencia hacia las actuaciones en transporte. Este sesgo de las financiaciones hacia las inversiones en el ámbito de los transportes es suficientemente expresiva de la prioridad que otorgan las instancias nacionales y comunitarias en el contexto de las acciones requeridas para avanzar en la cohesión.

Esta tónica general es asimismo perceptible en el caso particular de España, principal país beneficiario de este instrumento por la cuantía de la ayuda concedida, donde, por otra parte, las financiaciones en el citado sector se han dirigido fundamentalmente a las inversiones en carreteras, quedando los proyectos ferroviarios ocupando el segundo lugar, por delante de las actuaciones aeroportuarias y portuarias. Esta distribución de las ayudas entre los distintos modos ha sido el

reflejo de un mayor interés, por parte de los gestores españoles del Fondo, por el primer modo citado, lo cual se ha ajustado a la línea marcada en el Plan Director de Infraestructuras de España.

La participación de las diversas Administraciones españolas en las asignaciones del Fondo de Cohesión revela a la Administración Central como el principal agente gestor de los ingresos, al aglutinar más de las dos terceras partes de los mismos en el conjunto de la etapa 1993-99. Este hecho concuerda plenamente con el carácter nacional de este instrumento, al ir directamente dirigido a cuatro Estados miembros, en lugar de a sus regiones, frente a la dimensión marcadamente regional que presentan los FF.EE.

El conjunto de proyectos de transporte terrestre que se han financiado en España con la ayuda de este instrumento contempla una serie de acciones que resultan de vital importancia para la articulación del territorio nacional. Así, determinadas autopistas septentrionales, ejes transversales y vías de circunvalación, así como el conjunto de actuaciones ferroviarias, persiguen dicho objetivo.

Para el caso particular de la región andaluza, ello es interesante por las repercusiones positivas que dichas obras pueden tener respecto a un mayor acercamiento de las diversas áreas de mayor actividad económica -repartidas por el territorio nacional- a la región. Además, hay que contar con una gran obra de infraestructura que afecta directamente a Andalucía, como es el eje Bailén-Motril, al que se hará mayor referencia en el capítulo VI, de suma importancia para la vertebración interna de la Comunidad Autónoma y su articulación externa. Es asimismo importante la autovía Sevilla-Granada-Almería o A-92 (en la que se abundará en la tercera parte de este trabajo), cuyas obras también se han beneficiado de la concurrencia del Fondo de Cohesión. Aún así, hemos detectado algunas sombras en la gestión del instrumento en esta región, como son la escasa

diversificación de los proyectos cofinanciados y el cuestionable montante de ayudas recibido en términos relativos, pues una región que ocupa la segunda posición por su mayor extensión superficial y que ostenta un bajo nivel de renta, debía de haber sido objeto de un mejor tratamiento por parte de los administradores del Fondo. Una actuación de estas características, lejos de equiparar la dotación de transporte entre regiones puede ampliar la brecha existente, con los consiguientes efectos negativos. Quizá, el carácter *nacional* del instrumento, frente a la dimensión *regional* del BEI y del FEDER, puede pasar factura a su acción estructural.

La implicación del Fondo en proyectos de transporte deviene especialmente interesante en el caso de las RTEs, ya que contribuye al desarrollo de las mismas en los países beneficiarios. En este sentido es importante resaltar que afectan a España dos importantes itinerarios -uno viario y otro ferroviario-, que están considerados como proyectos altamente prioritarios por las autoridades comunitarias encargadas de gestionar la Política de Redes Transeuropeas de Transporte. Asimismo, el proyecto denominado *vía de enlace multimodal Portugal/España con el resto de Europa*, afecta de forma directa a la región andaluza.

Diversos modelos econométricos, elaborados para dar cumplimiento al requisito de evaluación a que deben someterse las actuaciones cofinanciadas por el Fondo, prueban que los proyectos generan efectos socioeconómicos globales, medidos fundamentalmente en términos de empleo -directo e indirecto- y de producción. De igual forma, para el caso español, la evidencia empírica muestra que el Fondo revierte de forma positiva en la producción y el empleo agregados.

Trasladando esta explicación de carácter genérico a un contexto más concreto como es el de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es evidente que la misma, como parte integrante de uno de los ámbitos nacionales a los que va destinado el Fondo de Cohesión, se beneficia directa e indirectamente de sus intervenciones, con

los consiguientes efectos que ello puede generar, por lo tanto, sobre la producción y el empleo de la región.

Sin duda, la importancia del Fondo es manifiesta, tanto cuantitativa como cualitativamente: desde el punto de vista cuantitativo, se dispone de modelos econométricos que miden el impacto que tiene en la economía, como se acaba de destacar; desde la óptica cualitativa, basta con observar la envergadura de muchas de las obras de infraestructura que obtienen ayuda de este instrumento. Y ello es así a pesar de los limitados recursos que son aprobados para acciones estructurales con cargo al mismo, pues no se debe obviar que la cifra presupuestaria destinada a la etapa 2000/2006 -18.000 millones de euros- significa apenas el 2,8 por 100 de la totalidad del presupuesto de la UE para gastos comunes, y representa solamente el 0,03 por 100 de su PIB.

España, como principal Estado destinatario de las aportaciones del Fondo, se situó en el centro de la polémica surgida, en plena negociación de la *Agenda 2000*, respecto a la idea de que dejara de ser un objetivo de aquél, al haber respetado y cumplido en las fechas preestablecidas sus obligaciones de cara a la Unión Monetaria. La Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de los Quince celebrada en Berlín a finales de marzo de 1999 vino a zanjar esta controversia, al aprobar la continuación de la ayuda. España aún no alcanza el 90 por 100 de la media comunitaria de PIB *per cápita*, y esta circunstancia la habilita para seguir siendo un importante destino de las aportaciones del Fondo de Cohesión. Sin embargo, respecto al futuro de este instrumento sí cabe hablar de una cierta dosis de incertidumbre, pues la reciente ampliación de la UE a nuevos países implica cuestionarse su permanencia en los actuales términos a medio o largo plazo. Ante este panorama, los responsables del Fondo de Cohesión en España tienen la gran responsabilidad de aprovechar al máximo sus posibilidades hasta el año 2006, para poder estar en mejor posición cuando nuevos socios con más desequilibrios estructurales que los que arroja nuestra

economía ocupen las primeras posiciones como candidatos a ser receptores de este instrumento. El transcurso de los acontecimientos ligados al Fondo a lo largo de los próximos años, dará la respuesta al reto planteado.

**ANEXO V.I.**  
**Compromisos y pagos del Fondo de Cohesión por Estados miembros y años.**  
**(Ecus/Euros y porcentajes).**

<b>COMPROMISOS</b>												
ESTADO MIEMBRO	1993/1994 (Ecus)	Rep. (%)	1995 (Ecus)	Rep. (%)	1996 (Ecus)	Rep. (%)	1997 (Ecus)	Rep. (%)	1998 (Ecus)	Rep. (%)	1999 (Euros)	Rep. (%)
ESPAÑA	1.018.223.235	55,0	1.184.432.678	55,1	1.341.932.571	54,9	1.514.595	55,1	1.576.000.000	54,9	1.757.600.000	56,2
GRECIA	332.124.418	17,9	387.913.788	18,0	438.306.702	17,9	493.484	18,0	516.400.000	18,0	549.700.000	17,6
IRLANDA	167.856.797	9,1	190.361.723	8,9	221.690.157	9,1	245.543	8,9	258.500.000	9,0	271.900.000	8,7
PORTUGAL	334.382.999	18,1	387.121.412	18,0	439.493.096	18,0	493.233	17,9	518.100.000	18,1	549.700.000	17,6
<b>PAGOS</b>												
ESTADO MIEMBRO	1993/1994 (Ecus)	Rep. (%)	1995 (Ecus)	Rep. (%)	1996 (Ecus)	Rep. (%)	1997 (Ecus)	Rep. (%)	1998 (Ecus)	Rep. (%)	1999 (Euros)	Rep. (%)
ESPAÑA	422.776.416	46,2	1.105.278.512	65,0	1.112.057.404	59,4	1.018.219	43,8	1.063.900.000	43,5	941.700.000	55,0
GRECIA	157.682.251	17,2	90.500.827	5,0	244.752.287	13,1	573.229	24,7	476.700.000	19,5	247.600.000	14,5
IRLANDA	87.027.900	9,5	133.657.890	8,0	189.120.236	10,1	212.016	9,1	236.400.000	9,7	190.400.000	11,1
PORTUGAL	248.307.216	27,1	369.204.317	22,0	324.895.677	17,4	518.031	22,3	669.600.000	27,4	331.800.000	19,4

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: Fondo de Cohesión, Informes anuales años 1993/94 a 1999.



**ANEXO V.2.**

**Fondo de Cohesión. Proyectos de infraestructuras de carreteras y ferrocarril aprobados en España de 1993 a 1999.**  
(Miles de pesetas).

DENOMINACIÓN DEL PROYECTO O GRUPO DE PROYECTOS	Nº Decisión	Coste comprometido	Ayuda aprobada
<b>1993 (Instrumento Financiero de Cohesión)</b>			
Circunvalación de Madrid M-40 Norte, Tramo 2.		14.800.000	12.580.000
Autovía Madrid-Valencia. Tramo: Atalaya del Cañavete-Caudete de las Fuentes (Estudios).		926.000	787.000
Autovía de las Rías bajas (Estudios). Tramo: Benavente-Orense-Porriño.		3.717.000	3.159.000
<b>Autovía Bailén-Motril. Tramo: Bailén-Granada (Estudios).</b>		1.256.000	1.068.000
Autovía Zaragoza-Huesca (Estudios).		600.000	510.000
Requena-Chiva (Duplicación de calzada, en la Autovía Utiel-Valencia).		11.738.000	9.978.000
<b>Autovía Adra-Puerto Lumbresas. Variante de Adra (2ª calzada).</b>		2.169.000	1.844.000
Circunvalación de Madrid M-40: Distribuidor Oeste. Tramo: Enlace El Barrial en la A-5 al enlace con la A-6.		14.819.000	12.596.000
Conexión del II Cinturón con A-19 y N-II. Autopista Trinidad-Montgat. Sector II: Conreria-Montgat.		5.897.000	5.012.000
Nueva carretera Ronda Este de Valladolid. Tramo: Entre Ronda Norte y Carretera N-601.		4.082.000	3.470.000



(Continuación)				
DENOMINACIÓN DEL PROYECTO O GRUPO DE PROYECTOS	Nº Decisión	Coste comprometido	Ayuda aprobada	
Carretera N-550. Variante. Nuevo acceso a Santiago de Compostela.		1.136.000	965.000	
Carretera N-632. Variante de trazado de Las Dueñas a Novellana.		3.023.000	2.569.000	
M-40. Circunvalación de Madrid. Distribuidor Norte. Tramo 3 de la carretera C-607 a la Vía Borde de Hortaleza.		11.431.000	9.717.000	
Carretera N-234. Acondicionamiento. Variante Gilet-Soneja (N-234).		3.029.000	2.575.000	
FF.CC. Línea Madrid-Valencia. Tramo: Fuente La Higuera-Játiva. Duplicación de vía.		9.995.000	8.496.000	
FF.CC. Línea Madrid-Valencia. Tramo: Fuente La Higuera-Silla. Acondicionamiento a 200 Km/h. : Estudios.		200.000	170.000	
FF.CC. Línea Valencia-Tarragona. Tramo: Alcanar-Camarles. Duplicación de vía.		3.375.000	2.869.000	
Intercambiador de ejes de la estación de Majarabique.		580.000	493.000	
Línea Valencia-Tarragona-Barcelona. Acondicionamiento a 200/220 Km/h : Estudios.		600.000	510.000	
Adaptación de la línea Madrid-Barcelona-frontera francesa (tramos: Calatayud-Ricla y Zaragoza-Lérida, 1ª fase) Estudios.		1.455.000	1.273.000	
<b>TOTAL</b>		<b>94.828.000</b>	<b>80.641.000</b>	
<b>1994</b>				
Variante de Lardero.	C(94)1179	1.033.208	878.227	

<b>(Continuación)</b>				
<b>DENOMINACIÓN DEL PROYECTO O GRUPO DE PROYECTOS</b>				
	<b>Nº Decisión</b>	<b>Coste comprometido</b>	<b>Ayuda aprobada</b>	
Ampliación carriles en la autovía N-VI (Madrid). Tramo Puerta de Hierro-Villalba.	C(94)3757/final/1	14.186.400	12.058.440	
Variante Novellana-Cadavedo.	C(94)3757/final/8	5.320.900	4.522.765	
Ronda de Gijón.	C(94)3753/final	6.110.900	5.194.265	
Variante de Luarca.	C(94)3757/final/7	4.625.900	3.932.015	
<b>Autovía Costa del Sol (San Roque-Guadiaro).</b>	C(94)3757/final/6	5.165.400	4.390.590	
<b>Bailén-Granada (Bailén-Albolote).</b>	C(94)3757/final/2	15.149.000	12.876.650	
Variante de Lérida.	C(94)3757/final/3	5.664.500	4.814.825	
FF.CC. Corredor Mediterráneo (varias actuaciones).	C(94)3757/final/5	22.645.100	19.255.985	
FF.CC. Madrid-Albacete-Encina-Valencia (varias actuaciones).	C(94)3757/final/4	13.739.400	11.678.490	
<b>TOTAL</b>		<b>93.640.708</b>	<b>79.602.252</b>	
<b>1995</b>				
Autovía Baix Llobregat (N-II). Tramo: Martorell-Cinturón Litoral.	C(95)2790 final	9.534.300	8.104.155	
Autovía Zaragoza-Huesca. Tramo: Villanueva de Gállego-Huesca.	C(95)2935 final	1.078.700	916.895	
Autovía de las Rías Bajas (Tramo: Orense-Porriño).	C(95)1439 final	25.369.000	21.563.650	
Autovía Madrid-Valencia (N-III). Tramo: Montilla del Palancar-Minglanilla.	C(95)2939 final	6.591.700	5.602.945	
Túnel de Somport.	C(95)1872 final	5.223.200	4.439.720	

<b>(Continuación)</b>				
<b>DENOMINACIÓN DEL PROYECTO O GRUPO DE PROYECTOS</b>		<b>Nº Decisión</b>	<b>Coste comprometido</b>	<b>Ayuda aprobada</b>
Autovía en la carretera N-II de Madrid a Barcelona. Tramo: Variante de Lleida.		C(94)3757 final/3	6.965.000	5.920.250
<b>Autovía Bailén-Granada (Bailén-Albolote).</b>		C(94)3757 final/2	18.710.600	15.904.010
Eje transversal de Cataluña.		C(95)3068 final	8.750.000	7.000.000
FF.CC. Corredor Mediterráneo. Adaptación a 200/220 K.ms./h.		C(95)2937 final	11.049.000	9.391.650
Actuaciones en las Redes Transeuropeas Convencionales y de Transporte Combinado.		C(95)2938 final	8.802.000	7.481.700
Requena-Chiva (Duplicación de calzada, en la Autovía Utiel-Valencia) (modificado).		C(95)1528 final	3.928.864	3.339.534
Circunvalación de Madrid M-40. Distribuidor Norte Tramo I (N-IV-La Zarzuela) (Modif.).		C(95)1869 final	7.283.600	6.191.060
Variante de Lardero (modificado).		C(95)2842 final	248.000	210.800
Línea Madrid-Valencia. Tramo: Fuente la Higuera-Játiva (modificado).		C(94)3967 final/2	1.783.600	1.516.060
FF.CC. Línea Valencia-Tarragona. Tramo: Alcanar-Camarles. Duplicación de vía. (Modif.)		C(94)3967 final/1	1.108.100	941.885
<b>TOTAL</b>			<b>116.425.664</b>	<b>98.524.314</b>
<b>1996</b>				
Eje transversal de Cataluña: Lleida-Girona (tramo San Andrés-Sta. María de Olot).		C(96)2626 Final	3.125.000	2.500.000
Autovía de conexión de Guipúzcoa con Navarra.		C(95)3647 final	1.719.000	1.375.200
Autovía de unión de la N-I en Lasarte con la A-8 en Arrizeta.		C(96)4092 final	3.218.875	2.575.100

(Continuación)				
<b>DENOMINACIÓN DEL PROYECTO O GRUPO DE PROYECTOS</b>		<b>Nº Decisión</b>	<b>Coste comprometido</b>	<b>Ayuda aprobada</b>
Carretera GC-1. Hoya de la Plata - Enlace Potabilizadora (Túnel de la Laja).		C(96) 4130 final	3.125.000	2.500.000
Autovía N-I, tramo Salvatierra-Límite de la provincia de Álava con Navarra.		C(95) 3687 final	1.887.000	1.509.600
<b>Autovía Sevilla-Granada-Almería (Guadix-Huéneja). Subtramo: Variantes de Guadix y Alcudia de Guadix.</b>		C(96) 2099 final	1.555.515	1.244.412
Carretera N-121 al puerto de Velate.		C(95) 3581 final	4.901.000	3.920.800
Autovía del Baix Llobregat.		C(95) 2790 final	10.317.140	8.769.569
Autovía de las Rías Bajas. Tramo: Río Mente-Fumaces.		C(96) 2516 final	3.824.400	3.250.740
Autovía Zaragoza-Huesca (Villanue-Huesca).		C(95) 2935 final	9.375.000	7.968.750
Autovía Rías Bajas (Orense-Porriño).		C(95) 1439 final	9.726.713	8.267.706
<b>Autovía Bailén -Granada.</b>		C(94) 3757 final/2	4.584.614	3.896.922
Variante de Lleida.		C(94) 3757/final/3	2.453.009	2.085.058
Autovía de las Rías Bajas, tramos: Camarzana de Tera-Río Mente y Fumaces-San Ciprián.		C(95) 3520 final	40.565.200	34.480.420
Túnel de Somport.		C(95) 1872 final	4.170.000	3.544.500
Duplicación de la calzada en la Carretera Nacional 234, tramo Gilet-Soneja.		C(95) 3519 final	4.807.271	4.086.180
Ferrocarril Corredor Mediterráneo. Adaptación a 200/220 Km/h.		C(95) 2937 final	15.497.000	13.172.450
Actuaciones en las Redes Transeuropeas Convencionales y de Transporte Combinado.		C(95) 2938 final	5.598.000	4.758.300

<b>(Continuación)</b>					
<b>DENOMINACIÓN DEL PROYECTO O GRUPO DE PROYECTOS</b>		<b>Nº Decisión</b>	<b>Coste comprometido</b>	<b>Ayuda aprobada</b>	
<b>TOTAL</b>			<b>130.449.737</b>	<b>109.905.707</b>	
<b>1997</b>					
<b>Autovía Sevilla-Granada-Almería (Guadix-Huéneja). Subtramo: Variantes de Guadix y Alcudia de Guadix.</b>		C(96)2099 final	1.684.226	1.347.381	
Autovía del Baix Llobregat.		C(95)2790 final	3.014.588	2.562.400	
Autovía de circunvalación de Las Palmas de Gran Canaria.		C(97)3880 final	2.750.000	2.337.500	
Autovía de las Rías Bajas. Tramo: Río Mente-Fumaces.		C(96)2516 final	4.144.360	3.522.706	
Autovía Zaragoza-Huesca (Villanue-Huesca).		C(95)2935 final	5.367.700	4.562.545	
Autovía de las Rías Bajas: Tramo Benavente-Camarzana.		C(97)1660 final	2.501.400	2.126.190	
Autovía Rías Bajas (Orense-Porriño).		C(95)1439 final	1.376.600	1.170.110	
<b>Autovía Bailén-Granada.</b>		C(94)3757/final/2	6.053.600	5.145.560	
Autovía Salamanca-Fuentes de Oñoro: Estudios.		C(97)878 final	796.325	796.325	
Autovía de Valencia: Tramo Atalaya del Cañavete-Motilla del Palancar.		C(97)1659 final	5.295.000	4.500.750	
Autovía de las Rías Bajas, tramos: Camarzana de Tera-Río Mente y Fumaces- San Ciprián.		C(95)3520 final	32.577.800	27.691.130	
Túnel de Somport.		C(95)1872 final	3.232.500	2.747.625	
Autovía de Valencia. Tramo: Minglanilla-Caudete de las Fuentes.		C(97)4030 final	5.115.500	4.348.175	

<b>(Continuación)</b>				
<b>DENOMINACIÓN DEL PROYECTO O GRUPO DE PROYECTOS</b>				
	<b>Nº Decisión</b>	<b>Coste comprometido</b>	<b>Ayuda aprobada</b>	
Ronda de Gijón.	C(94)3753/final	3.457.495	2.938.871	
M-40: Distribuidor Oeste, tramo I.	C(93)2378 final/1	4.562.142	3.877.821	
FF.CC. Corredor Mediterráneo (Solicitud 95). Adaptación a 200/220 Kms./h.	C(95)2937 final	3.907.000	3.320.950	
Ferrocarril Corredor Mediterráneo (1994).	C(94)3757/final/5	6.755.900	5.742.515	
Actuaciones en las Redes Transeuropeas Convencionales y de Transporte Combinado.	C(95)2938 final	3.600.000	3.060.000	
Línea de Alta Velocidad Madrid-Barcelona. Tramos Calatayud-Ricla y Zaragoza-Lleida. Plataforma.	C(97)4020 final	36.220.000	26.168.950	
<b>TOTAL</b>		<b>132.412.136</b>	<b>107.967.504</b>	
<b>1998</b>				
Línea de Metro al aeropuerto de Barajas.	C(98) 3465 final	9.107.250	7.741.163	
Autovía Baix Llobregat (N-II). Tramo: Martorell-Cinturón Litoral.	C(95) 2790 final	3.420.631	2.907.536	
Circunvalación de Las Palmas I.	C(97) 3880 final	3.750.000	3.187.500	
Autovía de las Rías Bajas. Tramo: Río Mente-Fumaces.	C(96)2516 final	1.171.806	996.035	
Autovía Zaragoza-Huesca. Tramo: Villanueva de Gállego-Huesca.	C(95) 2935 final	3.668.888	3.118.555	
Autovía de las Rías Bajas. Tramo Benavente-Camarzana.	C(97)1660 final	4.273.400	3.632.390	
Autovía de las Rías Bajas (Tramo: Orense Porriño).	C(95) 1439 final	4.052.486	3.444.613	

(Continuación)					
DENOMINACIÓN DEL PROYECTO O GRUPO DE PROYECTOS		Nº Decisión	Coste comprometido	Ayuda aprobada	
<b>Bailén-Granada (Bailén-Albolote).</b>		C(94) 3757 /final/2	4.023.144	3.419.672	
Autovía de Valencia: Tramo Atalaya del Cañavete-Motilla del Palancar.		C(97) 1659 final	12.577.740	10.691.079	
Autovía de las Rías Bajas. Tramos: Camarzana de Tera-Río Mente y Fumaces-San Ciprián.		C(95) 3520 final	10.051.100	8.543.435	
Túnel de Somport.		C(95) 1872 final	3.079.100	2.617.235	
Autovía de Valencia. Tramo: Minglanilla-Caudete de las Fuentes.		C(97) 4030 final	13.032.100	11.077.285	
<b>Autovía Costa del Sol (S. Roque-Guadiaro).</b>		C(94)/3757/ final/6	1.351.644	1.148.897	
Corredor Mediterráneo. Adaptación a 200/220 Km/h.		C(95) 2937 final	5.798.952	4.929.109	
Actuaciones en las Redes Transeuropeas Convencionales y de Transporte Combinado.		C(95) 2938 final	3.099.000	2.634.150	
Tramo de metro al Aeropuerto de Barajas. Tramo Mar de Cristal-Recintos feriales-Aeropuerto.		C(98) 3465 final	6.992.751	5.943.838	
L.A.V. Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: Madrid-Chiloeches.		C(98) 1311 final	7.092.241	5.124.144	
AVE Madrid-Barcelona. Tramos Calatayud-Ricla y Zaragoza-Lleida. Plataforma.		C(97) 4027 final	25.592.000	18.490.220	
L.A.V. Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: Ricla-Zaragoza.		C(98) 4156 final	8.846.201	6.391.380	
L.A.V. Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: Chiloeches-Calatayud. Plataforma.		C(98) 3696 final	18.316.051	12.233.347	
<b>TOTAL</b>			<b>149.296.485</b>	<b>118.271.583</b>	
<b>1999</b>					
Línea de Metro al Aeropuerto de Barajas.		C(98) 3465 final	11.440.036	9.723.931	

<b>(Continuación)</b>				
<b>DENOMINACIÓN DEL PROYECTO O GRUPO DE PROYECTOS</b>		<b>Nº Decisión</b>	<b>Coste comprometido</b>	<b>Ayuda aprobada</b>
Circunvalación de Las Palmas I.		C(97) 3880 final	2.041.723	1.735.406
Autovía de las Rías Bajas. Tramo Benavente-Camarzana de Tera.		C(97) 1660 final	1.955.868	1.662.529
Autovía de Valencia. Tramo Atalaya del Cañavete-Motilla del Palancar.		C(97) 1659 final	1.053.057	895.157
Túnel de Somport.		C(95) 1872 final	3.101.269	2.636.053
Autovía de Valencia. Tramo Minglanilla-Caudete de las Fuentes.		C(97) 4030 final	761.881	647.574
Corredor Mediterráneo. Adaptación a 200/220 Km/h.		C(95) 2937 final	2.503.776	2.128.077
Autovía Baix Llobregat. Tramo Martorell-Cinturón Litoral.		C(95) 2790 final	6.586.057	5.598.057
L.A.V. Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo Ricla-Zaragoza.		C(98) 4156 final	28.987.103	20.943.172
AVE Madrid-Barcelona. Tramos Calatayud-Ricla y Zaragoza-Lleida. Plataforma.		C(97) 4027 final	27.959.171	23.765.245
L.A.V. Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo Chiloechoes-Calatayud. Plataforma.		C(98) 3696 final	60.004.282	43.353.037
L.A.V. Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo Zaragoza-Lleida. Subtramo: accesos a Lleida. Plataforma.		C(99) 4056 final	4.475.284	3.804.083
L.A.V. Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo Madrid-Chiloechoes.		C(98) 1311 final	23.439.129	16.934.767
<b>TOTAL</b>			<b>174.308.636</b>	<b>133.827.088</b>

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *La Planificación regional y sus instrumentos, Informes anuales 1993 y 1994; La Programación regional y sus instrumentos, Informes anuales 1995 a 1998.* MINISTERIO DE HACIENDA: *La Programación regional y sus instrumentos, Informe anual 1999.*





### **PARTE III**

## **VALORACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL DE LA UE EN ANDALUCÍA A TRAVÉS DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE TERRESTRE**



## CAPÍTULO VI

### *LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: CONVERGENCIA, TRANSPORTE Y POLÍTICA ESTRUCTURAL*

#### VI.1. INTRODUCCIÓN

La región andaluza, catalogada como Objetivo nº1 de la PRC, es destinataria por este motivo de la acción estructural de la UE con la finalidad de facilitar en la Comunidad Autónoma el objetivo último de aquélla, esto es, el desarrollo socioeconómico. Alcanzar este objetivo permitirá a la región acortar diferencias con las economías de las regiones más prósperas del espacio comunitario, posibilitando por lo tanto su convergencia con las mismas. Una vía para contribuir a hacer realidad la superación de las diferencias aludidas estriba en ejecutar las necesarias inversiones en infraestructuras de transporte, constituyéndose éstas en uno de los factores promotores y condicionantes del desarrollo económico.

Se ha estructurado el capítulo VI en cuatro secciones que aspiran a dar una visión de los contenidos que lo conforman. Primeramente, a través del epígrafe VI.2 se abordan las **cuestiones socioeconómicas** más destacadas que afectan a Andalucía en dos planos: en el del orden territorial que guarda en su contexto geográfico, y en el de su posicionamiento económico dentro del esquema regional que aglutina la UE. Al mismo tiempo, se recalca la importancia que asumen las redes de transporte con vistas a que la región reduzca su desventaja de accesibilidad, en relación al primero de los aspectos señalados y, por lo que respecta al segundo, mejore su posición

relativa en el entramado de regiones comunitarias. De esta forma, se ha desglosado esta primera sección en dos apartados, que se corresponden respectivamente con las dos perspectivas que se acaban de señalar. Así, tras analizar las **ventajas y las desventajas de la posición periférica de Andalucía**, nos centramos en las dificultades de **convergencia de la región en el contexto europeo**. Y en sintonía con lo apuntado más arriba, ligamos esos dos contenidos con la responsabilidad que alcanza en ambos el estado de las redes de transporte andaluzas.

Las ayudas de la UE para las infraestructuras de transporte terrestre de Andalucía han operado con la finalidad de facilitar el desarrollo socioeconómico de la región. Dichas ayudas comenzaron a hacerse efectivas desde la integración de España en la por entonces CEE. Con ánimo de servirnos de un marco comparativo en el que se puedan contrastar con posterioridad los avances registrados, en el apartado VI.3 se ofrece un **diagnóstico de la situación de las redes viarias y ferroviarias regionales** -elementos que configuran categóricamente la base de la articulación del territorio de la región, tanto a nivel interior como de ésta con el exterior- **con anterioridad a las acciones** emprendidas.

Seguidamente, a lo largo del apartado VI.4 la exposición se centra en las **intervenciones desarrolladas hasta el año 1999** en los sistemas de carreteras y de ferrocarriles andaluces, haciendo una especial referencia a las contribuciones financieras de los fondos de ayuda estructural -FEDER y Fondo de Cohesión-, así como del BEI, en los logros alcanzados. Este es el contenido. La aportación principal que buscamos con esta tarea es desatacar de qué forma la nueva situación diseñada, en cuanto a dotación de infraestructuras de transporte se refiere, ha favorecido la vertebración del territorio andaluz, elemento coadyuvante al impulso de desarrollo socioeconómico y, por lo tanto, favorecedor de la convergencia andaluza con las regiones más desarrolladas.

Una aproximación a la eficacia de la **Política Estructural de la UE en Andalucía** es objeto de tratamiento en la última sección -el epígrafe VI.5-. El esfuerzo que ha de realizar la región de cara a escalar posiciones en el camino de la convergencia, reposa, en parte, en los flujos financieros que emanan de los instrumentos comunitarios con finalidad estructural. Estas ayudas pretenden promover en Andalucía las pertinentes transformaciones en su estructura económica, con ánimo de orientar a la región hacia una senda de desarrollo que facilite, a su vez, la convergencia de la misma en el contexto comunitario, y de este modo contribuir al principio de cohesión económica y social. Con objeto de obtener unos indicios acerca de la eficacia de esas ayudas, se efectúa un recorrido en torno a las conclusiones de diversos trabajos orientados a la citada cuestión. Pero además, el papel que está desempeñando la UE en la **configuración del sistema viario y ferroviario** regional, también es indicativo de la eficacia de las ayudas estructurales. Con tal fin, se realiza una exposición comparativa entre el estado de las redes de transporte terrestre al final del período estudiado -tras las acciones emprendidas con el soporte de esas ayudas- y la situación existente en el momento de la integración comunitaria.

\*\*\*\*\*

Las conclusiones obtenidas tras este último apartado nos situarán en buena posición para abordar, en el último capítulo de esta Tesis, un análisis más profundo acerca de las funciones de los instrumentos comunitarios de ayuda estructural en la región andaluza, atendiendo específicamente a las financiaciones otorgadas al ámbito de las infraestructuras de transporte terrestre.

## **VI.2. ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: EL SISTEMA DE TRANSPORTE COMO FACTOR CONDICIONANTE**

### **VI.2.1. Ventajas e inconvenientes de la posición periférica de Andalucía**

Bien es sabido que la región andaluza ocupa una posición geográfica periférica en el continente europeo. De entrada, esta característica refleja una condición adversa para la Andalucía, por cuanto implica un alejamiento de los principales centros de actividad económica. Sin embargo, su emplazamiento geográfico no deja de ser objeto de controversia, pues simultáneamente reúne elementos favorables y desfavorables.

Empezando por los aspectos positivos referidos a la cuestión señalada, cabe resaltar la localización geográfica de la región entre sus potencialidades más evidentes<sup>1</sup>. De hecho, goza de una posición estratégica al ser simultáneamente región europea y “puerta” del Viejo Continente. El *Plan de Desarrollo Regional 1994-1999* subraya esta cualidad, al expresar: “Andalucía cumple una función decisiva como espacio de conexión entre el Atlántico y el Mediterráneo y como puerta de Europa para las relaciones marítimas y con el continente africano. La internacionalización de los flujos y actividades económicas, y el carácter estratégico de las relaciones entre la UE y los países en vías de desarrollo del Magreb (cuya población superará los 100 millones de habitantes en el año 2010), refuerzan notablemente las funciones de

---

<sup>1</sup> Sin lugar a dudas, Andalucía reúne un conjunto de puntos fuertes, de cuya explotación óptima depende el desarrollo socioeconómico presente y futuro de la región, y que afectan tanto al marco institucional como a la situación de los factores productivos regionales, pasando por la estructura productiva regional.

Véase, a este respecto, el diagnóstico realizado en: CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA, JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan Económico de Andalucía, Horizonte 2000*, Sevilla, 1998.

Como contrapunto adolece de una serie de debilidades, a las cuales nos referiremos más adelante.

Andalucía en el espacio internacional”<sup>2</sup>. Evidentemente, el aprovechamiento de esta renta de situación le permitirá beneficiarse de los crecientes flujos comerciales con los países de la orilla sur del Mediterráneo. Pero además, cabe resaltar las ventajas que para Andalucía significa ser parte integrante de dos ejes de desarrollo, propiedad que deviene asimismo de su posición geográfica. Efectivamente, la región constituye una sección significativa de dos importantes *arcos*, el Mediterráneo y el Atlántico, con todas las potencialidades que acarrea esta condición, como vamos a comentar seguidamente.

Según el *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (PDIA)*, “en la perspectiva de las próximas décadas, la organización de la economía y del territorio apunta a una evolución de los principales ejes de desarrollo en la Unión Europea con claras incidencias en Andalucía”<sup>3</sup>. En efecto, junto al fortalecimiento de la zona central, área en la que se localizan las actividades económicas más avanzadas, se observa la emergencia de nuevas áreas de desarrollo regional, en especial en el llamado **Arco Mediterráneo**, “que se configura como un espacio con importantes ventajas funcionales y ambientales y un notable potencial geoestratégico y económico”<sup>4</sup>. El ámbito territorial configurado por las regiones de Italia occidental, sur de Francia y levante y sur de España se erige, en los últimos tiempos, como la plataforma para un desarrollo económico basado en un conjunto de potencialidades, tales como unas condiciones climáticas favorables, la presencia de recursos humanos cualificados, o la existencia de un entorno empresarial y laboral adecuado, entre otros factores. A este conjunto de activos cabe unir la configuración natural de este espacio como base portuaria del sur de Europa, así como de corredor litoral de

---

<sup>2</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Plan de Desarrollo Regional 1994-1999*, pág. 276.

<sup>3</sup> JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Obras Públicas y Transportes, *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007*, Sevilla, 1999, pág. 25.

<sup>4</sup> *Ibidem*.



comunicaciones terrestres hasta el estrecho de Gibraltar. Todos estos elementos hacen de este área un territorio adecuado para el establecimiento de sectores de la actividad modernos: industria intermedia y de consumo, agricultura modernizada, turismo y ocio, servicios avanzados y centros de innovación tecnológica. Estos aspectos, sin duda, están llamados a beneficiar a la región andaluza al conformar ésta un segmento clave del citado eje de desarrollo.

Andalucía, por otro lado, constituye una parte integrante del denominado **Arco Atlántico**, que abarca la parte occidental de la región andaluza, la cornisa cantábrica, Portugal y las regiones occidentales de Francia y de las Islas Británicas. La localización geográfica de este eje le otorga una incuestionable renta de situación respecto a los flujos de transporte, tanto intercontinental como interoceánico, a la vez que le permite asumir un papel crucial en el abastecimiento de energía. Este importante activo inherente al mismo consigue amortiguar el hecho de que sus niveles de desarrollo económico y de dotación de infraestructuras se hallan por debajo de la media comunitaria, y asimismo logra atenuar la debilidad que supone que su grado de articulación sea sustancialmente inferior al del Arco Mediterráneo. El PDIA, sobre la base de estas circunstancias, se decanta por defender la idea de que han de potenciarse y diversificarse las conexiones de Andalucía con el Arco Atlántico -tanto como con el norte de España como con Portugal-, subsanándose el tradicional sesgo histórico que ha fomentado casi exclusivamente el desarrollo de los enlaces con Madrid. Asimismo, resulta del todo apremiante reforzar la integración de la región andaluza en el Arco Mediterráneo.

La UE, mediante su política de ordenación del territorio (véase el **recuadro VI.1**), persigue entre sus objetivos el fortalecimiento de estos nuevos ejes de desarrollo, como vía para diversificar sus centros de actividad económica y conseguir un mayor equilibrio y autonomía en el espacio comunitario, limitando lo máximo posible las dependencias internas. Sin embargo, en el caso del Arco Mediterráneo el

citado objetivo resulta difícil de conseguir, puesto que, a pesar de las potencialidades y ventajas comentadas anteriormente, son muchos los inconvenientes y debilidades que muestra en relación al eje central europeo. También son de destacar las dificultades que para su plena integración manifiestan las regiones que se ubican en los extremos de este eje, el cual presenta su principal núcleo de actividad en el sector comprendido entre las ciudades de Roma y Barcelona. Para Andalucía, el hecho que acabamos de comentar cobra una singular relevancia, pues se encuentra claramente distanciada del citado tramo central, tanto desde el punto de vista económico como físico, y precisamente aquí radica una de las desventajas más notorias relacionadas con la posición periférica de la región.

Existe, además, un estrangulamiento funcional en la conexión de la región con el resto del Arco Mediterráneo, debido al déficit de desarrollo y a la discontinuidad que han registrado las redes de transportes, de comunicaciones y de energía. Así lo han apreciado AURIOLES y LOZANO, quienes han aducido asimismo como problemas para la integración del litoral mediterráneo andaluz con el resto del Levante, la insuficiente base industrial y la “débil articulación interna resultado de la ausencia de una estructura de asentamientos que refuerce sus elementos más dinámicos”<sup>5</sup>.

Estas deficiencias se reflejan en la discontinuidad del tejido económico urbano entre Andalucía y el Levante español. Sobra decir que la integración de la región en el Arco Mediterráneo ha de pasar por la superación de las debilidades comentadas. Pero además, la consolidación de dicho Arco como un eje estratégico de desarrollo de las áreas meridionales de la UE, exige la plena integración de

---

<sup>5</sup> AURIOLES MARTÍN, Joaquín y LOZANO PEÑA, Antonio V., “La incorporación de Andalucía a la España en crecimiento”, en: VELARDE, Juan, GARCÍA DELGADO, José Luis y PEDREÑO, Andrés (Directores), *Ejes territoriales de desarrollo: España en la Europa de los noventa*, Colegio de Economistas de Madrid, 1992, pág. 254.

Andalucía en el mismo.

**RECUADRO VI.1.**  
**Andalucía en las estrategias de ordenación del territorio.**

Los países miembros de la UE han venido considerando que ésta no tiene competencias directas sobre la política de ordenación del territorio. No obstante, dicha política ha sido objeto de una atención cada vez más intensa por parte de las autoridades comunitarias, y existen poderosas razones para ello: de un lado, la ordenación del territorio comparte objetivos con otras políticas en las que la Unión tiene claras competencias, como la regional, la ambiental o la agraria; de otro, la política de ordenación del territorio es considerada como un instrumento fundamental para progresar en la cohesión económica y social\*. Desde el año 1989 fueron desarrollándose diversas reuniones informales de ministros con competencias en esta materia, para discutir la función que había de asumir la ordenación del territorio en el proceso de construcción europea. Resultado de esas conversaciones han sido diversos documentos, entre los que destacan *Europa 2000* y *Europa 2000 +\*\**, en los que se contemplan los principales ejes de desarrollo -reales y potenciales- de la UE. Los objetivos que se pretenden alcanzar mediante la ordenación del territorio desde una perspectiva comunitaria, son, en definitiva, la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la competitividad de todo el espacio integrado.

Como región integrante de la UE, a Andalucía le afectan las actuaciones y objetivos de la ordenación del territorio desarrollada desde aquélla, y por lo tanto le debe resultar de sumo interés, sin lugar a dudas, el cúmulo de metas planteado a instancias de dicha política. A pesar de tratarse de la región más poblada de España y de la comunidad autónoma que está experimentando un mayor crecimiento poblacional en términos absolutos, Andalucía sin embargo registra los menores indicadores de accesibilidad de España y de la UE en términos de libre disponibilidad de bienes y servicios sociales y de acceso al mercado. En consecuencia, aunque el PDIA asegura que la mejora de las infraestructuras que ha tenido lugar en los últimos tiempos ha contribuido a subsanar ciertos estrangulamientos históricos de su economía, todavía son necesarias nuevas inversiones en esta materia, que satisfagan el aumento de las necesidades generadas tanto por el desarrollo económico como por el incremento de la población andaluza, cuestión en la que también está de acuerdo dicho Plan.

Todas estas actuaciones, necesarias para mejorar la accesibilidad regional y asegurar un desarrollo sostenido de su economía, se instrumentan a través de los documentos estratégicos de ordenación del territorio elaborados en los ámbitos estatal y regional\*\*\*. Cuando se habla de las estrategias territoriales estatales, surge inmediatamente el *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, elaborado por la Administración Central del Estado para la totalidad del territorio español^. El complemento a las actuaciones del PDI que afectan de manera directa al modelo territorial andaluz, se encuentra precisamente en el PDIA, el cual propone unas líneas estratégicas de acción, entre las que destacan:

**(Continúa)**

### RECUADRO VI.1. (Continuación)

- La extensión de las redes viarias de gran capacidad, así como de las redes ferroviarias, tanto europeas como nacionales, y su confluencia en el puerto de Algeciras, para el que se propone dotarlo con una zona de actividades logísticas.

- El reconocimiento como referente territorial básico para los sistemas viario, ferroviario y energético, del nodo de enlace Europa-África sobre las orillas norte y sur del Estrecho de Gibraltar.

- El desarrollo de las comunicaciones regionales viarias y ferroviarias con el Levante (esto es, integración en el Arco Mediterráneo) y con Portugal (integración en el Arco Atlántico).

- El desarrollo de las conexiones norte-sur en la mitad occidental de la Península mediante el eje de gran capacidad de la Ruta de la Plata y su complemento con la N-432.

- La construcción de la línea de alta velocidad Córdoba-Málaga, y conexión a la red ferroviaria de alta velocidad de Cádiz, Huelva, Jaén, Granada y Almería.

Junto a este paquete de medidas, mediante las cuales la Junta de Andalucía pretende contribuir a la ordenación del territorio de la región<sup>^^</sup>, existen otros documentos de planificación que recogen una estrategia con idéntico fin. Entre ellos destacamos las *Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*<sup>^^^</sup>, con los tres grandes objetivos siguientes:

- a) coadyuvar al desarrollo socioeconómico, de manera equilibrada, en todo el territorio regional;
- b) articular físicamente la región, tanto interna como externamente;
- c) potenciar la utilización sostenible de los recursos naturales y culturales.

Asimismo, hay que contar con otros documentos de planificación elaborados por las Admones. Central y Autonómica, con incidencia en la ordenación territorial y que afectan directamente al sector de los transportes, a los cuales nos referiremos en otro lugar de este capítulo.

-----

\*Véase a este respecto: CRUZ VILLALÓN, Josefina, “la política de ordenación del territorio de Andalucía”, *Boletín Económico de Andalucía*, nº 25, 1999, págs. 293 a 304.

\*\* COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Luxemburgo, 1992. Y: *Europa 2000 +. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Luxemburgo, 1994.

\*\*\* El artículo 148.1 de la Constitución Española contempla las diversas competencias que pueden asumir las CC.AA., entre las cuales destaca la ordenación del territorio. Por otra parte, el artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece las distintas materias en las que esta C.A. tiene “competencia exclusiva”, resultando ser una de ellas la política de ordenación del territorio. Por lo tanto, como destaca CRUZ (*op. cit.*, pág. 295.):

**(Continúa)**

**RECUADRO VI.1. (Continuación)**

“la posibilidad de ejercer competencias en materia de ordenación del territorio por parte de la Constitución española es plenamente asumida por la Comunidad Autónoma de Andalucía al establecerla como competencia exclusiva, y pasa así a convertirse no sólo en una competencia, sino en una responsabilidad de la Junta de Andalucía”. Ahora bien, el hecho de que el ordenamiento jurídico español considere a la ordenación del territorio como un dominio propio de las CC.AA., ello no se traduce, ni mucho menos, en que la Administración Central del Estado carezca de capacidad para obrar en esta materia; muy al contrario, mantiene competencias sobre las costas, la planificación hidrológica y de regadíos y las infraestructuras, entre otros ámbitos, todo lo cual prueba que, si bien la competencia formal en cuanto a ordenación territorial recae sobre las CC.AA., el Estado indudablemente también tiene potestad para ordenar el territorio.

^ Según el PDIA, este documento ha significado un gran paso en la definición del modelo de organización territorial de España, sobre la base de la planificación coordinada de las infraestructuras. Sin embargo, considera necesario complementarlo con otras actuaciones que “respondan a la lógica regional”, a la vez que “deben llevarse a cabo actuaciones concertadas que incrementen el potencial de las nuevas infraestructuras.”

^^ El artículo 2º de la *Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (LOTCAA, Ley 1/94), reza lo siguiente: “1. La Ordenación del Territorio tiene como objetivo contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado. 2. Son objetivos específicos en esta materia: a) la articulación interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma; b) la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural.”

^^^ JUNTA DE ANDALUCÍA: *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias*, Sevilla, 1998. Para la elaboración de este documento se tomaron como referencia las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* de 1990, y también los análisis de los aspectos territoriales que engloban los diversos documentos de planificación sectoriales que atañen a Andalucía, en especial los planes económicos, los ambientales y los de infraestructuras.

En otro ámbito más genérico, no hay duda de que Andalucía ostenta una posición periférica en el conjunto del espacio comunitario en el sentido negativo de la expresión. Dicha posición se ha visto agravada, en cierta medida, tras la incorporación a la UE de los nuevos länder alemanes, de Austria y de los países del norte de Europa, y nuevamente después de la incorporación de los países del Este. Todos estos hechos, parece ser que han propiciado una inclinación en los países del

centro de la UE a estrechar sus vínculos y relaciones con los países nórdicos y con los de Europa Oriental, lo que puede contribuir a intensificar el carácter periférico de la C.A. andaluza. Sin embargo, en compensación, Andalucía puede explotar la ya comentada ventaja que le otorga el ser un punto de conexión con el norte del continente africano, e igualmente puede aprovechar el potencial que le ofrecen sus principales puertos en las relaciones transoceánicas, así como en las transacciones marítimas atlántico-mediterráneas y norte-sur del Mediterráneo. Se trata no solamente de sacar el máximo partido a su sistema portuario, sino también de lograr la integración del mismo con otras redes de transportes, ya que el punto débil más característico del sistema de infraestructuras de Andalucía radica en la desconexión existente entre su sistema portuario y las restantes infraestructuras terrestres: los puertos andaluces actúan como puntos de ruptura de cargas, participando de forma limitada en el sistema productivo regional, situación que resulta especialmente característica en el caso del puerto de Algeciras. En efecto, la importancia de dicho puerto en los tráficos marítimos internacionales no se encuentra sustentada en una correcta integración en el sistema de comunicaciones, circunstancia ésta que conduce a que a Andalucía le resulte muy difícil poder aprovechar totalmente la aludida importancia de este puerto.

La disposición de una red de infraestructuras de transporte lo suficientemente moderna y completa puede intensificar las ventajas derivadas del carácter periférico que reviste la posición geográfica de Andalucía. En efecto, sacar el máximo partido a ese aprovechamiento de oportunidades se encuentra estrechamente ligado a la disposición de un sistema de transporte acorde con la situación que presenta Andalucía de enlace entre los tráficos con origen y destino en el continente africano y los que afectan a Europa. Por otro lado, atenuar los inconvenientes derivados de tal posición periférica exige la realización de sólidas inversiones en dichas infraestructuras. Inversiones que acorten los tiempos y los costes de transporte, y que favorezcan la articulación del territorio andaluz, de modo que los puertos queden

correctamente integrados en el territorio regional y la región adecuadamente vertebrada internamente y con el exterior, mitigándose de esta forma la lejanía que para la región andaluza ocasiona su localización periférica en el continente. No en vano, en el **recuadro VI.1** se ha puesto de relieve la importancia crucial que adquieren las redes de transportes en las estrategias de planificación formuladas desde las diversas Administraciones Públicas para la adecuada articulación del territorio de la C.A. de Andalucía. Como se aprecia, gran parte de las líneas de acción basa sus objetivos en unas actuaciones previas en dichas redes, y en concreto se contempla una ampliación y mejora de las mismas, por lo que no es difícil deducir que constituyen un objeto de primer orden en el contexto de las estrategias territoriales.

Sin embargo, precisamente en el sistema de transporte de Andalucía se halla el punto débil<sup>6</sup> que más interés cobra para nosotros, dado el objetivo del presente

---

<sup>6</sup> La situación de la red de infraestructura de transporte no determina la única debilidad de Andalucía. Muy al contrario, hay que destacar la existencia de una serie de puntos débiles que son un lastre para el desarrollo socioeconómico de la región, como ya anunciamos con anterioridad. Para empezar, tenemos que referirnos a dos importantes **debilidades estructurales** que arrastra: por una parte, la dificultad que muestra para corregir las divergencias que la mantienen alejada de España y de la media de la UE en términos de PIB; por otra, las disfunciones que afectan a su mercado de trabajo: alta tasa de desempleo, tasas de actividad y de ocupación inferiores a las correspondientes a España y a la media de la UE, tasa de actividad femenina especialmente baja y, en general, grandes dificultades para emplear a la fuerza de trabajo.

Junto a lo anterior, hay que referirse a otras debilidades que aquejan a Comunidad Autónoma, y que se hace necesario subsanar por parte de toda estrategia que contemple un desarrollo regional sostenido y sin riesgo de estrangulamientos. Respecto a su **estructura sectorial**, hay que hablar de la presencia de desequilibrios que se manifiestan en una progresiva *desindustrialización* y en una *terciarización* creciente. Existe una deficiente articulación productiva que limita el crecimiento y favorece la dependencia exterior. Por otra parte, la **actividad productiva** se encuentra fuertemente concentrada desde el punto de vista espacial. En cuanto al sector industrial, éste se halla centrado en las etapas iniciales (primeras transformaciones) de los procesos de producción, al tiempo que registra pocos intercambios y enlaces interindustriales, motivos éstos que lo perfilan como un sector débil.

(continúa...)

trabajo: la vertebración territorial de la región todavía resulta escasa debido a la persistencia de una dotación infraestructural insuficiente. A pesar de los esfuerzos realizados, **la red de transporte se configura exigua tanto para una correcta articulación socioeconómica como para una adecuada integración con otros espacios económicos**, como se verá más adelante, si bien es cierto que las condiciones físicas han influido extraordinariamente en el desarrollo del sistema de transporte regional, como se refleja en el **recuadro VI.2**. Arrastrando esa importante debilidad en materia de infraestructura de transporte, la región andaluza se integra en el marco de un esquema integrado como el configurado por la UE, un espacio supranacional en el que los desequilibrios territoriales existentes se constituyen en serios obstáculos al crecimiento. Precisamente es misión del siguiente apartado examinar el lugar que ocupa Andalucía en el contexto comunitario en términos socioeconómicos, así como exponer el camino recorrido en aras de la consecución de la convergencia real. La superación de dichos desequilibrios exige la realización, entre otras, de inversiones públicas en carreteras y redes ferroviarias que doten a las regiones menos desarrolladas de los niveles existentes en las más favorecidas.

---

<sup>6</sup>(...continuación)

Por su parte, el **tejido empresarial** andaluz, configurado básicamente por pequeñas y medianas empresas, adolece de escasa dimensión, lo cual juega en contra de la posición competitiva de Andalucía frente a las empresas de otras regiones. Los atrasos y deficiencias en materia de política tecnológica -actividades de I+D, producción de tecnología, etc.-, hacen un flaco favor a la competitividad regional.

Otro punto de debilidad lo encontramos en el **modelo de desarrollo** andaluz, dependiente en exceso del gasto público y de las actividades asociadas al turismo (como el sector inmobiliario y los servicios de baja productividad). La inversión interna resulta limitada, como consecuencia del insuficiente ahorro interno -de las familias y empresas-, por lo que la región se muestra dependiente de las transferencias del Estado y de la UE, así como de la inversión exterior.

Cuando se habla de debilidades en Andalucía, especialmente tenemos que referirnos a un serio problema inherente a la climatología andaluza y que afecta a un recurso natural esencial: el agua. El **déficit hídrico**, condición impuesta por el clima mediterráneo, hace necesario armonizar un equilibrado modelo de desarrollo con una política hídrica que evite que la escasez de agua actúe como un factor retardatorio.



### **RECUADRO VI.2.**

#### **El medio físico como condicionante del sistema de transporte en Andalucía.**

No hay duda de que el relieve andaluz ha condicionado de forma intensa el desarrollo de las comunicaciones de la región. Para empezar, hay que tener en cuenta que las zonas montañosas abarcan una superficie relativa muy superior a la media de las regiones españolas y europeas, por lo que la construcción y el posterior mantenimiento de las infraestructuras ha implicado siempre unas elevadas inversiones.

Un diagnóstico de los tradicionales escollos orográficos que han estado condicionando en todo momento la configuración de los principales corredores de transporte que franquean el territorio, ofrece los siguientes rasgos. Al norte de la región, Sierra Morena (con una longitud que supera los 400 km) se ha constituido históricamente en una seria dificultad en este sentido. Desde mediados del siglo XIX y hasta tiempos recientes, las transacciones interregionales se han servido, básicamente, del paso de Despeñaperros, circunstancia ésta que ha influido notablemente en la configuración general de las redes, a la vez que ha constreñido las relaciones económicas y territoriales de la región. No obstante, en la última década se han podido abrir nuevos pasos, entre los que sobresale el acceso ferroviario en alta velocidad.

Por su parte, el Valle del Guadalquivir se ha caracterizado, desde tiempos remotos, por tratarse del eje central para las comunicaciones regionales y del principal elemento para la organización territorial de Andalucía, lo cual se ha traducido en un mayor desarrollo poblacional y de las actividades económicas, al tiempo que ha constituido la base sobre la que se ha forjado una densa red de carreteras y ferrocarriles, conectada al transporte marítimo mediante los puertos del litoral atlántico.

Las Sierras Subbéticas ofrecen un relieve demasiado accidentado y desigual, aunque las moderadas altura y dimensiones de este conjunto montañoso posibilitan un mayor desarrollo de las redes de comunicaciones, sobre todo en el sector occidental, donde éstas se ven facilitadas a consecuencia de la progresiva apertura al Valle del Guadalquivir.

Por su parte, el Surco Intrabético (hoyas de Antequera, Loja, Granada, Guadix y Baza), constituido por un conjunto de depresiones que separan las Sierras Subbéticas de las Penibéticas, ubicadas más al sur, posee una longitud y estructura que le permiten convertirse en el segundo corredor transversal de Andalucía. Efectivamente, a pesar de su angostura y su relativa discontinuidad, se trata de un corredor natural de más de 250 kilómetros, utilizable para las comunicaciones con las regiones mediterráneas y para el desarrollo de las principales infraestructuras de transporte.

El obstáculo de más difícil superación viene dado por el conjunto de las Sierras Penibéticas, extendido en la dirección nordeste-suroeste.

**(Continúa)**

**RECUADRO VI.2. (Continuación)**

Se trata del relieve más elevado, escarpado y compacto de la región, en el que los pocos pasillos naturales presentan disposición norte-sur (valles del Guadiaro-Genal, Guadalhorce, Guadalmedina, Lecrín, Río Nacimiento, Andarax y Almanzora), y constituyen unas vías difíciles de convertir en arterias de transporte rápidas y de gran capacidad.

Por último, la franja litoral se ha caracterizado tradicionalmente por presentar notables problemas para las comunicaciones. En el sector atlántico, la alternancia de marismas y estuarios propia de esa zona ha propiciado que los ejes de comunicaciones discurren hacia el interior. En la costa mediterránea, las sierras penibéticas son las responsables de su aislamiento del interior de la región, en tanto que la disposición transversal hacia la costa de sus estribaciones entorpece la apertura de ejes de largo recorrido a lo largo de la franja litoral.

Resumiendo, se pueden concretar los siguientes puntos:

- Las diversas áreas que configuran el territorio de Andalucía poseen distintas condiciones y aptitudes para el desarrollo de las infraestructuras de transportes y comunicaciones, resultando mucho más problemático y costoso en la mayor parte del litoral y en las zonas montañosas.

- En el territorio regional se distingue un conjunto de corredores naturales que se han aprovechado históricamente para la delimitación de ejes y principales redes de comunicación.

- En Andalucía, el medio físico continúa incidiendo de forma notable en la configuración de las redes de infraestructuras de transporte y comunicaciones, influyendo acusadamente en términos económicos y ambientales, a pesar de que las tecnologías modernas permiten que dicho medio no sea un determinante absoluto en esta cuestión. En la actualidad, pueden proyectarse redes cada vez más amplias y coherentes con arreglo a criterios funcionales y territoriales, pero los proyectos deben superar los problemas derivados del mayor coste económico y de la integración ambiental que plantea el medio físico en amplios espacios de la región andaluza.

Esta idea resulta especialmente importante en el caso andaluz, habida cuenta de la situación periférica que ostenta la región en el continente. Optimizar las posibilidades que a Andalucía le otorga su emplazamiento geográfico, así como minimizar las desventajas derivadas del alejamiento ligado a su perifericidad, indefectiblemente debe contemplar la realización de inversiones que conduzcan a la configuración de un esquema de transporte lo suficientemente moderno y desarrollado para la región.

## **VI.2.2. Andalucía en el contexto de la Unión Europea: dificultades de convergencia**

Es una evidencia que en todas partes del mundo ha proliferado el interés por las cuestiones vinculadas a la relación entre crecimiento y convergencia económica. En el caso particular de España, fue la creación del Estatuto de las Autonomías en 1978, como recuerda MARTÍN, el detonante para profundizar en el tratamiento de lo que se ha llamado *economía de la desigualdad*, la cual ha elevado a primer rango los temas sobre equidad interterritorial. Ahora bien, en un esquema de integración económica, como es la UE, la atención prestada a las cuestiones concernientes a la **convergencia económica regional** y a las disparidades interterritoriales ha alcanzado unos niveles extraordinarios<sup>7</sup>.

Para Andalucía, al igual que para el resto de regiones, los problemas asociados al crecimiento económico y al desarrollo regional revisten singular interés, en la medida que el éxito del proceso de integración europea requiere la convergencia socioeconómica de las regiones y territorios que configuran la UE. Este es, precisamente, el objetivo de las páginas que dan cuerpo al presente epígrafe, es decir, observar la evolución y la convergencia de la economía andaluza en el conjunto de

---

<sup>7</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, Manuel, “Crecimiento y convergencia económica regional en España, en el largo plazo”, *Revista de Estudios Regionales*, N° 54, mayo-agosto 1999, págs. 47 a 65. Este número constituye una monografía que reúne la mayor parte de las ponencias presentadas en las XI Jornadas de Estudios Andaluces: JORNADAS SOBRE DESIGUALDAD: UNA PERSPECTIVA REGIONAL, celebradas los días 26 y 27 de noviembre de 1998 en la Universidad de Málaga, en conmemoración del vigésimo aniversario de la Revista.

MARTÍN remite a las referencias jurídicas que refuerzan y avalan el interés suscitado por los problemas de desigualdad (pág. 48): por una parte, el artículo 40.1 de la Constitución española de 1978, el cual reza que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”; por otra parte, alude al imperativo de *cohesión económica y social* emanado de los textos legales que constituyen los fundamentos jurídicos de la UE.

la Europa de las Regiones.

\*\*\*\*\*

Es sobradamente conocido que la UE integra un gran espacio dominado por una marcada pluralidad en términos de desigualdades económicas, las cuales tienen sus raíces en factores de naturaleza asimismo diversa. Siguiendo a la Comisión Europea<sup>8</sup>, los desequilibrios entre regiones son la resultante de la combinación entre sus pautas históricas de desarrollo y sus capacidades de adaptación a un mundo cambiante. Dado que la existencia de una variada tipología socioeconómica regional puede ser un obstáculo importante para la integración europea, una meta prioritaria de dicha integración es facilitar la convergencia real de las regiones que abarca el espacio comunitario. En principio, es de esperar que el propio proceso de integración acelere la convergencia, pero los efectos pueden ser diametralmente opuestos y generarse de este modo situaciones de divergencia entre las regiones comunitarias, en términos de producción y empleo.

Según la Comisión, existe una clara relación entre las desigualdades históricas en los niveles de desarrollo y las grandes diferencias actuales en lo concerniente a dos elementos que considera básicos para una producción eficaz: la dotación de infraestructuras -en todas sus variantes- y de capital humano, entendido éste como el nivel de formación y capacitación de la fuerza de trabajo. La **ausencia de una adecuada dotación de infraestructuras de transporte**, energía y telecomunicaciones contribuye a dificultar la superación de los escollos naturales y geográficos que frecuentemente afectan a las regiones periféricas y ultraperiféricas de la UE. Por otra parte, las carencias en cuanto a preparación y cualificación de la mano de obra que afectan a muchas regiones, debilitan la competitividad y capacidad

---

<sup>8</sup> Véase: COMISIÓN EUROPEA: *Quinto informe periódico...*, *op. cit.* págs. 10-12.

de adaptación de las estructuras económicas regionales<sup>9</sup>.

La combinación de los diferentes factores señalados ha fraguado un panorama presidido por la diversidad en el contexto de las regiones comunitarias, en el que Andalucía aparece como una región catalogada, siguiendo a CUADRADO, como *periférica menos dinámica*<sup>10</sup>. Dicha designación obedece a la clasificación que surge de la existencia de diversas agrupaciones de regiones en la UE, caracterizadas por presentar cada una de ellas unas estructuras y trayectorias económicas similares, que son a su vez el reflejo de unas condiciones socioeconómicas muy parecidas.

La situación socioeconómica de Andalucía en el marco comunitario pone de relieve la delicada posición de la región en términos de las dos variables cuya evolución refleja el grado de convergencia o de divergencia de una unidad económica con otras: la producción y el empleo. El análisis de la posición relativa de Andalucía en el contexto de la “Europa de las regiones” nos conduce a examinar los diversos *Informes Periódicos de la Comisión sobre la situación y la evolución de las regiones*

---

<sup>9</sup> Como es sabido, las diferencias regionales en renta se deben imputar a desigualdades en productividad, en tasas de actividad y en tasas de paro. A su vez, las diferencias en productividad suelen atribuirse a la diferente composición sectorial de las actividades productivas de cada región, puesto que aquella suele diferir según los distintos sectores o ramas de producción. Una técnica para analizar las diferencias en productividad es la denominada *shift-share*, mediante la cual se descompone la diferencia de productividad entre una región determinada y la media nacional en dos amplias agrupaciones de factores que expresan, por una parte, las características económicas regionales con una influencia uniforme sobre el conjunto de sectores -componente regional- y, por otra, la participación de la propia estructura sectorial en la desigualdad -componente sectorial-.

<sup>10</sup> CUADRADO ROURA, Juan Ramón (Dir.), *Convergencia regional en España: hechos, tendencias y perspectivas*, Fundación Argentaria-Visor Dis., Colección “Economía Española”, vol. 8, Madrid, 1998, págs. 97-107.

Las restantes agrupaciones responden a la siguiente tipología: *capitales y centros financieros; regiones industriales en declive; regiones intermedias dinámicas; regiones intermedias menos dinámicas; regiones periféricas dinámicas; regiones periféricas menos dinámicas*.

de la Comunidad, elaborados en buena medida sobre la base de los datos estadísticos ofrecidos por Eurostat. De la misma manera, los *Informes sobre la Cohesión Económica y Social*, asimismo elaborados por la Comisión y citados en el capítulo II, constituyen una referencia obligada para el análisis que nos ocupa.

La serie de informes periódicos, ya mencionados en el citado capítulo, contempló por primera vez a las regiones españolas en el tercero de ellos, es decir, el *Tercer Informe Periódico*, publicado en el año 1987. La situación de las mismas en la lista de regiones comunitarias ordenada según un índice sintético<sup>11</sup>, ofrecía en dicho informe un panorama bastante desalentador: en una relación de 160 regiones una gran parte de las 17 CC.AA. aparecía ocupando posiciones muy bajas; Andalucía se hallaba en el antepenúltimo puesto de la clasificación, mientras que la C.A. mejor situada, Baleares, ocupaba el lugar 126.

Los datos que arrojaba el *Cuarto Informe Periódico* no se alejaban mucho de los comentados para el informe anterior: Andalucía volvía a ocupar una de las peores posiciones dentro de una relación de regiones y territorios nivel NUTS 2, que alcanzaba la cifra de 171; concretamente, la media de PIB *per cápita* de los años 1989, 87 y 88 situaba a la región, con el valor 57,5 (EUR 12=100), en el puesto nº 19 de la lista, confeccionada por orden creciente. En lo referente al índice de desempleo, la media de los años 88 a 90 revelaba a la región andaluza como la tercera peor situada, por este concepto, en el conjunto de regiones europeas.

El penúltimo *Informe Periódico*, el *Quinto*, era un poco menos pesimista en cuanto a la variable producto por habitante, pues Andalucía lograba escalar algunos

---

<sup>11</sup> El índice sintético empleado por la Comisión para realizar comparaciones interregionales se obtiene mediante la ponderación de diversas variables: el PIB por habitante en poder adquisitivo real, el PIB por ocupado, la tasa de paro ajustada considerando el posible subempleo y las necesidades de empleos adicionales debidas al crecimiento de la fuerza laboral.

puestos en una lista configurada por 179 regiones, ocupando esta vez la posición nº 27, con el índice 57,8 como media de los valores correspondientes a los años 1989 a 1991; sin embargo, en cuanto a la tasa de desempleo media de los años 91 a 93, ocupaba la segunda peor posición tras Réunion (Francia).

El *Sexto Informe Periódico* (el último elaborado hasta la fecha) contemplaba un conjunto de datos muy ilustrativo de la posición relativa de Andalucía, y de su evolución, en el conglomerado de las regiones europeas. En particular, como puede observarse en los **cuadros VI.1** y **VI.2**, la Comunidad Autónoma estudiada aparecía entre las 25 regiones más pobres de la UE, e igualmente entre las 25 con mayor tasa de paro. Concretamente, en el año 1986 ostentaba la 16ª posición en la relación de regiones con menores niveles de PIB per cápita, clasificadas por orden creciente en cuanto al valor de la variable señalada, mientras que una década después (en el año 1996) ocupaba el puesto número 11 por el mismo concepto, lo cual se traduce en un empeoramiento de la situación de la economía regional en relación al marco de las regiones estudiadas. No obstante, dicha posición mejoró en 2001, al escalar dos puestos respecto al primero de los años indicados, y nada menos que siete en relación al segundo de los mismos, tal y como se desprende del *Tercer Informe sobre la Cohesión*.

No mejores son los resultados en cuanto al mercado de trabajo, puesto que Andalucía, en dos de los años contemplados en el **cuadro VI.2** (1987 y 1997) aparece en la segunda posición en el listado de las 25 regiones de la UE con mayor desempleo, ordenadas según su mayor tasa de paro. Sin embargo, en el ejercicio 2002, según el *Tercer Informe sobre la Cohesión*, se observa una mejora significativa en el sentido señalado al figurar en el puesto número 15 de la lista, lo que no deja de ser alentador, pues es indicativo de un esfuerzo positivo de la región en materia laboral.

En pocas palabras, mediante los informes periódicos de la Comisión, como se acaba de advertir, la institución comunitaria da buena prueba de la débil situación relativa de la región andaluza en cuanto a renta y empleo, al poner al descubierto la escasa capacidad de su economía para acercarse a los valores medios de la UE en dichas variables. Pese al esfuerzo patente en los primeros años del decenio de 2000, tanto en producción como en empleo, no se puede ocultar la precaria posición relativa andaluza en la Europa de las Regiones. Conclusión afín a la anterior cabe extraer de los tres *Informes sobre la Cohesión* publicados hasta la fecha, de los que se deriva el trivial papel que Andalucía está jugando en el proceso de cohesión económica y social en el marco comunitario.

Los resultados de los estudios particulares confirman los que concluyen los informes oficiales respecto al lento avance de la economía andaluza. Así, en un estudio dirigido por CUADRADO<sup>12</sup>, en el que se ofrece un diagnóstico sobre la convergencia de las regiones españolas respecto a la UE en términos de VAB per cápita, se obtienen conclusiones próximas a las comentadas. Basándose en datos de Eurostat, el análisis refleja que las regiones españolas, aunque se han acercado a los valores comunitarios -esto es, han convergido con la media comunitaria- no han seguido sin embargo un comportamiento homogéneo, debido por una parte a que han experimentado distintas tasas de crecimiento, y por otra al diferente crecimiento poblacional que ha registrado cada comunidad autónoma, lo que se traduce en unos distintos niveles de VAB por habitante. Para el caso concreto de la C.A. de Andalucía, los datos relativos al período 1980-1995 denotan que el nivel de VAB pc de la región apenas avanzó hacia la media de la Comunidad de los Quince, lo que se puede calificar como un resultado poco o nada significativo.

---

<sup>12</sup> CUADRADO ROURA (Dir.), *op. cit.*, págs. 200-206.



**CUADRO VI.1.**  
**PIB per cápita (en UPA) de las 25 regiones más pobres de la UE. EUR 15= 100.**

1986			1996			2001		
Orden	REGIONES	PIB	Orden	REGIONES	PIB	Orden	REGIONES	PIB
1	Guyana (F)	37	1	Guadalupe (F)	40	1	Guyana (F)	48,2
2	Guadalupe (F)	37	2	Ipeiros (G)	44	2	Dytiki Ellada (G)	52,7
3	Alentejo (P)	37	3	Réunion (F)	46	3	Anatoliki M. (G)	53,4
4	Azores (P)	40	4	Guyana (F)	48	4	Extremadura (E)	53,5
5	Madeira (P)	40	5	Azores (P)	50	5	Réunion (F)	53,5
6	Réunion (F)	40	6	Vor. Aigaio (G)	52	6	Ipeiros (G)	54
7	Centro (P)	42	7	Martinica (F)	54	7	Azores (P)	55,8
8	Voreio Aigaio (G)	44	8	Madeira (P)	54	8	Centro (P)	56,9
9	Extremadura (E)	44	9	Extremadura (E)	55	9	Comwall & Isles of Scilly (RU)	59,5
10	Algarve (P)	44	10	Dessau (A)	55	10	Ionia Nisia (G)	59,9
11	Ipeiros (G)	47	<b>11</b>	<b>Andalucía (E)</b>	<b>57</b>	11	Dessau (A)	60,1
12	Martinica (F)	49	12	Dytiki Ellada (G)	58	12	Thessalia (G)	60,2
13	Dytiki Ellada (G)	49	13	Magdeburg (A)	58	13	Alentejo (P)	60,7
14	Norte (P)	51	14	Peloponeso (G)	58	14	Guadalupe (F)	60,8
15	Ionia Nisia (G)	52	15	Calabria (I)	59	15	Voreio Aigaio	62
<b>16</b>	<b>Andalucía (E)</b>	<b>53</b>	16	Alentejo (P)	60	16	Calabria (I)	62,1
17	Castilla La Mancha	54	17	Centro (P)	61	17	Branderburg-Nordost. (A)	62,4
18	Galicia (E)	55	18	Anatoliki M.	61	<b>18</b>	<b>Andalucía (E)</b>	<b>63,1</b>
19	Thessalia (G)	55	19	Thüringen (A)	61	19	Chemnitz (A)	63,9
20	Anatoliki M. (G)	56	20	Mecklenburg-Vorpommern (A)	61	20	Peloponeso (G)	63,9
21	Kriti (G)	57	21	Dytiki M. (G)	62	21	Kriti (G)	64,4
22	Dytiki M. (G)	58	22	Ionia Nisia (G)	62	22	Puglia (I)	65
23	Kentriki Makedonia (G)	58	23	Norte (P)	62	23	Campania (I)	65,1
24	Calabria (I)	59	24	Thessalia (G)	63	24	Sicilia (I)	65,3
25	Peloponeso (G)	61	25	Galicia (E)	63	25	Magdeburg (A)	65,6

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Sexto Informe Periódico y Tercer Informe sobre la Cohesión.*

**CUADRO VI.2.**  
**Tasas de paro de las 25 regiones más afectadas por el desempleo en la UE.**

1987			1997			2002		
Orden	Regiones	Tasa	Orden	Regiones	Tasa	Orden	Regiones	Tasa
1	Ceuta y Melilla	37,9	1	Réunion	36,8	1	Halle	27,1
<b>2</b>	<b>Andalucía</b>	<b>31,1</b>	<b>2</b>	<b>Andalucía</b>	<b>32</b>	2	Guadalupe	26
3	Extremadura	25,9	3	Extremadura	29,5	3	Dessau	25,9
4	Canarias	25,5	4	Guadalupe	29,3	4	Calabria	24,6
5	País Vasco	23,2	5	Martinica	27,2	5	Guyana	24,4
6	Cataluña	21,8	6	Ceuta y Melilla	26,4	6	Mecklenburg-V.	23,6
7	Campania	21,5	7	Campania	26,1	7	Leipzig	23,1
8	Murcia	21,4	8	Calabria	24,9	8	Martinica	27,2
9	C. Valenciana	20,1	9	Sicilia	24	9	Campania	21,1
10	P. de Asturias	19,7	10	Guyana	22,4	10	Dresden	20,8
11	Cantabria	18,8	11	Dessau	21,5	11	Chemnitz	20,6
12	Northern Ireland	18,6	12	C. Valenciana	21,4	12	Branderburg	20,4
13	Merseyside	18,2	13	P. de Asturias	21,2	13	Magdeburg	20,2
14	Irlanda	18,1	14	Cantabria	21,1	14	Sicilia	20,1
15	Calabria	17,8	15	Canarias	20,9	<b>15</b>	<b>Andalucía</b>	<b>19,6</b>
16	Castilla y León	17,6	16	Magdeburg	20,7	16	Extremadura	19,2
17	Dumfries and Galloway	16,8	17	Basilicata	20,6	17	Berlín	18,7
18	Hainaut	16,4	18	Cerdeña	20,5	18	Cerdeña	18,5
19	Madrid	16,3	19	Castilla y León	19,9	19	Thüringen	17,6
20	Cerdeña	16,2	20	Halle	19,9	20	Basilicata	15,3
21	Sicilia	16	21	Galicia	19,2	21	Dytiki M.	14,7
22	Basilicata (I)	15,9	22	C. La Mancha	19,1	22	Reg. Bruxelles	14,5
23	Northumberland, Tyne and Wear	15,7	23	Mecklenburg-V.	18,8	23	Notio Aigaio	14,2
24	South Yorkshire	15,7	24	País Vasco	18,8	24	Pohjois-Suomi	14,1
25	Cleveland, Durham	15,3	25	Itä-Suomi	18,7	25	Puglia	14

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA: *Sexto Informe Periódico y Tercer Informe sobre la Cohesión.*

Según GARCÍA VELASCO, desde la entrada en la CE los resultados en convergencia se saldan con una tenue mejora para la región. A este respecto, el autor concluye que “el proceso de convergencia de Andalucía en la UE se debe esencialmente al estímulo recibido de la economía nacional, aunque evidentemente la región haya contribuido al crecimiento económico en España”<sup>13</sup>.

Estos resultados ponen de manifiesto la existencia de debilidades estructurales en la economía regional, que actúan frenando el avance en la reducción de diferencias con la media europea. Gran parte de estas conclusiones son consecuencia de la situación de *perifericidad* que sufre Andalucía. Y en este caso no hablamos de perifericidad en términos geográficos -como vimos en el apartado anterior-, si no en el contexto socioeconómico, al encontrarse notablemente alejada de los niveles europeos medios de renta y riqueza y al ostentar elevadas tasas de desempleo. Este panorama justifica que sea una gran beneficiaria de las acciones de los F.EE. de la UE, como región Objetivo nº1 que es, y de otros instrumentos de la Política Estructural de la UE. Este sistema de ayudas pretende acelerar la convergencia real de la región, y a este respecto vamos a insistir en la idea de que el modelo centrado en los instrumentos de ayuda estructural, puede ejercer un singular papel en el desarrollo de Andalucía y en su acercamiento a los espacios de mayor prosperidad socioeconómica.

Ahora bien, los escasos resultados logrados en materia de convergencia, como hemos podido comprobar a lo largo del desarrollo del presente apartado, inducen a la idea de una cierta esterilidad de las ayudas comunitarias. Sin embargo, hay que considerar el hecho de que la convergencia consiste en un proceso relacionado con

---

<sup>13</sup> GARCÍA VELASCO, Marcos: “La convergencia real de Andalucía con la Unión Europea”, *Cuadernos económicos de Granada*, nº 11, 2000-I, págs. 42-43.

A tal conclusión llega tras descomponer la renta relativa de Andalucía respecto a la UE en el producto entre el PIBpc andaluz en relación a la media nacional y el PIBpc nacional relativo a la media comunitaria, durante el período 1985-1996.

el largo plazo, y que los flujos de solidaridad financiera emanantes de la Política Estructural están jugando un importante papel, como se verá más adelante, en el proceso de acumulación de stock de capital físico en la región.

En este sentido, las medidas financiadas con el respaldo de la citada política deben aplicarse sin perder de vista un importante referente: alcanzar la convergencia real ha de basarse en buena medida en la **mejora de la articulación del territorio andaluz**, esto es, **mediante el desarrollo del sistema de infraestructuras de transporte**, dentro de las cuales las terrestres ocupan una posición estratégica de primer orden. Dos aspectos fundamentales respaldan esta afirmación. En primer lugar, porque el esquema de transporte reviste una enorme relevancia para la estructura socioeconómica regional, como se dejó claro en el capítulo I. Y en segundo lugar, porque Andalucía ha venido presentando unas infraestructuras de carreteras y ferrocarriles que no han estado a la altura de las necesidades de la articulación del territorio, como se verá, arriesgándose con ello las posibilidades de desarrollo y convergencia de la región.

Con vistas a allanar a Andalucía el camino de la convergencia, el sistema comunitario de ayudas regionales ha hallado en las infraestructuras de transporte un destino privilegiado de sus intervenciones. Esto lo pudimos comprobar mediante los capítulos III a V, al examinar la distribución sectorial de las ayudas del FEDER y del Fondo de Cohesión, así como de los préstamos del BEI. Precisamente, al diagnóstico del estado de dichas infraestructuras en Andalucía en los comienzos de la percepción de esas ayudas, va orientado el contenido del siguiente epígrafe.

### **VI.3. LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE TERRESTRE EN ANDALUCÍA: UN DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ANTES DE LAS ACTUACIONES DESARROLLADAS CON APOYO DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL DE LA UE**

#### **VI.3.1. Introducción: los antecedentes**

Resulta inevitable apuntar que el modelo de crecimiento de la economía andaluza presenta unas peculiaridades que implican un atraso histórico en cuanto a PIB por habitante y año, tasa de actividad, tasa de ocupación y tasa de paro, como refleja la literatura sobre la estructura económica de Andalucía. DELGADO ha analizado los diversos factores que han conducido a la región a fraguar su tradicional carácter de *dependiente* y *marginada*<sup>14</sup>. Sin embargo, partiendo de esas fragilidades, los esfuerzos realizados en Andalucía desde la plataforma de la Política Estructural de la UE están llamados a contribuir a que la Comunidad Autónoma supere sus debilidades estructurales, mediante un mayor aprovechamiento de las oportunidades de que dispone la región.

Una importante vía de contribución es la de coadyuvar a sentar las bases

---

<sup>14</sup> DELGADO CABEZA, Manuel: *Dependencia y marginación de la economía andaluza*, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1981.

Asimismo, el citado autor realiza unas reflexiones en torno a las históricas debilidades estructurales de Andalucía en “Las tres últimas décadas de la economía andaluza”, en: MARTÍN RODRÍGUEZ (Dir.), *Estructura económica de Andalucía*, Espasa-Calpe, Madrid, 1993, págs. 73-111.

De igual modo, en la obra señalada en el párrafo anterior, Juan Antonio LACOMBA abunda en las causas de las deficientes bases económicas andaluzas en el capítulo 1: “Desde los inicios de la industrialización al Plan de estabilización de 1959” (págs. 21-72). El autor apunta al respecto que, al concluir la Guerra Civil, “Andalucía ofrece la imagen de un área subdesarrollada”. Y añade: “Si España es «periferia» en el mundo capitalista occidental, Andalucía es «periferia en España»” (pág. 61). A esas contundentes frases que dicen mucho respecto a las raíces de la habitual conceptualización de la región como “más atrasada”, agrega otra, en referencia a los acontecimientos económicos experimentados entre 1940 y 1960, hechos que significaron para Andalucía “la agudización del atraso del que partía y su afianzamiento en el subdesarrollo” (pág. 69).

necesarias para la mejora de su accesibilidad e integración en el resto del territorio comunitario, en particular mediante las adecuadas actuaciones en el sistema de transporte regional. No se puede pasar por alto la debilidad añadida que ha supuesto para Andalucía el haber carecido de una infraestructura viaria y ferroviaria a la altura de lo que se estima conveniente para promover su desarrollo -como se va a constatar más adelante-, por lo que la política estructural ha encontrado en este punto un bastión como factor explicativo de su intervención.

Como se conoce sobradamente, Andalucía es receptora de los instrumentos de ayuda estructural desde la incorporación de España a la -en aquel momento- CEE, si bien con anterioridad el BEI había destinado préstamos a la región, en calidad del tratamiento otorgado por aquélla a España en el marco de sus relaciones con los países mediterráneos. Las ayudas, por lo tanto, comienzan a hacerse efectivas desde 1986, y el grueso de las financiaciones arranca de 1989, primer año en que Andalucía fue considerada Objetivo nº1. Tal condición la habilita para ser receptora con carácter preferente de los flujos financieros que emanan de la Política Estructural y de Cohesión de la UE. Las ayudas a fondo perdido procedentes del FEDER y del Fondo de Cohesión y los préstamos del BEI han contribuido, desde entonces, a la construcción y mejora de las infraestructuras regionales de carreteras y ferrocarriles.

En este apartado se ofrece un diagnóstico de la situación de las redes viarias y ferroviarias en el momento inicial, esto es, antes de las intervenciones comunitarias en Andalucía. Ello nos permitirá, por comparación de la situación tras las acciones ejercitadas con apoyo de la anterior<sup>15</sup>, acercarnos a la dimensión cuantitativa y cualitativa de la Política Estructural en el ámbito del transporte. Pero antes, no podemos obviar la importancia que revisten los modos terrestres -básicamente la carretera- en el sistema de transporte regional, por su mayor concentración de tráfico (**recuadro VI.3**), ni los antecedentes del objeto de análisis.

---

<sup>15</sup> Cuestión que veremos más adelante.

**RECUADRO VI.3.**

**La participación de la carretera y el ferrocarril en los tráficos de Andalucía.**

En Andalucía la carretera constituye el modo de transporte predominante, equiparándose en esta materia al patrón existente en las economías de los países industrializados. La preponderancia de la carretera como medio de transporte tiene tras de sí importantes razones que la justifican, como fue destacado en el capítulo I: por una parte, la carretera es el modo universal de transporte, con capacidad para integrar los restantes modos y de enlazar todos los centros de población; por otra, ha salido beneficiada como consecuencia de las limitaciones históricas de las infraestructuras de otros modos (como la inadecuada red ferroviaria y el escaso desarrollo de la navegación fluvial y de cabotaje).

Según datos del PDIA, en Andalucía la carretera absorbe casi el 70 por 100 del tráfico de mercancías, mientras que el ferrocarril ostenta una participación relativa marginal. En el caso del tráfico de pasajeros, la importancia relativa de la carretera es aún mayor, concentrando más del 80 por 100 de dicho tráfico; no obstante, los nuevos servicios ferroviarios (AVE, regionales y cercanías) están demostrando gran capacidad para la atracción de viajeros.

En materia de transporte de mercancías, la carretera es, por lo tanto, el principal modo para el desarrollo de las comunicaciones interiores en Andalucía, y a pesar de los inconvenientes que presenta (como la congestión urbana), no ha sido hasta el momento reemplazada por otras formas de transporte alternativas.

Asimismo, en el tráfico interregional de mercancías sigue siendo la carretera el modo predominante, aunque en este caso tanto el transporte marítimo de cabotaje como el ferroviario constituyen dos modos complementarios, de relativa importancia, especialmente en el caso del transporte de grandes volúmenes de mercancías. Sin embargo, en las transacciones de la región con el exterior, la carretera ocupa el segundo lugar tras el transporte marítimo, el modo de transporte prevaleciente en este caso. No obstante, el crecimiento del transporte por carretera en los trayectos entre España y los países de la UE puede verse favorecido con el progresivo desarrollo de la RTE de gran capacidad y su vinculación, dentro del sistema intermodal, con los Centros de Transporte de Mercancías, las Zonas de Actividades Logísticas y los puertos.

En cuanto al transporte de pasajeros, en los tráficos interiores de la región nuevamente la carretera se erige en el principal modo. El transporte ferroviario ocupa una posición secundaria, muy por detrás de la carretera, en los tráficos intrarregionales de pasajeros, aunque conviene recordar que fue un modo muy importante en el pasado, y su futuro a medio-largo plazo depende de la introducción de un equipamiento moderno y competitivo en tiempos de recorridos con otras formas de transporte.

**(Continúa)**

**RECUADRO VI.3. (Continuación)**

En el medio urbano, la participación de la carretera en el transporte de viajeros se halla por encima de la media de los países de la UE, y ello se explica por razones históricas, ya que los vapores marítimos y los tranvías urbanos cesaron su funcionamiento hace décadas y no han sido recuperados, como se ha hecho en otras ciudades europeas; por otra parte, las líneas ferroviarias de cercanías no corresponden a las principales demandas de movilidad actual, y sus niveles de servicio no son siempre los adecuados, y todo ello a pesar de las notables mejoras realizadas en los últimos años. A este respecto, el PDIA aboga por el fomento de los servicios ferroviarios en las áreas metropolitanas a corto-medio plazo, considerando prioritario el ferrocarril litoral de la Costa del Sol occidental, a la vez que reconoce las ventajas de los sistemas de tranvías y metros ligeros, sobre todo para las aglomeraciones urbanas de Málaga, Sevilla y Bahía de Cádiz; asimismo, estima que debe promocionarse el transporte marítimo de cercanías en las áreas metropolitanas litorales, como es el caso de la Bahía de Cádiz.

Es evidente que la primacía de la carretera para los desplazamientos en los entornos urbanos genera un denso listado de puntos negativos, entre los que encontramos la amplia ocupación del espacio urbano (para estructura viaria y aparcamientos), los altos niveles de contaminación acústica y atmosférica, el fuerte consumo de energía o la congestión gradual del tráfico, aspectos todos que contribuyen al progresivo menoscabo de la calidad de vida en las ciudades. Ante este cúmulo de efectos adversos, el PDIA se ha marcado como uno de sus objetivos el aumento de la participación del transporte colectivo en el entorno urbano.

En los desplazamientos de los viajeros con otras CC.AA. y con el exterior, el transporte por carretera es, una vez más -aunque en menor medida-, el principal modo utilizado. Ahora bien, el ferrocarril, con la llegada del tren de alta velocidad, está siendo el motor de cambio del transporte interregional de viajeros, debido a que está implicando una atracción cada vez mayor de tráfico en las distancias medias (entre 200 y 1.000 kilómetros), en detrimento de la carretera y del transporte aéreo. Este efecto se ha observado en relación a la única línea de alta velocidad existente hasta hace poco, la Madrid-Sevilla.

En el caso del tráfico internacional de pasajeros, el transporte aéreo se sitúa en primer plano, ya que es el modo que mejor se ajusta a las entradas masivas de turistas y a los trayectos de largo recorrido (superiores a 1.000 kilómetros), ubicándose la carretera en segundo lugar, por el citado concepto. El tráfico marítimo es importante en el caso concreto del paso del Estrecho (hacia África o Europa), siendo especialmente utilizado por los emigrantes magrebíes en los desplazamientos masivos estacionales, aunque también por un turismo cada vez más intenso.

Habida cuenta del gran peso específico de los modos terrestres para el tráfico de mercancías y de pasajeros en la región, es esperable una dotación de carreteras y



líneas de ferrocarril a la altura de la demanda. Sin embargo, en los comienzos de la pertenencia de España a la CEE, la estructura de las redes de transporte terrestre regionales se alejaba notablemente del señalado equilibrio, en cuanto a su fisonomía y dotación. Este hecho marcaba una dificultad añadida para Andalucía, justo cuando mejor articulada debía estar para abordar las necesidades de transporte derivadas del incremento del comercio exterior que iba a promover el desmantelamiento arancelario. No hay que olvidar que la carretera es la infraestructura de transporte con mayor capacidad de articulación del territorio andaluz, puesto que enlaza entre sí los núcleos de población y los centros de producción, actuando además de complemento indispensable de los restantes modos de transporte.

Entender la situación de las carreteras y las líneas ferroviarias de la región en el momento del acceso de Andalucía al esquema integrado comunitario, nos conduce a hacer un recorrido en torno a los distintos pasos que se dieron para la configuración de las redes de transporte terrestre.

La base de la red viaria regional se encuentra en la red histórica de vías y caminos, modelada en la mayoría de sus trazados en la época romana. Desde dicha época, a lo largo de los siglos, se han ido superponiendo tramas diferentes que han terminado por dar cuerpo a la configuración de la red. Son varios los factores que han incidido en las características que presenta la red de carreteras de Andalucía, y que sin lugar a dudas van a condicionar su tendencia en el futuro. En primer lugar, ya ha quedado claro que en la estructura de la red ha influido fuertemente el relieve. Como ya se comentó con anterioridad, son tres los grandes escollos orográficos (Sierra Morena, Sierras Sub-béticas y Sierras Penibéticas) que han conducido a que el trazado de las carreteras discurra por los pocos pasillos naturales que cruzan estas cadenas montañosas, y que han propiciado un menor desarrollo de las comunicaciones. Esta circunstancia se suma a otros factores que ejercen también un fuerte peso, como la hidrografía, la naturaleza de los suelos y la distribución espacial

de la población. Este cúmulo de condicionamientos se ha traducido en el mayor coste unitario, la menor densidad de carreteras y la menor eficiencia de la red andaluza respecto a la nacional y a la de la mayor parte de las regiones comunitarias.

Por otra parte, la evolución de la red de carreteras ha ido asociada al desarrollo económico de la región y de cada una de las áreas que la conforman, aunque no siempre con la adecuada sincronía. Conviene recalcar el hecho de que Andalucía ha experimentado una importante transición, en el sentido de que ha pasado de ser una región aislada y claramente subdesarrollada -hacia mediados del siglo XX-, a vislumbrarse como potencial integrante de la órbita de las regiones desarrolladas a comienzos del decenio de 1990. Sin embargo, se ha dado una disociación entre el ritmo de crecimiento económico y el ritmo de desarrollo de la red viaria, de forma que el primero ha transcurrido a mayor velocidad, circunstancia que refleja las limitaciones que para el desarrollo andaluz supone el déficit de infraestructuras de carreteras.

Durante el período de autarquía económica, caracterizado por un débil grado de movilidad de la población y de dinamismo de las actividades económicas, los niveles de motorización y la intensidad de tráfico de las carreteras andaluzas eran limitados en términos comparativos, y la red de infraestructuras viarias presentaba unas características notablemente inferiores a la media europea. Posteriormente, el dinamismo económico de los años sesenta conllevó un importante incremento en los niveles de motorización y de tráfico -de viajeros y mercancías-, lo cual significó un acercamiento a las cotas nacional y europea. No obstante, este aumento no fue acompañado de un incremento de la oferta de la red viaria capaz de atender la demanda, a pesar de que, precisamente, la modernización de las carreteras españolas data de los años sesenta: hay que recordar que el primer plan de carreteras se promulgó en el año 1962, supliéndose poco después, durante esos años, por programas de actuaciones concretas, como el Plan REDIA (Red de Itinerarios

Asfálticos) y el Plan de Autopistas Españolas<sup>16</sup>. El resultado de estas actuaciones fue, sin embargo, modesto: en el año 1970, sólo un pequeño porcentaje de la red de carreteras de Andalucía poseía anchura suficiente como para asegurar unas comunicaciones lo suficientemente rápidas y seguras.

Hasta los años ochenta, los acondicionamientos de las carreteras españolas se centraron sobre las carreteras nacionales y sobre todo en las radiales, en el marco de un modelo territorial centralista desprovisto de referencia territorial a las regiones. En cambio, la década de los ochenta supuso un punto de inflexión que se saldó con una reducción notable de las diferencias en cuanto a dotaciones de infraestructuras viarias en relación a otras regiones -españolas y europeas- que no pudo evitar, sin embargo, que la situación en esta materia continuara siendo desventajosa con respecto a las regiones más desarrolladas. Como declara OCAÑA, en referencia al *Plan General de Carreteras de Andalucía (PGCA) 1987-1994*: “Por primera vez la planificación del sistema viario de Andalucía se realiza desde una perspectiva regional, generando un nuevo patrón territorial, superpuesto al modelo centralista español que había conducido la parcial modernización de la red en las décadas precedentes”<sup>17</sup>. En efecto, la conversión de Andalucía en una Comunidad Autónoma, y el traspaso de competencias en materia de carreteras que llevó aparejado, hizo posible un importante cambio de tendencia en la planificación de las vías de comunicaciones andaluzas. En el año 1984, fecha en que tuvo lugar la transferencia de las aludidas competencias a la Junta de Andalucía, se inició por lo tanto una nueva

---

<sup>16</sup> Las medidas contenidas en el plan REDIA, que perseguían el acondicionamiento de firme y anchura de las principales carreteras, implicaron para Andalucía la transformación del eje radial (N-IV) y un tramo de 270 km de acceso a Málaga y enlace a Algeciras-Cádiz. Dichos ejes fueron renovados e incluidos en el programa de Autopistas Españolas, el primero como eje radial, y el segundo como un nuevo eje costero, la Autopista del Mediterráneo, cuya importancia empezaba a germinar.

<sup>17</sup> OCAÑA OCAÑA, Carmen, “La red de transportes terrestres y los desequilibrios territoriales andaluces”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 54, mayo-agosto 1999, pág. 261.

etapa en la administración de la red viaria regional<sup>18</sup>. En ése año comenzó a prepararse el aludido PGCA, germen de la configuración de un sistema viario diseñado expresamente para Andalucía, y desde la misma. Es evidente que este inédito modelo de planificación constituyó una auténtica primicia en lo referente a actuaciones en la red de carreteras autonómica, puesto que hasta entonces solamente se había contado con planes de ámbito y naturaleza estatal<sup>19</sup>.

Por lo que respecta al ferrocarril, su implantación en Andalucía tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XIX, desarrollándose sobre todo en la primera mitad del XX, cuando aún no existía la competencia del automóvil. La red de ferrocarriles andaluza fue surgiendo de acuerdo al modelo centralista que caracterizó al sistema

---

<sup>18</sup> Respecto a las citadas transferencias, OCAÑA (*ibidem*) matizaba el proceso del siguiente modo: “Se transfirió un 90 por 100 aproximadamente de la red. Atendiendo a este hecho, cabría por tanto estimar que la red de carreteras andaluza sería, desde entonces, competencia básica de la Comunidad. La realidad es sin embargo más matizada. La parte de la red no transferida (un 11 por 100 exactamente en extensión) por ser de interés en las comunicaciones estatales o extrarregionales (las que forman parte de la RIGE), tiene dentro de la región un peso articulador de primer orden, y su incidencia dentro del conjunto de las comunicaciones intra y extrarregionales es muy superior a la que, en términos proporcionales, puede desprenderse de su valoración por extensión”.

<sup>19</sup> El PGCA 1987-94 contemplaba una serie de programas y prioridades de actuación en la red viaria regional, coordinados con las acciones programadas en los planes nacionales de carreteras. El Plan estableció dos grandes componentes del sistema de carreteras de la región: la **Red Principal** y la **Red Secundaria**.

La **Red Principal** constituye una malla que sirve de base para las relaciones de movilidad de carácter general. Según el PDIA, la principal aportación del Plan de Carreteras 87-94 fue precisamente la institución de la Red Principal de Carreteras de Andalucía. Esta red se desglosa en dos importantes sistemas viarios para la articulación del territorio regional: la Red Básica y la Red Intercomarcal. La primera constituye, básicamente, la estructura de soporte de las comunicaciones de largo y medio recorrido, tanto internas como de origen o destino fuera de Andalucía. La Red Intercomarcal actúa como un complemento de la anterior, permitiendo el acceso a los diferentes ámbitos subregionales de Andalucía y facilitando a éstos su organización interna.

La **Red Secundaria** está conformada por una malla que actúa como soporte para las relaciones de movilidad de ámbito local. Comprende, asimismo, dos categorías de carreteras: la Red Comarcal y la Red Local.

ferroviario español, basado en una red radial para articular el conjunto del Estado, y en respuesta a las demandas económicas del momento. En un principio se dispusieron unas líneas vinculadas en gran medida a las extracciones de minerales y a la producción de productos agrarios para la exportación, con trazados marcadamente condicionados por el relieve y por la situación de los puertos<sup>20</sup>.

Con la constitución de RENFE en los años cuarenta, la red ferroviaria regional se integró en el conjunto de la red nacional, al unificarse su explotación y gestión por el Estado. Esta circunstancia no pudo evitar, sin embargo, que la red evolucionara negativamente en la segunda mitad del siglo XX, de manera que se fueron suprimiendo muchas líneas, mientras que otras quedaban abandonadas. Así, entre los años 1960 y 1990, debido a la continua pérdida de cuota de mercado y de rentabilidad económica, la red ferroviaria andaluza conoció el cierre de unos 400 kilómetros de líneas, correspondientes a los antiguos ferrocarriles mineros y a los itinerarios de menor tráfico; este hecho, en parte, fue inducido por las deficiencias en el acondicionamiento de los trazados y la falta de modernización de los servicios<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> “Así, desde su origen, estuvo decidido que el principal eje andaluz fuera el radial de Madrid-Cádiz, por constituir el engarce de la capital al gran puerto atlántico. Lo que fue un inconveniente en el trazado, la imposición física de tener que remontar hasta el desfiladero de Despeñaperros por el alargamiento del recorrido, comercialmente quedó justificado por la riqueza agraria del conjunto del valle”. OCAÑA OCAÑA, Carmen, *op. cit.*, (en nota a pie de página nº 2), pág. 255.

<sup>21</sup> Sólo entre 1963 y 1970 fueron suprimidos 233 km de líneas ferroviarias, y se relegaron al simple mantenimiento: Linares-Puente Genil, Zafra-Huelva, Almorchón-Córdoba, Zafra-Los Rosales, Almendricos-Granada y Utrera-La Roda. El abandono de estas líneas intensificó su obsolescencia, terminando por ser cerradas formalmente.

El proceso de modernización de los ferrocarriles comenzado por RENFE en el Plan de 1964 tuvo efectos dualistas para la red regional: así, por una parte, se transformó de forma positiva el eje principal Sevilla-Madrid; sin embargo, la filosofía del Plan era de austeridad y selección de las inversiones, de manera que los criterios de rentabilidad se traducían en una condena para la red andaluza. En ello incidían tres factores: los tráficos débiles, la gran obsolescencia y los acusados problemas de trazado que, si bien eran tolerados en los inicios por el rudimentario material de transporte de la época, en tiempos  
(continúa...)

### **VI.3.2. La situación en los umbrales de la integración**

Estos prolegómenos nos sirven para comprender mejor la fisonomía de las redes viarias y ferroviarias andaluzas en torno al año 1987. La nota más característica viene dada por un carácter marcadamente centralista, pues se hallaban diseñadas sobre una estructura radial que pretendía la búsqueda de conexiones con el contexto extrarregional mediante los ejes radiales, en lugar de promover una vertebración homogénea del territorio. Ante estas circunstancias, no debe extrañar que la situación de las infraestructuras de transporte terrestre no resultara la más adecuada para abordar los retos de la integración comunitaria. La mayor intensidad de flujos comerciales que iba a desatarse como consecuencia de la liberalización comercial, exigía una correcta articulación del territorio andaluz, tanto a nivel interno como con el exterior. Sin embargo, las actuaciones desarrolladas en el sistema viario y ferroviario regional hasta el citado año, inspiradas por planes de ámbito estatal como el *Plan General de Carreteras (PGC) 1984-1991*, respondían sólo parcialmente a las necesidades de Andalucía y se hallaban presididas de una marcada dimensión centralista, como se ha visto<sup>22</sup>.

El *Plan de Desarrollo Regional 1989-93*<sup>23</sup>, describía la dotación andaluza de carreteras y ferrocarriles como acusadamente inferior a la correspondiente al nivel medio existente en la CEE. Dentro del país, la dotación de carreteras medida a través

---

<sup>21</sup>(...continuacion)  
posteriores se revelaron inconcebibles.

<sup>22</sup> Hay que tener en cuenta que las acciones planificadas en el PGCA 1987-94, de un carácter más *regionalista*, no se habían desarrollado aún.

<sup>23</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Plan de Desarrollo Regional de España, 1989-1993*.

Esta característica no sólo era atribuida a las infraestructuras de transporte andaluzas; el Plan hablaba de ello como una cualidad negativa común a todas las regiones afectadas por el Objetivo nº1, “sin excepción” (pág. 24).

del indicador de densidad de la red, dejaba en una lamentable posición a la región: según la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía, a comienzos del período estudiado, la densidad media regional, por habitante y por km<sup>2</sup>, estaba por debajo de la media nacional. Y no sólo eso; en términos comparativos regionales, la C.A. andaluza ocupaba el decimotercer lugar en cuanto a la longitud de las carreteras con relación a la superficie, y el puesto décimo con relación a los habitantes. En el año 1987, la red de autopistas, autovías y carreteras de doble calzada se cifraba en 3,46 km por cada 1.000 km<sup>2</sup>, y en 44,14 km por cada millón de habitantes<sup>24</sup>, datos que eran ampliamente superados en cada concepto por la media de la CEE de los doce Estados miembros del momento, que ascendía a 12,70 y 89,20 km, respectivamente<sup>25</sup>. Asimismo, la densidad de la red interurbana de carreteras dejaba a la región andaluza (0,27 km por km<sup>2</sup>) en una posición relativa mediocre (séptimo lugar) en el conjunto de las once regiones del Objetivo nº 1, alejada de la media española (0,31 km por km<sup>2</sup>) y más aún de la comunitaria (1,10 km por km<sup>2</sup>)<sup>26</sup>.

Por lo que respecta a los ferrocarriles<sup>27</sup>, la densidad de la red en Andalucía en el año 1986 era de 2,77 km por km<sup>2</sup>, si bien en esta materia excedía levemente la media española (2,62 km) y obtenía una mejor posición relativa que en el caso de las carreteras, en el contexto de las regiones menos desarrolladas, al ocupar el tercer puesto en el conjunto de regiones del Objetivo nº 1. No obstante, todavía quedaba lejos de la media de la CEE de los Doce, que alcanzaba un valor de 5,61 km por km<sup>2</sup>.

La menor densidad relativa de la malla de transporte terrestre de la región

---

<sup>24</sup> Esos datos situaban a Andalucía en sexta posición por ambos conceptos en la lista de las nueve regiones del Objetivo nº1 del momento, más Ceuta y Melilla.

<sup>25</sup> Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

<sup>26</sup> Fuente: MOPU y EUROSTAT.

<sup>27</sup> Fuente: RENFE y EUROSTAT.

configuraba, junto a la estructura de los asentamientos y la compleja geografía, unos determinados niveles de accesibilidad, entendida ésta como las posibilidades de interrelación entre los diversos puntos del territorio andaluz.

El PGCA abordó el estudio de la accesibilidad de Andalucía desde una perspectiva global<sup>28</sup>. Los resultados derivados del empleo del indicador absoluto más completo (el de localización, trazado y velocidad), ponían de manifiesto las carencias de la región en cuanto a la variable señalada. Dicho indicador incluye, además de la localización y el trazado de las redes, diversas condiciones de funcionamiento de las mismas, como la demanda de tráfico, la situación del firme o la señalización, elementos todos ellos que inciden en las velocidades de recorrido de cada itinerario. Atendiendo a este indicador, las zonas dotadas de una mayor accesibilidad se situaban en el sur, en las inmediaciones de Antequera y Archidona, encontrándose las zonas más excéntricas en las provincias de Huelva y Almería. En cuanto a las provincias, las que presentaban unas condiciones más favorables eran Córdoba, Sevilla, Jaén, y las de menor accesibilidad Cádiz, Huelva y Almería, situándose Málaga y Granada en una posición intermedia. Respecto a las desviaciones entre los niveles máximos y mínimos, las provincias que presentaban mayor dispersión eran Málaga, Granada y Jaén, hecho atribuible, en los dos primeros casos, a las diferencias en la dotación viaria del litoral y las áreas de la vega con respecto a las zonas de media y alta montaña de los Sistemas Bético y Penibético; y en cuanto a Jaén, dicha dispersión se debía al contraste existente entre la franja intermedia (vega y campiña del Guadalquivir) y las zonas montañosas de Sierra Morena, Cazorla y Segura y del sur (Sistema Subbético).

---

<sup>28</sup> Para el análisis de accesibilidad global se utilizaron dos tipos de indicadores: absolutos, en los que se tiene en cuenta la localización geográfica (indicador de localización geográfica, indicador de localización y trazado e indicador de localización, trazado y velocidad) y relativos, que excluyen el factor de localización geográfica (indicador de trazado: accesibilidad en distancias, e indicador de trazado y velocidad: accesibilidad en tiempos).



Por su parte, del análisis de la accesibilidad relativa, basada en indicadores que eliminan el factor de localización geográfica (lo cual permite restringir el análisis de accesibilidad a los elementos que solamente vienen condicionados por la estructura de las redes viarias, en lo que respecta a las características de trazado y a las condiciones de servicio), como el indicador de trazado (accesibilidad en distancias) y el indicador de trazado y velocidad (accesibilidad en tiempos), se obtenían los siguientes resultados. Las zonas que ofrecían una menor accesibilidad eran las áreas de montaña (como la Sierra de Grazalema, Las Alpujarras y las Sierras de Cazorla y Segura). En estas áreas, la insuficiencia de infraestructuras y una accidentada orografía que dificultaba sobremanera el trazado de las carreteras, eran los factores explicativos de su acusada desvertebración con respecto al resto del territorio. Por otra parte, la zona central de la región aparecía afectada de un área de baja accesibilidad, a consecuencia del déficit e inadecuación de los ejes horizontales de la franja intermedia de Andalucía. La zona litoral del centro y del este denotaba bajas accesibilidades, tanto en distancia como en tiempo, lo que era síntoma de insuficiencias en las redes con las que estaban dotadas tales áreas, y sólo en las zonas penetradas por ejes verticales con características adecuadas, la situación era más ventajosa.

En general, el análisis de accesibilidad absoluta y relativa, basado en indicadores que tienen en cuenta diversos factores (localización, trazado, condiciones de servicio), individual o simultáneamente, mostraba serias deficiencias en esta materia: desde una falta de homogeneidad articuladora hasta la pura y simple carencia de oferta viaria en determinadas zonas, pasando por el aislamiento que estos atributos negativos otorgaban a Andalucía en sus relaciones con otros espacios.

La fisonomía de las condiciones de accesibilidad de Andalucía, a la luz de los comentarios anteriores, no deja lugar a dudas de los graves desequilibrios que afectaban a la región en cuanto a articulación territorial. No podía esperarse que de

una accesibilidad pésima en las zonas de montaña, una desconexión entre áreas litorales entre sí y con el resto y una desequilibrada distribución geográfica de los ejes transversales y de penetración externa, surgiera una estructura articuladora aceptable. Esta situación sobrevinía en gran parte de la escasa capacidad vertebradora de las redes de infraestructuras de transporte, lo que a su vez se encontraba en la base de las limitaciones para las conexiones internas y con el exterior del territorio andaluz.

En líneas generales, a comienzos de la pertenencia a la CEE, la organización de las redes de transporte regionales obedecía a la estructura que se describe seguidamente. Ya se ha insistido en la gran influencia que ha ejercido la geografía en la infraestructura viaria de Andalucía, geografía que ha determinado tanto el emplazamiento de los asentamientos humanos como la orientación de este a oeste de los principales corredores de tráfico de la región. De esta forma, al norte se hallaba el corredor que seguía el Valle del Guadalquivir, por el que discurría la carretera N-IV, principal acceso hacia el centro del país. Este eje se bifurcaba en Sevilla hacia Huelva (mediante la carretera N-431 y una autovía en construcción) y Cádiz (mediante la continuación de la carretera N-IV y una autopista de peaje). En el centro de la región se encontraba un eje que seguía la depresión de las sierras Subbética y Penibética, por el que discurrían las carreteras N-334 y N-342, que servían de enlace con la región de Murcia y con el Levante español. Dicho eje, un vez transformado en autovía, iba a constituirse en uno de los principales elementos articuladores del territorio andaluz. Por último, en el sur, siguiendo la costa mediterránea, otro eje que, enlazando en el norte de Almería con la carretera de la costa de Levante, continuaba por Almería y Málaga hasta terminar en Cádiz. Estos tres ejes longitudinales se hallaban interconectados por otros ejes transversales de dirección norte-sur, que aprovechaban los pasos entre las sierras de los diversos sistemas montañosos. En definitiva, a esta estructura genérica respondía la dotación de carreteras andaluzas (excluidas las redes urbana y forestal), la cual representaba el 15,54 por 100 de la red viaria española.

En cuanto a los principales elementos de la red ferroviaria, en primer lugar hay que destacar el principal acceso a la región desde el exterior, el paso de Despeñaperros, por el que discurría la línea conectiva entre Madrid y Levante. A su vez, por el valle del Guadalquivir, destacaba la línea de articulación de Andalucía Occidental, enlazando las ciudades de Huelva, Cádiz, Sevilla y Córdoba con Despeñaperros. Por otra parte, penetrando asimismo por el citado paso, una conexión vertical entre las ciudades de Granada y Almería. Completando el sistema ferroviario de comunicaciones interiores, la red disponía de la conexión Sevilla-Granada-Málaga.

A grandes rasgos, esa era la estructura de la malla de conexiones terrestres de Andalucía, la cual se configuraba como insuficiente para abordar las necesidades de transporte regionales en unas condiciones óptimas de coste y tiempo, como se va a comprobar. Respecto a esta cuestión, hay que apuntar inevitablemente hacia las graves limitaciones que ofrecía el trazado de las redes. Así, en cuanto a los anchos de firmes, un 47 por 100 de la longitud de las carreteras de la red básica no alcanzaba 7 metros, del que al menos un 18 por 100 poseía menos de 5,5 metros. No mejor era la situación de la red intercomarcal, pues al menos un 49 por 100 de la misma contaba con anchos inferiores a los 6 metros (ancho mínimo exigible para condiciones de tráfico ligero), y un 79 por 100 tenía anchos inferiores a los siete metros (ancho exigible para el tráfico medio y pesado). Por su parte, el estado de los arcenes también se caracterizaba por su precariedad: el 78 por 100 de la longitud de las carreteras de la red básica tenía arcenes inferiores a 1,5 metros. Además, los arcenes del 85 por 100 de las carreteras de la red intercomarcal eran de una anchura comprendida entre 0 y 0,5 metros.

El análisis efectuado en el PGCA respecto de las principales características de la red básica, concluía una serie de aspectos nada halagüeños. Así, en el eje horizontal Jerez-Antequera-Granada-Baza existían diversos tramos que en absoluto

satisficían las características de curvaturas y anchos de firme: era el caso de las zonas de Villamartín y Olvera, la salida de Archidona hacia Loja y el tramo de Granada a Guadix, donde se observaban radios de curvatura inadecuados y diversos problemas de pendientes. Por otra parte, la N-324 entre Guadix y la intersección con la N-340 estaba muy lejos de satisfacer las condiciones de trazado en planta y ancho de calzada requeridas por la red básica. Junto a ello, el eje Guadix-La Carolina (conformado por la N-324, la C-325 y la C-3217), no cumplía las condiciones de anchos ni curvaturas, en la mayor parte de su trazado. Además, existían graves deficiencias en cuanto a trazado en planta y anchos de calzada en diversos tramos de otras carreteras<sup>29</sup>. Por su parte, las características geométricas de las carreteras de la red intercomarcal se alejaban notablemente de las condiciones deseables reflejadas en los criterios del Plan, lo cual, unido a su precario estado de conservación, exigía una serie de actuaciones de envergadura para acercarlas a unos umbrales mínimos de funcionalidad.

No es de extrañar que estas insuficiencias en las carreteras andaluzas influyeran negativamente en los costes y en los tiempos de transporte. A este respecto, el análisis de velocidades de recorrido era asimismo muy ilustrativo de las serias carencias de las redes viarias de Andalucía. Para el conjunto de la región, la velocidad media se situaba en 60 km/hora. La velocidad máxima se alcanzaba en la provincia de Sevilla (63 km/h) y la mínima en la de Huelva (57 km/h)<sup>30</sup>, no advirtiéndose diferencias significativas interprovinciales. Detrayendo del conjunto las carreteras nacionales, la velocidad media en las mismas alcanzaba los 66 km/hora,

---

<sup>29</sup> Este era el caso de las siguientes: C-342 (entre Ronda y Jimena de la Frontera); C-339 (entre Ronda y San Pedro de Alcántara); C-340 (entre Écija y Osuna); C-338 y C-327 (entre Puente Genil y Baena por Lucena, y entre Baena-Jaén por Alcaudete y Torredonjimeno); C-336 (en el tramo Cabra-Alcalá la Real); N-342 y C-3329 (entre Baza y Huéscar); C-330 (entre Huéscar y el límite de la región de Murcia).

<sup>30</sup> En las restantes provincias, las velocidades de recorrido eran las siguientes, en km/hora: Almería, 58; Cádiz, 60; Córdoba, 59; Granada, 58; Jaén, 61; Málaga, 59.

mientras que se reducía a 55 km/h en el conjunto de carreteras comarcales, provinciales y locales. En definitiva, casi la tercera parte de la red poseía velocidades de recorrido inferiores a 50 km/h, y sólo poco más de un 10 por 100 rebasaba los 80 km/h, indicadores que ofrecían mayor crudeza si se tiene en cuenta la irregularidad que se daba en la distribución de velocidades dentro de un mismo itinerario.

Resumidamente, las velocidades de recorrido de las redes viarias andaluzas como un indicador del estado de las mismas, denotaba que éste resultaba insatisfactorio, dadas las limitadas velocidades que era posible alcanzar en las carreteras, como se acaba de ver.

En cuanto a los ferrocarriles, a finales de la década de los ochenta, la red andaluza se caracterizaba por una excesiva obsolescencia, así como por una extensión mermada con respecto a la primera mitad de siglo, lo que era debido en parte a la supresión de algunos servicios por falta de rentabilidad económica. La red ferroviaria presentaba niveles de servicio insuficientes por razones de trazado y de obsolescencia de los materiales en algunos casos, por lo que se hacía necesaria una vasta metamorfosis a nivel global que contemplara la creación de nuevas líneas en las zonas más dinámicas de la región y, sobre todo, el desarrollo de una red de alta velocidad cuyo primer trazado estaba aún por llegar. En estas circunstancias, es lógico suponer que los desplazamientos por tren no se realizaran en unas condiciones satisfactorias de tiempo y coste.

En suma, la menor densidad relativa de las redes de carreteras y ferrocarriles y las limitadas velocidades de recorrido que ofrecían, unido a las serias deficiencias técnicas que afectaban a las mismas, dibujaban un panorama bastante desolador del sistema de transporte terrestre regional en el momento de la incorporación al esquema integrado comunitario. Los efectos más evidentes de esa situación se plasmaban en una insuficiencia grave en materia de articulación del territorio y en unas condiciones

desfavorables de servicio, que en definitiva se traducían en unos mayores tiempos y costes de transporte. La resultante de todo ello no era otra que una escasa capacidad vertebradora de Andalucía, que restringía sus posibilidades de desarrollo de la mano de la apertura exterior. Desde entonces, se han realizado obras de construcción, ampliación y mejora de las redes viarias y ferroviarias andaluzas, las cuales, bajo el respaldo de los diversos documentos de planificación y con el apoyo financiero de la UE, han venido a transfigurar el panorama descrito. Al objeto de acercarnos a la evolución experimentada en las infraestructuras de transporte terrestre de Andalucía, el siguiente apartado se dirige a abundar en esta cuestión.

#### **VI.4. EL DESARROLLO DE LAS REDES DE CARRETERAS Y FERROCARRILES DE ANDALUCÍA CON EL APOYO DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL DE LA UE (1986-1999)**

##### **VI.4.1. Introducción**

A lo largo de la segunda parte del presente trabajo fueron abordadas las actuaciones desarrolladas en Andalucía con apoyo de los diversos instrumentos de ayuda estructural, en materia de infraestructura de transporte. Exactamente, en los capítulos III a V se expusieron los diversos proyectos que recibieron financiación desde 1986 y hasta 1999, con cargo al BEI, al FEDER y al Fondo de Cohesión, respectivamente. Sin ánimo de ser reiterativos, pretendemos ofrecer en este apartado un repaso de las acciones cofinanciadas, al objeto de reunir bajo un mismo epígrafe una información que aparece diseminada en capítulos precedentes. En otras palabras, la finalidad de este ejercicio no es ofrecer un listado de proyectos, sino dar una visión más compacta de la información señalada, otorgando a la exposición un carácter resumido y global.

Una primera noción en torno a este asunto es el hecho, ya destacado, de que el FEDER ha pivotado especialmente en la estructura de la ayuda procedente de la

UE para la construcción de la malla de conexiones por carretera y ferrocarril de Andalucía, tal y como se desprende de la suma de recursos destinados a tal fin, y contemplada en los correspondientes capítulos. En efecto, ha sido el responsable de casi el 49 por 100 de dicha ayuda, seguido del BEI, al que cabe atribuir alrededor del 28 por 100 y, tras éstos, el Fondo de Cohesión, con un 23 por 100 aproximado. Cabe recordar que el carácter de la ayuda del BEI es reembolsable, frente a la procedente de los otros mecanismos financieros, que adopta la forma de subvención a fondo perdido. Estos cálculos nos sirven para sopesar en su justa medida la participación relativa de cada instrumento en la ampliación y mejora de la dotación de infraestructuras de transporte regionales, y por lo tanto, para recalcar la importancia cuantitativa del FEDER en el conjunto de la ayuda comunitaria para tal fin.

Los flujos financieros destinados a Andalucía ente 1986 y 1999 en el ámbito de las redes viarias y ferroviarias, agregados a los fondos públicos procedentes de las diversas Administraciones nacionales, han pretendido incrementar la longitud de las mismas, su densidad, su capacidad y asimismo mejorar su calidad, en términos de unos mayores niveles de seguridad. Con ese objetivo, la masa financiera procedente de la Política Estructural y de Cohesión ha sido materializada, durante el período indicado, en numerosos proyectos de carreteras y, en menor medida, ferrocarriles. Seguidamente vamos a referirnos a las obras acometidas en Andalucía a lo largo de todo el período señalado, enfatizando el papel que han asumido los instrumentos comunitarios de ayuda estructural en la configuración de las redes regionales de transporte terrestre.

#### **VI.4.2. Actuaciones en la red de carreteras**

En materia de carreteras, los proyectos financiados con el aporte de la ayuda comunitaria cabe adscribirlos en su mayor parte dentro de los esquemas diseñados tanto en el marco del PGCA 1987-94 -que estimaba un horizonte de 20 años para el

acondicionamiento de la red principal autonómica-, como en los documentos de planificación competentes a la Administración Central y que afectaban a las carreteras de la red principal básica estatal de la región, integradas en la Red de Carreteras del Estado<sup>31</sup>. Por tanto, la distinta responsabilidad en la planificación de las redes viarias andaluzas obedece a la titularidad de las mismas, que conlleva que una gran parte de las carreteras sean planificadas desde la Administración Regional, mientras que otras (parte de la Red de Gran Capacidad, autovías y vías de conexión<sup>32</sup>, perteneciente a la RIGE) deben su planificación a las iniciativas adoptadas desde el Estado.

Al objeto de informar respecto a la jerarquización de las carreteras andaluzas, su cobertura legislativa y los documentos de planificación diseñados hasta finales de los noventa, el **anexo VI.1** contempla un ligero compendio que abarca estos puntos.

Tras el paso de más de una década, la estructura viaria de la región andaluza ha transfigurado su estructura, tanto en equipamiento como en calidad. Ya en el año 1994, si bien la dotación andaluza de carreteras se hallaba por debajo de la media nacional, en cuanto a vías de gran capacidad se situaba en torno a la media española<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Sólo durante el período 1987-94, las actuaciones en el sistema viario andaluz permitieron acondicionar más de 2.300 kilómetros de la red básica de Andalucía, incluyendo la construcción de la mayor parte de la Red de Gran Capacidad, y lograron disminuir el porcentaje de la red con un ancho de calzada inferior a 7 metros. Asimismo, se actuó en un número igual de kilómetros en itinerarios comarcales de la red principal y en diversas estructuras viarias locales y zonales (red secundaria y actuaciones en el medio urbano).

<sup>32</sup> Las vías de conexión son carreteras de dos carriles -y vías lentas donde se requiera- que completan la malla de la Red de Gran Capacidad, razón por la que se diseñan con unas características que hacen posible lograr elevados niveles de servicio en fluidez de tráfico y velocidad de circulación, y facilitan su desdoblamiento y conversión en autovía cuando la demanda de tráfico lo justifica.

<sup>33</sup> Véase: DE RUS, Ginés; ROMÁN, Concepción y TRUJILLO, Lourdes:  
(continúa...)



El conjunto de proyectos que se acometió en la red principal de Andalucía -de titularidad Autonómica- a lo largo de los años 1988 a 1999, aparece detallado en el **anexo VI.2** (recopilación presentada en el II Congreso Andaluz de Carreteras)<sup>34</sup>. El contenido de este anexo resulta interesante por cuanto contempla las intervenciones, como hemos dicho, en la red principal regional (red básica y red intercomarcal), realizadas al amparo del PGCA 87-94, y por lo tanto incluye las obras más destacadas que se realizaron con el apoyo de la Política Estructural y de Cohesión, si bien ésta benefició asimismo a la red secundaria y a las carreteras de la RIGE que discurren por la región. En el mismo, aparecen: la denominación de los distintos proyectos<sup>35</sup>, la designación de las carreteras en las que se ejecutaron, el tipo de red a la que pertenece la carretera, la longitud de la actuación en kilómetros, el presupuesto de la actuación en millones de pesetas del año en que se efectuó la inversión y el año de puesta en servicio.

A lo largo de los citados años entraron en servicio en Andalucía proyectos que afectaron a 3.972 kilómetros de carreteras pertenecientes a dicha red, con un presupuesto de 289.759 millones de pesetas. Esas actuaciones incluyeron obras de nuevo trazado, modificación de trazado, ensanche y mejora de firme y mejora de plataforma, que tuvieron por objeto múltiples carreteras de las redes básica e

---

<sup>33</sup>(...continuacion)

“Infraestructuras de transportes en Andalucía”, *Boletín Económico de Andalucía*, nº22, 1997, págs. 39-77.

<sup>34</sup> FERNÁNDEZ CHAMORRO, Juan: “Dieciséis años de proyectos y obras en la red principal autonómica”, *II Congreso Andaluz de Carreteras*, Tomo I, Asociación Española de la Carretera, Madrid, 2000, págs. 163-177.

<sup>35</sup> Se trata básicamente de “actuaciones de obra nueva”, surgidas en su mayor parte de las directrices del PGCA 1987-94. No se contemplan las “actuaciones de conservación”, reflejadas en los *Planes Anuales de Conservación*, menos relevantes por su cuantía, aunque más numerosas. No obstante, sí aparece alguna actuación de conservación, que por su longitud, inversión o relevancia estaba inscrita en el programa de obra nueva. Asimismo, también se contempla alguna actuación en la red secundaria, que por su cuantía aparecía en dicho programa.

intercomarcal. Asimismo, muchos de esos proyectos contaron con el soporte financiero de la Política Estructural de la UE.

Para empezar, la contribución comunitaria al desarrollo de las carreteras andaluzas debe ser concebida, cuando menos, como un atenuante del esfuerzo inversor a realizar por las diversas Administraciones de cara a la ampliación y mejora de la dotación de la red viaria regional, que, por lo que respecta al esquema de la red principal, contó con la estructura reflejada en el citado anexo. De manera que es muy probable que muchos de los proyectos señalados en el mismo no hubieran podido entrar en servicio en los años destacados, por falta de presupuesto. La correspondiente demora se hubiera traducido en una rémora a las posibilidades de avance en materia de articulación territorial.

Por hacernos una idea del papel jugado por la Política Estructural de la UE en el desarrollo de las redes de carreteras andaluzas, si atendemos al papel del FEDER, los más de 104.118 millones de pesetas (de 1989) que fueron programados a su cargo para el MAC 1989-93 solamente a proyectos de carreteras, autopistas y autovías, **representaron el 36 por 100 del presupuesto total** para los proyectos de la red principal de Andalucía que entraron en servicio a lo largo de los años 1988 a 1999. Esas líneas financieras procedentes de los diversos instrumentos comunitarios -FEDER y, en menor medida, Fondo de Cohesión, así como los créditos del BEI- se plasmaron en muy variados proyectos, que afectaron tanto a la red principal como a la secundaria. Así, hay que hablar de obras de construcción, acondicionamiento, desdoble y mejora de múltiples carreteras -mencionadas en el **anexo VI.2**<sup>36</sup>-, a la vez que de obras en puentes y túneles, variantes, y carreteras de circunvalación y accesos a grandes ciudades. La resultante ha sido la materialización de la Política Estructural

---

<sup>36</sup> Como ha sido el caso, por ejemplo, de las carreteras: N-321, N-322, N-323, N-324, N-334, N-340, N-342, N-431, C-323, C-325, C-331, C-336, C-341, C-420, C-421, C-433, C-435, C-440, entre otras muchas.

en los 3.972,74 kilómetros de proyectos de carreteras de la red principal de la región que entraron en funcionamiento entre 1988 y 1999, una vez construidos o mejorados, y asimismo en la ampliación y mejora de la red secundaria.

Pero si hay que destacar tres acciones de entre las ejecutadas como obras representativas del conjunto de actuaciones, fundamentalmente por el papel crucial que juegan en la articulación del territorio andaluz, hay que referirse sin duda alguna a la **Autovía A-92**, a los diversos ramales de penetración regional de la N-IV - **Autovía Madrid-Andalucía**-, y a la **Autovía del Mediterráneo**, la primera de titularidad exclusivamente autonómica y las otras dos de titularidad estatal.

La **A-92**, obra emblemática para la región, ha encontrado un importante respaldo financiero en la ayuda comunitaria. No en vano, un 37,5 por 100 de su coste (que se ha elevado a 90.970 millones de pesetas, según fuentes comunitarias), ha sido sufragado por el FEDER. Asimismo, también el Fondo de Cohesión contribuyó con una subvención de 2.591,79 millones de pesetas, lo que significa cerca del 3 por 100 de su coste, a lo que hay que agregar los fondos prestables del BEI que fueron destinados a diversas actuaciones desarrolladas en el proyecto, hasta 1999. En suma, se trata de un eje fundamental para las conexiones transversales de Andalucía, al que nos referiremos brevemente más adelante y ampliamente en el capítulo VII. Por este motivo, en esta ocasión nos abstendremos de descender a más detalles respecto a la A-92.

Contrariamente, sí vamos a detenernos en la significación que detenta para la región el gran corredor constituido por la denominada **Autovía de Andalucía**, eje mediante el que se canaliza el grueso del transporte que se desarrolla entre Madrid y la Comunidad Autónoma, y en el que asimismo se ha conjugado la acción de las ayudas estructurales comunitarias. Dicho corredor, configurado longitudinalmente por la carretera N-IV entre Madrid y Cádiz, está integrado por un conjunto de

infraestructuras viarias que cubren la demanda de movilidad entre el área meridional peninsular y la zona central. Adoptando una dirección norte-sur a lo largo de la primera parte de su trazado, se bifurca en tres grandes ramales una vez que penetra en territorio andaluz. Un primer ramal, el troncal, que gira hacia el oeste siguiendo el Valle del Guadalquivir y se dirige hacia la parte occidental de la región, finalizando en Cádiz. Además de Cádiz, este eje conecta directamente las ciudades de Córdoba y Sevilla y, mediante un ramal (A-49), la ciudad de Huelva, prolongándose hasta Ayamonte (N-341), en tanto que Cádiz queda conectada con Algeciras mediante otro ramal, la N-340 (un tramo de la Autovía del Mediterráneo, a la que nos referiremos seguidamente). Un segundo ramal (la carretera N-323) que, manteniendo la dirección norte-sur primaria, enlaza Bailen con Motril, en la costa mediterránea, conectando asimismo en su trazado las ciudades de Jaén y Granada. Por último otro ramal, también de idéntica dirección, que se desprende de la Autovía pasado Córdoba y se dirige a Málaga y la Costa del Sol a través de la N-331. Este complejo viario, convertido casi en su totalidad en autovía, se complementa con la carretera autonómica A-92, fundamentalmente mediante el acceso por Granada a Málaga y Almería.

Como puede advertirse, el corredor adquiere la forma de árbol invertido, con un gran tronco común que canaliza los tráficoes entre Andalucía y Castilla La Mancha y Madrid, así como con buena parte del área septentrional de la península. Conforme se va adentrando en el territorio regional, va ramificándose en torno a una red que cumple una doble función: la de catalizadora de los flujos interregionales y la de colectora de las principales comunicaciones intrarregionales. Por lo tanto, desde la perspectiva de su estructura, constituye un bastión de primer orden para la articulación de Andalucía. Basten unos ejemplos para respaldar esta afirmación: La prolongación de la A-49 hasta Ayamonte afecta a aspectos tan relevantes como la salida hacia Europa de los productos agrarios extratempranos onubenses, o las interrelaciones entre la región portuguesa de Algarve y Andalucía. Asimismo, la N-

323, transformada en autovía entre Bailén y Jaén y, actualmente, Granada -en lo que constituyeron dos fases de la intervención en el conjunto de este eje-, es de una significación especial para la mejora de accesibilidad de Andalucía Oriental.

La Política Estructural de la UE se involucró en la construcción y mejora de este entramado viario que es la autovía entre Madrid y Andalucía, durante el período 1986-1999. De esta manera, el BEI contribuyó con, al menos, 50 millones de euros en préstamos para obras de ensanchamiento, acondicionamiento, ampliación y reforma de muy diversos tramos del corredor. El Fondo de Cohesión, por su parte, dirigió su ayuda al ramal oriental de la N-IV -esto es, la N-323-, convertido en la Autovía Bailén-Motril, y concretamente al tramo Bailén-Granada, como se vio en el capítulo V: 42.310,814 millones de pesetas fueron subvencionados por el Fondo al proyecto en cuestión, durante el período señalado. El FEDER, por su parte, ha dejado asimismo su impronta en la configuración de esta red, tal como se deduce de las fuentes financieras que figuran junto a los proyectos contemplados en los listados de proyectos y acciones -publicados por la Junta de Andalucía-, desarrollados al abrigo de los MAC 89-93 y 94-99.

La Dirección General de Carreteras ha sido categórica al afirmar que, gracias a esta infraestructura, “los tiempos de viaje entre Madrid y los principales asentamientos andaluces se han acortado en hora y media, al mismo tiempo que se han reducido sustancialmente los índices de mortalidad y peligrosidad”<sup>37</sup>. De ser fidedignas estas estimaciones, podemos afirmar que este proyecto de alta capacidad ha sido vital para la mejora de las comunicaciones andaluzas.

---

<sup>37</sup> MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE. DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS: *Plan General de Carreteras. Balance*, Madrid, 1994, pág. 140.

Ciertamente, las mejoras de sección y trazado y la eliminación de travesías han podido repercutir favorablemente en la accidentalidad general del itinerario.

El tercer itinerario de gran capacidad al que nos debemos referir, la **Autovía del Mediterráneo** (en su sector sur)<sup>38</sup>, ha sido también objeto de la acción estructural de la UE. Siguiendo el eje que forma la N-340, con un trazado netamente costero, conecta la ciudad de Cádiz con el límite de la provincia de Murcia, y cumple con la rotunda misión de catalizar los flujos costeros intrarregionales y de unir Andalucía con Levante. Este proyecto, evidentemente, asume un papel fundamental para la articulación de la región por su franja costera, que se hallaba inconexa y afectada de graves problemas de falta de capacidad y congestión con anterioridad a las acciones emprendidas bajo la administración de los diversos documentos de planificación y con el soporte de la ayuda estructural comunitaria.

Las obras realizadas en este eje han permitido que el tiempo medio de recorrido entre las principales ciudades litorales andaluzas y Levante haya experimentado una reducción superior a la hora y media, lo que representa un ahorro del 20 por 100 respecto del tiempo empleado en 1984<sup>39</sup>. Para actividades como la agricultura intensiva de las costas granadina y almeriense, el ahorro en tiempos significa una mejora de su posición respecto a los mercados europeos hacia los que dirige sus producciones extratempranas y para los que tanta relevancia cobra el tiempo de viaje. Por otra parte, la mejora de las conexiones entre la costa andaluza y el resto de Europa significa un acercamiento de las zonas turísticas del litoral a su mercado emisor por excelencia.

---

<sup>38</sup> Es el sector sur de la Autovía del Mediterráneo el que involucra directamente a Andalucía, y en él nos corresponde centrarnos. El sector norte de este corredor, configurado por las infraestructuras de transporte adyacentes a la costa mediterránea entre la frontera francesa y el límite de la región andaluza, articula los tráficos de personas y mercancías entre las CC.AA. de Cataluña, Valencia y Murcia. Igualmente, enlaza zonas de Andalucía, Castilla La Mancha y Aragón con el resto de la UE. A lo largo de su recorrido, mediante el que canaliza ingentes flujos turísticos, atiende a una zona densamente poblada, dotada de importantes centros industriales y grandes aglomeraciones urbanas. Conecta con los radiales Madrid-Aragón-Cataluña y Madrid-Levante, y con los corredores transversales del Ebro y de Andalucía -tanto por la costa como por el interior-.

<sup>39</sup> Fuente: Dirección General de Carreteras.

En concreto, esta reducción en los tiempos de recorrido ha sido posible gracias a la corrección de las insuficiencias de la sección o del trazado que afectaba al 25 por 100 del itinerario entre Cádiz y Murcia, que provocaba -según el diagnóstico efectuado por el PGC de 1984- un funcionamiento en régimen de congestión o con muy bajo nivel de servicio. Los tramos más problemáticos se hallaban en el conjunto de la Costa del Sol y en el poniente almeriense, y asimismo habría que destacar los tramos entre Tarifa y Algeciras, entre Nerja y Almuñécar y el tramo entre Almería y el límite de la provincia de Murcia, así como los entornos urbano/metropolitanos de las bahías de Cádiz, Algeciras, Málaga y Almería.

Las actuaciones contempladas en el PGC 84-91, el PDR 94-99 y el PDI, han contribuido a dar salida a los problemas de capacidad originados por el intenso incremento de los tráfico que ha venido afectando a este itinerario, medido en términos de intensidad media diaria (IMD). Así, solamente entre 1983 y 1991 el aumento total de la IMD media sobre la N-340 superó el 60 por 100, según la Dirección General de Carreteras. Dado que los principales problemas de congestión se situaban en la Costa del Sol, con la importante concentración turística que entraña y lo que significa el área de influencia de Málaga, se proyectó la construcción de una autopista de peaje que incorporara las variantes de Estepona, Marbella y Benalmádena, uniéndolas con un nuevo trazado interior. Por otra parte, con vistas a superar los graves problemas de congestión que persistían en otros sectores de este eje, el PDR recogía entre sus actuaciones la transformación en autovía del tramo entre Málaga y Motril, mientras que el PDI y la primera fase del programa de autovías del II PGC programaron asimismo la construcción de una autovía en el tramo Motril-Adra.

La conexión de los diferentes tramos de autovía entre sí: la Autovía de la Costa del Sol entre la Bahía de Algeciras y Málaga -que constituye el tramo de mayor intensidad de tráfico de todo el itinerario entre Cádiz y Murcia-, las autovías Málaga-

Motril, Motril-Adra y, por último, Adra-Puerto Lumbreras, autovía esta última que se separa de la N-340 a partir de Almería y hasta Vera, y que vuelve a recuperar su trazado desde Vera hasta Puerto Lumbreras<sup>40</sup>, configuran un auténtico corredor de alta capacidad que enlaza la región andaluza con el sector norte de la Autovía del Mediterráneo. De esta forma, Andalucía queda conectada con el exterior por la franja litoral.

A finales de 1999, si bien aún no se encontraba el proyecto ni mucho menos concluido, más de dos tercios del trazado sobre la N-340 ya se había transformado en autovía, de manera que la infraestructura resultante estaba más capacitada para albergar el crecimiento de los tráficos, absorber problemas derivados de la congestión y mejorar las condiciones de accesibilidad de la región que en la situación existente al comienzo del período. A la Política Estructural de la UE, y concretamente al FEDER y, en menor medida, al Fondo de Cohesión, cabe imputar parte del avance producido en este itinerario.

Según el diagnóstico efectuado por el PDIA, entre las actuaciones llevadas a cabo en las carreteras destaca el importante desarrollo del sistema de autopistas y autovías de la propia Comunidad Autónoma y del Estado, lo que está permitiendo superar las deficiencias principales en cuanto a accesibilidad y conexión interna. Los desarrollos de la Red Principal de la Junta de Andalucía y de la Red de Interés General del Estado han sido los grandes promotores de la canalización de los flujos económicos desde las principales áreas de producción hacia las de consumo, así como de la organización arterial de las mismas, sobre todo en las aglomeraciones urbanas, el Valle del Guadalquivir y la mayor parte del litoral mediterráneo. En las áreas de montaña, sin embargo, el desarrollo del sistema viario ha sido menor. Se trata de unas

---

<sup>40</sup> De esta forma se solventan los problemas de trazado y travesías de la N-340, así como los impactos sobre los entornos naturales (Desierto de Tabernas, Karst en Yesos de Sorbas y Sierra de Alhambra).



áreas en las que la oferta de carreteras ha de ajustarse a las características de baja demanda, dispersión del poblamiento en pequeños núcleos y proceso de concentración de la actividad económica en los centros urbanos comarcales, teniendo también en cuenta que los proyectos planificados en este contexto han de respetar los requisitos de compatibilidad con los espacios naturales protegidos. En las áreas agrícolas interiores, tanto la movilidad interna como el acceso a los sistemas generales de infraestructuras y equipamientos han experimentado una notable mejoría gracias a los acondicionamientos de la red principal, destacando las actuaciones en algunos ejes, entre los que mencionamos los siguientes: Sevilla-Granada, Valle del Guadalquivir, Sevilla-Ronda-Costa del Sol, Jaén-Córdoba, Estepa-Iznalloz, Guadix-La Carolina, Guadix-Almería, Valle del Almanzora y Bajo Guadalquivir.

Destacando lo esencial de lo expuesto, las inversiones realizadas en los años considerados con el respaldo financiero de la UE se han traducido en una mejora de los índices de accesibilidad relativa, a tenor de la reducción del tiempo de viaje entre las provincias orientales y occidentales, así como entre el interior y el litoral de la región. Ello ha sido posible gracias al desarrollo de múltiples proyectos -en los que han concurrido esas ayudas-, contemplados en los diversos documentos de planificación de las redes viarias regionales, y principalmente a la extensión de la red de gran capacidad. Todo lo cual ha revertido en un impulso a la imbricación de las carreteras andaluzas en el entramado de las RTE-T. No obstante, sigue existiendo una baja accesibilidad en determinadas zonas, especialmente las montañosas, como Grazalema, Ronda, Cazorla y Segura, Alpujarras o Sierra Morena.

Si bien el desarrollo y acondicionamiento de la red varia andaluza ha sido muy importante, la previsión de crecimiento del tráfico durante el período 1997-2007, estimado entre un 25 y un 40 por 100, exige el mantenimiento del esfuerzo inversor en carreteras, de cara a evitar el agotamiento de la capacidad de las mismas, a no frenar el desarrollo de la actividad económica y a hacer posible la adaptación del

sistema viario a las nuevas condiciones de seguridad y calidad exigibles. Ante este pronóstico, el soporte de las ayudas estructurales comunitarias para el desarrollo de las carreteras regionales puede configurarse como imprescindible de cara al futuro.

### **VI.4.3. Actuaciones en la red ferroviaria**

Durante los casi tres lustros que abarca el período de aplicación en Andalucía de la Política Estructural de la UE hasta el año 1999, el sistema ferroviario regional ha ido transfigurándose a través del proceso de modernización acometido sobre el mismo, de la mano de las medidas planificadas en el *Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía* y el *Plan de Transporte Ferroviario*, de ámbito estatal. Nuevamente, con la asistencia financiera de los instrumentos para ayudas estructurales de la UE.

En el caso de las infraestructuras ferroviarias, han sido los préstamos concedidos por el BEI y las subvenciones del FEDER los que han jugado un interesante papel en este cometido (como se vio en los capítulos III y IV), contrariamente al Fondo de Cohesión, al que se debe la menor participación en proyectos de esta naturaleza en la región andaluza durante esos años.

El grueso de las financiaciones del BEI se destinó a la obra estelar de entre las acometidas en la red ferroviaria regional: la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla, enmarcada en el corredor de alta velocidad Sevilla-Barcelona-Frontera Francesa. Este proyecto vino a alterar sustancialmente la funcionalidad del sistema ferroviario andaluz, hasta ese momento de carácter estrictamente convencional. La aportación del Banco a dicho proyecto (777,5 millones de euros) supuso el 92 por 100 del importe total concedido a su cargo para actuaciones con incidencia en Andalucía, quedando el resto para otras actuaciones de mejora de la red ferroviaria principal entre Madrid y Andalucía, y asimismo de la red regional. Por su parte, la contribución del FEDER en esta línea se ciñó a determinadas operaciones de

instalación, señalización y medidas correctoras de impacto ambiental.

El significado del AVE para Andalucía es de una extraordinaria importancia, ya que ha permitido su conexión con la que será en su momento una de las principales redes para las comunicaciones europeas. Para una parte del territorio andaluz implica la dotación de un medio de transporte de gran calidad, que altera sustancialmente las pautas de movilidad, reflejando la competencia de un nuevo modelo de servicios<sup>41</sup>. Para la red andaluza supone como mayor novedad la ruptura de la dependencia del paso de Despeñaperros, que se ha venido configurando en el cuello de botella del ferrocarril andaluz -al carecer de desdoblamiento de vía-, y en la única salida posible del tráfico ferroviario regional, debido al abandono de otras líneas. De forma que en la actualidad, Brazatortas se ha convertido en la alternativa a Despeñaperros, por el centro de Sierra Morena.

La introducción y potenciación de la alta velocidad hay que interpretarlas como un medio para avanzar en la modernización regional, lo que a su vez es de esperar que redunde en una mayor proyección de Andalucía hacia la integración con otros espacios económicos. No obstante, esta afirmación hay que adscribirla en un contexto de cautela, pues, de acuerdo con OCAÑA, resultan “muy discutibles los efectos difusores de esta infraestructura sobre el conjunto de la región”, en referencia al enlace de alta velocidad Madrid-Sevilla<sup>42</sup>. En términos más contundentes se expresa MÁRQUEZ, al señalar que dicha línea está vulnerando el tan anunciado objetivo de un desarrollo territorial armónico y equilibrado, pues considera que la alta

---

<sup>41</sup> OCAÑA considera que el AVE ha alterado el panorama de Andalucía en la red española, y observa una clara dualidad respecto al ferrocarril andaluz, que expresa en estos términos: “los problemas de la red en esencia no se han removido y, sin embargo, si hay una obra emblemática en la renovación de los transportes andaluces es precisamente un ferrocarril.” Véase: OCAÑA, Carmen, *op. cit.*, pág. 257.

<sup>42</sup> OCAÑA OCAÑA, Carmen, “Ordenación del territorio e infraestructuras”, en: MARTÍN RODRÍGUEZ (Dir.), *op. cit.*, pág. 183.

velocidad fortalece el papel de Sevilla como nodo distribuidor de tráfico a nivel regional en el contexto de las RTE-T, en perjuicio de la conexión interna y de la igualdad en términos de accesibilidad entre Andalucía Oriental y Andalucía Occidental<sup>43</sup>.

Quizás por esa razón, El PDIA establece un conjunto de actuaciones de mejora y acondicionamiento de los accesos a la alta velocidad desde la red convencional, con objeto de hacer posible una estrategia que el propio Plan concreta de la siguiente forma (pág. 120): “Para que las ventajas de accesibilidad que proporciona la Red de Alta Velocidad se difundan al resto del territorio andaluz, es necesario desarrollar su complementariedad con el resto de la red, a través de la modernización de las líneas y el incremento de sus velocidades características. De esta forma se obtendrán sensibles reducciones en los tiempos de recorrido desde toda la red regional hacia el resto de España, a través de las líneas de alta velocidad Sevilla-Madrid y Málaga-Madrid”<sup>44</sup>. Por lo tanto, el propio PDIA admite entre líneas

---

<sup>43</sup> MÁRQUEZ GUERRERO, C., *op. cit.*

Contrariamente, respecto a la futura línea de alta velocidad Córdoba-Málaga, la Junta de Andalucía admite que se trata de un proyecto de inversión que ofrece una acusada rentabilidad socioeconómica, y que puede revertir muy favorablemente sobre la economía andaluza. Véase: JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Obras Públicas y Transportes: *Análisis socioeconómico de la línea de alta velocidad Córdoba-Málaga*, 1998.

Sin descartar la hipótesis de que la Junta de Andalucía haya podido sobredimensionar las excelencias de esta infraestructura, lo que es seguro es que la línea Córdoba-Málaga de alta velocidad resulta vital para la conexión del litoral mediterráneo con el interior de España, a la vez que posee un gran importancia para la articulación regional, pues conecta varios nodos principales del sistema de transporte: Córdoba, Málaga y el área central de Andalucía en torno a Antequera. Según el PDIA, esta actuación va a redundar positivamente en la explotación del actual eje Madrid-Sevilla, y se debe entender como la base para la extensión de la alta velocidad al área metropolitana de Granada y a Jaén y su área de influencia.

<sup>44</sup> A tal efecto, las actuaciones contemplan la adecuación de determinados itinerarios a velocidades iguales o superiores a 200 Km/h, así como la instalación de travesías polivalentes que harán posible en el futuro el establecimiento del ancho de vía internacional; (continúa...)

que el proyecto de alta velocidad, por sí sólo, es incapaz de dotar a la región de una mayor accesibilidad, requiriéndose acciones complementarias. No obstante, al margen de la incertidumbre respecto a los efectos sinérgicos de esta infraestructura, que por otra parte resulta claramente competitiva frente al transporte aéreo y la carretera en distancias medias, no hay que desestimar el recorte en tiempos de recorrido que conlleva entre la capital andaluza y los principales centros económicos<sup>45</sup>.

Como ya ha sido apuntado, la UE también ha contribuido al desarrollo de la red ferroviaria de Andalucía mediante las aportaciones de su instrumento más emblemático, el FEDER. Lo fundamental de la participación hasta 1999 se integró en las programaciones de los dos MAC que cubrieron los períodos 1989-93 y 1994-99, aprobándose una ayuda para proyectos ferroviarios que implicaba más de la mitad del gasto público programado para el primero de los períodos, y casi las dos terceras partes en el segundo, datos que ponen de relieve lo muy significativo de la aportación del Fondo. Estas aportaciones han coadyuvado a la modernización de la red de ferrocarriles andaluces, mediante su participación en proyectos que han permitido que las redes electrificadas en Andalucía, a la altura de 1998, representasen el 53 por 100 respecto del total de la red regional, porcentaje muy próximo al correspondiente a la

---

<sup>44</sup>(...continuacion)

además, se contempla la utilización de material rodante con ejes de ancho variable e instalaciones intercambiadoras en los nodos de la red. Las líneas de enlace con la alta velocidad, son: Cádiz-Sevilla; Huelva-Sevilla; Linares/Jaén-Córdoba (una vez acondicionado este eje, debe servir para conectar la provincia de Jaén con la línea de alta velocidad en Córdoba) y Antequera-Granada-Almería.

<sup>45</sup> Como ilustra LÓPEZ PITA, al afirmar que la línea de AVE Madrid-Sevilla (unida a la línea Madrid-Barcelona-Frontera Francesa), “hará posible que, técnicamente, Sevilla quedase en el futuro a la misma distancia, en tiempos de viaje, que en la actualidad se encuentra Barcelona, ferroviariamente hablando, de ciudades como París, Bruselas, Frankfurt, Ginebra o Milán”. Véase: LÓPEZ PITA, Andrés: “La línea de alta velocidad Madrid-Sevilla en las relaciones de ámbito supranacional”, *Jornadas: La nueva situación ferroviaria y sus efectos regionales en Andalucía*, Junta de Andalucía y Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, 1990, pág. 163.

red nacional -el 56 por 100-, si bien los tendidos de vía doble en la región -el 13 por 100 del total- aún se situaban a considerable distancia del 28 por 100 que implicaba la red de doble vía nacional respecto al total<sup>46</sup>. Otro dato significativo viene dado por la reducción de los tiempos de recorrido entre las distintas capitales andaluzas y los dos grandes centros económicos que son Madrid y Barcelona, de lo que da cuenta el **cuadro VI.3**. Pero la notable disminución de los tiempos de viaje por ferrocarril entre 1974 y 1998, no ha sido suficiente para colocar a este modo en una situación competitiva en tiempos con respecto a la carretera, pues no hay más que echar un vistazo al cuadro para observar que en 1998 las ciudades andaluzas quedaban muy distanciadas de Madrid y Barcelona como consecuencia de las numerosas horas que duraban los trayectos, a excepción, claro está, de los casos de las ciudades beneficiadas por la alta velocidad (Córdoba y Sevilla).

Las acciones emprendidas hasta finales del decenio de los noventa han permitido modernizar (parcialmente) el sistema ferroviario andaluz. Es cierto que se han realizado importantes obras de modernización (electrificación, redes arteriales, etc.), que han hecho factible un cierto cambio positivo en el panorama ferroviario, de manera que el ferrocarril posee en la actualidad un conjunto de características que hacen posible la ampliación de su participación en el sistema de transportes regional, a pesar del predominio de la carretera. A este respecto hay que apuntar hacia los modernos ferrocarriles de cercanías, que resultan ciertamente útiles para el tráfico de pasajeros en las aglomeraciones urbanas densamente pobladas y en las que la capacidad de ampliación de las infraestructuras es reducida. Idéntica conclusión puede extraerse en cuanto al ferrocarril de alta velocidad. Sin embargo, a diferencia de las carreteras, que han transfigurado en buena medida su antigua caracterización, el conjunto de las actuaciones no ha provocado cambios profundos en la red

---

<sup>46</sup> Fuente: JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Obras Públicas y Transportes: *Territorio y obras públicas en Andalucía. Datos básicos 1999*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 2000.

ferroviaria. El elemento más destacable, sin lugar a dudas, ha sido la alta velocidad. Pero las infraestructuras de ferrocarriles en Andalucía siguen padeciendo los tradicionales defectos que venían caracterizándolas. Los tiempos de recorrido medios a que se sitúan por ferrocarril las capitales andaluzas reflejan claramente la estrecha capacidad de la red para articular internamente el territorio de la región; una red que se puede describir aún como ineficiente, puesto que no es capaz de conectar entre sí los grandes núcleos de población, ni proporcionarles una satisfactoria conexión con el exterior, con excepción, evidentemente, de los núcleos beneficiados por la línea de alta velocidad.

**CUADRO VI.3.**

**Distancia en tiempos desde las capitales andaluzas a Madrid y Barcelona por ferrocarril. (Horas y minutos).**

Provincias	MADRID		BARCELONA	
	1974	1998	1974	1998
<b>Almería</b>	14,55	6,44	20,1	15,35
<b>Cádiz</b>	9,42	4,50	22,05	13,55
<b>Córdoba</b>	4,49	2,04	17,40	10,50
<b>Granada</b>	7,30	6,00	22,20	12,30
<b>Huelva</b>	9,02	4,25	22,28	13,36
<b>Jaén</b>	4,45	4,30	19,02	9,10
<b>Málaga</b>	7,00	4,25	23,05	15,20
<b>Sevilla</b>	7,05	2,20	19,25	12,04

FUENTE: Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Los factores que influyen de forma más marcada en la parca competitividad de los servicios y, consecuentemente, en la incapacidad de la red para articular suficientemente el territorio, son el estado de conservación y las limitaciones técnicas

de determinados trazados, a lo que cabe agregar las deficientes dotaciones de sistemas de seguridad, que conducen a reducir las velocidades comerciales de numerosos trayectos<sup>47</sup>. Las debilidades de la red se agudizan en la parte oriental de la región, especialmente en la provincia de Almería, e incluso en el sector históricamente más beneficiado, el de Jaén, que ha asistido a un recorte de sus prestaciones desde la puesta en marcha del AVE. A esto hay que sumar la limitación que supone la ausencia de una línea litoral, que revierte de forma muy negativa en el caso del importante puerto de Algeciras, débilmente conectado por ferrocarril<sup>48</sup>. Pero a pesar de estas limitaciones no hay que desdeñar de ningún modo los avances registrados en la red ferroviaria andaluza, y cabría preguntarse en qué situación se hallaría esa red de no haber contado con la inyección financiera que han supuesto las ayudas estructurales comunitarias.

Parte de las mejoras operadas en el sistema de transporte andaluz durante el período considerado, ha contado con la financiación de los instrumentos comunitarios de ayuda estructural. Si bien vamos a dejar para el capítulo VII un análisis más amplio de la influencia de dichas ayudas en Andalucía -mediante su contribución a la mejora de las infraestructuras de transporte terrestre-, a continuación vamos a aproximarnos a los impactos globales de las acciones cofinanciadas con dichos instrumentos financieros en la región, así como al papel que están asumiendo en el desarrollo de las redes viarias y ferroviarias regionales, cuestiones que nos ayudarán a dilucidar la eficacia de esas medidas.

---

<sup>47</sup> Contrariamente a estas apreciaciones, El PDIA se muestra optimista con respecto a la red de ferrocarriles de Andalucía, cuando expresa: “Con todo, por su extensión, trazado, organización funcional y adecuación a la estructura de asentamientos de población y las actividades económicas, la red ferroviaria andaluza presenta condiciones favorables para su gestión unitaria en mayor medida que las redes de las otras regiones españolas, en las que el predominio de líneas radiales del sistema nacional es prácticamente absoluto” (pág. 118).

<sup>48</sup> Respecto a esta limitación, OCAÑA habla de “la escasa potenciación que hace el ferrocarril de la función portuaria que podría desempeñar el amplio frente litoral andaluz.” OCAÑA, C.: “La red de transportes terrestres y los desequilibrios...”, *op. cit.*, pág. 257.



## **VI.5. UNA APROXIMACIÓN A LA EFICACIA DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL DE LA UE EN ANDALUCÍA Y A SU PAPEL EN EL DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE TERRESTRE**

### **VI.5.1. Introducción**

Cuando se analiza la posición de las regiones españolas en el entramado regional comunitario, se pone de relieve que se encuentran por lo general bastante alejadas de muchas otras regiones de la UE que se caracterizan por poseer unos niveles mucho más elevados de producción y empleo. La convergencia experimentada por las CC.AA. no oculta su peor situación relativa en el marco europeo. Así lo manifiesta VILLAVERDE con nitidez cuando expresa: “(...) esta ubicación de las comunidades autónomas españolas nos ayuda a entender algo mejor que el problema de la convergencia es realmente profundo, no sólo, como es obvio, para regiones como Extremadura, Andalucía y Galicia, que se sitúan entre las menos avanzadas de toda la Unión Europea, sino, también, para regiones como Baleares, Madrid y Cataluña, con niveles de desarrollo próximos a la media comunitaria”<sup>49</sup>. Los esfuerzos realizados hasta ahora por las regiones españolas no han conseguido lograr unos grados de desarrollo superiores que les permitan equipararse a las consideradas más avanzadas, y aún se encuentran lejos de tal logro, lo que conduce al citado autor a admitir que el camino que queda por recorrer es arduo y que sólo se puede pensar en un recorte significativo de las diferencias con las zonas más desarrolladas en el largo plazo, y ello en el mejor de los casos.

Este hecho es especialmente significativo en el caso de Andalucía, como vimos en su momento, región “que tiene problemas de convergencia real que vienen

---

<sup>49</sup> VILLAVERDE CASTRO, José: “Las regiones españolas y la convergencia real con Europa: evolución y perspectivas”, *Cuadernos de Información Económica*, Nº 120-121, marzo-abril 1997, pág. 49.

de lejos”<sup>50</sup>. El esfuerzo a realizar en esta región por parte de las autoridades competentes -administraciones Autonómica, Central y Comunitaria- ha de ser, por tanto, más intenso que en el caso de otras regiones dotadas de un mayor equilibrio y de unos mejores niveles relativos de crecimiento y empleo. Por esta razón, sin lugar a dudas, insistimos en que la Política Estructural de la UE tiene una importante misión que cumplir en el caso de una región claramente menos desarrollada como es la andaluza.

Los recursos con cargo a los FF.EE., más los procedentes del Fondo de Cohesión y los préstamos otorgados por el BEI, tienen el objetivo de contribuir a incrementar los niveles de desarrollo de la economía andaluza y de corregir los desequilibrios existentes a escala intrarregional. Las financiaciones recibidas por la región, tanto en los períodos de programación ya concluidos como durante la etapa cubierta por la última reforma de los Fondos, deben **colaborar a superar la desventaja derivada de su menor grado de desarrollo relativo**, al tiempo que deben contribuir a situar a la región en una mejor posición de cara a afrontar en mejores condiciones los nuevos problemas y retos asociados a la reciente y última ampliación de la UE a nuevos Estados y nuevas regiones.

Como se ha apuntado repetidamente, desde la integración de España en el esquema integrado comunitario, Andalucía es destinataria de los fondos procedentes de los instrumentos financieros de ayuda estructural, en los términos que le otorga su calidad de región Objetivo nº1 de la PRC. El submarco regional del período de programación 1989-93 recogía ayudas para la región andaluza por importe de 1.047 millones de ecus (a precios de 1989). Para el período 1994-99, el submarco regional de Andalucía del MAC para las regiones españolas del citado objetivo programado

---

<sup>50</sup> VALLES FERRER, José: “La economía andaluza ante la unión económica y monetaria”, en: Vallés Ferrer, J. (Coord.), *Economía andaluza*, Algaida, Sevilla, 1997, pág. 775.

para ese espacio de tiempo, contempló ayudas del conjunto de los FF.EE. que ascendieron a 2.421,2 millones de euros (a precios de 1994), cifra que superó notablemente las ayudas contempladas en los restantes sub-marcos regionales. Le siguieron Galicia, con 1.224,89 millones de euros; Castilla y León, con 1.164,37 y la Comunidad Valenciana con 1.040 millones de euros, mientras que las demás regiones Objetivo nº1 españolas no alcanzaron el millar de meuros de ayudas. Estos datos vienen a corroborar que, en términos absolutos, Andalucía se ha situado a la cabeza de las regiones del mencionado Objetivo en cuanto a la recepción de ayudas con fines estructurales<sup>51</sup>.

La región andaluza se beneficia pues, “ampliamente”, de las transferencias comunitarias que incorpora la Política Estructural y de Cohesión de la UE, lo cual trata de compensar sus menores niveles de desarrollo relativo. Pero, ese conjunto de

---

<sup>51</sup> En el actual período de programación de la PRC, las doce regiones españolas del Objetivo nº1 de los FF.EE. cuentan con una estrategia de desarrollo con la firma, el 18 de octubre de 2000, de la Decisión por la que se aprobó el MCA para las citadas regiones. La financiación otorgada por los FF.EE. a dicho MAC ascendía 39.548 millones de euros (a precios corrientes), a los que había que sumar 1.721 millones adicionales para su reparto a fines de 2003 entre los programas que hubieran logrado los mejores resultados, y 6.570 millones procedentes del Fondo de Cohesión. Para su aplicación se dispusieron 23 programas operativos: 12 programas regionales para cada una de las regiones del Objetivo nº 1 y 11 de carácter plurirregional. Los cuatro FF.EE. Contribuyen a la dotación financiera del MAC con arreglo a la siguiente distribución: el FEDER, el 61,2 por 100 de la financiación total; el FSE, el 22,4 por 100; el FEOGA, el 12,6 por 100; y el IFOP en torno al 3,8 por 100.

Estas ayudas que van a recibir las citadas regiones hasta el año 2006 con cargo a los FF.EE., están llamadas a contribuir a limar las diferencias en sus respectivos niveles de desarrollo con respecto a las que no presentan la calificación de “menos desarrolladas”. La C.A. andaluza resulta, en cifras absolutas, la región más beneficiada por dichos fondos para el destacado período, con los 11.951,7 millones de euros que tiene asignados. Sin embargo, relacionando los recursos a percibir por cada región con su población, Andalucía se sitúa entre las últimas posiciones, concretamente en octavo lugar, resultando Extremadura la región más beneficiada. Igualmente, relacionando las financiaciones con la extensión geográfica de cada región, los recursos por kilómetro cuadrado resultan más abultados en Canarias, la Comunidad Valenciana, Galicia, Asturias, Murcia y, sobre todo, en Ceuta y Melilla, que en la región andaluza.

recursos financieros, ¿ha contribuido a sacar a Andalucía de su estancamiento económico y social o, por el contrario, no se observa tal consecuencia?. Por consiguiente, la cuestión que debemos tratar inevitablemente a continuación es la de la eficacia de estas medidas, es decir, si los recursos destinados son capaces de lograr los objetivos establecidos, ciñéndonos al caso particular de la región andaluza (recuérdese que en el capítulo II se trató este mismo asunto, pero a un nivel general).

Con objeto de indagar y llegar a unas conclusiones respecto a la cuestión señalada, seguidamente se repasan los resultados de una serie de estudios que han tratado esta cuestión, para posteriormente reducir el examen de la eficacia de la Política Estructural en Andalucía al caso de sus intervenciones en las redes de transporte terrestre regionales.

#### **VI.5.2. El debate sobre la eficacia de la Política Estructural de la UE en Andalucía**

Un estudio sobre el MAC de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el período de programación 1989-93, revela unas conclusiones que nos ayudan a conocer los efectos ejercidos por la Política Estructural de la UE en esta región. Para empezar, sus autores<sup>52</sup> concluyen que los objetivos del mismo han conseguido un alto grado de cumplimiento y declaran que se ha registrado un incremento de la dotación de infraestructuras, tanto de apoyo directo como indirecto a las actividades productivas, lo cual equivaldría a decir que, en principio, han mejorado tanto la capacidad productiva como la competitividad regionales. Ahora bien, advierten que aunque el MAC Andalucía 1989-93 haya contribuido al objetivo de cohesión económica y social, sin embargo no se ha alcanzado el máximo de eficiencia en la búsqueda de dicho logro. De esta manera, “se echa en falta un diseño de las

---

<sup>52</sup> GONZÁLEZ MORENO, Miguel y GARCÍA VELASCO, Marcos: “Balance de las actividades del MAC 1989-1993 sobre la economía andaluza”, comunicación presentada en la XXI Reunión de Estudios Regionales organizada por la AEER, Vigo, 1995.

actuaciones que preste mayor atención a las actividades directamente productivas, y la realización de profundos estudios de carácter sectorial, así como de los principales cuellos de botella, no sólo en infraestructuras, sino esencialmente en capital humano y tecnológico; el establecimiento de claros indicadores de seguimiento, así como de análisis del tipo coste-beneficio para mejorar el rendimiento de las actuaciones públicas”<sup>53</sup>. En resumen, los fondos no se han distribuido de la forma más eficiente.

Esta cuestión también ha sido abordada por CORONADO<sup>54</sup> en un estudio destinado a evaluar las actuaciones del FEDER en Andalucía. El análisis ha sido realizado por el autor evitando incurrir en un planteamiento simplista puesto que, como es sobradamente sabido, el Fondo se adscribe en el marco del conjunto de los FF.EE. y opera en paralelo con otros instrumentos supranacionales (como el BEI), así como cofinanciando actuaciones con las contribuciones financieras de los Estados miembros, con objeto de alcanzar lo que se denomina “efectos sinérgicos”. En definitiva, el autor otorga una atención especial al FEDER considerando que su peso financiero y el interés que le concede el Tratado constituyen un buen tándem que justifica el estudio individualizado del papel de este instrumento en la economía andaluza, sin implicar ello una contradicción con la esencia de “globalidad” que caracteriza a la Política Estructural de la UE. No obstante considera que, como consecuencia de los muy diversos factores que influyen sobre las variables-objetivo de la política regional -y del FEDER-, resulta extraordinariamente fácil atribuir al instrumento unos resultados provocados por circunstancias ajenas al mismo, lo cual constituye un claro error. Esta restricción ha contribuido a que el análisis realizado por el autor posea la característica de combinar aspectos cualitativos y cuantitativos,

---

<sup>53</sup> GONZÁLEZ MORENO, M. y GARCÍA VELASCO, M., *op. cit.*, pág. 9.

<sup>54</sup> CORONADO GUERRERO, Daniel: *La política regional de la Unión Europea. Una evaluación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en Andalucía*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 1997.

en lugar de basarse en un enfoque estrictamente cuantitativo<sup>55</sup>.

El desarrollo de la fase cuantitativa exige una agrupación de los múltiples objetivos intermedios en otros genéricos, más fácilmente cuantificables: la reducción de las desigualdades en renta y bienestar (que el autor equipara al objetivo de cohesión económica y social) y la disminución del desempleo, objetivos éstos que constituyen las grandes metas hacia las que se orientan la mayoría de las medidas regionales. Tras cuantificar los mismos -acercamiento de las rentas per cápita y reducción de las tasas de desempleo-, se analiza la capacidad de contribución del FEDER a cada uno de ellos. En definitiva, el aspecto cuantitativo del procedimiento metodológico de evaluación utilizado por CORONADO tiene por objeto determinar, de una parte, la capacidad del Fondo para lograr su objetivo -esto es, su eficiencia- mediante la identificación de los criterios de asignación de recursos, su impacto directo en las zonas de destino y su grado de concentración territorial<sup>56</sup> y, de otra, la eficacia del instrumento, mediante la aplicación de un modelo econométrico.

El esquema presentado ha sido aplicado al caso particular de la evaluación del FEDER en la región andaluza durante el período 1989-1993, coincidente con la etapa

---

<sup>55</sup> La fase cualitativa permite al autor analizar la realidad territorial, las estrategias en las que se enmarca el instrumento y su congruencia con la realidad territorial de la zona en la que se implementa. La técnica instrumental utilizada consiste en una regionalización previa mediante un análisis multivariante que agrupa las unidades territoriales con características socioeconómicas análogas, para ser comparadas posteriormente con las zonas realmente seleccionadas para la aplicación de las medidas.

<sup>56</sup> Las técnicas utilizadas por CORONADO para el análisis de estos factores se apoyan en indicadores simples, curvas de concentración y modelos causales. El autor advierte del inevitable nivel de simplificación que conlleva el establecimiento de toda hipótesis, aduciendo que el proceso real es más complejo, y por lo tanto el grado de contribución del FEDER al objetivo de cohesión estará condicionado, además de por los tres elementos señalados, por otros más subjetivos, difícilmente cuantificables, como la capacidad de los decisores políticos en la administración de los fondos o las especiales características de las diversas zonas para responder a las medidas implementadas. Por esta razón, parte del supuesto de que los recursos son gestionados con eficacia y que las zonas de destino los asimilan plenamente.

de programación resultante de la reforma de los FF.EE. realizada en el año 1988. Las unidades territoriales de análisis escogidas por el autor han sido las comarcas, debido a la necesidad de obtener un suficiente nivel de desagregación, coherente, al mismo tiempo, con el procedimiento interno de planificación. Las principales conclusiones del análisis realizado por CORONADO se resumen a continuación:

\* La estrategia seguida para reducir los desequilibrios regionales (plasmada en el Plan de Desarrollo Regional de España y en el MAC de las regiones del Objetivo nº1), puede conllevar consecuencias intrarregionales desfavorables en las regiones menos desarrolladas, entre las que se ubica Andalucía. La cuestión estriba en que dicha estrategia se decanta especialmente por la promoción de las zonas potencialmente más dinámicas dentro de las regiones más atrasadas, esperando que los efectos difusores repercutan positivamente a los territorios más deprimidos.

\* El estudio de la estrategia intrarregional materializada en diversos programas operativos territoriales y de su congruencia con las particularidades de las zonas en las que se implementan, permite al autor deducir que la elección de municipios y comarcas para la ejecución de las medidas, generalmente, no responde a características comunes; de hecho, se mezclan zonas de costa (prósperas y dinámicas) con zonas de montaña (periféricas y despobladas).

\* La concesión de proyectos a nivel intrarregional se basa en un principio de eficiencia, de manera que las comarcas seleccionadas para la aplicación de las medidas son aquellas que están dotadas de las características económicas y de localización más favorables. Tal circunstancia contrasta con la equidad que domina la distribución regional de los recursos (destinados en su mayor parte a las regiones Objetivo nº1)<sup>57</sup>, demostrada mediante la estimación de un modelo lineal.

\* La posición de las curvas de concentración comarcal de los recursos del FEDER en la región andaluza -distinguiendo, por una parte, los proyectos individuales y, por otra, el total de transferencias (proyectos y programas)-, pone de relieve el acusado carácter antirredistributivo en la asignación

---

<sup>57</sup> Dicha equidad la apreciábamos en el estudio destinado al FEDER (capítulo IV).

intrarregional de los recursos<sup>58</sup>. La asimetría resulta algo inferior agregando proyectos y programas, lo que pone de manifiesto el efecto compensador que desempeñan de los programas operativos. A nivel regional sucede lo contrario: la mayor parte de las ayudas se asignan a las regiones con menor renta *per cápita*.

\* A escala intrarregional, frente a los proyectos individuales, es perceptible la eficacia de los programas operativos sobre la reducción del desempleo, variable ésta que constituye uno de los principales objetivos de la PRC<sup>59</sup>.

En resumen, tras contrastar las correspondientes hipótesis en su trabajo de evaluación del FEDER, el autor extrae importantes conclusiones respecto a las consecuencias sobre dos objetivos fundamentales contemplados en los instrumentos de planificación: la cohesión económica -entendida como la reducción de los desequilibrios territoriales-, y el mercado de trabajo -tomando como indicador el desempleo-: “Por un lado, del análisis cualitativo de la estrategia implementada, de la identificación de los criterios de asignación de recursos y de su grado de concentración, se evidencia que la búsqueda de eficiencia intrarregional en Andalucía contrasta con la equidad presente en ámbitos superiores (regiones españolas), lo cual inducirá a un aumento de las disparidades intrarregionales en sentido contrario a la convergencia regional. Por otro lado, el FEDER se muestra capaz de reducir el desempleo cuando su financiación se materializa en forma de programas operativos territoriales, lo cual demuestra que un conjunto de medidas plurianuales sobre un espacio concreto, además de ser estratégicamente más coherente que la dispersión que presentan los proyectos individuales, es más eficaz para alcanzar esta meta

---

<sup>58</sup> De hecho, en el caso de los proyectos, tan sólo el 18 por 100 de las ayudas están asignadas al 80 por 100 del territorio con menor renta *per cápita*, mientras que el 65 por 100 de las financiaciones están orientadas hacia el 10 por 100 del territorio con mayor renta.

<sup>59</sup> Ello lo pone el autor de manifiesto mediante la aplicación de un modelo lineal con inclusión explícita de los instrumentos.



general”<sup>60</sup>.

Junto a estas conclusiones nos referiremos asimismo a las obtenidas en otro trabajo, concerniente a la fase de programación 1989-1993 y basado en el análisis input-output, en el cual, sus autores -a pesar de las limitaciones que apuntan en cuanto a datos y las derivadas del propio análisis I-O-, llegan a realizar la siguiente afirmación: “no cabe la menor duda sobre la importancia cuantitativa y el peso real que tienen los fondos europeos sobre la economía andaluza y sobre algunas de sus macromagnitudes más significativas (...) gracias a ellos ha sido posible mejorar, fundamentalmente, la infraestructura de comunicaciones, a pesar de sus manifiestas deficiencias”<sup>61</sup>, conclusión que está en la línea de la obtenida anteriormente por GONZÁLEZ M. y GARCÍA V.

Por lo que respecta a la etapa de programación 1994-99, el trabajo de evaluación ex post del MAC de Andalucía correspondiente al citado período realizado por MORILLAS *et. al.*<sup>62</sup>, corrobora su hipótesis acerca de los efectos fuga hacia otras regiones como consecuencia de la acción de los FF.EE. en la región andaluza, de manera que “la discriminación positiva que se persigue con los fondos queda mermada por los efectos indirectos (cross-border leakages) que se producen en las zonas más desarrolladas del país”<sup>63</sup>. Aún así, reconocen que los fondos

---

<sup>60</sup> CORONADO GUERRERO, D., *op. cit.*, pág. 340.

<sup>61</sup> MORILLAS, Antonio; MONICHE, Laura; CASTRO, J. Marcos: “Evaluación de los efectos de los Fondos Estructurales en la economía andaluza”, *Revista de Estudios Regionales*, mayo-agosto 1999, págs. 241-242.

<sup>62</sup> MORILLAS, Antonio; MONICHE, Laura; CASTRO, J. Marcos: “El Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999 en Andalucía. Evaluación y efectos ultra frontera”, XXIX Reunión de Estudios Regionales (AEER).

<sup>63</sup> Es más, los autores afirman que dicho fenómeno, unido a las ayudas comunitarias recibidos desde otras fuentes por esas regiones desarrolladas, pueden estar anulando los (continúa...)

Europeos han hecho posible la mejora de las infraestructuras de transporte andaluzas, aunque con ciertas deficiencias en sus prioridades y en su ejecución.

\*\*\*\*\*

Entre las conclusiones de carácter genérico de los diversos trabajos expuestos, como hemos podido comprobar, surge el efecto que las ayudas estructurales de la UE ejercen sobre la dotación de infraestructuras de Andalucía, y nos sitúan en la línea de partida para abordar un análisis más concreto: la influencia de las acciones estructurales comunitarias en la región andaluza, pero no abarcando el conjunto de sus medidas, sino sólo aquéllas que van destinadas a contribuir al desarrollo de su red de transporte terrestre. Esta cuestión constituye el eje del capítulo VII. Y como paso previo a la tarea comentada, vamos a insistir en los avances registrados en las infraestructuras de transporte terrestre andaluzas, comparando la situación a finales de los noventa con la existente en el momento de la integración de España en la Comunidad Europea del momento. Parte de las actuaciones desarrolladas ha sido posible gracias a la comparecencia de las ayudas estructurales comunitarias, por lo que sin lugar a dudas han tenido una gran responsabilidad en la situación resultante.

### **VI.5.3. Una aproximación al papel de la Política Estructural de la UE en el desarrollo de las redes de transporte terrestre de Andalucía**

Para empezar, y a riesgo de generalizar, vamos a atribuir a BENABENT y REQUEJO la que consideramos debe constituir la síntesis del conjunto de los efectos de las inversiones en infraestructuras sobre la economía andaluza: “El efecto de la inversión en infraestructuras sobre el desarrollo económico regional puede, en términos globales, valorarse de forma positiva. No cabe duda de que las mejoras

---

<sup>63</sup>(...continuación)  
efectos reales sobre la convergencia derivados de las políticas de cohesión aplicadas en Andalucía.

experimentadas en la red de carreteras han favorecido las condiciones de competitividad de nuestros sectores exportadores (agricultura, agroindustria y turismo) gracias a la reducción de tiempos y costes de operación, pero resulta complejo determinar qué parte del crecimiento es directamente relacionable con este factor y qué parte es imputable a otros factores. Por ello, puede decirse que su contribución ha sido positiva y significativa aunque no pueda ser ofrecida la medida exacta de esta contribución”<sup>64</sup>. En cualquier caso, los citados autores están de acuerdo en admitir que la importancia de la infraestructura en el desarrollo de Andalucía dimana básicamente de su función como factor de producción, de manera que una mejora en la dotación deriva en una mayor eficiencia en la utilización de los restantes factores y favorece la realización de actividades que, de otra forma, se verían dificultadas o impedidas.

Partiendo de esta idea, vamos a examinar cómo ha podido participar la Política Estructural de la UE en esos efectos *positivos y significativos* de la inversión en infraestructuras en Andalucía, dado que en esa inversión se han materializado las ayudas comunitarias para proyectos de transporte terrestre.

Ya se vio en el apartado VI.4 cómo ha evolucionado la dotación de carreteras y redes ferroviarias de la región -cuantitativa y cualitativamente-, de la mano de la acción estructural comunitaria. En el presente apartado se va a insistir de nuevo en lo mismo, sintetizando las ideas ya vistas y ofreciendo un marco más concreto que nos aproxime al papel que ha jugado la Política Estructural en la configuración de las redes de transporte andaluzas.

A finales del decenio de los noventa la estructura de la red andaluza de

---

<sup>64</sup> BENABENT. F. DE CÓRDOBA, Manuel y REQUEJO LIBERAL, Juan: “La obra pública. Una política de desarrollo de los factores productivos de Andalucía”, *Boletín Económico de Andalucía*, nº 25, 1999, pág. 306.

infraestructuras de transporte terrestre mostraba una serie de deficiencias que la mantenían alejada de lo habitual en las regiones más desarrolladas de la UE, caracterizadas por poseer unos equipamientos de carreteras y ferrocarriles más completos y modernos. Sin embargo, comparando la situación en dicho momento con la existente en el año 1987 -en los comienzos de la pertenencia de la región al esquema integrado comunitario-, se advierten evidentes mejoras en el sistema de transporte regional, a cuya consecución han contribuido los flujos de solidaridad financiera procedentes de la Política Estructural y de Cohesión.

El PDR 2000-2006 ha sido muy optimista al valorar los avances registrados. Así, expresa que el sistema de transporte andaluz “ha evolucionado de manera substancial”<sup>65</sup>. Lo que sí es cierto es que ha tenido lugar una progresión que ha culminado con la extensión de la longitud de las redes, y se han realizado obras de importancia vital para la mejora de la accesibilidad, como ya se ha visto.

El **cuadro VI.4** es muy significativo de la progresión registrada en el sistema viario regional, pues en 1998 el stock de capital público en forma de infraestructuras de carreteras había multiplicado por 2,6 al existente una década antes, y en cuanto a las líneas ferroviarias hay que hablar de casi una duplicación. Sobra decir que en los importes contemplados en el cuadro se encuentran materializadas las ayudas procedentes del FEDER y del Fondo de Cohesión, así como los préstamos del BEI, que fueron detallados en los capítulos correspondientes. Pero si indicativa resulta la comparación en términos monetarios, no lo es menos en términos físicos. Si atendemos a los kilómetros de las principales carreteras existentes en los años 1987 y 1999, lo que se refleja en el **cuadro VI.5**, podemos tener buena idea de la evolución experimentada.

---

<sup>65</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA, *Plan de Desarrollo Regional 2000-2006. Regiones incluidas en el Objetivo nº1 de los Fondos Estructurales Europeos*, Vol. I, pág. 461.

**CUADRO VI.4.**  
**Stock de capital público (carreteras y ferrocarriles) neto de Andalucía. Miles de euros de 1990.**

	1987	1990	1993	1996	1998
CARRETERAS	2.953.559	4.490.478	6.344.118	7.305.971	7.774.133
FERROCARRILES	1.156.315	1.786.584	2.232.053	2.114.941	2.006.096

FUENTE: Fundación BBVA / IVIE.

**CUADRO VI.5.**  
**Red de carreteras principales de Andalucía. Kilómetros.**

	1987	1999
Autopistas, autovías y carreteras de doble calzada de la red del Estado	231	1.323
Resto de la red a cargo del Estado	2.420	1.945
Red a cargo de la Comunidad Autónoma	9.780	10.766
Red a cargo de las Diputaciones Provinciales	10.999	10.541

FUENTE: MOPU / Ministerio de Fomento.

Ciñéndonos a las principales redes de carreteras, que son las que aparecen desglosadas en el cuadro atendiendo a la Administración competente, los avances más significativos, como se advierte, se han dado en materia de autopistas, autovías y carreteras de doble calzada de la red del Estado, así como en la red a cargo de la Comunidad Autónoma. En los restantes conceptos (resto de la red a cargo del Estado y red a cargo de las Diputaciones Provinciales) el decremento experimentado en 1999 con respecto al año inicial puede obedecer a una transferencia de competencias en determinadas carreteras desde las Administraciones Central y Provincial hacia la Administración Autonómica, e incluso Local, y al hecho de que ciertos tramos de las citadas carreteras se han convertido en autovías.

Es muy significativo el progreso experimentado en cuestión de vías de gran capacidad (autopistas y autovías) y carreteras de doble calzada, pasando el número de kilómetros de las mismas de 231 en el año 1987 a 1.323 en 1999. Esos 1.092 kilómetros adicionales dependientes de la Administración Central (que incluyen las actuaciones emprendidas en la Autovía del Mediterráneo y en los diversos ramales de penetración de la N-IV), hay que concebirlos como una experiencia de modernización del sistema viario regional, necesaria de cara a la mejora de su accesibilidad. Dicha mejora se ha traducido en una reducción en los tiempos de viaje entre las ocho capitales de provincia (**cuadro VI.6**), entre las provincias orientales y occidentales y entre el litoral y el interior, viéndose con ello favorecida la vertebración interna de la región. Si atendemos a las actuaciones cofinanciadas por UE, a la luz de lo expuesto tanto en los capítulos III a V y en el epígrafe VI.4 del presente, podemos hacernos una buena idea del papel que está asumiendo en las mejoras derivadas de la nueva configuración del sistema de carreteras de Andalucía.

Respecto al incremento en la longitud de la red dependiente de la Comunidad Autónoma, los casi 1.000 nuevos kilómetros incluyen 500 en concepto de autovías y 95 kilómetros de carreteras de doble calzada, cuando en 1987 no existía kilómetro alguno en concepto de autovía y se censaban 69 por el segundo concepto, según datos del Ministerio de Fomento. Sin duda alguna, dentro de la nueva red de autovías de la región, emerge la A-92 como el proyecto principal, y en el que la contribución del FEDER se ha situado en torno al 37 por 100 de su coste total, como ya apuntamos. Dicha carretera, en sus dos secciones: A-92 (Sevilla-Granada-Almería) y A-92 Norte (Guadix-Puerto Lumbreras), de 380 y 130 kms respectivamente, se configura como la gran arteria de la región<sup>66</sup>, aunque haya sido catalogada como “la carretera más

---

<sup>66</sup> La autovía A-92 se fue construyendo por tramos, en ciertos casos siguiendo el trazado original de la carretera nacional, y en otros mediante un trazado totalmente nuevo. Así, los tramos de autovía que discurren por la provincia de Sevilla, siguen prácticamente el trazado original; en la provincia de Málaga, los tramos poseen un nuevo trazado; en (continúa...)

peligrosa de Europa”<sup>67</sup>, cuestión ésta en la que se tendrá oportunidad de profundizar en el capítulo VII.

En suma, el resultado de las actuaciones ha permitido que solamente el 25 por 100 de la red básica de Andalucía posea un ancho de calzada inferior a 7 metros, cuando en 1984 ese porcentaje era del 47 por 100. Este dato es indicativo de la mejora operada en la calidad de las carreteras andaluzas, de la que también es responsable la acción estructural de la UE, en los términos descritos en el epígrafe VI.4.

Sin embargo, pese a los avances experimentados en la longitud y la calidad de la red de carreteras, hay que ser realistas en cuanto a las debilidades que presenta respecto a accesibilidad, que son notoriamente manifiestas en determinadas áreas, como las zonas serranas (Grazalema, Cazorla, Las Alpujarras y Sierra Morena) y ciertas zonas agrarias interiores (entre las que cabe mencionar los casos de Bajo Guadalquivir, Condado de Huelva, Hoya de Antequera y Subbética de Córdoba). Asimismo se advierten graves problemas de congestión en algunas zonas del litoral<sup>68</sup>, y en el acceso a determinadas aglomeraciones urbanas.

---

<sup>66</sup>(...continuacion)

Granada, coexisten tramos tanto de nuevo como de antiguo trazado. Desde que se puso en funcionamiento el tráfico se ha duplicado, y se calcula que actualmente la media ronda los 14.000 vehículos al día, según fuentes comunitarias.

<sup>67</sup>MOTOR 16: “La A-92. la carretera más peligrosa de Europa”, 2000, págs. 98-100. Véase también, a este respecto: THORSON, Leif, DOMÍNGUEZ GARCÍA, Juan Ramón, CAZORLA SÁNCHEZ, José Francisco y GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Blas, “La seguridad vial en la A-92”, *II Congreso Andaluz de Carreteras*, Tomo I, Asociación Española de la Carretera, Madrid, 2000, págs. 119 a 129.

<sup>68</sup> Como consecuencia de la afluencia masiva de turistas y de los tráfico pesados ligados al transporte de las nuevas producciones agrarias.

**CUADRO VI.6.**

**Tiempos medios de recorrido por carretera en vehículo privado entre las capitales de provincia andaluzas 1984-1997. (Horas y minutos).**

<b>1984</b>	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Almería	---	7,27	5,41	2,5	7,08	4,39	3,49	5,5
Cádiz	7,27	---	3,34	4,32	2,46	5,15	3,38	1,39
Córdoba	5,41	3,34	---	2,5	2,36	1,41	2,24	1,36
Granada	2,5	4,32	2,5	---	4,18	2,1	1,53	3,16
Huelva	7,08	2,46	2,36	4,18	---	4,04	3,59	1,07
Jaén	4,39	5,15	1,41	2,1	4,04	---	3,39	3,02
Málaga	3,49	3,38	2,24	1,53	3,59	3,39	---	2,57
Sevilla	5,5	1,39	1,36	3,16	1,07	3,02	2,57	---
<b>1997</b>	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Almería	---	5,23	3,47	2,03	5,5	2,39	3,04	4,4
Cádiz	5,23	---	2,38	3,32	2,17	3,54	2,59	1,12
Córdoba	3,47	2,38	---	2,18	2,36	1,21	2,16	1,19
Granada	2,03	3,32	2,18	---	3,59	1,1	1,37	2,5
Huelva	5,5	2,17	2,36	3,59	---	3,53	3,26	1,06
Jaén	2,39	3,54	1,21	1,1	3,53	---	2,3	2,46
Málaga	3,04	2,59	2,16	1,37	3,26	2,3	---	2,17
Sevilla	4,4	1,12	1,19	2,5	1,06	2,46	2,17	---

FUENTE: JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Obras Públicas y transportes, *Territorio y obras públicas en Andalucía. Datos básicos 1999.*

A pesar de los progresos realizados en cuanto al sistema de carreteras de Andalucía, las acciones en materia de redes viarias, a la luz de las valoraciones efectuadas, deben proseguir de cara a subsanar esas debilidades en Andalucía. Ello pasa por dar cumplimiento a las planificaciones propuestas en el ámbito de las carreteras, que están llamadas a sustentarse en parte sobre los instrumentos



comunitarios de ayuda estructural.

En cuanto a la red ferroviaria, si bien es cierto que casi se ha duplicado este componente del capital público en términos reales entre 1987 y 1999, las actuaciones han estado menos diversificadas que en el caso de las carreteras. No en vano, el PDR 2000-06 considera que los avances experimentados son insuficientes de cara a la integración económica de la región, justificando la escasa capacidad para articular suficientemente el territorio que ofrece la red ferroviaria andaluza por el precario estado de conservación de algunas líneas, las limitaciones técnicas de determinados trazados y las insuficientes dotaciones en cuanto a sistemas de seguridad.

Vistas así las cosas, las acciones celebradas con el soporte financiero de la UE, aunque han contribuido a incrementar el stock real de líneas de ferrocarril, no han sido ni mucho menos suficientes para promocionar la articulación territorial a través de este modo. La obsolescencia y la falta de estructura coherente de la red que primaba a principios de los ochenta, continúan siendo sus notas características en la actualidad, si bien hay que destacar diversas experiencias de modernización que encuentran en la alta velocidad su máximo exponente. En efecto, la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla constituye la obra estelar de entre las que se han realizado con apoyo de la financiación comunitaria en Andalucía, aunque como se ha visto en otro lugar de este capítulo existen serias dudas acerca del capacidad de esta infraestructura para homogeneizar la accesibilidad de la región.

Ya en 1997 la longitud de la red ferroviaria regional contaba con 2.227,9 kms (según Fomento), de los que 207 correspondían a la red de alta velocidad, y el resto a la red convencional, en la que asimismo se han desarrollado actuaciones con cargo a la Política Estructural de la UE, como se vio en su momento.

En síntesis, si bien los instrumentos comunitarios para acciones estructurales

han contribuido a la ampliación y modernización del sistema de transporte por ferrocarril en Andalucía, aliviando de esta forma el esfuerzo inversor dependiente en lo fundamental del ejecutivo central, las deficiencias que aún caracterizan a la red nos conducen a admitir que las acciones emprendidas han sido necesarias, pero en absoluto suficientes. Razón de sobra para proseguir con las acciones planificadas en el PDIA, que persigue como objetivo último la creación de un sistema de servicios ferroviarios suficientemente competitivo y eficiente, dotado de la capacidad necesaria para mejorar la articulación territorial de la región, en coordinación con otros modos de transporte<sup>69</sup>.

El PDIA incorpora una serie de actuaciones que han de concertarse entre los diferentes niveles de la Administración involucrados, con un horizonte temporal que supera, como es obvio, el propio período de aplicación del Plan. Las actuaciones previstas en el PDIA que conciernen a la Junta de Andalucía han de desarrollarse mediante el *II Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía* de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, cuyos contenidos se deben coordinar con los contemplados en el *Plan de Infraestructuras Ferroviarias* (P.I.F.). Las citadas actuaciones se centran en tres ámbitos: la red de interés regional<sup>70</sup>, la red de alta velocidad y los

---

<sup>69</sup> Para alcanzar este objetivo final, el PDIA formula unas propuestas que bien pueden ser consideradas como objetivos intermedios: completar y acondicionar la red ferroviaria andaluza a las características actuales y previstas a medio y largo plazo de la demanda; dotar a la red de nuevas conexiones a los grandes ejes de comunicación internacionales que posibiliten la integración plena de Andalucía en el espacio económico europeo; aprovechar todas las posibilidades de la red actual a través de programas de mejora, conservación y equipamiento de las distintas líneas; fomentar la coordinación y complementariedad del transporte ferroviario con los restantes modos de transporte; aumentar la seguridad y la calidad del transporte ferroviario; desarrollar la participación del ferrocarril en la movilidad de las áreas metropolitanas y contribuir, mediante las necesarias inversiones en infraestructuras e instalaciones ferroviarias, al desarrollo de la estructura urbanística de las mismas; mejorar la integración ambiental del ferrocarril.

<sup>70</sup> Está configurada por el conjunto de itinerarios que conectan entre sí los diez centros regionales de primer nivel. Las conexiones que conforman dicha red, son: Huelva-Almería; Córdoba-Málaga; Cádiz-Linares; Almería-Linares; Algeciras-Bobadilla; Huelva-  
(continúa...)

accesos a la red europea<sup>71</sup>.

Los instrumentos comunitarios tienen, por tanto, un gran papel que asumir mediante su contribución en la financiación de las acciones planificadas en el sistema ferroviario andaluz, pues las medidas desarrolladas hasta ahora con su intervención no han sido ni mucho menos suficientes para mejorarlo aceptablemente.

## **VI.6. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

El recorrido en torno a los distintos componentes que integran el capítulo VI, permite extraer diversas conclusiones sobre las diferentes materias que se han venido tratando, las cuales han de ser en todo momento un punto de referencia a la hora de proceder al desarrollo del contenido del último capítulo.

Para empezar, se ha visto que la región andaluza se debate entre su carácter de región periférica y su condición de nodo de conexiones entre dos continentes y dos mares, y se halla engarzada en dos de los principales ejes de crecimiento que se

---

<sup>70</sup>(...continuación)

Zafra y Los Rosales-Zafra. El Plan prevé para estas líneas diversas actuaciones de modernización y mejora de los trazados, necesarias para garantizar su competitividad en los trayectos de medio y largo recorrido.

<sup>71</sup> La imbricación de la red ferroviaria de interés regional en la futura RTE-T ferroviario requiere la diversificación y consolidación de las conexiones ferroviarias de Andalucía con el exterior a medio y largo plazo. Los accesos actuales a dicha red son el eje Córdoba-Brazatortas (por el que discurre la actual línea de alta velocidad) y el eje Linares-Despeñaperros, fundamental para las conexiones de transporte de mercancías de toda la región, así como para el transporte de viajeros de Andalucía Oriental hacia el centro de España y el corredor levantino. Ahora bien, con objeto de completar los accesos a la RTE y contribuir, de este modo, a su desarrollo, se hace necesario crear los siguientes nuevos ejes ferroviarios:

- Algeciras-Cádiz y conexión con el futuro enlace fijo Europa-África.
- Conexión ferroviaria Almería-Murcia con el Arco Mediterráneo.
- Conexión Huelva-Faro con el Arco Atlántico.

vislumbran en la UE: el Arco Atlántico y el Arco Mediterráneo. Sacar partido a las posibilidades que brinda a la Comunidad Autónoma la consolidación de su imbricación en ambos ejes, es una prioridad en las estrategias para la ordenación del territorio andaluz, como se advierte en los diversos documentos de planificación elaborados al efecto. Pero avanzar en el proceso de realización de la citada prioridad exige actuar en materia de transporte, y más concretamente de carreteras y líneas ferroviarias, infraestructuras que se han visto históricamente dificultadas por las características físicas del territorio con que se encuentra dotado la región andaluza.

Remitiéndonos a las conclusiones que obtuvimos en el capítulo I, la inversión en infraestructura de transporte emerge como un determinante del desarrollo económico regional, y en consecuencia, de su convergencia real. Esta afirmación cobra mayor interés si atendemos al lugar que ocupa Andalucía en el contexto de la UE, como se ha tenido la ocasión de comprobar. A la luz de la información recabada, el análisis de la economía andaluza en el contexto comunitario pone al descubierto la distancia patente que separa a la región de la gran parte de las CC.AA. y mucho más, del grueso de las regiones comunitarias -en términos de producción y empleo-. Por otra parte, los esfuerzos en materia de convergencia realizados por la región, no han sido ni mucho menos suficientes para situar a Andalucía en una clara mejor posición relativa. Es por ello que la búsqueda de la convergencia ha de constituirse en un referente principal que guíe las acciones de la política económica. Respecto a esta aseveración, no podemos obviar una misión de primer orden que debe orientar la estrategia de la política económica, y que es la de encauzar la articulación territorial de Andalucía dentro de unos parámetros de eficacia y modernidad, de tal forma que revierta positivamente en la realización de las prioridades que se han planteado.

En efecto, lograr una dotación de infraestructuras de transporte que redunde en unos mejores niveles de vertebración territorial y que coadyuve a minimizar el

riesgo de estrangulamiento del desarrollo económico, ha de considerarse como una línea de intervención básica de los poderes públicos y, por ende, como un gran reto del que penden en buena medida los intereses de la Comunidad Autónoma. Por lo que respecta a la Política Estructural de la UE, articulada sobre la base de la Política Regional y de la PCIT, contribuir a situar el sistema de infraestructura de transporte de Andalucía a la altura de los existentes en las regiones más avanzadas de la UE ha de significar asimismo un reto y una prioridad, simultáneamente.

Las acciones emprendidas al abrigo de dicha política comenzaron su periplo en Andalucía a partir de la adhesión española a la entonces CEE, justo cuando más apremiante se hacía superar la gran debilidad que implicaba el sistema de transporte andaluz para la estructura socioeconómica regional: la liberalización de los intercambios y el incremento de los tráficos que traería consigo, requerían unas comunicaciones terrestres modernas y competentes. Sin embargo, la dotación de carreteras y líneas férreas estaba lejos de cubrir los requerimientos de articulación territorial que demandaba el crecimiento de los flujos de personas y mercancías.

A la luz de las valoraciones realizadas -mediante datos de densidad, calidad de trazado y accesibilidad de las redes-, difícilmente el sistema de transporte terrestre de entonces podía dar cobertura a las necesidades de vertebración de Andalucía. En efecto, dadas las limitaciones de que adolecía la región respecto a sus esquemas de carreteras y ferrocarriles, se hallaba afectada de una grave descompensación en materia articuladora, de forma que buena parte de Andalucía Oriental quedaba desconectada de los principales corredores, las áreas de montaña prácticamente sin articular, y el litoral inconexo y desvinculado de los itinerarios interiores. Todo ello hacía un flaco favor a los costes y los tiempos de recorrido, que resultaban justificadamente elevados. En suma, este escenario ponía seriamente en entredicho las posibilidades regionales de abordar el incremento de los tráficos internos y con el exterior.

Este panorama desolador se ha visto transfigurado, a finales de los noventa, al parir de las inversiones acometidas en el sistema de transporte regional. Así, en cuanto a las mejoras operadas en las redes viarias hay que hablar de la realización de obras de construcción, ampliación y reforma de muy diversas carreteras de la red principal -de titularidad tanto estatal como autonómica- y de la red secundaria de Andalucía. Sobresalen algunas obras estelares, como la autovía autonómica A-92 y las acciones desarrolladas en los dos importantes itinerarios que son la Autovía del Mediterráneo y la N-IV y sus correspondientes vías de penetración regional. El panorama ferroviario ha resultado asimismo cambiado, correspondiendo a la introducción de la alta velocidad el protagonismo de tal transformación. Estas acciones han favorecido tanto el proceso de modernización del sistema de transporte como la articulación regional, si bien los resultados en el sector de los ferrocarriles se han manifestado mucho menos profundos que en el caso de las redes viarias. Y en ese cambio hay que computar las ayudas estructurales que, procedentes del FEDER, del Fondo de Cohesión y del BEI, se han materializado en la nueva configuración de las infraestructuras andaluzas de carreteras y ferrocarriles.

La Política Estructural de la UE está llamada a desempeñar un papel de primer orden en el futuro de la región, promoviendo su desarrollo y su convergencia real en el contexto de las regiones europeas. La última sección del capítulo ha sido destinada a realizar una primera aproximación a la eficacia de dicha política en Andalucía (se profundizará en esta cuestión en el capítulo VII). Para abordar esta tarea nos hemos servido de dos vías. Mediante la primera se ha realizado un recorrido en torno a diversos trabajos con objeto de obtener unas conclusiones de carácter general sobre los efectos de la aplicación de dicha política en la región andaluza. Esto nos ha permitido extraer la conclusión de que los fondos recibidos al amparo de los diversos MAC, aunque aplicándose con ciertas ineficiencias, están ayudando a la región a equiparse de las infraestructuras necesarias para, al menos, facilitar su presencia y mantenimiento en la senda del desarrollo económico y social.

Respecto a la segunda vía, nos ha parecido conveniente hacer un ejercicio de concreción de lo analizado bajo el epígrafe VI.4 respecto a la contribución de la Política Estructural y de Cohesión al desarrollo de las redes de transporte regionales, lo que también es un indicador de su eficacia, dado que el sector de la infraestructura de transporte conforma una línea prioritaria de acción de tal política, según quedó claro en su momento.

Una mirada a la situación de las redes de carreteras y ferrocarriles regionales a finales de los noventa, en comparación con la existente en los inicios de la recepción de las ayudas comunitarias, pone al descubierto ciertos avances que se materializan, de una parte, en el incremento real del capital invertido en las redes, y de otra, en la ampliación de la longitud y mejora de la calidad de las mismas. Estos avances -realizados con el apoyo de las ayudas estructurales comunitarias-, se han traducido, a su vez, en un recorte de los tiempos de recorrido, con los beneficios que ello acarrea sobre la mejora de la accesibilidad interna y exterior. No obstante, el diagnóstico resultante es el de la insuficiencia de las acciones llevadas a cabo, fundamentalmente en materia de ferrocarriles, de cara a la mejora de la accesibilidad y de la articulación de Andalucía. Por tanto, a nuestro juicio, es necesario que se avance en estas acciones con el soporte financiero comunitario, pues de otra forma se incrementa el riesgo de verse estranguladas las posibilidades de desarrollo regional.

\*\*\*\*\*

A modo de avance, el núcleo del capítulo VII no es otro que abundar en esta cuestión: el papel de la Política Estructural de la UE -desarrollada sobre la base de los instrumentos de ayuda estructural- en la economía andaluza, mediante las acciones cofinanciadas por la misma en materia de infraestructuras de transporte terrestre.

## ANEXO VI.1

### La Red de Carreteras de Andalucía: jerarquización, marco jurídico y planificación.

Los documentos de planificación de las carreteras de la Comunidad Autónoma de Andalucía que se diseñaron durante los años ochenta y noventa, tenían por objeto diferentes categorías de carreteras, atendiendo a la **jerarquización** de las mismas. La jerarquización de las carreteras de la Red de Carreteras de Andalucía (RCA) se justifica por el interés de ordenar el sistema viario regional, distinguiendo entre distintas categorías de redes o carreteras. La jerarquización marca las funciones que una carretera cumple dentro del sistema viario como soporte de relaciones de movilidad, y por consiguiente permite establecer los estándares técnicos que debe satisfacer una carretera por formar parte de una red determinada. La RCA ha venido componiéndose de dos redes a efectos de funcionalidad: la Red Principal y la Red Secundaria. La primera ha adoptado la siguiente subdivisión:

- Red Básica Estatal
- Red Básica Andaluza (de titularidad Autonómica)
- Red Intercomarcal (de titularidad Autonómica y Provincial)

Respecto a la Red Secundaria, se ha subdividido en:

- Red Comarcal (de titularidad Autonómica y Provincial)
- Red Local (de titularidad Autonómica y Provincial)
- Red Residual

A efectos de titularidad, la RCA se ha encontrado desglosada en cuatro redes: Red Estatal; Red Autonómica, administrada por la Consejería de Obras Públicas y Transportes; Redes Provinciales; Redes de Otros (inclusive autonómica administrada por otras consejerías).

En cuanto al **marco jurídico** en que ha venido desarrollándose la gestión de las diversas Administraciones competentes en las redes viarias andaluzas, cabe distinguir entre:

#### *Legislación General*

- Estatuto de Autonomía de Andalucía (1981)
- R.D. 951/1984 de asunción de competencias en materia de carreteras para la C.A. de Andalucía
- Ley de competencias de las Diputaciones Provinciales de Andalucía (Ley 11/ 1987)

Este entramado legislativo, entre otros aspectos de cara a la planificación y programación de las acciones en carreteras, establece lo siguiente:

- Una segregación total entre la Red de Carreteras del Estado y el resto del sistema viario andaluz.
- Red de Carreteras de Andalucía, gestionada por nueve administraciones (Junta de Andalucía y ocho Diputaciones Provinciales).
- Red de Carreteras de Andalucía, unificada en su titularidad (Junta de Andalucía), tras la realización de las transferencias establecidas en la Ley 11/87 y dividirse en su gestión en dos nuevas redes (Red de Especial Interés de la Comunidad Autónoma -R.E.I.C.A., de gestión exclusiva de la Junta de Andalucía- y resto de la RCA, de gestión delegada en las ocho Diputaciones Provinciales).

#### *Legislación Sectorial*

A las carreteras autonómicas y provinciales se les ha aplicado supletoriamente la legislación estatal, al no existir una legislación autonómica de carreteras: Ley de Carreteras del Estado (Ley 25/88 de 29 de julio) y Reglamento de Desarrollo (RD 1812/1994, de 2 de septiembre).

Los documentos de **planificación** de las carreteras regionales durante el período que nos ocupa, son los elaborados tanto por parte de la Junta de Andalucía como a instancias de la Administración Central, como ya se ha apuntado. Estos documentos revisten una importancia extraordinaria de cara a la ordenación del territorio. Empezando por los primeros, esto es, los de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, cabe citar los siguientes (algunos ya han sido mencionados en nuestro trabajo en repetidas ocasiones):

- *El Plan General de Carreteras de Andalucía 1987-1994*. Este Plan adoptó un modelo de organización territorial basado en la "Propuesta del Sistema de Ciudades de Andalucía, elaborada por la Dirección General de Ordenación del Territorio en el año 1986. El PGCA establecía los dos niveles de jerarquización ya mencionados (Red Principal y Red Secundaria), con sus correspondientes sub-niveles, asimismo ya relacionados.

- *Avance del Plan Territorial de Carreteras de Andalucía. Red Secundaria (Plan Sectorial 1989)*. Sus objetivos serán la clasificación y jerarquización de las carreteras integrantes de la Red Secundaria, independientemente de su titularidad, el establecimiento de estándares mínimos a cumplir por las mismas y el análisis y la valoración de sus necesidades. El modelo de organización territorial adoptado para el diagnóstico de la Red se basaba en la Propuesta del Sistema de Ciudades de Andalucía de 1986.

- *Borrador del Avance del Plan General de Carreteras de Andalucía 1996-2007 (1996)*. Este documento fue fruto de diversas circunstancias que determinaban la revisión de la planificación de las carreteras andaluzas: la finalización de los dos cuatrienios programados en el I PGCA 1987-94, la Ley 1/1994, de 1 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, los nuevos documentos de planificación y programas de inversión de la UE y los cambios operados en las condiciones económicas, sociales y culturales de la región. En este contexto se acordó la formulación del Plan General de Carreteras de Andalucía 1996-2007, y como primer borrador se presentó un documento de Avance del Plan en agosto de 1996. En él se planteaba un esquema viario basado en un modelo de organización territorial diferente al del PGCA 87-94. El modelo de organización territorial que se adoptó para este documento de planificación se basó en la formulación de una propuesta de organización del Sistema de Ciudades entendido como estructuras urbanas de relación con capacidad de conformar redes o sistemas territoriales, completado con un Esquema Básico de Articulación Regional, resultado de considerar las necesidades y oportunidades de relación entre las estructuras que componen el Sistema de Ciudades, así como en el contexto de la integración con el exterior de la región a todas sus escalas (\*).

- *Borrador del Avance del Plan General de Carreteras de Andalucía 1996-2007 (1997)*. Este documento -con fecha de redacción noviembre de 1997-, incorpora una serie de correcciones sobre el documento que toma como base: el borrador del Avance de 1996. En su propuesta de jerarquización de la RCA, introduce dentro de la red principal una nueva categoría: la red complementaria.



- *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007*. El PDIA constituye el esquema director de referencia para el *Plan General de Carreteras de Andalucía 1997-2007*. El objetivo genérico del nuevo plan (en las diversas fases que lo constituyen) es completar el trazado de la red y hacer posible unos mayores niveles de seguridad y calidad para la misma, a la vez que ha de adecuarla a las nuevas exigencias sociales, económicas y ambientales. Con este fin ganarán más peso, al igual que ha sucedido en otras regiones y países más avanzados, la ordenación y el mejor aprovechamiento del uso del dominio público viario, así como los programas de conservación y explotación, de seguridad vial y de integración ambiental y territorial de las carreteras en su entorno. Resumidamente, los objetivos de actuación del nuevo Plan son: completar la estructura de la RCA y mejorar su organización y capacidad; contribuir a la mejora del funcionamiento del conjunto de los diferentes sistemas de comunicaciones existentes en el territorio de la región; conseguir la máxima eficiencia en la utilización de los recursos económicos empleados en la red viaria; mejorar la seguridad y el confort de las carreteras; conseguir un sistema viario integrado en el territorio y el paisaje.

En consonancia con los citados objetivos, el PDIA considera necesario intervenir en el sistema viario de Andalucía mediante actuaciones en la Red de Gran Capacidad (RGC), en el resto de la red principal de carreteras, en la red secundaria y en el medio urbano. Las actuaciones en la RGC pertenecen tanto a la RIGE como a la Red de Carreteras de la Junta de Andalucía, lo que es aplicable al conjunto de la red básica, de la cual forma parte la RGC. Por consiguiente, para su programación y desarrollo resulta necesaria la coordinación de las actuaciones correspondientes al Ministerio de Fomento con las que son competencia de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Respecto a los documentos de planificación de carreteras que, durante los años ochenta y noventa, afectaron a las redes viarias andaluzas dependientes de la RIGE, hay que remitirse a los Planes Generales de Carreteras I y II, con los correspondientes Programas de Autovías, Programas de Acondicionamientos y Programas de Reposición y Conservación.

\*\*\*\*\*

La planificación de carreteras en Andalucía no ha estado exenta de críticas; así, AURIOLÉS destacó sus carencias e insuficiencias en los siguientes términos. Para empezar, en referencia al PGCA 1987-94 y al PGC 1984-91, afirmaba que en las actuaciones propuestas no existía una estrategia de acompañamiento al desarrollo, ya que no se advertía una línea de actuación firme para el aprovechamiento del potencial expansivo de algunas de las áreas más dinámicas de la región. De modo que el planteamiento global discriminaba al litoral mediterráneo, impidiendo su integración en el conjunto del Levante. Además, si bien destacaba que la ampliación de la Autovía del Mediterráneo hasta Adra iba a mejorar la accesibilidad del litoral de la provincia de Almería, sin embargo observaba que ello suponía una limitación a la integración del eje costero mediterráneo andaluz. Asimismo, manifestaba que no podía hablarse de una estrategia reequilibradora desde un punto de vista territorial, puesto que ello exigiría unos elementos de gran poder vertebrador para la periferia, cuando estimaba que dichos elementos se concentraban en el entorno de Sevilla. Esta circunstancia, junto con la comentada en el párrafo anterior, llevaban al autor a admitir que el esquema global de las actuaciones planificadas no resultaba coherente “con el objetivo de orientar las inversiones hacia los empleos más eficientes, ni tampoco con el objetivo de eliminar o reducir desequilibrios territoriales”. En definitiva, el autor opinaba que las actuaciones programadas tan sólo se hallaban en condiciones de contribuir parcialmente a alcanzar los objetivos territoriales especificados en los planes. Véase: AURIOLÉS MARTÍN, Joaquín, *Claves actuales de la economía andaluza*, Editorial Librería Ágora, Málaga, 1989, pág. 201.

Por su parte, MÁRQUEZ, tras destacar que las actuaciones desarrolladas por el gobierno autónomo entre 1984 y 1986 se dirigieron fundamentalmente a la transformación de los ejes de penetración externa en ejes de articulación interna, el Plan General de Carreteras de Andalucía (avance 1996) parece perseguir justo lo contrario, transfiriendo la responsabilidad de la articulación interna a la red intercomarcal. Ante ello, la autora se cuestiona la viabilidad del modelo territorial que se está planteando, pues al margen de respaldar los principales núcleos urbanos y su conexión entre ellos y con el exterior, deja sin visos de articulación al resto del territorio andaluz. Véase: MÁRQUEZ GUERRERO, Carolina: “Infraestructuras de transporte terrestre y desarrollo regional en Andalucía”, *Cuadernos Económicos de Granada*, nº 11, 2000-I, págs. 69-82. La autora pone como ejemplo (pág. 78) el hecho de que “se ha primado la conexión interna de la zona más oriental de Andalucía a través de la A-315 de Úbeda a Baza y de Baza a Huerca-Overa convirtiendo a estos dos arcos en una autovía en vez de desarrollar el eje alternativo Úbeda-Darro, de mayor densidad económica y demográfica, que se transforma, por el contrario, en carretera intercomarcal.”

Desde nuestro punto de vista, las nuevas planificaciones contempladas en el PDIA 1997-2007, así como en los planes que lo desarrollan, van a acercarse más que las anteriores al objetivo genérico de mejorar la vertebración de Andalucía, básicamente por el hecho de que el esquema de inversiones diseñado presenta una estructura más cercana a las necesidades articuladoras de la región. En efecto, por lo que respecta a las carreteras, las programaciones en la red principal y en la red secundaria vienen a cubrir las lagunas que dejaron las anteriores planificaciones. El completar el trazado de la red y el dotarla de unos mayores niveles de seguridad, hay que concebirlo como un claro avance en el proceso planificador del sistema viario. En el momento en que el trazado sea culminado, mejorará la capacidad de la red regional de carreteras, posibilitando un nivel superior de integración del territorio andaluz, tanto internamente como con el exterior.

-----

(\*) El *Sistema de Ciudades* identifica tres niveles de organización y jerarquía:

\* *Estructura de centros regionales*. Los principales centros urbanos y económicos constituyen el primer nivel de la estructura territorial. Se trata de las diez grandes ciudades andaluzas y sus áreas de influencia, es decir, de los principales centros urbanos y económicos sobre los que se asientan los ejes básicos de las redes regionales de infraestructuras de transportes y telecomunicaciones. No en vano, las *Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* aseveran el papel rector de la estructura de centros regionales para la configuración del primer nivel de los sistemas de transportes y para la correcta disposición de las infraestructuras y servicios energéticos y de telecomunicaciones.

\* *Estructuras subregionales de ciudades medias*. Constituyen uno de los recursos primordiales para la consolidación del modelo territorial regional: las estructuras formadas por ciudades de tamaño medio y pequeño, que conforman uno de los aspectos más característicos de la realidad territorial de Andalucía, sobre el que se pueden sostener la vertebración territorial y el equilibrio en la distribución de población y actividades. El fomento de estas estructuras significa apostar por una estrategia fundamental de la ordenación del territorio, y exige el desarrollo de sus infraestructuras de relación y equipamiento, de manera tal que se aprovechen sus sinergias y coadyuven a la articulación y dinamización del territorio en el que se asientan.

\* *Áreas de asentamientos rurales*. Se trata de espacios que abarcan la mayor parte del territorio de Andalucía y se hallan, bien ligados a ejes o centros urbanos de mayor nivel, o bien poblando zonas agrícolas y de montaña periféricas a los anteriores. Aunque estas zonas presentan problemas derivados de un menor desarrollo económico, de un sistema urbano más débil y de una baja intensidad en la ocupación del territorio, no obstante constituyen un sólido entramado que debe servir de base para el mantenimiento de población en amplias zonas andaluzas, así como para la conservación de las actividades tradicionales, de su patrimonio -natural, cultural y arquitectónico- y de sus paisajes. Las redes de infraestructuras y servicios de estos ámbitos deben garantizar su integración en el esquema de articulación del territorio, así como apoyar su desarrollo económico.

El *Esquema Básico de Articulación Regional* se basa en un sistema de articulación en tres niveles: articulación de centros regionales y principales relaciones con el exterior; articulación de centros regionales y redes de ciudades medias (ejes principales de organización urbana); articulación de redes de ciudades medias y áreas rurales.

**ANEXO VI.2**

**Actuaciones en la red principal de carreteras puestas en servicio en Andalucía en el período 1988-1999.**

<b>PROVINCIA DE ALMERÍA</b>	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>
Puente sobre la Rambla Julbina en la C-331. PK 28	A-347	RP-I	0,10	96,08	1988
Acond. de la C-3326. Tramo N-340 a Gérgal	A-92	RP-B	12,00	462,81	1989
Variante de Gérgal	A-92	RP-B	8,60	703,74	1989
Puente sobre el río Aguas en la AL-152. PK 6,5	AL-152	RS	0,30	187,77	1989
Acond. y Vte. de la AL-150 y AL-152. Tramo Vte. Garrucha a N-340	A-370	RP-I	10,00	370,13	1989
Acond. y Vte. de la AL-110. Tramo Campamento Sotomayor-N-340	AL-110	MU	4,50	666,85	1990
Acond. de la AL-840 y 841. Tramo Olula-Canteras Macael	A-349	RP-I	5,00	835,84	1991
Acond. y Vte. de la C-321. Tramo Vélez Rubio-Vélez Blanco	A-317	RP-I	8,10	479,30	1991
Acond. y Vte. de la AL-401. Tramo Berja -Int. AL-400 y Vte. de Dalías	A-358	RP-I	7,41	362,77	1991
Acond. del tramo Tabernas-Venta los Nudos	A-349	RP-I	15,00	244,64	1991
Acond. y Vte. en la N-332. Tramo La Portilla-Vera	A-352	RP-I	7,30	542,84	1992
Acond. de la AL-610. Tramo Las Canalejas-Int. N-332	AL-610	RS	8,20	426,65	1992
Acond. de la N-332. Tramo Los Lobos-La Portilla	A-332	RP-I	7,00	265,84	1992
Acond. de la AL-610 y AL-620. La Fuente-Pulpi-Límite Murcia	AL-620	RS	2,50	83,94	1992
Acond. de la AL-610. Tramo La Fuente-Canalejas	AL-610	RS	2,50	160,00	1992

PROVINCIA DE ALMERÍA (CONTINUACIÓN)	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
Acond. de la Al-600. Tramo N-340-Cuevas del Almanzora	A-332	RP-I	5,50	247,08	1993
Nuevo puente sobre la Rambla de Morales	AL-202	RS	0,12	118,98	1993
C-323. Acond. Olula del Río-Inter. N-340	A-334	RP-B	24,00	1.172,62	1994
C-323. Acond. Lím. Prov. Granada-Tijola	A-334	RP-B	19,70	1.265,95	1994
C-323. Acond. Tijola-Olula del Río	A-334	RP-B	15,90	1.755,05	1994
A-352. La Portilla-Vera y Vte. de Vera	A-352	RP-I	11,00	465,00	1994
A-349. Los Nudos-Tahal	A-349	RP-I	15,40	637,00	1994
Al-600. Inter. N-340 a Cuevas del Almanzora	A-332	RP-I	5,50	247,00	1994
A-332. La Portilla-Los Lobos	A-332	RP-I	7,00	244,00	1994
C-323. Paso superior en Vte. de Fines	A-334	RP-B	0,15	32,15	1995
C-3325. Acond. Uleila del campo-Int. N-340	C-3325	RS	11,30	142,32	1995
Al-150. Puente sobre el río Nacimiento y acceso a Alboloduy	AL-150	RS	1,00	97,13	1996
Vrte. de Los Lobos	A-332	RP-I	4,00	319,52	1996
Nuevo acceso a Serón desde la Vte. C-323		RS	2,00	191,76	1996
Enlace en el Polígono Industrial de Albox	A-334	RP-B	0,10	84,00	1996
Avenida del Mediterráneo en Almería. 1ª Fase		MU	1,80	223,88	1996
Duplicación de calzada de la Autovía A-92. Tramo Venta Quemada-Chirivel	A-92N	RP-B	12,85	1.554,00	1997
A-92. Duplicación de calzada de la autovía Murcia-Chirivel	A-92N	RP-B	24,20	6.214,00	1997

<b>PROVINCIA DE ALMERÍA (CONTINUACIÓN)</b>	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>
C-331. Berja-Int. N-340 y Vte. Berja PK 28,1 al 42,6	A-347	RP-B	14,50	867,45	1998
N-332. Lím. P. Murcia-Vte. Los Lobos PK 5,6 al 18,5. Acond.	A-332	RP-I	12,90	678,91	1998
Serón-Las Menas-Collado Ramal	A-339	RP-I	19,00	889,09	1999
AL-620. Nuevo puente sobre la Rambla de Nogantes en Pulpí	AL-620	RS	0,20	288,70	1999
Acond. A-349. Tramo Vte. de Olula del Río-puente s/río Almanzora e intersecciones	A-349	RP-I	0,70	134,86	1999
<b>Total provincia de Almería</b>			<b>307,33</b>	<b>23.759,65</b>	
<b>PROVINCIA DE CÁDIZ</b>	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>
Acond. de la C-440. Tramo Alcalá G. -Los Barrios	A-381	RP-B	3,00	211,00	1988
Acond. de la C-440 del PK 7 al 11	A-381	RP-B	4,00	197,33	1988
Acond. de la C-440 del PK 45 al 49	A-381	RP-B	19,00	364,14	1989
Acond. de la C-440 del PK 5,5 al 7 (puente s/río Guadalete)	A-381	RP-B	1,50	340,02	1989
Acond. de la C-440 del PK 86 al 93	A-381	RP-B	7,00	543,55	1990
Acond. y Vte. de la CA-604. Tramo: Chipiona-Rota y Vte. de Rota	A-491	RP-I	8,00	630,28	1990
Mejora de trazado en la C-440. Laguna de Medina, PK 14,5 al 20	A-381	RP-B	5,50	329,31	1991
Acond. en la C-440 del PK 30 al 42 (Medina Sidonia)	A-381	RP-B	12,00	760,11	1991
Acond. de la C-339. Tramo Algodonales-Cruce de Montejaque	A-376	RP-I	20,00	4.158,91	1992
Vte. de Sanlúcar de Barrameda	A-471	RP-I	8,60	910,85	1992

PROVINCIA DE CÁDIZ (CONTINUACIÓN)	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
Acond. N-342. Tramo Int. CA-441 a Vte. de Algodonales	A-382	RP-B	7,00	498,00	1992
Acond. de la CA-524. Tramo Ubrique-El Bosque	A-373	RP-I	13,00	916,34	1993
C-441. Acond. Lebrija-Sanlúcar PK 30 a 57	A-471	RP-I	24,00	798,96	1994
N-342. Acond. y nuevo puente en Villamartín, PK 53 a 54	A-331	RP-B	1,00	71,00	1994
N-342. Algodonales-Olvera	A-382	RP-B	21,00	1.981,70	1994
C-441. Caminos de servicio en la Vte. de Sanlúcar de Barrameda	A-471	RP-I	3,00	49,99	1994
C-344. Acond. Arcos-El Bosque, PK 5,7 al 32,2	A-372	RP-I	26,00	673,00	1995
CA-524. Puente s/río Tavizna	A-373	RP-I	0,48	129,00	1995
Nuevo puente sobre el río Guadalete en Arcos de la Frontera	A-372	RP-I	1,70	198,73	1996
Vte. de El Puerto de Santa María	A-491	RP-I	6,00	1.084,50	1996
A-371. Acond. Villamartín (A-382)-Lím. Prov. Sevilla	A-371	RP-I	12,70	340,00	1997
CA-603. Oasis-Acceso a Vistahermosa. Ensanche de Plataforma	CA-603	MU	3,00	358,59	1998
C-440. Vte. de los Barrios	A-381	RP-B	8,00	2.361,84	1998
Autovía A-381. Jerez-Los Barrios, Tramo I	A-381	RP-B	6,60	1.787,75	1999
Mejora de accesos Chipiona-Rota	A-491	RP-I	5,00	366,37	1999
Prado del Rey-El Bosque	A-373	RP-I	8,13	636,44	1999
Villamartín-Prado del Rey	A-373	RP-I	8,40	298,36	1999
<b>Total provincia de Cádiz</b>			<b>243,61</b>	<b>20.996,07</b>	

PROVINCIA DE CÓRDOBA	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
Vte. de Castro del Río en la C-329	A-309	RP-B	2,80	230,74	1988
Vte. de Villanueva de Córdoba	A-420	RP-B	4,50	126,74	1988
Acond. y Vte. en la CO-122. Tramo La Carlota-Fuencubierta		RP-I	15,40	184,02	1988
Acond. de la C-3312. Écija-La Rambla. PK 12,7 al 20,4	A-386	RP-I	8,40	120,20	1988
Acond. de la C-334. Tramo Llanos de Don Juan-Rute	A-331	RP-I	11,89	309,62	1989
Acond. de la C-329. Tramo Castro del Río-Bujalance	A-309	RP-B	26,80	505,73	1989
Acond. y Vte. de la C-336. Priego-Carcabuey	A-340	RP-B	10,43	694,60	1989
Acond. de la C-336. Priego-Almedinilla	A-340	RP-B	12,90	790,04	1989
Acond. de la C-329. Tramo Montoro-Bujalance	A-309	RP-B	11,30	360,85	1989
Acond. y Vte. de la N-324. Tramo Vte. de Bujalance-Cañete de las Torres	A-306	RP-B	6,16	296,32	1990
Acond. de la N-324. Tramo El Carpio-Bujalance, PK 34,2 al 40,5	A-306	RP-B	6,23	322,04	1990
Acond. C-330 de Cabra a Monturque	A-342	RP-I	11,70	387,16	1990
Acond. de la C-420. Tramo Pozoblanco-Villanueva de Córdoba	A-420	RP-I	18,30	402,86	1990
Acond. de la C-3312. Écija-La Rambla	A-386	RP-I	3,00	164,26	1990
Duplicación de la C-431. Tramo Córdoba-Villarrubia	A-431	RP-I	9,60	863,85	1991
Acond. CO-121. Tramo Posadas-Fuencubierta	A-445	RP-I	13,57	349,58	1991
Refuerzo del puente de Almodóvar en la CO-120	CO-120	RS	0,20	161,66	1991
Acond. de la C.P. de Pozoblanco a Torrecampo	A-437	RP-I	17,00	202,46	1991

PROVINCIA DE CÓRDOBA (CONTINUACIÓN)	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
Acond. de la C-420. Villanueva de Córdoba-Cardena (primer tramo)	A-420	RP-I	13,00	260,58	1992
Acond. de la C-420. Villanueva de Córdoba-Cardena (segundo tramo)	A-420	RP-I	13,00	393,74	1992
Acond. del tramo Puente Genil-Santaella	A-379	RP-I	21,00	640,24	1992
Acond. de la CP-47 de Fuencubierta a Fuentepalmera	A-440	RP-I	10,50	265,11	1993
N.T. en la C-431 por deslizamiento del PK 25,87 al 26,85	A-431	RP-I	0,98	73,02	1993
A-316. Vtes. de Doña Mencía-Luque y acceso a Baena	A-316	RP-B	14,50	870,36	1994
C-334. Acond. Rute-Iznájar	A-331	RP-I	11,20	636,35	1994
C-327. Acond. Albendín-Baena	A-305	RP-I	10,00	188,88	1994
C-420. Acond. Hinojosa del Duque-Alcaracejos	A-420	RP-I	20,00	417,39	1994
C-42. Acond. Fuente Ovejuna-Intersección acceso a El Cabril	A-447	RP-I	15,00	423,56	1994
C-336. N.T. Carcabuey-Priego	A-340	RP-B	4,50	920,29	1994
Reforma y ensanche del puente s/río Guadalquivir en Posadas	A-445	RP-I	0,50	165,65	1995
A-340. Reforma y renovación del firme. Tramo Puente Genil-Almedinilla	A-340	RP-B	72,10	333,70	1995
A-421. Acond. Villanueva de Córdoba-Adamuz. PK 29,583 al 38,650	A-421	RP-I	9,10	211,00	1996
C-334. Iznájar- Lím Prov. Málaga. Acondicionamiento	A-333	RP-I	9,17	312,00	1996
C-3312. Écija-La Rambla. Acond. 3er. tramo	A-386	RP-I	7,30	278,00	1996
A-340. Vte. de Almedimilla	A-340	RP-B	3,00	307,00	1997
A-453. Tramo Palma del Río-Lím. Prov. Sevilla. Acond. (11 kms)	A-453	RP-I	11,00	600,00	1997

<b>PROVINCIA DE CÓRDOBA (CONTINUACIÓN)</b>	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>
A-440 de Palma del Río a Fuentepalmera. Acond. (17 kms)	A-440	RP-I	17,00	310,00	1997
C-336. Modificación de trazado Aguilar-Iznalloz. Vte. de Almedimilla	A-340	RP-B	3,50	306,51	1998
C-3312. Vte. de La Rambla	A-386	RP-I	24,00	465,14	1998
C-327. Doña-Mencia-Cabra y vte. Oeste de Cabra. Acond. con variante	A-316	RP-B	15,00	954,27	1998
Acond. C-327. Tramo Lím Prov. Jaén-Albendín	A-305	RP-I	14,82	420,91	1999
CO-282. Montilla-Nueva Carteya	CO-282	RS	8,00	170,00	1999
Ensanche y refuerzo Fuente Ovejuna-El Cabril	A-447	RP-I	15,00	230,00	1999
C-440. Belmez a Int. A-449	CO-440	RS	9,00	143,00	1999
<b>Total provincia de Córdoba</b>			<b>542,35</b>	<b>16.769,43</b>	
<b>PROVINCIA DE GRANADA</b>	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>
Vte. de Galera en la C-3329	A-330	RP-B	6,70	490,69	1988
Acond. de la N-324. Tramo Vte. de Iznalloz-Int. N-324	A-340	RP-B	12,00	162,13	1988
Acond. de la N-324. Tramo Abia-Huéneja	A-92	RP-B	22,60	793,96	1989
N.T. en la C-336. Tramo Benalúa de las Villas-Lím. Prov. Jaén	A-340	RP-B	13,90	819,20	1989
Acond. y Vte. de la C-336. Tramo Benalúa de las Villas-Venta de la Nava	A-340	RP-B	10,65	670,05	1989
Vte. de Iznalloz	A-340	RP-B	10,10	796,40	1989
Acond. de la N-324. Tramo Alcudia de Guadix-Huéneja	A-92	RP-B	9,60	408,11	1989
Acond. y duplic. de la A-92. Tramo Granada-Santa Fe	A-92	RP-B	6,00	891,41	1989



PROVINCIA DE GRANADA (CONTINUACIÓN)	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
Acond. y duplic. de la A-92. Tramo Lachar-Santa Fe	A-92	RP-B	10,00	1.567,74	1989
Acond. y duplic. de la A-92. Tramo Fuensanta	A-92	RP-B	14,76	1.253,21	1989
Acond. de la N-324. Tramo Moreda-Darro	A-340	RP-B	13,00	397,81	1990
Acond. y duplic. de la A-92. Tramo Cacín	A-92	RP-B	9,00	1.129,89	1990
Acond. y duplic. de la A-92. Tramo Huetor Tajár	A-92	RP-B	9,50	1.353,02	1990
Acond. y duplic. de la A-92. Tramo Vte. de Loja	A-92	RP-B	8,50	2.093,81	1990
Acond. y duplic. de la A-92. Tramo Riofrío-Salinas	A-92	RP-B	9,50	1.065,17	1990
Reforma desde la N-324 hasta la C.L. de Iznalloz	A-340	RP-B	14,00	74,32	1990
Acond. y duplic. de la A-92. Tramo rambla de Baul-Baza	A-92	RP-B	17,50	2.030,71	1991
Acond. y duplic. de la A-92. Tramo Rambla de Baul-Rambla del Grao	A-92	RP-B	18,70	4.436,38	1991
Acond. y duplic. de la A-92. Tramo Rambla del Grao-Int. N-324	A-92	RP-B	22,00	4.304,39	1991
Vte. de Granada en la A-92. Tramo 1: Santa Fe-Calicasas	A-92	RP-B	12,00	6.099,68	1991
Vte. de Granada en la A-92. Tramo 2: Int. N-323 a Puerto de la Mora	A-92	RP-B	20,00	15.280,95	1991
Vte. de Bogarre	A-340	RP-B	3,00	131,35	1991
Acond. de la GR-433. Tramo: Albondón-Cadiar	A-345	RP-I	17,30	436,68	1991
Acond. de la N-324. Tramo Guadix-Alcudia de Guadix	A-92	RP-B	11,20	673,53	1991
Acond. y duplic. de la A-92. Tramo Molinillo (Pto. de la Mora-Int. N-324)	A-92	RP-B	22,00	9.162,59	1992
Acond. de la C-323. Tramo Baza-Lím. Prov. Almería	A-334	RP-B	16,60	990,79	1992

PROVINCIA DE GRANADA (CONTINUACIÓN)	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
N.T. GR-420. Nuevo acceso a la Alhambra	GR-420	MU	2,00	778,00	1993
GR-420. Acond. del PK 30 al 39 y acceso intermedio	A-395	RP-I	11,00	456,00	1994
Nuevo acceso a la Alhambra		MU	2,00	778,00	1994
C-332. Acond. s/río Guadalfeo-Torvizcón	A-348	RP-I	17,00	849,36	1994
C-336. Refor. y renovación de firme. Tramo Almedinilla-Int. N-324 PK 85,7 al 170	A-340	RP-B	84,00	616,00	1994
GR-421. Corrección de deslizamiento en Bérchules, PK 4,5	GR-421	RS	1,00	163,00	1994
N-324. Acond. Moreda-Guadahortuna	A-301	RP-B	14,50	567,86	1995
Pago Milanos-Montefrío	A-395	RS	8,00	168,92	1995
GR-420. Acond. del PK 12 al 23 y refuerzo del 23 al 30	A-395	RP-I	19,00	1.239,23	1995
Mejora del acceso inferior a la estación de esquí de Sierra Nevada	A-395	RP-I	1,00	225,91	1995
Ronda Sur de Granada	A-395	RP-I	4,00	5.027,86	1995
Vtes. de Cenes de la Vega y Pinos Genil	A-395	RP-I	8,00	1.649,14	1995
Nueva carretera de Granada a Cajal y mejora acceso a Monachil		RS	5,50	247,88	1995
Enlace del acceso inferior a la estación de esquí con aparcamiento PS-8		MU	1,00	149,99	1995
A-92. Refuerzo de varios tramos entre Lím Prov. Málaga y Santa Fe	A-92	RP-B	45,00	641,50	1995
A-92N. Autovía del Mediterráneo. Tramo Baza-Chirivel. Desglosado nº1 Vte. Baza	A-92N	RP-B	11,60	2.355,00	1996
A-92N. Autovía del Mediterráneo. Tramo Baza-Chirivel. Desglosado nº2	A-92N	RP-B	24,40	3.693,00	1996
Enlace de Peñuelas en la A-92	A-92	RP-B	0,10	39,00	1996

<b>PROVINCIA DE GRANADA (CONTINUACIÓN)</b>						
	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>	
A-92N. Venta Quemada-Lím Almería	A-92N	RP-B	10,00	1.210,00	1997	
A-330 Cúllar-Hués-car	A-330	RP-B	20,00	480,00	1997	
A-330. Puebla de Don Fadrique-Lím Prov. Murcia (15 kms)	A-330	RP-B	12,00	676,00	1997	
Acond. de el camino de El Jau-Santa Fe con paso superior sobre la A-92	A-329	RP-B	2,00	93,13	1998	
Acceso al núcleo urbano de Iznalloz		MU	1,00	146,38	1998	
Adecuación de drenaje y tratamiento del firme de la A-92	A-92	RP-B	14,40	1.844,39	1999	
Adecuación de drenaje y tratamiento del firme de la A-92	A-92	RP-B	24,90	621,08	1999	
Acond. La Malahá-Int. N-323	A-385	RP-I	9,00	335,94	1999	
Vte. de Guadix	A-92	RP-B	13,00	3.765,57	1999	
Hués-car-Puebla de Don Fadrique	A-330	RP-I	22,18	1.526,42	1999	
<b>Total provincia de Granada</b>			<b>727,69</b>	<b>87.858,53</b>		
<b>PROVINCIA DE HUELVA</b>						
	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>	
Variante de Nerva en la C-421	A-476	RP-I	2,96	200,63	1988	
Acond. de la H-615 y H-632. Tramo Pílas-Almonte	A-484	RP-B	17,39	367,95	1988	
Vte. de Almonte en la H-615 y H-612	A-484	RP-B	2,58	78,23	1988	
Vte. de Los Corrales en la H-4114	A-497	RP-I	2,35	364,81	1988	
N.T. prolongación de la C-435 a la Granada de Río Tinto	A-461	RP-B	1,50	77,58	1988	
Acond. de la H-612. Almonte-El Rocío, PK 8,1 al 15,5	A-483	RP-I	7,45	65,63	1988	

PROVINCIA DE HUELVA (CONTINUACIÓN)	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
Acond. de la C-421. Tramo Río Tinto a la N-435	A-461	RP-B	3,00	66,07	1989
N.T. en la H-611. La Palma-Bollullos, PK 2,5 al 3	A-493	RP-B	0,50	13,38	1989
Acond. de la H-501. Tramo puente s/río Odiel-Campofrío	A-479	RP-I	5,24	232,61	1989
N.T. C-442. Nuevo acceso a la Rábida		MU		73,35	1989
Vte. de Bonares en la H-622 y HV-6211	A-486	RP-I	2,20	68,85	1989
Acond. de la C-421. Tramo Nerva-La Aulaga	A-476	RP-I	13,73	535,29	1990
Acond. de la C-435. Tramo La Granada-Prolongación de la C-435	A-461	RP-B	9,50	464,65	1990
Acond. de la H-511. Tramo Valverde-C.L. Niebla	A-493	RP-B	7,90	276,88	1990
Reforma de la C-421. Tramo Vte. de Río Tinto-Nerva	A-476	RP-I	4,00	150,11	1990
Vte. de Palos de la Frontera en la H-624	A-494	RP-I	5,80	446,97	1991
Acond. de la H-414. Tramo Aljaraque a N-431	A-492	RP-I	7,40	405,61	1991
Vte. de Bonares Norte y Rociana	A-484	RP-B	12,00	659,81	1992
Duplic. ctra. Huelva-Paso de la Bota (Punta Umbría)	A-497	RP-I	9,00	642,35	1992
Acond. de la H-614. Tramo Rociana-Almonte	A-484	RP-B	5,00	185,70	1992
Acond. de la C-443. Tramo Tharsis-Cabezas Rubias	A-495	RP-I	16,20	279,19	1993
H.620. Vte. de Palos de la Frontera	A-494	RP-I	5,80	386,00	1994
Nuevo puente s/río Odiel	A-497	RP-I	2,20	4.960,00	1994
H-612. Almonte-Matalascañas. Mejora de la seguridad vial	A-483	RP-I	31,00	138,94	1994

PROVINCIA DE HUELVA (CONTINUACIÓN)	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
H-612. Almonte-Matalascañas. Ensanche de plataforma	A-483	RP-I	24,00	134,66	1994
Acond. Calañas-Cabezas Rubias	A-493	RP-B	20,56	675,00	1995
Acond. Santa Bárbara-Rosal de la Frontera	A-493	RP-B	21,78	1.016,00	1995
Refor. Cabezas Rubias-Santa Bárbara	A-493	RP-B	8,50	53,00	1995
Refor. de int. HV-511 a Calañas, excepto travesía de Valverde del Camino	A-493	RP-B	24,85	144,00	1995
Refor. de la A-49 a La Palma del Condado	A-493	RP-B	3,80	22,00	1995
Refor. Gibraleón-San Bartolomé	A-495	RP-I	9,05	116,00	1995
Refor. Alosno-Tharsis	A-495	RP-I	8,00	53,00	1995
N-431. Reforma de San Juan del Puerto a intersección Ctra. de Chucena	A-472	RP-I	44,69	346,00	1995
H-511. Valverde-La Palma del Condado. Acond. PK 7,8 a 28,7	A-493	RP-B	20,40	656,00	1996
H-501. Aracena-Puente s/río Odiel. Acond. PK 23 al 38,5	A-479	RP-I	21,80	1.016,00	1996
Acond. H-630 y H-631. De la A-49 a Hinojos y vie. sur de Hinojos	A-481	RP-I	11,50	685,00	1996
Acond. C-439. Encinasola-Frontera portuguesa	C-439	RS	9,20	617,00	1996
HV-5012. Acond. Campofrío-La Granada de Río Tinto	A-461	RP-B	7,50	771,00	1996
H-133. Conexión de Puente Internacional Ayamonte con acceso al Parador	H-133	RS	1,50	118,00	1996
A-492. Glorieta de acceso al nuevo puente sobre el río Odiel	A-492	MU	1,00	890,00	1997
A-474. Mejora gral. del itinerario A-474 Almonte-Hinojos-Pilas (entorno Doñana)	A-474	RP-I	22,50	219,00	1997
H-121. N-431 a Villablanca. Acondicionamiento	A-499	RP-I	7,00	291,25	1998

<b>PROVINCIA DE HUELVA (CONTINUACIÓN)</b>						
	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>	
H-612. Vte. Bollullos-Almonte. Desdoblamiento y Vte. Almonte	A-483	RP-I	9,00	2.018,60	1998	
Acond. de la A-486. Lucena del Puerto a Bonares y acceso a Bonares	A-486	RP-I	8,00	180,05	1998	
Acond. de la A-483. Acceso a Matalascañas	A-483	RP-I	0,50	189,84	1999	
Elevación de rasante en la A-486. Tramo int. A-494 y Lucena del Puerto	A-486	RP-I	9,00	471,11	1999	
Acond. de la HV-6432. Tramo Rociana-Bollullos	HV-6432	RS	6,00	232,45	1999	
Mejora de la carretera A-494 entre el acceso al Parador de Mazagón y Matalascañas	A-494	RP-I	22,00	235,39	1999	
<b>Total provincia de Huelva</b>			<b>453,86</b>	<b>22.290,94</b>		
<b>PROVINCIA DE JAÉN</b>						
	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>	
Acond. de la C-336 en el entorno de Alcalá La Real	A-340	RP-B	9,70	218,24	1988	
Acond. de la N-321. Baeza-Jaén. PK 33,78 al 42,16	A-316	RP-B	8,38	543,29	1988	
Acond. de la C-3210. Linares-Orcera. PK 77,1 al 81,0	A-314	RP-I	3,90	76,65	1988	
Acond. de la C-336. Tramo Almenidilla-Alcalá La real	A-340	RP-B	14,59	1.142,51	1989	
Acond. de la C-325. Tramo Úbeda-Jodar. PK 4,8 al 21,2	A-301	RP-B	15,56	660,71	1989	
Variante de Alcaudete	A-316	RP-B	12,74	860,68	1989	
Acond. de la JH-7048. Villanueva del Arzobispo al Tranco, PK 1,9 al 6,1	JH-7048	RS	4,20	69,10	1989	
Acond. y vte. de la N-324. Tramo Lím. Prov. Córdoba-Porcuna	A-306	RP-B	12,00	458,09	1990	
Acond. de la N-324. Tramo Huelma-Gadahortuna, PK 161,0 a 174,5	A-301	RP-B	11,34	856,63	1990	
Acond. de la J-700. Perta del Segura-Siles, PK 5 al 12,8	A-310	RP-I	7,80	202,49	1990	

PROVINCIA DE JAÉN (CONTINUACIÓN)	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
Acond. de la JV-7048. Villanueva del Arzobispo-Tranco, PK 6,1 al 26,0	JH-7048	RS	19,90	270,77	1990
Acond. de la C-323. Peal de Becerro-Quesada, PK 25,5 al 33,5	A-315	RP-I	6,74	303,94	1991
Acond. de la C-3221. Jaén-Los Villares, PK 10,6 al 12,2	C-3221	RS	1,60	166,61	1991
Duplic. de la N-321. Tramo Jaén-Torredonjimeno, PK 58,8 al 72	A-316	RP-B	13,00	2.521,37	1992
Acond. de la N-324. Tramo Cambil-int. N-323	A-324	RP-I	14,00	739,45	1992
Acond. de la N-324. Tramo Porcuna-Torredonjimeno, PK 65,0 al 88,2	A-306	RP-B	23,20	1.260,61	1993
Acond. de la PJ-2331. Tramo Jaén-Fuente del Rey, PK 2,9 al 16	A-311	RP-I	13,10	376,07	1993
Acond. de la C-325. Tramo Belmez-Huelma, PK 40,6 al 52,3	A-301	RP-B	11,70	823,60	1993
C-325. Acond. Jodar-Cortijo Nuevo	A-301	RP-B	8,10	569,48	1994
N-321. Acond. Torredonjimeno-Vte. de Alcaudete, PK 73,2 al 90,7	A-316	RP-B	16,00	1.122,00	1994
N-321. Acond. Mancha Real-int. N-323, PK 42,1 al 50,4	A-316	RP-I	8,00	382,50	1994
C-328. Acond. Mancha Real-Jimena, PK 0 al 21,5	A-320	RP-I	16,00	815,73	1994
N-324. Acond. Cambil-Huelma	A-324	RP-I	15,00	648,00	1994
N-321. Acond. Úbeda-Baeza y vte. de Baeza	A-316	RP-B	10,00	1.278,00	1995
C-328. Acond. Jimena a int. C-325	A-320	RP-I	13,00	373,00	1995
Acond. Giriballe-Úbeda, PK 39 al 51	A-301	RP-B	7,00	497,00	1995
Vte. sur de Jaén	MU		4,00	596,00	1995
Vte. noroeste de Jaén	A-316	RP-B	6,60	1.600,00	1995

<b>PROVINCIA DE JAÉN (CONTINUACIÓN)</b>						
	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>	
Nuevo puente s/Cerezuelo y acceso a la Villa Turística de Cazorla		MU	0,50	194,36	1995	
Acond. Castellar a Sorihuela	J-6022	RS	10,00	79,73	1995	
C-328. Acond. Peal de Becerro-Cazorla	A-319	RP-I	15,00	635,00	1995	
N-321 y N-324. Vte. de Torredonjimeno	A-316	RP-B	8,00	1.320,00	1996	
C-3210. Linares-Navas de San Juan	A-312	RP-I	36,00	919,00	1996	
A-315. Torreperogil-Peal de Becerro con vtes. en Peal y Torreperogil	A-315	RP-I	25,00	825,00	1997	
A-301. La Carolina-La Fernandina	A-301	RP-B	7,00	558,68	1998	
C-3210. Navas de San Juan-Int. N-322	A-312	RP-I	40,00	1.829,03	1998	
Acond. Cortijo Nuevo-Belmez	A-301	RP-B	5,90	788,99	1999	
Porcuna-Lím. Prov. Córdoba	A-305	RP-I	11,36	544,96	1999	
Acond. Tramo Úbeda-Sabiote	J-604	RS	7,00	259,09	1999	
<b>Total provincia de Jaén</b>			<b>472,91</b>	<b>27.386,36</b>		
<b>PROVINCIA DE MÁLAGA</b>						
	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>	
Variante de Ronda (2ª Fase) entre la C-341 y la C-339	A-376	RP-B	3,07	212,68	1988	
Vte. de San Pedro de Alcántara	A-376	RP-B	1,50	136,77	1989	
Acond. de la N-342. PK 173,7 al 178	N-342	RS	4,30	69,92	1989	
Acond. de la N-342. Campillos-Antequera (2º Tramo). PK 21,6 al 33,95	A-382	RP-B	12,35	380,34	1990	
Acond. de la C-341. Campillos-Ronda. PK 25 al 42,17	A-367	RP-I	15,50	827,13	1990	



PROVINCIA DE MÁLAGA (CONTINUACIÓN)	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
Duplic. de la A-92. Tramo Antequera-Archidona (Inter. N-331 a Vte. Archidona)	A-92	RP-B	9,00	2.078,54	1990
Acond. y Duplic. de la A-92. Tramo Antequera-Mollina-Lím. Prov. Sevilla	A-92	RP-B	23,53	4.551,25	1991
Acond. y Vte. de la C-335. Tramo Velez Málaga-Venta Baja (Viñuela)	A-335	RP-I	11,31	1.874,29	1991
Vte. de Archidona en la A-92	A-92	RP-B	12,00	3.450,95	1992
Duplic. de la MA-401. Tramo Málaga-Campanillas	A-357	RP-B	8,20	2.287,68	1992
N.T. en la C-340. Tramo Viñuela-Río Gordo	A-356	RP-I	17,00	1.140,06	1993
C-337. Acond. y N.T. Marbella-Puerto de Ojén	A-355	RP-I	10,15	2.270,00	1994
C-337. Acond. Puerto de Ojén-Monda y Vte. de Monda	A-355	RP-I	8,40	1.814,00	1994
C-357. N.T. Zalea Ardales	A-357	RP-B	16,10	3.982,00	1994
N-321. Refor. Las Pedrizas-Salinas	A-359	RP-B	25,00	350,00	1994
C-337. Acond. de taludes. Tramo Monda-Puerto de Ojén	A-355	RP-I	2,00	99,13	1994
A-356. Riogordo-Casabermeja	A-356	RP-I	19,00	1.657,00	1995
A-357. Campanillas-Cártama	A-357	RP-B	4,80	810,00	1995
Reparación del Puente de Ronda	MU		0,20	93,65	1995
Obras complementarias en la A-92	A-92	RP-B	10,00	221,47	1995
A-335. Acond. de taludes. Velez Málaga-Venta Baja	A-335	RP-I	2,00	69,63	1995
A-357. Vte. de Cártama	A-357	RP-B	6,50	2.485,00	1996
Acond. en el Tramo Cártama-Zalea	A-357	RP-B	14,00	739,75	1996

<b>PROVINCIA DE MÁLAGA (CONTINUACIÓN)</b>	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>
C-344. Vte. de los Caracolillos	A-366	RP-I	1,00	63,00	1996
Desdoblamiento Estación de Salinas-Pro. Las Pedrizas	A-359	RP-B	25,00	3.078,00	1996
Urbanización Eje Ciudad Jardín (2ª Fase)		MU	0,20	154,78	1996
C-339. Acond. Travesía de Ronda. PK 31 a Avda. Reina Victoria	A-376	MU	0,20	69,26	1996
Ordenación de accesos y caminos de servicio en el tramo Cártama-Zalea	A-357	RP-B	14,00	45,30	1996
C-339. Acond. travesía de Ronda (2ª Fase). Avda. Reina Victoria- Pza. de España	A-376	MU	0,20	145,31	1996
Pasarela peatonal sobre la A-92 en Antequera	A-92	RP-B	1,10	23,12	1996
A-367. Acond. Cuevas del Becerro-Ronda. PK 42 al 56,4	A-367	RP-I	14,00	567,00	1997
C-335. Torre del Mar-Velez Málaga. Desdobl. y Vte. Velez Málaga	A-335	RP-I	5,50	924,31	1998
C-334. Acond. Lím. Prov. Córdoba-Salinas	A-333	RP-I	10,00	539,30	1998
C-339. Acond. de la travesía de Ronda. Tramo Pte. Nuevo a Puerta Almocábar	C-339	MU	2,00	75,49	1998
Vte. de Alhaurín el Grande	A-366	RP-I	4,00	169,86	1999
Acond. C-341. PK 19,5 al 25 y conexión con Ardales-Campillos	A-367	RP-I	6,70	661,75	1999
<b>Total provincia de Málaga</b>			<b>319,81</b>	<b>38.117,72</b>	
<b>PROVINCIA DE SEVILLA</b>	<b>CTRA.</b>	<b>RED</b>	<b>LONG.</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>AÑO</b>
Variante de Arahal en la N-334 (doble calzada)	A-92	RP-B	4,57	1.171,10	1988
Vte. de Osuna en la N-334 (doble calzada)	A-92	RP-B	5,44	1.451,54	1988
Acond. y duplic. en la N-334	A-92	RP-B	23,70	2.546,25	1988

PROVINCIA DE SEVILLA (CONTINUACIÓN)	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
Acond. de la SE-510. Tramo Camas-Salteras	SE-510	RS	6,84	179,28	1988
Acond. de la SE-621. Tramo Castilleja-Bormujos-Bollullos M.	A-474	RP-I	8,80	231,10	1988
Vte. de Montellano en la SE-441	A-376	RP-B	8,20	328,16	1988
Refor. caminos itinerario mercancías peligrosas (2º tramo)	MU		5,50	108,20	1988
Acond. y duplic. de la N-334. Tramo Arahál-Osuna	A-92	RP-B	37,87	4.932,57	1989
Acond. y duplic. de la N-334. Tramo Osuna-Estepa	A-92	RP-B	18,00	2.038,40	1989
Variante de Utrera	A-376	RP-B	8,72	766,09	1989
Acond. de la C-430. Tramo Écija-Osuna	A-351	RP-I	32,70	1.029,36	1989
Acond. de la SE-621. Tramo Bollullos M.-Aznalcazar	A-474	RP-I	10,60	217,37	1989
Ensanche y mejora del firme de la C-433. Burguillos-Castilblanco. PK 23 al 34,52	C-433	RS	11,52	296,99	1989
Acond. de la SE-189. Tramo Cantillana-El Pedroso	A-432	RP-I	30,46	708,99	1989
Acond. y Duplic. de la N-334. Tramo Estepa-Lím. Prov. Málaga	A-92	RP-B	10,49	1.903,27	1990
Vte. de Estepa	A-92	RP-B	6,00	1.592,53	1990
Vte. de La Roda	A-92	RP-B	6,24	1.171,94	1990
Vte. de El Coronil	A-376	RP-B	5,50	400,14	1990
Ordenación de accesos en la N-344. Tramo Mercasevilla-Montecarmelo	A-92	RP-B	12,10	2.259,40	1990
Variante de Pilas	A-474	RP-I	4,23	317,93	1990
Duplic. de la SE-401. Sevilla a Inter. C-432 (por la Universidad Laboral)	A-376	RP-B	8,00	2.317,44	1991

PROVINCIA DE SEVILLA (CONTINUACIÓN)	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
Acond. y variante de la C-421. Tramo La Aulaga-Int. N-433	A-476	RP-I	12,50	379,18	1991
Acond. de la C-342. Tramo Morón-Int. SE-453. PK 15,62 al 35,38	A-360	RP-I	19,76	959,02	1991
Acond. de la SE-453 y SE-454	A-360	RP-I	20,00	728,46	1991
Acond. de la SE-461. Tramo El Saucejo-Algamitas. PK 0 al 9,9	A-360	RP-I	9,90	286,68	1991
Acond. de la SE-462. Tramo Algamitas-Pruna. PK 0 al 13,3	SE-462	RS	12,30	309,07	1991
Variante de Alcalá del Río	A-431	RP-I	2,50	422,82	1992
Vte. de San Juan de Aznalfarache (Acceso a Ciudad Expo)		MU	2,00	2.005,47	1992
Nueva conexión A-92 con SE-30 por el Polígono El Pino y Palmete		MU	4,00	1.990,74	1992
Refuerzo de la N-333. Tramo Écija (N-IV)-Int. N-334	A-364	RP-B	40,00	292,10	1992
Acond. de la SE-424 y SE-434. Tramo Utrera-Montellano	A-376	RP-B	24,50	1.064,13	1992
Reforma de la N-333. Tramo Cruce Algarabejo-Puente de la Pájara	A-364	RP-B	26,60	925,98	1993
Ampliación tercer carril en A-92. Tramo Mercasevilla-Montecarmelo	A-92	RP-B	12,10	2.188,51	1993
Ensanche de la C-421. Tramo Int. N-630 a Int. SE-185	A-450	RP-I	8,80	128,42	1993
A-340. Acond. Estepa-Puente Genil. PK 1,3 al 16,77	A-340	RP-B	15,00	543,26	1994
SE-196. Acond. El Pedroso-Cazalla de la Sierra	A-432	RP-I	10,60	367,90	1994
SE-690. Acond. Las Cabezas-Int. N-IV	A-371	RP-I	6,60	93,70	1994
A-92. Paso inferior en N-334, cruce con calle Marinaleda	A-92	RP-B	0,50	282,72	1994
SE-752. Paso superior sobre el FFCC en Carariche. PK 88,971	SE-752	RS	0,20	112,23	1994

PROVINCIA DE SEVILLA (CONTINUACIÓN)	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO
SE-697. Acond. Lebrija-El Cuervo	A-484	RP-B	10,50	369,80	1995
SE-660. Refor. San Juan de Aznalfarache-Coria del Río. PK 3 al 9,2	SE-660	RS	6,20	126,60	1995
C-441. N-IV-Las Cabezas	A-471	RP-I	15,00	384,00	1995
C-441. N-IV-Las Cabezas-Lebrija	A-471	RP-I	13,00	253,60	1995
A-92. Refuerzo del firme en varios tramos entre Alcalá de Guadaíra y Archidona	A-92	RP-B	100,00	2.094,00	1995
SE-178. Acond. Santa Olalla-Real de la Jara	A-463	RP-I	7,50	261,00	1996
C-339. Morón-Coripe. Ensanche y mejora del firme. PK 62,2 al 83,1	C-339	RS	20,90	146,00	1996
SE-453. Nuevo trazado. PK 4 a Pruna	A-363	RP-I	4,00	361,56	1996
SE-184. Obras de urbanización en la travesía de Camas (2ª Fase)	SE-184	MU	0,20	71,45	1996
A-431. Alcalá del Río-Vte. de Cantillana	A-431	RP-I	17,50	780,00	1997
A-361. Montepalacio-Morón de la Frontera	A-361	RP-I	17,00	325,00	1997
C-431. Variante de Cantillana	A-431	RP-I	3,50	221,85	1998
Acond. C-430. Palma del Río-Osuna por Écija. PK 11 al 30	A-453	RP-I	19,00	554,14	1998
C-432. Lora del Río-Carmona. PK 104 al 129. Acondicionamiento	A-457	RP-I	25,00	756,30	1998
Adecuación de drenaje y tratamiento del firme de la A-92	A-92	RP-B	38,00	1.588,26	1999
Adecuación de drenaje y tratamiento del firme de la A-92	A-92	RP-B	21,70	918,60	1999
Adecuación de drenaje y tratamiento del firme de la A-92	A-92	RP-B	13,60	892,85	1999
Refuerzo del tramo Castillo de las Guardas-La Aulaga	A-476	RP-I	9,70	167,68	1999

PROVINCIA DE SEVILLA (CONTINUACIÓN)						
	CTRA.	RED	LONG.	PRESUPUESTO	AÑO	
Osuna-El Saucejo	A-351	RP-I	19,00	1.435,00	1999	
Lím. Prov. Córdoba (Palma del Río)-Écija	A-453	RP-I	19,10	554,14	1999	
Travesía de Estepa		MU	1,44	420,82	1999	
Camino de los Molares a PK 25,5 de la C-342		RS	8,00	449,19	1999	
SE-150. Acond. Constantina-Navas de la Concepción	SE-150	RS	22,00	400,00	1999	
<b>Total provincia de Sevilla</b>			<b>905,18</b>	<b>52.580,28</b>		
<b>TOTAL ANDALUCÍA</b>			<b>3.972,74</b>	<b>289.758,98</b>	<b>---</b>	

RP-B: Red Principal Básica; RP-I: Red Principal Intercomarcal; RS: Red Secundaria; N.T.: nuevo trazado; Vte.: variante; PK: punto kilométrico.



## **CAPÍTULO VII**

### ***EFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE TERRESTRE COFINANCIADAS CON FONDOS COMUNITARIOS EN ANDALUCÍA. UNA VALORACIÓN DE LAS EMPRESAS ANDALUZAS***

#### **VII.1. INTRODUCCIÓN**

En el capítulo I de la presente Tesis se abundó en la importancia que cobra el transporte para el progreso de las sociedades. Insistiendo en esta cuestión, diremos sucintamente que se trata de un factor clave de cara al logro del desarrollo económico de cualquier sociedad, puesto que significa un agente de suma importancia para su comunicación interna y con el exterior. La función primordial del transporte es la de contactar a consumidores y productores, así como a éstos con los centros suministradores de materias primas, fortaleciendo de este modo la especialización productiva y posibilitando el acercamiento de los consumidores a una variada gama de productos. Al mismo tiempo, en un mundo cada vez más conectado el transporte es fuente de nuevas oportunidades sociales y culturales, constituyéndose, en definitiva, en uno de los aspectos más significativos del proceso de globalización.

Por otra parte, tanto en el capítulo II como en los capítulos III a V, se realizó un recorrido en torno a la significación de la Política Estructural y de Cohesión de la UE, así como respecto de aquellos instrumentos financieros sobre los que se articula su funcionamiento y que van dirigidos, entre otros destinos, a cofinanciar proyectos de infraestructuras de transporte: el BEI, el FEDER y el Fondo de Cohesión.



Por último, el capítulo VI se ha destinado a exponer una serie de cuestiones relativas a la Comunidad Autónoma de Andalucía, tales como las características que perfilan su realidad socio-económica, los escasos pasos que ha dado en el proceso de convergencia real con otras regiones españolas y comunitarias y las características y composición de su aún deficiente dotación de infraestructuras de transporte terrestre. Junto a lo anterior, se ha realizado un ejercicio de aproximación al papel que juega la UE, sobre la base de la acción de los instrumentos de ayuda estructural, en el desarrollo del sistema de transporte de la región.

Pues bien, la infraestructura de transporte, esto es, la plataforma física que sirve de base a la actividad homónima, es nuevamente objeto de nuestra atención a través de este capítulo, como también lo es la Política Estructural de la Unión Europea, desde la cual emanan acciones que tienen por misión enriquecer la dotación de capital físico de la señalada naturaleza en el territorio regional, bien sea mediante su ampliación, bien mediante su mejora. Esta doble cuestión constituye, pues, el eje del presente capítulo, en los términos que seguidamente se exponen.

Siguiendo a BIEHL, como se vio en el capítulo I, la infraestructura -en general-, y la de transporte -en particular-, se erige en uno de los elementos determinantes del potencial de desarrollo de una región. Por otra parte, se ha visto en el capítulo VI el menor nivel de desarrollo relativo que afecta a Andalucía, tanto en el contexto nacional como comunitario, así como el enorme esfuerzo que ha de realizar la región para acortar diferencias con las regiones más avanzadas en términos de producción y empleo, y alcanzar de esta forma un mayor grado de convergencia real.

Los diversos argumentos que fueron esgrimidos en ambos capítulos nos permiten afirmar que el logro de un mayor nivel de convergencia para Andalucía ha de basarse, entre otros elementos, en un desarrollo de su red de transporte terrestre,

mediante un incremento de su dotación y una mejora de su calidad. En esta cuestión tienen un gran papel que asumir los instrumentos financieros comunitarios que, emanando tanto de la Política Regional de la Comunidad como de la Política Común de Transportes, tienen competencias en la financiación de una parte de los proyectos de carreteras y de ferrocarriles diseñados para la región.

Dichos instrumentos, en la medida en que actúan mejorando el sistema de transporte regional, deben repercutir positivamente en el logro de una mayor convergencia para Andalucía, para lo cual consideramos deben incidir en dos variables clave: por una parte, **han de generar suficientes efectos socioeconómicos positivos**; por otra, **han de contribuir a una mejora de la articulación del territorio andaluz**. La combinación de ambos elementos ha de coadyuvar a un mayor grado de desarrollo regional y, consecuentemente, ha de posicionar a la región ante unas mejores condiciones para **alcanzar una mayor convergencia real**.

El objetivo último es valorar la **eficacia de la Política Estructural y de Cohesión de la Unión Europea en Andalucía, en materia de actuaciones en infraestructuras de transporte**, mediante una aportación respecto a la misión que asume en la economía andaluza y en el papel que juega en el desarrollo de la actividad de sus empresas.

Para alcanzar estos objetivos, la materia sobre la que versa el capítulo VII ha sido estructurada en dos partes. En la primera de ellas, la **Autovía del 92** se convierte en el eje central de la exposición, ya que destacamos el contenido y los resultados de dos estudios que han tenido como objetivo, precisamente, dicha obra de infraestructura. La elección del proyecto de la A-92 como el centro del desarrollo de esta parte tiene su justificación no solamente en el hecho de que ha sido objeto de la acción estructural de la UE, vía fondos comunitarios, sino también porque emerge como el proyecto más ambicioso acometido por la Comunidad Autónoma en materia

de infraestructura de transporte. La importancia que para Andalucía tiene esta autovía -que por sus características técnicas puede equipararse a una autopista-, ha sido ampliamente destacada en los dos estudios, lo que se entiende con facilidad si atendemos al papel que juega este proyecto en el proceso de articulación del territorio regional y en las posibilidades de Andalucía para integrarse en otros espacios económicos. El examen de estos documentos nos permitirá aproximarnos al impacto socioeconómico de la A-92, como un ejemplo de los efectos que pueden ejercer los instrumentos comunitarios mediante la cofinanciación de inversiones de la naturaleza del proyecto analizado.

La segunda parte (que se corresponde con el epígrafe VII.4), trata de continuar en la línea expuesta en el caso anterior, pero de diferente forma. El objeto de este segundo bloque lo constituyen las empresas andaluzas con capacidad exportadora, puesto que hemos llevado a cabo un proceso de investigación mediante **encuesta** que persigue obtener una valoración por parte del empresariado andaluz de los efectos que sobre aquéllas ejercen las actuaciones dirigidas al acondicionamiento y ampliación del sistema de infraestructuras de transporte de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Al poner en relación las citadas inversiones con las actuaciones financiadas tras el acceso de España al espacio integrado europeo, lo que en definitiva van a valorar los gerentes de las empresas son las intervenciones cofinanciadas con cargo a la Política Estructural de la UE en una de sus vertientes: la que le concierne en el área de las infraestructuras de transporte.

En suma, sirviéndonos de las dos partes que configuran el presente capítulo aspiramos a penetrar en la función ejercida por las vías de transporte que, cofinanciadas con fondos comunitarios, han sido diseñadas para vertebrar la región andaluza, reduciendo el análisis al caso de la autovía A-92, así como a la percepción de los empresarios andaluces sobre las mismas.

## **VII.2. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO Y METODOLOGÍA EMPLEADA**

Tal y como se ha avanzado en la introducción de este capítulo, mediante los siguientes epígrafes nos proponemos incorporar una aportación al debate sobre la eficacia de la Política Estructural de la Unión Europea. El método va a consistir en la exposición de una serie de argumentos acerca de la incidencia que, sobre la región andaluza, están ejerciendo los proyectos de infraestructuras de transporte que están cofinanciándose con los flujos financieros procedentes de los instrumentos comunitarios de ayuda estructural. Con tal fin va a estructurarse el estudio en dos secciones:

1. En primer lugar, vamos a basar el análisis en dos aspectos: **la influencia sobre la articulación del territorio y el impacto socioeconómico**. Si el sentido de las diversas argumentaciones se inclina hacia una incidencia positiva en los dos ámbitos citados, entenderemos que las acciones pueden contribuir a sentar las bases para la aceleración del proceso de convergencia real de la región. Si por el contrario el significado de las actuaciones se orienta más hacia una interpretación irrelevante, o incluso negativa, no estaremos en condiciones de esperar mucho de la Política Estructural en pro de la convergencia andaluza, en el sentido indicado.

El desarrollo del análisis cuyos términos se acaban de exponer va a tomar como base una gran y emblemática obra de infraestructura construida en Andalucía, que ha sido financiada con recurso a las ayudas comunitarias: la **Autovía A-92**. Los tres instrumentos financieros que constituyen nuestro punto de referencia han participado en la realización de este trayecto: el BEI y el Fondo de Cohesión, en diversas obras de reforma; pero fundamentalmente ha sido el FEDER el instrumento comunitario que ha soportado el grueso de la intervención de la Unión en la A-92<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Como ya se indicó en el capítulo V, un mismo proyecto no puede recibir (continúa...)

El interés de dicho proyecto estriba en el impacto que puede ejercer en la convergencia de la región, si admitimos que resulta crucial para la articulación interna y externa de Andalucía y si adoptamos asimismo la idea de que la mejora de la articulación es fundamental para lograr unos mayores niveles de convergencia. Al mismo tiempo, el proyecto seleccionado puede ser generador de beneficios socioeconómicos en términos de producción y empleo, lo que a su vez puede influir en una mayor convergencia real de la región andaluza, en el marco del espacio comunitario.

2. En segundo lugar, pretendemos que sean los propios **empresarios andaluces** los que se pronuncien acerca de la utilidad que para sus empresas representan las distintas acciones de transporte cofinanciadas por la UE en la Comunidad Autónoma. Para ello hemos recurrido a la realización de una **encuesta**, sobre la cual se centra el análisis. A través de la misma hemos pretendido que los gerentes que constituyen la base de la muestra manifiesten su percepción ante las diversas inversiones que, con carácter de ampliación y mejora de la dotación de itinerarios viarios y ferroviarios, han sido financiadas con la participación de la Comunidad.

A su vez, pretendemos que el resultado del estudio nos permita obtener unas conclusiones acerca de la **eficacia de los instrumentos financieros comunitarios** en su aplicación en Andalucía, en cuanto a mecanismos coadyuvantes al desarrollo de su sistema de infraestructura de transporte terrestre. Consideramos que ello es interesante de cara a obtener unas conclusiones que sean útiles para la política económica. En particular, nuestra meta a este respecto es aportar una idea acerca de

---

<sup>1</sup>(...continuacion)  
simultáneamente financiación del FEDER y del Fondo de Cohesión. Ahora bien, la A-92 está conformada sobre un conjunto de subproyectos, pudiendo recibir cada uno ayuda de uno u otro instrumento, pero no de ambos conjuntamente.

la viabilidad de seguir manteniendo, o incrementar, las ayudas en el sector de las infraestructuras de transporte en la región, en lugar de primar otros sectores de actuación. La idea la tomamos de GIL, quien se cuestiona esto al afirmar: “La inversión realizada en algunas RO1 [regiones del Objetivo nº1] en los últimos años las puede haber dotado de un nivel suficiente de capital público. Nuevas inversiones podrían no ser sino un despilfarro de recursos, sobre todo si, como algunos estudios parecen señalar, su elasticidad es decreciente. En estos casos se deberán utilizar otros instrumentos, como las ayudas a la formación del capital humano, para facilitar el desarrollo regional”<sup>2</sup>. Esta aseveración gana más interés si aducimos a la creencia del autor de que “la distribución de los Fondos Estructurales entre las RO1 carece de un fundamento teórico, y es esencialmente consecuencia de la capacidad de negociación o presión en el seno de la Comunidad”<sup>3</sup>, hecho que de ser cierto puede dejar vacía de contenido la finalidad de las ayudas de promover el desarrollo socioeconómico de las regiones a las que van dirigidas. Estas citas, por lo tanto, han de constituir un punto de referencia a la hora de sintetizar el conjunto de conclusiones que explicitaremos al término del recorrido que vamos a realizar en torno a los dos puntos que constituyen el grueso del análisis a efectuar.

En el capítulo I asistimos a una serie de argumentos que denotaban la influencia ejercida por las infraestructuras en el desarrollo regional, y en el capítulo VI abundamos en los problemas de convergencia que afectan a Andalucía y en la debilidad que representa la dotación de infraestructura de transporte para la estructura económica de la región. No se trata de insistir más en esta cuestión en el presente

---

<sup>2</sup> GIL CANALETA, Carlos: *Capital público y convergencia en las regiones europeas*, Civitas, Madrid, 2001, pág. 229.

Esta cuestión ha sido planteada por muchos autores y se refiere a la eficiencia de la intervención pública.

<sup>3</sup> GIL CANALETA, *op. cit.*, págs. 229-230.

capítulo, pero vamos a recurrir nuevamente al estudio efectuado por GIL para exponer en pocas líneas la relación existente entre el capital público y el desarrollo de las regiones europeas, por el interés que ello reviste de cara al análisis que se va a ofrecer a lo largo de los próximos epígrafes y las subsiguientes conclusiones del mismo. Del citado estudio, el autor extrae la conclusión de que la dotación inicial de infraestructuras ha condicionado positivamente el crecimiento de las regiones de la UE en los diversos períodos analizados (1970/80, 1980/85 y 1988/94), si bien los resultados no son demasiado significativos. Ello ha sido abordado estimando funciones de convergencia en las que se han incluido las infraestructuras y los restantes factores de potencialidad como variables condicionantes. Por lo que respecta a las regiones españolas, los resultados apuntan hacia el mismo sentido. El autor afirma, además, que “las infraestructuras de transporte están estrechamente relacionadas con el producto por habitante, y la dotación regional en un año determinado condiciona la evolución de su economía en los siguientes”<sup>4</sup>, a lo que añade que la inversión en infraestructuras debe formar parte de los recursos de que disponen las diversas Administraciones para promover, o al menos no estrangular, el desarrollo de las regiones más atrasadas. En esta misma línea se muestran DE RUS y TRUJILLO, quienes aseguran que “la convergencia real en infraestructuras requiere la aplicación de políticas decididas que aceleren el crecimiento en la dotación de capital público en infraestructuras de transporte de los países más atrasados”<sup>5</sup>.

Estas conclusiones resultan de sumo interés para Andalucía, dado su carácter de región menos desarrollada. En virtud de las mismas, es de esperar que las inversiones en proyectos de infraestructuras de transporte ejecutadas en la región la sitúen en una posición más favorable para abordar el desarrollo económico y, con

---

<sup>4</sup> GIL CANALETA, *op. cit.*, págs.120-121.

<sup>5</sup> DE RUS, Ginés, Román, Concepción y TRUJILLO, Lourdes: “Infraestructuras de transporte y convergencia real”, *Papeles de economía Española*, nº63, pág. 247.

ello, el logro de la convergencia real a largo plazo que redunde en una mayor cohesión económica y social del espacio integrado. A la vista de lo expuesto, sobra decir que las acciones procedentes de la Política Estructural de la UE deben asumir una importante función en el mencionado proceso, función que trataremos de ejemplificar mediante los contenidos que se desarrollan seguidamente.

### **VII.3. EFECTOS DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE COFINANCIADAS CON FONDOS COMUNITARIOS EN ANDALUCÍA: EL CASO DE LA AUTOVÍA A-92**

#### **VII.3.1. La A-92 y la articulación del territorio**

Partiendo de la idea, desarrollada en el capítulo I, de que el transporte se configura en un factor básico para el desarrollo económico de las sociedades, consideramos a la Autovía A-92 como la columna vertebral del territorio que constituye la base física de la región andaluza y, por lo tanto, como un elemento clave para su desarrollo socioeconómico. La propia Junta de Andalucía ha calificado esta infraestructura como el “principal eje vertebrador”<sup>6</sup> de la Comunidad Autónoma, afirmando a la vez que asume el protagonismo histórico de la plena restauración de la Ruta Intrabética.

El proyecto, que debía estar terminado en el año 1992 -fecha en que se celebraban dos importantes acontecimientos (los Juegos Olímpicos en Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla)-, empezó a popularizarse como “la autovía del 92” al socaire de la campaña publicitaria que diseñó el Gobierno Autónomo bajo el lema *El 92 junta voluntades* y con la imagen de la red de conexiones internas entre las ciudades andaluzas confluentes en dicha vía. De hecho, la Junta incluía la A-92

---

<sup>6</sup> CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCÍA: *Andalucía, la obra pública en los 90*, Sevilla, 1994, pág. 16.



“entre las infraestructuras básicas andaluzas cuya terminación dentro de plazo es absolutamente necesaria para el éxito de la Expo de Sevilla y para la reversión de los beneficios del acontecimiento en otros ámbitos de la región”<sup>7</sup>. No obstante, no deja de resultar irónico que la construcción total del proyecto concluyera en el año 2002, nada menos que una década después de la fecha prevista. Aún así, la Junta era consciente de que los acontecimientos del 92 no constituían la razón principal de su construcción, sino que, mucho más allá de estos hechos coyunturales, la autovía estaba llamada a constituirse en la piedra angular de la vertebración interna de su sistema de ciudades.

La gran arteria regional, la A-92, implica un eje viario de gran capacidad que discurre sobre una treintena de municipios poblados por un millón y medio de habitantes<sup>8</sup> -aproximadamente-, que soporta diariamente, en algunos de sus tramos, la circulación de más de treinta mil vehículos y que supera con creces los cuatrocientos kilómetros de longitud. Con la construcción de lo que constituye el proyecto más importante respecto al desarrollo de la red viaria de Andalucía, se pretende como objetivos últimos la integración de la región en la Unión Europea y el desarrollo de la economía andaluza. En efecto, mediante la construcción de esta infraestructura se aspira a la expansión de la economía regional, al intentar terminar con la situación de aislamiento de los focos de dinamismo de la región. Ello puede traducirse en la idea de que la A-92 tiene un importante compromiso con el objetivo de la disminución de las disparidades regionales, al marcarse la meta de favorecer la integración interna y la articulación de Andalucía.

Para alcanzar los citados objetivos, la estrategia implementada con la A-92

---

<sup>7</sup> CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCÍA: *Autovía del 92. Significación del eje transversal de Andalucía*, Sevilla, 1990, pág. 21.

<sup>8</sup> Que significan alrededor del 20 por 100 de la población andaluza.

se ha dirigido a lograr dos metas que podríamos denominar intermedias: por una parte, hacer posible el acceso directo desde Europa a Sevilla a través de la franja mediterránea, como alternativa al itinerario por Madrid; por otra, conectar mediante una vía rápida Sevilla y Granada, facilitando asimismo la conexión con Málaga y la Costa del Sol, lo que favorecería las comunicaciones de las zonas de desarrollo de Andalucía con los centros urbanos españoles y europeos más importantes. La función de la A-92 sería, en definitiva, difundir los efectos de dinamismo económico de la Europa central por la franja mediterránea hasta Sevilla, efectos que podrán ser propagados a las restantes capitales de provincia andaluzas a través del resto de ejes.

La importancia de la A-92 adquiere un mayor interés si tenemos en cuenta el gran avance que ha experimentado el transporte por carretera en las últimas décadas. Se ha producido un notorio aumento en la demanda de vehículos, incrementándose asimismo y de manera significativa el número de viajes que se realizan; así, por ejemplo, en Andalucía se duplicó el parque de vehículos entre 1981 y 1997. A estas circunstancias se les presta una especial atención en la planificación de las infraestructuras que se precisan para satisfacer las necesidades de transporte en el futuro.

Por otra parte, como ya se ha indicado en capítulos anteriores, en el contexto de la integración europea se concede una particular importancia a las infraestructuras de transporte, dada su repercusión positiva en el crecimiento y el empleo, y en consecuencia a las grandes inversiones, en las que ha de participar ineludiblemente el sector público. Las políticas europeas en esta materia persiguen la estructuración de redes integradas de transporte que fortalezcan el desarrollo del mercado interior, objetivo que queda plenamente justificado por el hecho de que el mercado comunitario ha incrementado de forma extraordinaria las relaciones entre los Estados miembros de la UE, ampliándose consiguientemente, de forma muy acusada, el tráfico intracomunitario.

La autovía A-92, en suma, ha sido diseñada y construida con el objetivo de cumplir una destacada función en el marco de las comunicaciones internas de Andalucía, y de ésta con el exterior, a la vez que ha de constituirse en un importante eslabón en la cadena de las RTEs de transporte, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades de desplazamientos intracomunitarios y, por tanto, al desarrollo del mercado interior. La Junta de Andalucía ilustra este hecho manifestando que gracias a esta autovía “se podrá ir desde Europa Central, Barcelona, Valencia, Murcia, Puerto Lumbreras, a Granada, Sevilla y Huelva sin abandonar una sección de carretera de doble calzada con dos carriles por sentido, y con encauzamiento de los enlaces por estructuras a diferente nivel”<sup>9</sup>. Afirmación a la que añade la siguiente: “Con respecto a Europa, y en un futuro tal vez no muy lejano, Andalucía representa la potencialidad de una trama articulada de grandes ciudades litorales e interiores, en posición adecuada como polo suroccidental del continente, cabeza de puente con un futuro Magreb desarrollado. Resulta evidente entonces (...) que (...), sólo con la A-92 y sus conexiones Andalucía podrá funcionar de esa manera, como trama articulada de ciudades, con pleno rendimiento. Sin la A-92 no habría trama, sólo unos angostos ejes litorales conectados con Madrid por Sevilla-Córdoba y Granada-Jaén”<sup>10</sup>. Sirva esta afirmación para respaldar la idea de que el proceso vertebrador de la región mediante esta infraestructura puede extrapolarse del ámbito peninsular al transcontinental.

---

<sup>9</sup> CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: *Autovía del 92...*, *op. cit.*, pág. 42.

<sup>10</sup> *Ibidem.*

El documento complementa esa afirmación argumentando: “Este tema es más trascendental de lo que parece. Porque, igual que en los períodos romano y musulmán de la historia de Andalucía, el desarrollo del Magreb y la intensificación de sus relaciones con Europa, a través de la mediación creativa de las ciudades andaluzas, bien articuladas entre sí, es la condición geoestratégica para una Andalucía no periférica. Esto es, una Andalucía que vaya más allá de su condición de «esquina cálida de Europa», lastrada por su posición fronteriza entre el mundo desarrollado del Norte y el tercer Mundo del Sur”.

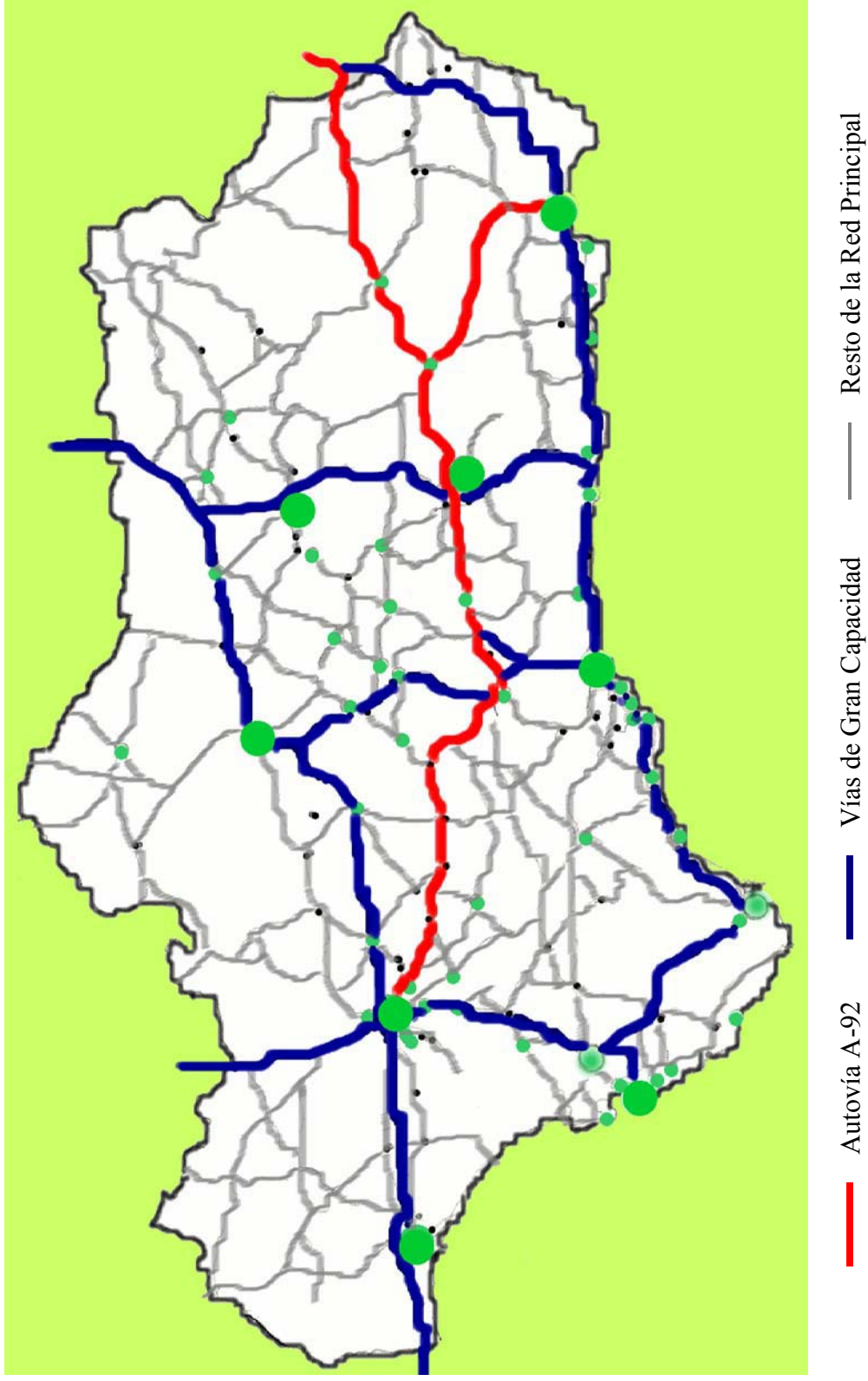
La A-92, cofinanciada por la UE, se constituye en el proyecto más ambicioso en cuanto al desarrollo de la red viaria de Andalucía. A pesar de tratarse de una iniciativa regional, está contemplada en el programa de autovías del Ministerio de Obras Públicas y en el Plan Nacional de Interés Comunitario de Autovías de la Administración Central. A la Junta de Andalucía se atribuye el itinerario Sevilla-Granada-Baza-Límite de la región de Murcia, mientras que los tramos de autovía comprendidos entre éste último y Puerto Lumbreras (Murcia), y entre la provincia de Huelva y Sevilla, cuya finalidad esencial es conectar la autovía con los correspondientes ejes levantino y atlántico, son de titularidad del Estado.

El trazado de la Autovía del 92 discurre casi totalmente sobre el antiguo trazado de las carreteras N-334, N-342, N-324 y C-3326, y en algunos tramos aparecen variantes de circunvalación de poblaciones. Antes de determinar el trazado definitivo se tuvieron en cuenta otros itinerarios alternativos, realizándose en cada caso un estudio de los costes (como los relacionados con la longitud del tramo, la necesidad de evitar un relieve accidentado, etc.), a la vez que se examinaban las ventajas derivadas de atravesar determinadas poblaciones para fomentar su desarrollo, a expensas de incurrir en una cierta desviación respecto a otro recorrido de menor longitud. Con arreglo a sus características técnicas, la A-92 puede considerarse prácticamente una autopista, en términos generales. Diseñada para una velocidad óptima de 100 km/h, contiene curvas amplias de radio mínimo 450 metros; posee dos calzadas de dos carriles de 3,5 metros de anchura, con arcenes exteriores de 2,5 metros; la mediana central es de 6 metros y los dos arcenes exteriores de un metro. Estos atributos técnicos, desde una perspectiva optimista, conforman unas condiciones de velocidad, seguridad y comodidad que permiten que la A-92 pueda equipararse a las autopistas<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Respecto a las diferencias existentes entre una autovía y una autopista, según la Ley de Carreteras, recuérdese la aclaración efectuada en la nota número 74 del capítulo I.

**MAPA VII.1. A-92: articulación transversal de los principales itinerarios de gran capacidad a la finalización de los proyectos.**



En definitiva, es de esperar que la puesta en funcionamiento de esta infraestructura influya positivamente en la articulación y dinamización de la zona interior de Andalucía. El objetivo perseguido era lograr una red de comunicaciones que cruzara el territorio de la Comunidad Autónoma de este a oeste, atravesando el interior de la región. De este modo se consigue un segundo pasillo transversal que complementa al eje del litoral andaluz, aún inconcluso. De otra parte, la autovía se circunscribe en el marco de un proyecto que persigue asimismo la articulación norte-sur mediante una serie de vías de comunicación llamadas a vertebrar el conjunto del territorio andaluz, los ejes: Cádiz-Sevilla-Extremadura, Sevilla-Málaga, Málaga-Granada, Córdoba-Antequera-Málaga y Jaén-Granada-Motril (**mapa VII.1**).

Es, en síntesis, un proyecto ambicioso, no sólo porque persigue la articulación interna de Andalucía, sino porque también pretende las conexiones regionales con el sur de Portugal y con la región murciana, conectando con el Eje Mediterráneo, con todo lo que ello significa en concepto de tráfico de pasajeros y mercancías. Por lo tanto, esta autovía se constituye en un elemento clave de cara al desarrollo de la Comunidad Autónoma andaluza y a su apertura exterior, dado su impacto sobre la articulación territorial y los beneficios subsiguientes derivados de tal influencia.

### **VII.3.2. Los efectos socioeconómicos de la autovía A-92 sobre Andalucía**

A continuación incorporamos en nuestro estudio los resultados de sendos trabajos que tienen como centro de análisis la Autovía del 92. En el primero<sup>12</sup>, realizado por la Asociación Española de la Carretera, se calcula el ahorro de costes que por diversos conceptos ha implicado la construcción de la autovía en relación a

---

<sup>12</sup> CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCÍA: *Estudio de la rentabilidad de la inversión realizada en la A-92*, Sevilla, 1999.

las carreteras convencionales. El segundo<sup>13</sup>, que ha contado con el asesoramiento técnico de Analistas Económicos de Andalucía, analiza el conjunto de efectos socioeconómicos derivados de la construcción de la autovía.

Más allá de las repercusiones en la articulación territorial, aspecto al que ha sido dedicado el sub-epígrafe precedente, mediante el seguimiento que va a realizarse en torno al contenido de los documentos citados se pretende reunir una serie de argumentos que permitan, a su vez, llegar a unas conclusiones acerca de los hipotéticos beneficios esperables de la construcción de esta infraestructura. El núcleo de dicha argumentación se centra en los ahorros de costes que -según las estimaciones- puede generar la A-92 en relación a la antigua situación de simple carretera nacional, así como su previsible rentabilidad social y el impacto que se le atribuye en la producción y el empleo de Andalucía. Se completará la anterior exposición reflexionando sobre la viabilidad de las conclusiones anteriormente obtenidas, considerando, como se verá más adelante, las singulares circunstancias que han rodeado la construcción de la infraestructura de la autovía<sup>14</sup>. Ello es importante al objeto de intentar ajustar los resultados de los referidos estudios a las condiciones impuestas por la realidad de la ejecución de la obra.

#### VII.3.2.1. *Rentabilidad de la inversión realizada en la autovía A-92*

En el primero de los trabajos citados se analiza la situación derivada de la necesidad, debido al incremento de la demanda, de una infraestructura de carretera

---

<sup>13</sup> CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES / GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE ANDALUCÍA, S.A.: *Efectos socioeconómicos de la A-92*, Sevilla, 1999.

<sup>14</sup> Para una mayor claridad expositiva, nos limitaremos a describir la metodología y las conclusiones de los trabajos citados, dejando para más adelante un ejercicio crítico de los mismos.

capaz de absorber el crecimiento previsto del tráfico aportando una mejora de calidad, reflejada en un ahorro en el tiempo de viaje. El estudio considera que la A-92 es la infraestructura de transporte que ha de asumir la función descrita, reemplazando una situación en la que, debido a la congestión del tráfico, diversos tramos de carretera se encuentran infradimensionados o el volumen de tráfico ha superado el máximo de las previsiones con que fueron dimensionados.

El estudio arranca de la idea de que la congestión de tráfico constituye un problema característico del mundo moderno, en la medida en que supone un incremento de los costes de transporte y la aparición de costes sociales<sup>15</sup>. Partiendo de esta percepción, se analizan los costes originados por el tráfico y la posible rentabilidad de la autovía A-92, comparando la situación originada por la construcción de esta infraestructura con la situación anterior de carretera convencional. El objetivo general del estudio, en definitiva, es valorar el ahorro económico de los costes originados por el tráfico en la A-92.

La construcción de la A-92 implica una disminución en la congestión provocada por el tráfico, y por ende una disminución en los factores generados por dicha congestión. Son muchos los efectos derivados de la disminución de la congestión del tráfico, pero los que en mayor medida determinan su valoración económica son los siguientes: disminución del tiempo de viaje; disminución del coste de funcionamiento de los vehículos; disminución de la contaminación atmosférica; incremento de la contaminación acústica; descenso del Índice de Peligrosidad.

---

<sup>15</sup> En concreto, entre los efectos que provoca la congestión, se encuentran los que se citan en los siguientes niveles: a nivel individual, efectos perniciosos sobre el sistema nervioso de la persona que hace uso de la carretera congestionada y aumento del riesgo de accidentes de tráfico; a nivel económico, un gasto superfluo de recursos no renovables (tiempo y combustible); a nivel medioambiental, impacto perjudicial sobre la congestión, tanto atmosférica como acústica; a nivel social, al destinar grandes espacios públicos a infraestructura viaria, se suprime la posibilidad de que sean utilizados en la satisfacción de otras necesidades sociales.



Los ahorros de costes que implica la autovía A-92 se obtienen mediante la diferencia entre los costes que se originarían en el caso de que la carretera fuese convencional y los costes que se prevé genere la nueva infraestructura<sup>16</sup>. Cuando la diferencia es positiva, el valor obtenido se interpreta como un ahorro conseguido, valorándose en millones de pesetas. El análisis de cada uno de los factores considerados (accidentalidad, tiempo de viaje, combustible, lubricante, neumáticos, manutención y reparaciones, y contaminación atmosférica) se realiza para cada tramo de autovía, consignándose los ahorros desde 1990 -año en que entra en servicio el primero de los tramos construidos- hasta el año horizonte, es decir, veinte años después de la apertura al tráfico de cada tramo<sup>17</sup>.

Los resultados de este estudio ponen de manifiesto que la construcción de la A-92 implica importantes ahorros de costes en relación a las antiguas carreteras, destacando el ahorro que se obtiene en concepto de tiempos de viaje (81 por 100). Esta circunstancia reviste un especial interés, si se tiene en cuenta que la reducción del tiempo de viaje es un aspecto que los usuarios valoran de forma muy positiva. Sin embargo, el ahorro más significativo desde el punto de vista social es el que se refiere a los accidentes, y una clara prueba de ello es que el objetivo fundamental de las políticas actuales es precisamente la reducción de la accidentalidad en el transporte por carretera. En materia de accidentalidad, el porcentaje de ahorro que supone la autovía A-92 se eleva al 14 por 100, ahorro que, aunque menos significativo cuantitativamente que el conseguido en materia de tiempo de viaje, no deja de ser extremadamente valioso desde el punto de vista cualitativo. En los restantes aspectos considerados -combustible, lubricante, neumáticos, reparaciones y contaminación

---

<sup>16</sup> Entre los datos de que se ha servido el estudio para la cuantificación económica de los ahorros, destacan los relacionados con la tramificación de la autovía, las velocidades medias, la intensidad media diaria de circulación y la tasa de ocupación de los vehículos.

<sup>17</sup> El año horizonte varía según el tramo de que se trate, ya que es aquél en que un tramo alcanza los 20 años desde su puesta en servicio.

Efectos de las infraestructuras de transporte cofinanciadas con fondos comunitarios en Andalucía

atmosférica-, la autovía no implica un ahorro muy significativo, ya que representa solamente alrededor del 5 por 100 del ahorro total; sin embargo, este porcentaje significa más de 55.000 millones de pesetas de ahorro a lo largo de toda la vida útil de la autovía, cantidad nada despreciable.

En general, el ahorro de costes que permite la autovía A-92 es muy destacado, ya que implica un ahorro medio anual -en los costes de operación y funcionamiento, accidentalidad, tiempo de viaje y contaminación- cifrado en 40.384 millones de pesetas; en conjunto, el ahorro total supera el billón de pesetas (1.049.999,43 millones de pesetas).

VII.3.2.2. *Efectos socioeconómicos de la A-92*

En esta ocasión nos remitimos al estudio homónimo cuyos objetivos, método y conclusiones van a comentarse seguidamente. Dicho estudio, en general, trata de analizar los efectos de las infraestructuras de transporte sobre la actividad económica y sobre el bienestar regional; para ello se basa en dos técnicas habitualmente utilizadas y que son complementarias: el *análisis input-output* y el *análisis coste-beneficio* (ACB). El primero permite detectar los efectos generados por la construcción de la infraestructura sobre los niveles de producción y empleo de la región; el segundo, trata de evaluar los costes y los beneficios de la autovía (trayecto Sevilla - límite de la región de Murcia) desde un punto de vista social.

Sus autores son conscientes de las limitaciones que presentan este tipo de análisis. Para empezar, muchos de los efectos a evaluar son intangibles, lo que conlleva graves dificultades a la hora de cuantificarlos en términos monetarios. Por otra parte, otros efectos, aunque son cuantificables, exigen una profusa información de la que no se puede disponer, lo que conduce a que el análisis tenga que sustentarse sobre una gran cantidad de supuestos, con el consiguiente riesgo de que los resultados

obtenidos resulten fuertemente condicionados. Por último, otra dificultad estriba en que se ha tenido que estimar el hipotético caso en que no se hubiese construido la A-92, situación ficticia que resulta difícilmente imaginable. Por todo lo dicho, cabe advertir de la cautela con la que han de ser valorados los resultados.

El análisis input-output, de un lado, pone de manifiesto los efectos que ha desencadenado el gasto realizado en la construcción de la autovía sobre los sectores productivos de la región. El análisis muestra que la inversión realizada ha repercutido sobre la producción y el empleo regionales, incrementando éstos. Se ha partido de la base de que el aumento en la demanda final provocado por el gasto en la inversión de la A-92 se centraliza en las ramas *obras públicas e ingeniería y servicios prestados a las empresas*; el mayor gasto en estas ramas origina un impacto en los niveles del demanda del conjunto del sistema productivo regional, que recae sobre la práctica totalidad de las ramas productivas, reflejándose en una generación de valor añadido, consumos intermedios, importaciones y empleo. Sirviéndose de una concepción abierta del modelo input-output, se llega a la conclusión de que la inversión que ha supuesto la autovía ha dado lugar a un incremento del valor añadido bruto a precios de mercado cifrado en 146.531 millones de pesetas, así como a la generación de 46.938 puestos de trabajo para el período estudiado, mientras que utilizando el modelo cerrado los resultados son superiores: los efectos sobre la producción se elevarían a 441.677 millones de pesetas, y el empleo generado equivaldría a un total de 69.785 puestos de trabajo.

Las diferencias registradas entre ambas estimaciones radican en la inclusión o no de la actividad económica de las familias, de manera que al aplicar el modelo cerrado o multiplicadores de tipo II, es decir, si se considera la actividad de las familias como una rama productiva más de la economía, se obtiene que el gasto de inversión que implica esta infraestructura engendra mayor volumen de empleo y producción.

Por otra parte, y fundamentalmente, se ha llevado a cabo el ACB del proyecto de la A-92 con la finalidad de estimar la rentabilidad social derivada de la construcción de la misma. Para realizarlo se han calculado los costes en que se incurre en las dos de las alternativas consideradas: con y sin A-92. Los costes estimados han sido los relacionados con el gasto en infraestructura, el tiempo de viaje, los gastos de funcionamiento de los vehículos, la congestión y los accidentes. Hay otro grupo de efectos -llamados externos- que principalmente atañen al aumento del confort y la comodidad en los viajes y a los efectos sobre el medio ambiente, que no han sido cuantificados en términos monetarios debido a que su valoración plantea serios problemas.

Las diferencias de costes entre las dos alternativas constituyen los beneficios derivados de la construcción de la infraestructura de la A-92, en términos de ahorros de costes (**cuadro VII.1**). Hay que subrayar que la mayor parte de los beneficios que se derivan de la construcción de la autovía -el 60 por 100- procede del ahorro en costes en concepto de tiempo de viaje; es decir, la construcción de la autovía implica un tiempo menor para la realización de los trayectos que el necesario en el caso de las carreteras nacionales, lo que se traduce en un considerable ahorro en términos de costes por tiempo de viaje. Sin embargo, los costes de funcionamiento (conservación de vehículos, consumo de combustible y lubricantes y desgaste de neumáticos) resultan más elevados en el caso de la A-92, ya que dependen de la velocidad<sup>18</sup>. En efecto, al ser superior la velocidad media en la autovía se originan unos costes mayores, significando la construcción de ésta un desahorro en materia de costes de funcionamiento en relación a la situación anterior. Por otra parte, en términos de niveles de congestión y de accidentes, se obtienen importantes ahorros con la autovía.

---

<sup>18</sup> En el trabajo anteriormente comentado, la A-92 implica un ahorro en materia de costes por funcionamiento, lo que difiere de los resultados del estudio de GIASA, en el que se admite que la autovía supone un coste respecto al citado concepto, en relación a las carreteras nacionales. La diferencia radica en los criterios adoptados en uno y otro estudio a la hora de estimar este tipo de costes.

**CUADRO VII.1.**

**Total costes y ahorros/desahorros de la A-92 durante los 30 años de vida del proyecto considerados (millones de pesetas de 1998).**

	<b>SIN A-92</b>	<b>CON A-92</b>	<b>AHORROS</b>
Infraestructura	24.819,5	193.335,9	-168.516,4
Tiempo	2.270.508,9	1.928.076,0	342.432,9
Funcionamiento	580.226,7	595.730,9	-15.504,2
Congestión	238.228,1	85.906,9	152.321,1
Accidentes	247.776,8	125.218,8	122.558,0
<b>TOTAL</b>	<b>3.361.559,9</b>	<b>2.928.268,5</b>	<b>433.291,4</b>

FUENTE: CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES / GIASA:  
*Efectos socioeconómicos de la A-92*, Sevilla, 1999.

Para los 30 años considerados en el ACB (1988 a 2017), la totalidad de beneficios generados por la A-92 se eleva a 632.402,2 millones de pesetas de 1998, en tanto que los costes implican 199.110,8 millones, derivados básicamente del gasto en la infraestructura, ya que resultan de una cuantía muy inferior los costes de funcionamiento. La diferencia entre beneficios y costes da lugar a un beneficio neto de 433.291,4 millones de pesetas, cifra que revela por sí misma las ganancias derivadas de la construcción de la autovía. El ratio beneficios/costes resultante -3,18- se puede calificar de muy elevado para la clase de infraestructura de que se trata (**cuadro VII.2**).

Tras la estimación de los costes y los beneficios vinculados a la construcción de la A-92, se ha procedido a la obtención de los saldos de estos flujos (**cuadro VII.3**), siendo uno de los fines de este cálculo la obtención de la tasa de rentabilidad interna del proyecto (TIR). Hay que matizar que, a pesar de que las cantidades correspondientes a los distintos años se encuentran expresadas en pesetas de 1998, no pueden ser comparadas directamente, sino que se precisa aplicar una tasa de

Efectos de las infraestructuras de transporte cofinanciadas con fondos comunitarios en Andalucía

descuento que posibilite valorar en un mismo momento del tiempo todos los flujos en concepto de costes y beneficios que se originan a lo largo del período estudiado. Utilizando una tasa de descuento del 6 por 100 se obtiene que el valor actualizado de los beneficios importa 288.746 millones de pesetas de 1998, mientras que el valor actualizado de los costes suma un total de 127.210,8 millones. A partir de estos datos se calcula el valor actualizado neto (VAN) de la A-92, el cual se cifra en 101.535,2 millones de pesetas, resultando la tasa de rentabilidad interna de la infraestructura -es decir, la tasa de descuento para la que el VAN es nulo- del 13,47 por 100. Estos resultados ponen de relieve que el proyecto de la A-92 es rentable desde el punto de vista económico y social, con una TIR superior a la tasa de descuento y un VAN positivo. Más aún, se puede afirmar, a la luz de estos datos, que la A-92 genera importantes beneficios sociales<sup>19</sup>.

**CUADRO VII.2.**

**Total costes y beneficios de la A-92 (Millones de pesetas de 1998).**

TOTAL BENEFICIOS	632.402,20
TOTAL COSTES	199.110,80
BENEFICIOS - COSTES	433.291,40
RATIO BENEFICIOS/COSTES	3,18

FUENTE: CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES / GIASA: *Efectos socioeconómicos de la A-92*, Sevilla, 1999.

---

<sup>19</sup> El ACB del ramal sur de la A-92 (Guadix-Intersección con la N-340, en el cruce de Tabernas, provincia de Almería) pone de manifiesto que la tasa de rentabilidad interna del proyecto es del 7,33 por 100, no tan elevada como la obtenida en el caso del ACB del ramal principal de la A-92. No obstante, este hecho no implica que los efectos beneficiosos sean más limitados, dado que la construcción de este tramo tendrá importantes consecuencias para la conexión interna de Andalucía. Por otra parte, los beneficios resultantes son superiores a los costes, por lo que desde el punto de vista económico se trata de un proyecto rentable.

**CUADRO VII.3.**

**Beneficios de la A-92. Valores actualizados (Tasa de descuento del 6%).**

TOTAL BENEFICIOS	228.746,00
TOTAL COSTES	127.210,80
VALOR ACTUALIZADO NETO (VAN)	101.535,20
TASA DE RENTABILIDAD INTERNA TIR (%)	13,47

FUENTE: CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES / GIASA.  
*Efectos socioeconómicos de la A-92*, Sevilla, 1999.

**VII.3.3. La A-92: beneficios estimados versus costes reales**

En las páginas anteriores se ha podido comprobar, según los resultados de los estudios analizados, que los beneficios socioeconómicos estimados de la A-92 son cuantiosos para Andalucía. En concreto, el documento *Estudio de la rentabilidad de la inversión realizada en la A-92* arroja unos resultados realmente positivos en términos de ahorros de costes provocados por la infraestructura en cuestión, sobre todo en materia de tiempos de viaje y de accidentalidad. Por lo que respecta al segundo estudio examinado, *Efectos socioeconómicos de la A-92*, se ha visto que los resultados son asimismo destacadamente positivos. Así, de la metodología input-output se desprende que la autovía es generadora de unos sustanciales incrementos del VAB y del empleo en la región, e igualmente ejerce un impacto en el crecimiento económico de la misma. En cuanto al ACB realizado en el estudio, los resultados apuntan favorablemente hacia la rentabilidad económica y social del proyecto.

Desde la perspectiva de estas conclusiones, la autovía A-92 se configura en un proyecto de suma importancia para el desarrollo del espacio económico sobre el cual se asienta, esto es, la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ahora bien, es de sobra conocido que tanto el establecimiento como la explotación de esta obra de infraestructura no han estado exentos de graves contratiempos que pueden poner en

tela de juicio el excesivo optimismo que se desprende de los estudios citados. En particular, estamos refiriéndonos a las continuas obras de reconstrucción de la vía que han venido siendo especialmente frecuentes en determinados tramos de la misma. Esta circunstancia ha de ser tomada en consideración ante cualquier análisis que se efectúe respecto de la estimación de los ahorros de costes y del impacto socioeconómico atribuible a este proyecto. Es obvio que, de no ser así, estaríamos incurriendo en el grave error de barajar unos resultados que podrían alejarse sustancialmente de la realidad. Con objeto de no errar en este sentido, creemos oportuno traer a colación unos razonamientos relacionados con el asunto apuntado, los cuales pasamos a exponer seguidamente.

El punto del que partimos radica en el planteamiento del hecho de que si las obras de rehabilitación han excedido de forma significativa lo que es habitual en los proyectos de idéntica naturaleza, ello ha podido repercutir desfavorablemente en los beneficios esperados de la A-92. Dicho de otro modo, nos preguntamos si en los estudios realizados se han considerado los costes suplementarios generados por las inhabituales obras de conservación y rehabilitación de que ha sido objeto esta infraestructura, y en qué medida esta circunstancia ha podido impactar de forma negativa en la determinación de los ahorros de costes por tiempos de viaje, congestión y accidentalidad. En el caso de que la realidad apunte hacia esa dirección, es decir, respalde estas intuiciones, indefectiblemente nos veremos abocados a restar importancia cuantitativa y cualitativa a las abultadas conclusiones contempladas en los informes en cuestión. Ello equivaldría a enfrentar los beneficios estimados de la construcción y puesta en funcionamiento de la A-92 con los costes realmente generados a causa de los incesantes problemas técnicos que vienen afectando a la plataforma, en términos de corrimientos de terreno y deterioros del firme.

Aunque no es nuestra misión ni nuestra competencia entrar a valorar ciertas características de ingeniería de la A-92, sin embargo ello es interesante de cara a



comprender los continuos percances que han recaído sobre la misma y, por consiguiente, con objeto de justificar la presunción de sobrevaloración de los resultados de los estudios de referencia. Según la provincia por la que discurre la autovía, hay que destacar ciertas distinciones respecto a los materiales utilizados en su construcción, en consonancia con las características del terreno y la orografía de los diversos tramos. El **recuadro VII.1** recoge los distintos elementos que, en este sentido, afectan a cada una de las provincias por las que discurre la A-92. A la luz de los incidentes en los que se ha visto sumida la infraestructura en relación con los diversos deslizamientos de tierras, lo que ha llevado a frecuentes interrupciones del tráfico en diversos tramos y a la habilitación de desvíos, todo parece sugerir que los tipos de materiales empleados en su ejecución no han estado en consonancia con la calidad del terreno. Y buena prueba de ello son los numerosos carteles que aparecen dispersos a lo largo de la autovía y que recomiendan a los conductores que vayan con precaución porque transitan sobre un “firme en mal estado”.

Por otra parte, en el trazado de algunos tramos puede hallarse parte de la explicación a las debilidades atribuibles a esta infraestructura. No en vano, algunos de dichos trazados fueron objeto de debate entre finales de la década de los ochenta y principios de los noventa<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> El diario *El Mundo* recogía el sentido de algunas de estas discusiones, al hilo de los deslizamientos de terrenos sufridos en determinados tramos. Así, en el caso de la Venta del Molinillo, a 30 km. de Granada en dirección a Guadix, “distintos colectivos de la provincia de Granada, entre ellos la Cámara de Comercio, desaconsejaron el trazado de la Autovía a través del Puerto de la Mora, sobre la antigua carretera de Murcia, por tratarse de una zona que sufre frecuentes heladas en invierno.

La alternativa era compartir la construcción de ese tramo con el desdoblamiento de la Nacional 323 y trazar unos brazales que conectasen con Guadix, a espalda de la zona siniestrada, lo que evitaba, de paso, el talado de especies arbóreas en el Parque de Huétor Santillán”. El diario citado aducía al empeño de la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía “en que la Autovía del 92 fuese una carretera enteramente autonómica y la construcción por la Venta del Molinillo, que obligaba a grandes desmontes de terreno, se tradujo en continuos retrasos en la inauguración por los sucesivos deslizamientos de terreno  
(continúa...)

**RECUADRO VII.1.**

**Materiales empleados en la construcción de la A-92 según las características del terreno por el que discurre.**

El terreno por el que discurre la A-92 a su paso por la provincia de Sevilla resulta de baja calidad, al ser excesivamente arcilloso y sensible al agua. Al tratarse de un relieve muy llano, tanto la autovía como los caminos de servicio han resultado afectados por las inundaciones. En esta provincia, la mayor parte de los tramos se construyó con 50 cm. de suelo seleccionado, 25 cm. de zahorra artificial y 12 cm. de aglomerado, que en ciertos tramos se elevó a los 25 cm.

En la provincia de Málaga, en general, los suelos son de mejor calidad que los de Sevilla. Aún así, han aparecido problemas a pie de monte, donde se han dado corrimientos considerables a causa de la acción corrosiva de las aguas. En general, los tramos poseen una sección similar a los de Sevilla, a excepción de la variante de Archidona, que fue realizada con un firme de 50 cm. de suelo seleccionado, 25 cm. de suelo de cemento, 25 cm. de grava de cemento, 20-24 cm. de hormigón seco compactado y 8 cm. de aglomerado.

En la provincia de Granada, hay que diferenciar entre tres tramos:

- El que discurre entre el límite de la provincia de Málaga y la intersección con la N-323, que presenta unas características similares a las del tramos de la variante de Archidona. En este caso, se ha procedido al aprovechamiento de la calzada, ampliándose su sección.
- El comprendido entre la intersección señalada en el punto anterior y Baza, con secciones similares a las de Sevilla.
- El tramo que une Baza con el límite de la región de Murcia.

En general, es la provincia de Granada la que más complicaciones ha representado para la autovía, dado que sus características geotécnicas están dominadas por numerosas fallas y laderas inestables.

FUENTE: JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

---

<sup>20</sup>(...continuacion)  
que, además, encarecieron notablemente la obra”.

Por otra parte, respecto al tramo de Archidona, en la provincia de Málaga, el diario explicaba que “la intención primera era trazar la carretera por el llano que se abre junto a la zona del deslizamiento actual, una vez que se trata de un tramo de doce kilómetros de longitud, de construcción totalmente nueva (...). Presiones del Ayuntamiento y otros colectivos del municipio llevaron a acercar la Autovía hasta los montes próximos a Archidona y, de hecho, ese tramo fue el último en ser abierto al tráfico entre Granada y Sevilla, casi dos años después de que el resto de la carretera entre las dos ciudades estuviese en servicio”. (Diario *El Mundo*, 4 /8/1997, pág. 1).

Ante este cúmulo de circunstancias no es nada extraño asistir a las noticias de frecuentes obras de rehabilitación, sobre todo en las provincias de Granada y Málaga, que poseen tramos con especiales debilidades en el firme, los cuales, por otra parte, presentan un elevado volumen de tráfico diario. Ante esto, las actuaciones consisten básicamente en los refuerzos del firme y en la realización de drenajes para subsanar el impacto de las lluvias. Además, hay que contar con las zonas que son objeto de indeseables cortes provocados por el puro y simple derrumbe de la plataforma, provocados por las inclemencias meteorológicas y los corrimientos de tierras, como ya hemos indicado, que conducen a intervenciones de mayor envergadura. Junto a esto, no podemos obviar el hecho de que en algunas zonas de suelos más arcillosos las obras se inician con gran retraso, debido a que la gran humedad del terreno imposibilita el acceso de la maquinaria, lo que supone una demora en la ejecución de obras de emergencia.

Todos estos contratiempos que se traducen en obras suplementarias a las que en su momento constituyeron las propias de la inversión realizada para la construcción de la infraestructura, significan unos costes añadidos a los que en un principio fueron estimados en concepto de obra civil y de previsibles acciones de mantenimiento y rehabilitación de la vía. De manera que “el permanente parcheo de la A-92 se ha llevado en cuatro años el 22% de lo que costó”, según recogía la prensa en un titular extraordinariamente ilustrativo de lo que acabamos de señalar<sup>21</sup>.

En el ACB realizado por la Junta de Andalucía y GIASA, para estimar los costes de conservación y mantenimiento de la A-92 se ha considerado que los costes van incrementándose de forma progresiva en los primeros años, de acuerdo con el número de kilómetros de autovía que van entrando en funcionamiento, hasta el año 1998, en que ya estaban funcionando todos los tramos del trazado principal -esto es,

---

<sup>21</sup> Diario *Ideal*, 12 de enero de 2004, pág. 1.

*Efectos de las infraestructuras de transporte cofinanciadas con fondos comunitarios en Andalucía*

desde Sevilla hasta el límite de la región de Murcia-, y que dichos costes son constantes desde 1998 hasta el final del período, pues ya no existe la posibilidad de entrada en funcionamiento de nuevos tramos. Hasta ese año, el estudio ha empleado datos reales suministrados por la Junta de Andalucía, mientras que a partir del mismo y hasta el año 2017 los costes de mantenimiento se han estimado en 801 millones de pesetas anuales del año 1998, de acuerdo con el criterio de evaluar el gasto de conservación en 2 millones de pesetas por kilómetro y año.

Por otra parte, el método de estimación de los costes de rehabilitación se ha realizado sobre la base de los datos reales aportados por la Junta de Andalucía hasta el año 1998, empleando para el resto del período las recomendaciones del MOPTMA. Con arreglo a ello, la Junta iba a destinar 19.256 millones de pesetas a la primera rehabilitación, comprendida entre los años 1998 y 2001, realizándose posteriormente rehabilitaciones cada 8 años, con un gasto calculado en 10 millones de pesetas por kilómetro y calzada, según la recomendación del Ministerio. Las cifras aportadas por la Junta, efectivamente concuerdan con el gasto barajado para las obras de reparación en esos años. De hecho, los Presupuestos Autonómicos de 1998 contemplaban una partida de 3.000 millones, que formaba parte de un paquete por valor de 16.000 millones que estaba previsto invertir antes del año 2000 a esos efectos, y al que había que añadir una línea de 1.800 millones, consignada desde 1997 para obras de emergencia.

La circunstancia de que la estimación de los gastos de conservación y de rehabilitación (que constituyen las dos partidas más importantes dentro del coste total de la infraestructura de la A-92, después del coste de la obra civil) haya tenido en cuenta los datos reales aportados por la Junta para obras de esa naturaleza, es significativa de cara a la valoración real del coste de la autovía. Sin embargo hay que tener en cuenta que, dados los antecedentes de este proyecto -tan necesitado de obras de reparación de envergadura que éstas incluso se han llevado a cabo antes de que

estuviera finalizado-, es muy probable que en el futuro se repitan los deterioros que han venido afectándole, a causa de las características del terreno<sup>22</sup>. Si este presagio es confirmado por la realidad, las recomendaciones del MOPTMA para el cálculo de los costes de conservación y de rehabilitación (necesarias para la estimación de los gastos en los años en que no se dispone de cifras reales), quedarán empujadas por la verdadera magnitud de los acontecimientos, de modo que el coste estimado en el estudio resultará infravalorado frente al realmente generado. En otras palabras, el coste total de la infraestructura de la A-92 para el período 1988-2017 resultará bastante superior al estimado.

Consideraciones similares cabe efectuar respecto a la estimación de los beneficios de la autovía realizada tanto en el estudio de elaborado por la Asociación Española de la Carretera como en el dirigido por GIASA. A este respecto, los repetidos cortes sufridos por la A-92, los desvíos alternativos habilitados para el tránsito automovilístico y las reducciones de marcha a que se ven obligados los usuarios de la vía al tener que compartir un sólo carril cuando una de las calzadas está siendo objeto de las frecuentes reparaciones del firme, inevitablemente redundan de forma negativa en los tiempos de viaje, los gastos de funcionamiento, los gastos de congestión, la contaminación ambiental y hasta incluso la accidentalidad.

En estas condiciones, es de suponer que los beneficios estimados en los dos estudios en concepto de ahorros de tiempos, ahorros por reducción de la congestión,

---

<sup>22</sup> Por poner algunos ejemplos de los frecuentes deterioros de la A-92, nos remitiremos a unos cuantos de los registrados en la provincia de Granada, que quizá ha sido la más problemática. Así, en marzo de 1998 tuvo lugar un espectacular hundimiento a la altura de la Venta del Molinillo, si bien con anterioridad se habían producido derrumbamientos en esa zona. Más tarde, en marzo de 2001 se registró un descomunal corrimiento de tierras, sepultando los cuatro carriles de la autovía y provocando el desvío del tráfico por la carretera que conecta Venta de la Nava y Darro, que en su momento fue propuesta como trazado alternativo. En otra ocasión, la lluvia fue la causante del derrumbamiento de unos 200 metros de calzada a la altura de Víznar y Alfacar, y las dilatadas obras de reparación implicaron el corte del tráfico hacia Guadix.

ahorros por reducción de la contaminación atmosférica y ahorros por reducción de los accidentes, resultarán inferiores a los realmente generados, en tanto que el desahorro estimado en gastos de funcionamiento será superior. Por lo tanto, la implantación de la A-92 provocará un beneficio social inferior al previsto en ambos estudios, en relación a la situación existente con anterioridad a la construcción de la autovía. Sin embargo, el impacto de las ingentes obras de reconstrucción y reparación de esta infraestructura sobre la producción y el empleo de la economía andaluza pueden incluso agrandar las cifras que arroja el análisis *Efectos socioeconómicos de la A-92* a este respecto, pues dichas actuaciones se traducen en una dinamización de la actividad de la construcción y sabido es el efecto de arrastre que genera dicha actividad sobre otras ramas productivas, como puede comprobarse mediante el análisis input-output.

#### **VII.3.4. Una valoración global de las inversiones en transporte cofinanciadas por la UE en Andalucía desde la perspectiva de la influencia de la A-92**

En los apartados anteriores hemos sacado a la luz los efectos que la autovía A-92 puede generar de cara a la vertebración y articulación del territorio andaluz, así como los beneficios de carácter socioeconómico que se han estimado en los dos estudios que han constituido el objeto de sub-epígrafes precedentes.

Basándonos en la exposición realizada, podemos formular las siguientes apreciaciones. Para empezar, todo apunta a que la autovía juega una función primordial en la articulación interna y con el exterior de Andalucía. La dimensión de eje transversal este-oeste que presenta esta infraestructura viaria le otorga un capacidad vertebradora del territorio que rompe el tradicional carácter radial hacia el centro de la nación que ha venido configurando a su sistema de carreteras<sup>23</sup>. Ello es

---

<sup>23</sup> De hecho, uno de los principios del Plan General del Carreteras de la RIGE (1984- (continúa...))

especialmente importante con vistas a la futura consolidación de la red viaria de la región, en la que este eje está llamado a convertirse en la columna vertebral de una estructura mallada de carreteras y autovías. A estas aseveraciones hay que agregar la importancia que la construcción de esta infraestructura otorga a la accesibilidad exterior de la región, al constituirse en un nexo -por el sur de Europa- de los Arcos Atlántico y Mediterráneo, y al facilitar el acceso de los tráficos hacia y desde Andalucía. Estas funciones atribuibles a la A-92, sin duda deben repercutir positivamente en una mayor integración regional en el espacio comunitario, al facilitar los movimientos de personas y mercancías, acortar los tiempos de desplazamiento y contribuir a una mayor conexión del territorio andaluz con las redes transeuropeas de transporte.

Por otra parte, los resultados de los análisis sobre la cuantificación de los ahorros de costes que se estima generará la autovía, así como el ACB realizado sobre la misma, se orientan hacia una repercusión socioeconómica muy positiva de la A-92. No obstante, esos análisis, como hemos dejado claro con anterioridad, hay que adscribirlos en el contexto de las especiales circunstancias que han rodeado la construcción de esta infraestructura, que ha sido sometida a sucesivas intervenciones de rehabilitación con ánimo de hacerla operativa a los tráficos subsanando las deficiencias que venía padeciendo. En estas condiciones, es lógico advertir que los resultados de dichos estudios han sobreestimado los beneficios de la autovía. Aún así, es importante subrayar que el impacto estimado sobre el empleo y la producción de Andalucía es considerable, tal como se desprende del análisis input-output, resultado que habría que engrosar como consecuencia de los efectos suplementarios generados

---

<sup>23</sup>(...continuación)

91), proyectado asimismo en el Plan General de Carreteras de Andalucía (1987-94), consistía en “evitar una estructura marcadamente radial, estableciendo ejes Norte-Sur y Este-Oeste que puedan ser, en parte, alternativas a los ejes que actualmente soportan la mayor intensidad de tráfico y que permitan diversificar los accesos a determinadas Comunidades Autónomas”.

por las excesivas obras de mejora que han venido ejecutándose sobre este eje viario.

En definitiva, sobre la base de la exposición realizada, la creación de la autovía A-92, infraestructura cofinanciada con los créditos y ayudas otorgados al abrigo de la Política Estructural de la UE, arroja luces y sombras. Sin embargo, la balanza de la evaluación de sus efectos se inclina ostensiblemente hacia una repercusión positiva de este proyecto, más nítida en el ámbito de la articulación del territorio y menos clara -pero no por ello menos importante- en cuanto a los beneficios socioeconómicos del mismo.

Estas conclusiones relativas a la A-92 pueden verse aderezadas gracias a los efectos generados por la RTE de carreteras -asimismo cofinanciada por la Unión- si, como estiman GUTIÉRREZ y URBANO, los enlaces planificados modifican significativamente los niveles de accesibilidad a los centros de actividad económica, acercando las regiones periféricas a las centrales<sup>24</sup>. Según estos autores, los beneficios de las nuevas carreteras afectarán a la totalidad del territorio comunitario, pero especialmente a las regiones periféricas. Este hecho es notablemente importante para Andalucía, dado su carácter de región periférica, por cuanto ello puede traducirse en una reducción de las desventajas iniciales de accesibilidad experimentadas por la región. Sin embargo, esta conclusión ha de ser considerada con cautela, pues, como veíamos en el capítulo II en el apartado destinado a las RTEs-T, PUGA y VICKERMAN *et. al.*<sup>25</sup> exponían sus reservas ante esto, ya que si bien estaban de acuerdo en admitir que la red traerá una mejora en accesibilidad, no obstante se

---

<sup>24</sup> GUTIÉRREZ, Javier; URBANO, Paloma: “Accessibility in the European Union: the impact of the trans- European road network”, *Journal of Transport Geography*, Vol. 4, nº1, págs. 15-25, 1996.

<sup>25</sup> PUGA, D.: European regional policies in light of recent location theories, *op. cit.*

VICKERMAN, R.; SPIEKERMANN, K., WEGENER, M.: “Accessibility and economic development in Europe”, *op. cit.*



mostraban prudentes ante la eventualidad de que se produzca un agrandamiento de la brecha por ese concepto entre las regiones periféricas y las centrales, es decir, que estas últimas resulten más beneficiadas por dicha mejora que las otras.

De corroborarse por la realidad los beneficios estimados de la RTE para las regiones periféricas en el caso de Andalucía, los efectos difusores de las redes de carreteras transeuropeas sobre la A-92 pueden reforzar destacadamente las conclusiones relativas a los impactos previstos de la autovía sobre la economía regional.

Ahora bien, cuando se trata de valorar los efectos de las inversiones en transporte terrestre que han obtenido financiación de la UE en Andalucía, es evidente que la autovía A-92 no representa ni mucho menos la totalidad de las actuaciones. En los capítulos III, IV y V fueron detallados los diversos proyectos, o fases de proyectos, que se han construido con la participación financiera del BEI, del FEDER y del Fondo de Cohesión, respectivamente, tanto en España como en Andalucía, en la medida en que la información ha permitido ese detalle. La diversidad en cuanto a la tipología de las actuaciones no afecta tan sólo a las carreteras, sino también, como es obvio, al transporte por ferrocarril. Así, respecto al proyecto de esta naturaleza más emblemático construido hasta ahora y que afecta directamente a la región, la Línea de Alta Velocidad Madrid- Sevilla, las conclusiones respecto a su impacto no son tan halagüeñas como las que se han visto para el caso de la autovía A-92. Así, en la evaluación económica que ofrece De RUS<sup>26</sup> de esta obra de infraestructura (y de sus

---

<sup>26</sup> DE RUS, Ginés: *Análisis Coste-Beneficio*, Ariel, Barcelona, 2001.

Se puede ver también: DE RUS, Ginés e INGLADA, Vicente: “Cost-benefit analysis of the high-speed train in Spain”, *The Annals of Regional Science*, 31, págs. 175-188. En este artículo se basa el capítulo 11 de la obra citada, “Inversión en infraestructuras: análisis coste-beneficio del tren de alta velocidad” (págs. 179-196), el cual constituye nuestra referencia.

ramificaciones)<sup>27</sup>, los resultados ponen en tela de juicio su viabilidad económica. En particular, el ACB realizado conduce al autor a la conclusión de que la introducción de este proyecto de alta velocidad en España no estaba económicamente justificada en el año 1992 en el trayecto elegido<sup>28</sup>. Por lo tanto, el reducir el análisis de los efectos de las inversiones en transporte cofinanciadas por la UE en Andalucía al caso de la autovía A-92, ha de enmarcarse en un contexto de cautela. Aunque, dada la categoría de “columna vertebral” con que se ha conceptualizado este proyecto de infraestructura -en el que convergen otras arterias viarias de la región-, y debido a que el transporte por carretera es el modo predominante en los tráficos intrarregionales -tanto de pasajeros como de mercancías-, es de esperar que los resultados obtenidos a lo largo de esta parte del capítulo puedan generalizarse, no sin ciertas reservas, al conjunto de las acciones de transporte terrestre que han contado con la acción financiadora de la UE en la región andaluza.

Para arrojar una mayor luz sobre esta cuestión, en la siguiente parte del capítulo recurrimos a los empresarios andaluces, los cuales han sido objeto de una encuesta con ánimo de que sus apreciaciones sobre las ayudas que otorga la UE en el contexto de las infraestructuras de transporte terrestre en Andalucía sirvan para reforzar o debilitar nuestros argumentos.

---

<sup>27</sup> El autor aclara que en el análisis coste-beneficio se han incluido los destinos a los que no llega la vía de alta velocidad (Málaga, Cádiz y Huelva), dado que los trenes TALGO se sirven de dicha vía en parte de su recorrido, lo que genera reducciones en tiempos de viaje.

<sup>28</sup> No obstante, el autor matiza: “Situándonos en el presente, con la infraestructura del AVE ya construida, la política de precios de RENFE parece compatible con criterios de eficiencia económica, ya que los precios están cercanos a los costes marginales. Los índices de ocupación actuales y la subida de 1993 discriminando según la elasticidad de la demanda, pone de manifiesto que la tarificación busca un equilibrio entre la eficiencia económica y la necesidad de recuperar en lo posible parte de los costes de construcción.” Véase: De RUS: *Análisis Coste-Beneficio...*, op. cit., pág. 196.

#### **VII.4. LA POLÍTICA ESTRUCTURAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE: UNA VALORACIÓN DE LAS EMPRESAS ANDALUZAS**

En la segunda parte del capítulo, dejando atrás el caso particular de la Autovía del 92, nos hemos propuesto generalizar el estudio al conjunto del sistema de infraestructuras de transporte de la Comunidad Autónoma andaluza. De esta manera, pretendemos que sean los empresarios andaluces quienes emitan su juicio acerca de las actuaciones que en ésta materia se han llevado y se están llevando a cabo en Andalucía con ayuda de las fuentes financieras comunitarias, sobre la base de los efectos (positivos, negativos o neutros) que dichas actuaciones generan sobre su actividad empresarial.

Nuestro primer objetivo es que los gerentes se pronuncien sobre el impacto que las inversiones realizadas en el sistema de redes viarias de Andalucía, -bien sea con objeto de su ampliación, bien con vistas a mejorarlo-, están ejerciendo sobre su actividad empresarial. Concretamente, perseguimos que las empresas nos ofrezcan una serie de datos que nos permita conocer en qué medida las obras ejecutadas están favoreciendo una reducción del coste y del tiempo de los trayectos de transporte, necesarios para el desplazamiento de sus inputs y la distribución de sus producciones. Por lo tanto, pretendemos obtener un indicador que refleje el beneficio reportado por dichas inversiones a las unidades empresariales.

El objetivo último radica en obtener una valoración de la Política Estructural de la Unión en el ámbito de las infraestructuras de transporte, por parte del empresariado andaluz, dado que desde el ingreso de España en la Comunidad Europea el sistema de carreteras y ferrocarriles de Andalucía es destinatario de la acción cofinanciadora de los fondos comunitarios de ayuda estructural. No es el objetivo de este trabajo ofrecer un análisis de la realidad empresarial de la región, asunto tratado de forma exhaustiva por DÍEZ DE CASTRO en el trabajo por él

coordinado -*La empresa en Andalucía*-<sup>1</sup>, sino obtener una aproximación al grado de eficacia de los fondos comunitarios en una de sus vertientes -la que afecta al desarrollo del transporte- valorado a través de la percepción de los empresarios andaluces<sup>2</sup>. Para alcanzar el referido objetivo, hemos realizado una encuesta en los términos que a continuación se explicitan.

#### **VII.4.1. Objetivos y metodología de la encuesta**

##### VII.4.1.1. *Objetivos*

**Objetivo principal.** Conocer la valoración de los gestores de las empresas respecto al esfuerzo realizado por la Unión Europea en el proceso de modernización de las carreteras y los ferrocarriles de Andalucía.

**Objetivos específicos.** Determinar la importancia del transporte para la actividad empresarial. Valorar la posible reducción del coste y del tiempo de transporte, como consecuencia de las inversiones realizadas en infraestructuras viarias y ferroviarias. Conocer la opinión de los gestores de las empresas sobre el sistema andaluz de infraestructuras de transporte. Averiguar el grado de información de los empresarios sobre los instrumentos de la UE para la financiación de infraestructuras de transporte en Andalucía. Conocer el criterio de los empresarios

---

<sup>1</sup> DIEZ DE CASTRO, Emilio Pablo (Coord.): *La empresa en Andalucía*, Cívitas, Madrid, 1995. En esta obra se efectúa un profundo estudio de la realidad de la estructura empresarial andaluza.

<sup>2</sup> Hemos recurrido a las empresas con “capacidad exportadora” puesto que, en la medida en que los mercados de ventas trascienden el mero territorio regional, el margen de maniobra de los empresarios para pronunciarse acerca del valor que otorgan a la cuestión que se plantea resulta más holgado, y por lo tanto su criterio más representativo de la realidad. En otras palabras, a mayor lejanía de los mercados a los que recurren los gerentes, mayor será el recurso al transporte y, por lo tanto, en mejor posición se hallarán los encuestados para emitir su juicio.

sobre el destino de las financiaciones para inversiones en transporte.

#### VII.4.1.2. *Universo*

La población a la que va dirigida la encuesta está configurada por las empresas exportadoras que tienen su domicilio social radicado en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La base de la muestra está constituida por el censo *Guía de exportadores andaluces*, elaborado por la empresa pública andaluza “Comercializadora de productos andaluces, S.A”(C de A), que contempla un total de 4.344 empresas y está referido al año 1999<sup>3</sup>.

#### VII.4.1.3. *Tamaño de la muestra y error muestral*

La muestra se compone de 200 empresas, siendo el error muestral del  $\pm 6,9$  por 100, para un margen de seguridad del 95,5 por 100<sup>4</sup>. Las fórmulas para el cálculo del error  $e$  (conociendo el tamaño muestral  $n$ ) y para el cálculo de  $n$  (conociendo el

---

<sup>3</sup> Conviene matizar que es posible que en el registro de empresas que constituye nuestra población, o base de la muestra, no esté reflejada la totalidad de empresas con capacidad exportadora de Andalucía, dado que pueden haber surgido nuevas empresas una vez fue concluida la realización del censo - y por lo tanto no aparecen en el mismo-, o bien porque simplemente no se trate de un registro lo suficientemente completo y posea, en consecuencia, ciertas lagunas. Para evitar esta posibilidad, o reducirla al mínimo, en un principio se recurrió a las Cámaras de Comercio andaluzas, con vistas a ampliar o completar la información, en la medida de lo posible; no obstante, las propias Cámaras tampoco tenían la certeza de tener registradas todas las empresas exportadoras, o potencialmente exportadoras. Ésta y otras gravosas dificultades surgidas al respecto, nos indujeron a trabajar únicamente sobre la base del censo indicado.

<sup>4</sup> Si bien en un principio se pretendía trabajar con un error muestral que no superase el  $\pm 5$  por 100, para un nivel de confianza de 2 sigma (95,5 por 100), el porcentaje de cuestionarios contestados -el 34 por 100- nos ha obligado a calcular el error estadístico para una muestra de 200 elementos, cifra que coincide con el total de cuestionarios recibidos.

A partir de este tamaño muestral,  $n = 200$ , se deduce que la *fracción de muestreo* (porcentaje que representa la muestra respecto al universo) es del 4,6 por 100, y el *coeficiente de elevación* (número de veces que la muestra está contenida en la población), es igual a 21,7.

error), para un universo finito  $N$  y un nivel de confianza de  $2\sigma$ , y en la hipótesis  $p = q = 50$  por 100, son las siguientes:

$$e = \sqrt{\frac{p \cdot q}{n} \cdot \frac{N-n}{N-1}} \quad n = \frac{4 \cdot N \cdot p \cdot q}{e^2 (N-1) + 4 \cdot p \cdot q}$$

#### VII.4.1.4. *Procedimiento de muestreo*

El proceso de elección de la muestra ha sido al azar, utilizando las tablas de números aleatorios de Fisher y Yates. Para ello hubo que numerar debidamente todos los elementos de la población, para poder casarlos posteriormente con los correspondientes números aleatorios obtenidos. Hay que subrayar que el procedimiento de selección de los distintos elementos de la muestra se ha realizado de tal forma que el error sistemático sea el mínimo posible.

#### VII.4.1.5. *El cuestionario*

El cuestionario enviado por correo a las empresas de la muestra (**anexo VII.1**), consta de 21 preguntas, más un espacio destinado a las observaciones que los encuestados estimasen oportuno realizar. Cada pregunta contiene diversas respuestas, esto es, los elementos de variación o las categorías de la variable a que se refiere la pregunta. Su diseño se ha realizado con objeto de poder cumplir con la finalidad de cualquier cuestionario, que no es otra que obtener, de manera sistemática y ordenada, la información de la población investigada sobre las variables objeto de la investigación. Como paso previo se efectuó una encuesta piloto, que fue determinante a la hora de dar el formato definitivo al cuestionario. Éste fue acompañado, para cada gerente, de la carta de presentación cuyo contenido aparece plasmado en el **anexo VII.2**.

El cuestionario consta básicamente de preguntas cerradas-categorizadas, ya que presentan como respuestas una serie de categorías entre las que tiene que elegir el empresario encuestado. A la hora de diseñar las distintas categorías que se exponen junto a las correspondientes preguntas, se ha tenido en cuenta que cumplan con las condiciones de ser *exhaustivas* y *excluyentes*. Son exhaustivas, porque las distintas respuestas o categorías engloban todos los casos que pueden darse, de forma que ningún encuestado tenga que verse obligado a no responder por el hecho de no encontrar una categoría susceptible de ser señalada. Son excluyentes, porque los encuestados no pueden elegir válidamente dos respuestas distintas de la misma pregunta.

En relación a la naturaleza del contenido de las preguntas, en el cuestionario se pueden encontrar preguntas de identificación, de acción, de información y de opinión, fundamentalmente. Respecto a su función en el cuestionario, podemos decir que se combinan preguntas de introducción, sustantivas, de control, e incluso se han introducido algunas preguntas de tipo “alivio”. Por otra parte, se ha eludido el efecto “halo” o “contagio”, en el sentido de que se ha evitado colocar juntas preguntas en las que la respuesta a una de ellas puede influir en el sentido de la respuesta a la otra. Asimismo, se ha procurado que figuren juntas todas las preguntas sobre un aspecto o tema, de modo que guardan un orden lógico.

En definitiva, en el diseño del cuestionario se han tratado de cuidar los detalles, con objeto de reducir al mínimo el error ajeno al muestreo.

#### VII.4.1.6. *Codificación y tabulación*

El tratamiento de los datos recogidos en la encuesta, es decir, la codificación, tabulación, análisis y edición de resultados, se ha efectuado mediante el programa informático SPSS (versión 10). El proceso de codificación, que permite concretar en

números y signos todos y cada uno de los datos del cuestionario, parte de la ficha técnica especificada en el **anexo VII.3**, en la que se agrupan las diversas variables por áreas temáticas. La clasificación de los datos -esto es, su codificación y tabulación- mediante el citado programa, se ha realizado identificando de manera inequívoca cada categoría de los datos contenidos en los documentos de observación, puesto que esta fase significa un paso indispensable de cara a hallar las frecuencias de respuesta a cada pregunta, según las categorías, así como para poder realizar cruces de variables con objeto de relacionarlas, aspectos que se desarrollan a continuación mediante sendos análisis: univariable y bivariable.

#### **VII.4.2. Análisis univariable**

Para llevar a cabo el análisis univariable hemos tomado cada una de las variables separadamente y, partiendo de las distribuciones de frecuencias, hemos reducido el conjunto de observaciones sobre cada una de aquéllas a porcentajes que indican la importancia relativa en el conjunto de cada frecuencia de los valores de la variable. Se trata, como puede observarse, de un análisis meramente descriptivo con el que pretendemos proveernos de la información necesaria para el examen de determinadas características de las unidades de observación que constituyen las realidades globales estudiadas, y que no son otras que las empresas andaluzas.

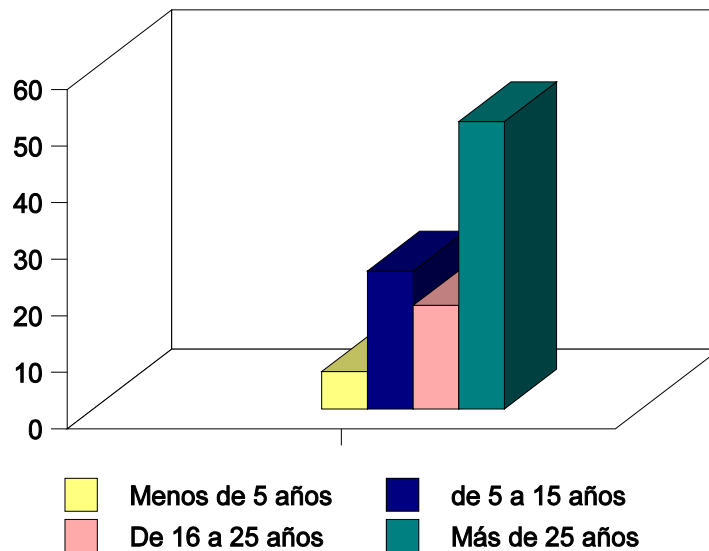
En síntesis, nuestro estudio comprende un análisis de frecuencias que se apoya en las tablas insertadas en el **anexo VII.4** y en las representaciones gráficas que, reflejando la información contenida en las anteriores, han sido diseñadas con la finalidad de transmitir de la forma más detallada posible la información reportada por la muestra.



## **1. ANTIGÜEDAD DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL EN ANDALUCÍA.**

En primer lugar, como elemento de identificación de los empresarios objeto de estudio, se ha procedido a plantear una consulta en el cuestionario relacionada con la antigüedad de la actividad empresarial de los mismos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Consideramos que una mayor antigüedad por dicho concepto otorga al individuo un horizonte temporal más adecuado para observar los cambios que han ido aconteciendo en el sistema de transportes de la región y, consecuentemente, les sitúa en una mejor posición para efectuar comparaciones.

**GRÁFICO VII.1.**  
**Encuesta. Antigüedad de la actividad empresarial en Andalucía.**



El objetivo de esta pregunta es, por lo tanto, discernir el porcentaje de empresarios que, por su mayor experiencia empresarial en Andalucía, gozan de una mayor visión panorámica para pronunciarse respecto al objeto de la encuesta. Como se observa, se ha diferenciado entre cuatro categorías que se corresponden con la

leyenda que reza al pie del **gráfico VII.1**.

La mitad de los empresarios consultados desarrollan su actividad en Andalucía desde hace más de 25 años, y algo más del 18 por 100 lo hacen desde un período que oscila entre los 16 y los 25 años (**tabla 1**, en anexo VII.4), circunstancia que evidencia, lógicamente, que han desarrollado su ejercicio empresarial a lo largo de un período que ha combinado una situación de pre-adhesión, con otra de post-adhesión en el esquema de integración comunitario.

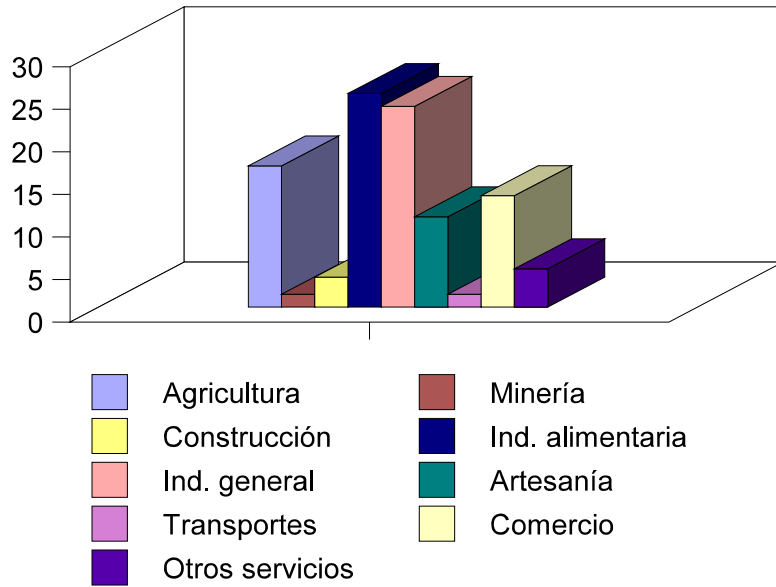
## **2. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL.**

Con objeto de conocer el sector de actividad al que pertenecen las empresas de la muestra, la segunda pregunta del cuestionario va dirigida a dilucidar esta cuestión. Las diversas actividades han sido clasificadas en las ocho categorías abajo indicadas, que se corresponden con la clasificación efectuada en el censo que ha constituido la base de la muestra, el cual se ha basado, no en la CNAE, sino en el código SIC (Standard Industrial Classification).

Prácticamente, la mitad de las empresas de la muestra pertenecen a la actividad industrial, correspondiendo el 25 por 100 del total al sector *industria alimentaria* y algo más del 23 por 100 al sector *industria en general* (**tabla 2** del anexo VII.4 y **gráfico VII.2**). Le siguen a gran distancia la actividad *agraria* -que agrupa al 16,5 por 100 de las empresas-, el sector *comercio* (mayorista y minorista), donde se adscriben el 13 por 100 de las empresas, y la actividad de la *artesanía*, que significa algo más del 10 por 100 de la muestra. Los restantes sectores representan porcentajes muy inferiores a los señalados: *construcción* -el 3,5 por 100-, y *otros servicios* -4,5 por 100-, ostentando las actividades de la *minería* y el *transporte* una posición prácticamente marginal.

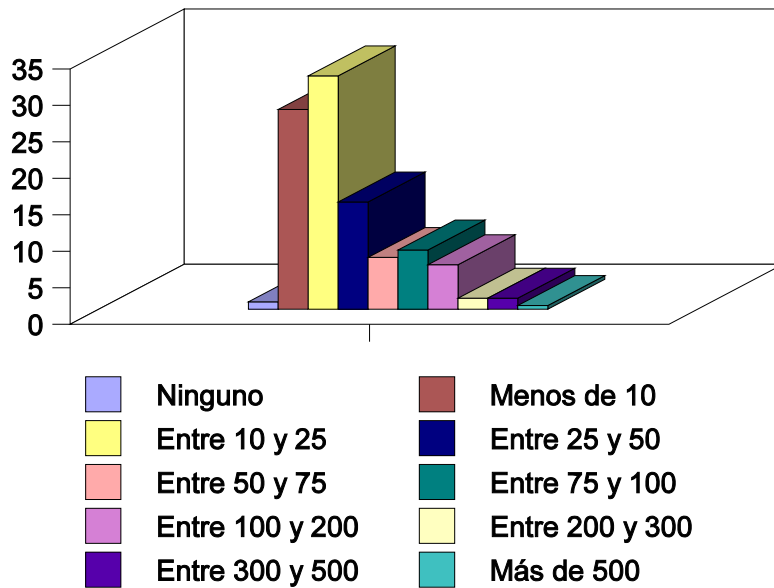
**GRÁFICO VII.2.**

**Encuesta. Distribución de las empresas por sectores de actividad.**



**GRÁFICO VII.3.**

**Encuesta. Tamaño de la empresa (nº de empleados).**



### **3. TAMAÑO DE LA EMPRESA (Nº EMPLEADOS).**

El tamaño de la empresa que dirigen actualmente los gerentes, medido a través del nº de empleados, es una cuestión de la que se ocupa la tercera pregunta. A fin de detallar la información, se ha optado por establecer diez categorías de intervalos posibles en las que puede ubicarse el conjunto de asalariados de cada unidad empresarial (véase el **gráfico VII.3** y la **tabla 3**, anexo VII.4).

De acuerdo con la composición del tejido empresarial andaluz, caracterizada por la fuerte presencia de PYMEs, las unidades productivas de nuestra muestra se manifiestan básicamente como pequeñas y medianas, predominando claramente las primeras, como lo prueba el hecho de que el 75 por 100 de las encuestadas posee menos de 50 trabajadores, porcentaje que se reparte entre el 27 por 100 de empresas con menos de 10, el 32 por 100 que tiene un número que oscila entre 10 y 25 empleados, y algo más del 14 por 100 que declaran tener entre 26 y 50, a las que cabe añadir tan sólo un 1 por 100 de empresarios individuales.

Las medianas empresas -aquellas que tienen entre 50 y 200 trabajadores- absorben el 21 por 100 del total, en tanto que las firmas de tamaño medio-grande (entre 200 y 500) representan sólo el 3 por 100. Las empresas grandes -más de 500 empleados-, suman un marginal 0,5 por 100 de todas las empresas de la muestra.

### **4. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS COMPRAS.**

El origen geográfico de las adquisiciones de productos que realizan las empresas para ser incorporados en sus procesos de producción o comercialización resulta muy significativo en nuestro estudio, ya que es evidente que en la medida en que más alejados se encuentren los mercados, mayores serán los trayectos a cubrir

con recurso al transporte para acercarse a los centros de compras. El **gráfico VII.4** contempla el reparto proporcional de cada uno de los mercados (local, regional, nacional comunitario y exterior) proveedores de inputs.

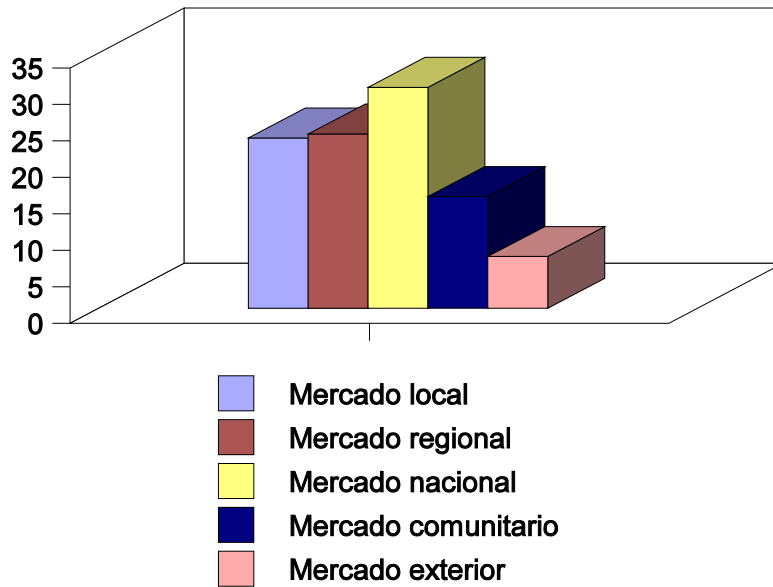
En conjunto, el análisis de la distribución geográfica de las adquisiciones denota la importancia del mercado nacional como fuente proveedora de las empresas encuestadas, ya que es el responsable del 30,3 por 100 del origen de los suministros. Es secundado por los mercados regional y local, que participan equitativamente en el conjunto con el 23,9 y el 23,3 por 100, respectivamente. La contribución del mercado comunitario al origen de los aprovisionamientos, aunque inferior a la participación de los anteriores, representa sin embargo un porcentaje significativo que supera algo más del 15 por 100. Por último, los mercados exteriores -es decir, de países no pertenecientes a la U.E.-, son los menos solicitados, cifrándose su participación en el 7 por 100.

Esta distribución de las adquisiciones de inputs necesarios para la actividad productiva de las empresas entre los diversos mercados suministradores, refleja que la distancia entre los centros de producción y los centros de abastecimiento parece influir significativamente en la selección de los mercados de adquisición. De esta forma, a medida que los mercados se encuentran más alejados, los gerentes optan por recurrir con menos intensidad a los mismos, como ocurre con el mercado comunitario y, en mayor medida, con el mercado exterior.

Con la simple finalidad de complementar y detallar más la información plasmada en el **gráfico VII.4**, hemos solicitado a los encuestados que especifiquen, no solamente si adquieren sus inputs en cada uno de los mercados señalados, sino también el porcentaje aproximativo que representa cada mercado, en su caso, en sus adquisiciones totales, asunto reflejado de manera sintética en el **cuadro VII.4**.

**GRÁFICO VII.4.**

**Encuesta. Distribución geográfica de las adquisiciones empresariales.**



Al existir mucha dispersión entre los porcentajes señalados por los empresarios, hemos creído conveniente agrupar los mismos en once intervalos, los consignados en la ordenada del cuadro. Los datos más significativos afectan a los mercados comunitario y exterior: respecto al primero, más de la mitad de los empresarios que dicen adquirir productos en dicho mercado lo hacen en una proporción que no supera el 10 por 100; concretamente, un 30,8 por 100 de las empresas que efectúan compras en países de la UE obtiene en esos mercados un porcentaje de las mismas que oscila entre el 1 y el 5 por ciento solamente, mientras que otro 26,9 por 100 de dichas empresas adquiere en el mercado comunitario entre el 6 y el 10 por 100 de las compras realizadas. Respecto al mercado exterior, alrededor de tres cuartas partes de las empresas se distribuye entre los intervalos 1-5 por 100, 6-10 por 100 y 11-20 por 100.

**CUADRO VII.4. Distribución geográfica de las compras realizadas por las empresas. Reparto porcentual por intervalos de respuestas.**

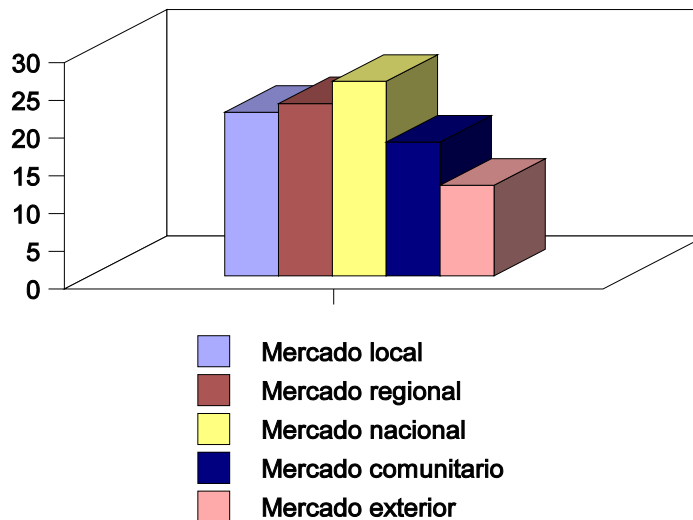
<b>Intervalos de respuestas</b>	<b>Mercado Local</b>	<b>Mercado Regional</b>	<b>Mercado Nacional</b>	<b>Mercado Comunitario</b>	<b>Mercados Exteriores</b>
<b>1% - 5%</b>	16,0	9,0	6,5	30,8	21,6
<b>6% - 10%</b>	16,8	14,8	10,3	26,9	32,4
<b>11% - 20%</b>	11,8	23,8	9,7	15,4	21,6
<b>21% -30%</b>	13,4	18,9	14,2	6,4	8,1
<b>31% - 40%</b>	2,5	6,6	7,7	6,4	0
<b>41% - 50%</b>	5,9	7,4	9,0	7,7	5,4
<b>51% - 60%</b>	3,4	1,6	9,0	2,6	0
<b>61% - 70%</b>	7,6	3,3	4,5	2,6	5,4
<b>71% - 80%</b>	6,7	4,1	8,4	0	2,7
<b>81% - 90%</b>	5,9	2,5	7,7	0	0
<b>Más de 90%</b>	10,1	8,2	12,9	1,3	2,7
<b>TOTAL EMPRESAS</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**5. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS VENTAS.**

En este apartado, que se corresponde con la quinta pregunta del cuestionario, hemos de ocuparnos del análisis de la distribución geográfica de las ventas de las empresas consultadas, o dicho de otro modo, de los mercados donde los empresarios afirman que van dirigidas las ventas de sus empresas. En este caso, nuevamente el mercado nacional emerge como principal destino, absorbiendo el 25,7 por 100 del conjunto, pero seguido muy de cerca por los mercados regional y local, donde se concentran una buena parte de los clientes, ya que suman el 22,8 y el 21,6 por 100, respectivamente, de los mercados de colocación de los outputs. El mercado comunitario, si bien se sitúa por detrás de los anteriores, representa una proporción algo superior a la descrita anteriormente en el caso de los mercados de origen, puesto

que en este caso se eleva su participación al 17,7 por 100 del conjunto de los mercados de venta. Por su parte, los mercados exteriores son nuevamente los menos recurridos para la colocación de las producciones, en la medida en que ostentan la menor participación, aunque en esta ocasión reflejan una participación en el conjunto más elevada que la señalada en el caso del origen de las compras, acercándose al 12 por 100. Análogamente a lo que ocurría con los mercados de adquisición, a medida que las áreas de colocación de las producciones traspasan las fronteras nacionales son recurridas en menor medida por los exportadores, lo que en principio es indicativo de que la distancia influye en la elección de los mercados de ventas de las producciones empresariales.

**GRÁFICO VII.5.**  
**Encuesta. Distribución geográfica de las ventas de las empresas.**



Al igual que se ha procedido para el caso de las compras, con vistas a obtener un mayor grado de desagregación de las distintas posiciones se ha solicitado a los empresarios que consignen los porcentajes de ventas a cada mercado. Como consecuencia de la variada gama de porcentajes especificados, nuevamente hemos



creído conveniente sintetizar los datos en el **cuadro VII.5**, agrupando las respuestas por intervalos.

**CUADRO VII.5.**  
**Distribución geográfica de las ventas realizadas por las empresas. Reparto porcentual por intervalos de respuestas.**

<b>Intervalos de respuestas</b>	<b>Mercado Local</b>	<b>Mercado Regional</b>	<b>Mercado Nacional</b>	<b>Mercado Comunitario</b>	<b>Mercados Exteriores</b>
<b>1% - 5%</b>	17,8	8,8	6,0	25,2	50,7
<b>6% - 10%</b>	15,5	14,5	16,8	19,4	26,1
<b>11% - 20%</b>	10,5	24,3	12,8	13,6	10,1
<b>21% -30%</b>	9,3	17,6	14,1	8,7	5,8
<b>31% - 40%</b>	5,4	15,4	9,4	5,8	0
<b>41% - 50%</b>	9,3	2,9	12,1	6,8	5,8
<b>51% - 60%</b>	5,4	3,7	6,0	4,9	0
<b>61% - 70%</b>	3,9	5,1	5,4	1,9	0
<b>71% - 80%</b>	5,4	1,5	8,1	5,8	1,4
<b>81% - 90%</b>	5,4	2,2	1,3	5,8	0
<b>Más de 90%</b>	11,6	4,4	8,1	1,9	0
<b>TOTAL EMPRESAS</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Ciñéndonos a las indicaciones más significativas, se observa que una importante proporción de los empresarios que exportan a los mercados exteriores lo hacen en una cuantía de escasa entidad, como lo manifiesta el hecho de que la mitad de los mismos se dirige a estos mercados en un porcentaje que puede situarse tan sólo entre el 1 y el 5 por 100 de sus ventas. Este mismo intervalo también es el recurrido por una cuarta parte de las empresas que se dirigen a los mercados comunitarios. En lo concerniente a los restantes mercados, la distribución entre los distintos intervalos se encuentra más repartida.

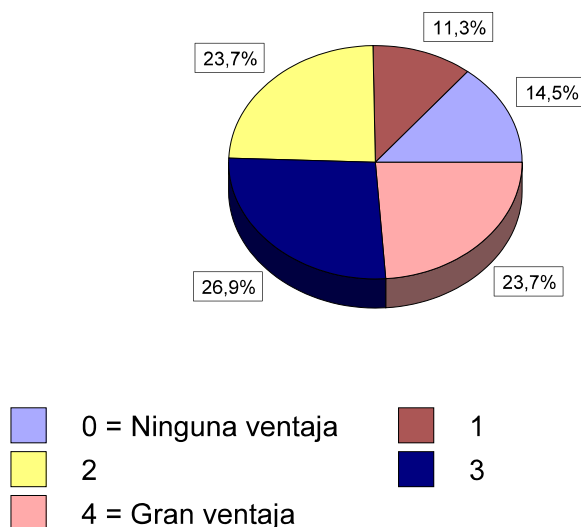
**6. VENTAJAS PARA LAS EMPRESAS DE LA PERTENENCIA DE ESPAÑA A LA UNIÓN EUROPEA (0 = NINGUNA VENTAJA; 4 = GRAN VENTAJA).**

En aras de conocer con detalle los beneficios que, en su caso, supone a las empresas la pertenencia de España a la UE, se ha propuesto una relación de seis posibles ventajas para ser valoradas por aquéllas en una escala de 0 (ninguna ventaja) a 4 (gran ventaja). Los conceptos establecidos -que se intuye pueden constituirse en ventaja- y sometidos a valoración, se relacionan seguidamente (véanse las **tablas 4.1 a 4.6** en anexo VII.4):

- Ampliación de los mercados (de materias primas y de venta de los productos);
- Mejora en la información y en el sistema de telecomunicaciones;
- Mayores subvenciones;
- Mayores incentivos fiscales y financieros;
- Mejor formación de la mano de obra;
- Mejora del sistema de transportes para la distribución.

**GRÁFICO VII.6.1. Encuesta. Ventaja para las empresas de la pertenencia de España a la Unión Europea.**

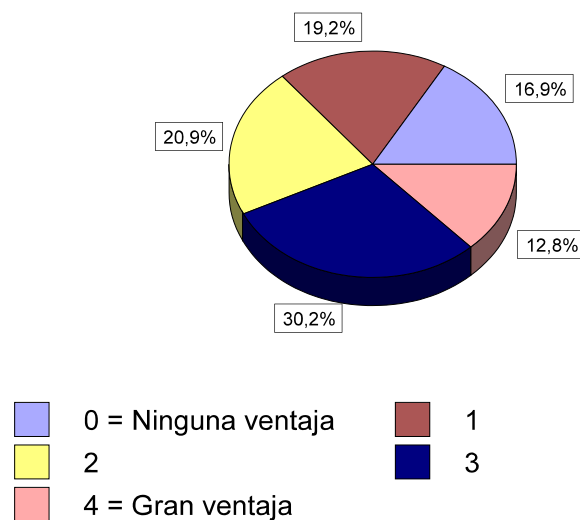
***1. AMPLIACION DE LOS MERCADOS***



Como se puede apreciar en el **gráfico VII.6.1**, los empresarios consideran una clara ventaja la *ampliación de los mercados* que permite la pertenencia de España a la UE; no en vano, casi tres cuartas partes de los encuestados que se han pronunciado al respecto se posicionan entre los valores 2, 3 y 4, lo que denota, por parte de la mayoría, una apreciación positiva de la ventaja apuntada.

**GRÁFICO VII.6.2. Encuesta. Ventaja para las empresas de la pertenencia de España a la Unión Europea.**

**2. MEJORA EN LA INFORMACION Y EN LAS TELECOMUNICACIONES**

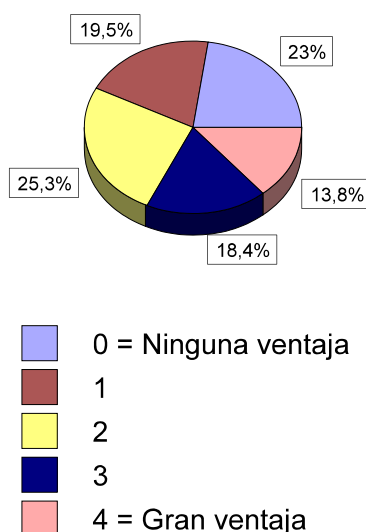


Asimismo, los empresarios reconocen beneficiarse de una *mejora en la información y en las telecomunicaciones* derivada de la pertenencia a la Unión: teniendo en cuenta que el 14 por 100 de los empresarios consultados se ha abstenido de contestar a este ítem, el resto encuentra ventajosa la integración española por el mencionado concepto, como lo prueba el hecho de que más de tres cuartas partes de los que han consignado su respuesta observan la existencia de algún beneficio, y un nada desdeñable 12,8 por 100 lo cataloga de “gran ventaja”.

En cuanto a la ventaja de obtener unas *mayores subvenciones*, como refleja el **gráfico VII.6.3**, cerca de una cuarta parte de los empresarios que han respondido no observan ningún tipo de ventaja para su empresa por esta causa, frente a casi un 14 por 100 que la califican de “gran ventaja”. El resto -casi dos tercios- reconoce que la estancia en la Unión depara para sus empresas algún tipo de ventaja en materia de subvenciones, lo que resulta fácilmente entendible teniendo en cuenta el papel de los fondos comunitarios.

**GRÁFICO VII.6.3. Encuesta. Ventaja para las empresas de la pertenencia de España a la Unión Europea.**

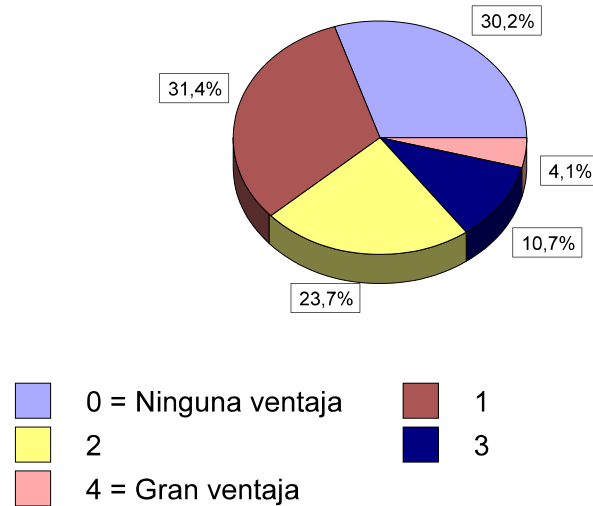
**3.MAYORES SUBVENCIONES**



Respecto a la posibilidad de que la integración europea haya permitido unos *mayores incentivos fiscales y financieros* a los empresarios, cerca de un tercio de los que se han pronunciado no aprecian ventaja en este sentido, y tan sólo algo más del 4 por 100 reconocen una “gran ventaja”. Dos tercios de los mismos sí observan algún tipo de beneficio, predominando el grupo que otorga un escaso valor a esta ventaja -el 31,4 por 100-.

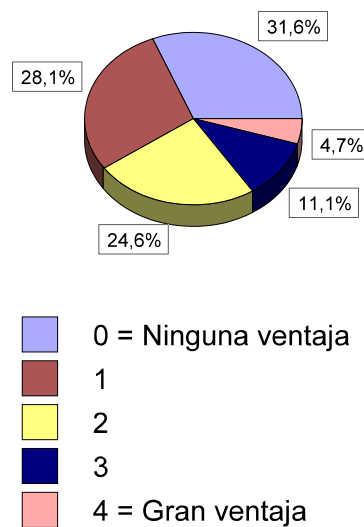
**GRÁFICO VII.6.4. Encuesta. Ventaja para las empresas de la pertenencia de España a la Unión Europea.**

**4. MAYORES INCENTIVOS FISCALES Y FINANCIEROS**



**GRÁFICO VII.6.5. Encuesta. Ventaja para las empresas de la pertenencia de España a la Unión Europea.**

**5. MEJOR FORMACION DE LA MANO DE OBRA**

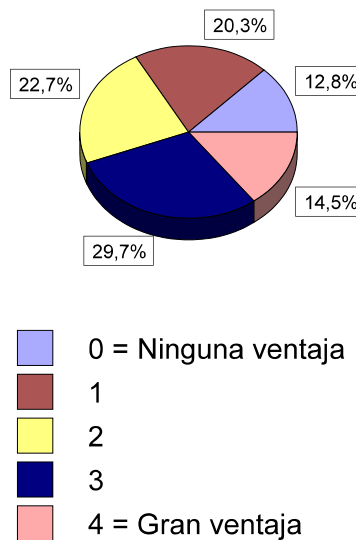


También constituyen un grupo numeroso los empresarios que, ante la posibilidad de beneficiarse de una *mejor formación de la mano de obra*, consideran

no obtener ninguna ventaja por este concepto: el 31,6 por 100, porcentaje que significa cerca de un tercio de los que han emitido su juicio (el 85,5 por 100 de la muestra). El resto -más de dos tercios-, valora positivamente esta ventaja, siendo de destacar la circunstancia de que a medida que aumenta la escala de valoración de la misma, el porcentaje de empresas correspondiente va decreciendo.

**GRÁFICO VII.6.6. Encuesta. Ventaja para las empresas de la pertenencia de España a la Unión Europea.**

**6. MEJORA DEL SISTEMA DE TRANSPORTE**



La mejora del sistema de transportes para la distribución (véase el gráfico VII.6.6) constituye una ventaja para algo más del 87 por 100 de las empresas, superando con creces ese porcentaje las tres cuartas partes del total de los encuestados que han respondido a esta alternativa (véase el anexo IV). Hay que subrayar que más de una cuarta parte de los empresarios otorgan un alto valor a la citada ventaja, al decantarse por la posición 3 de la escala. Si a esto unimos los que le atribuyen el máximo valor, que aglutinan el 14,5 por 100, podemos deducir que la Comunidad Europea ha implicado para casi la mitad de los gerentes una clara

ventaja, en el sentido de que ha hecho posible una mejora del sistema de transportes para la distribución de sus producciones. Globalmente, las empresas consideran que la pertenencia a la UE ha mejorado el sistema de transporte, y esta circunstancia es la considerada en mayor medida como una ventaja de la integración, de entre todas las que se presentan, siendo secundada por la ampliación de los mercados.

**7. INCONVENIENTES PARA LAS EMPRESAS DE LA PERTENENCIA DE ESPAÑA A LA UNIÓN EUROPEA (0 = NINGÚN INCONVENIENTE; 4 = GRAN INCONVENIENTE).**

En esta sección -correspondiente a la séptima pregunta del cuestionario- se procede del mismo modo que en el caso descrito anteriormente, pero en esta ocasión se consulta a los encuestados sobre los posibles inconvenientes que la pertenencia de España a la UE ha podido ocasionar a sus empresas. Con tal motivo se ha presentado una relación de seis posibles inconvenientes, para ser valorados en una escala que oscila desde el valor 0 (en caso de que estimen que no constituye ningún inconveniente) a 4 (valor indicativo de que la situación que se propone constituye un gran inconveniente). Los hipotéticos inconvenientes propuestos son los siguientes:

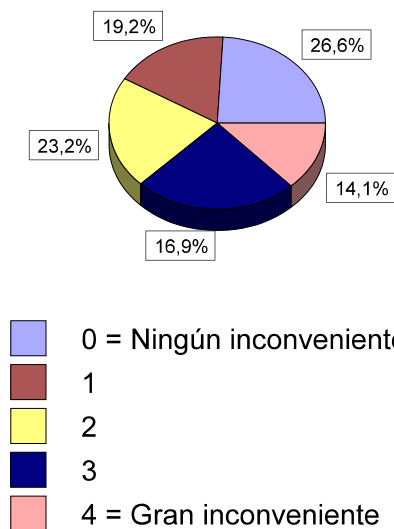
- Más variedad de marcas competidoras;
- Mayor lejanía y dispersión de los clientes y los proveedores;
- Mayor recurso al transporte para acercarse a los mercados;
- Mayor inseguridad respecto al futuro de la empresa;
- Necesidad de realizar mayor esfuerzo para ser más competitivo.

Los cinco gráficos que se ofrecen seguidamente representan, para cada una de las subvariables, la distribución porcentual entre los cinco valores de la escala. Es importante subrayar que los porcentajes de valores perdidos, como consecuencia de los encuestados que se han abstenido de contestar, oscilan entre el 11,5 y el 18,5 por ciento del total de encuestados, según los casos, como se puede advertir con mayor

detalle en las **tablas 5.1 a 5.5** del anexo VII.4. Destacamos esta circunstancia para aclarar que los comentarios que dedicamos a cada una de las alternativas van referidos a los porcentajes válidos, es decir, los resultantes del total de respuestas consignadas.

**GRÁFICO VII.7.1. Encuesta. Inconveniente para las empresas de la pertenencia de España a la Unión Europea.**

**1. MAYOR VARIEDAD DE MARCAS COMPETIDORAS**



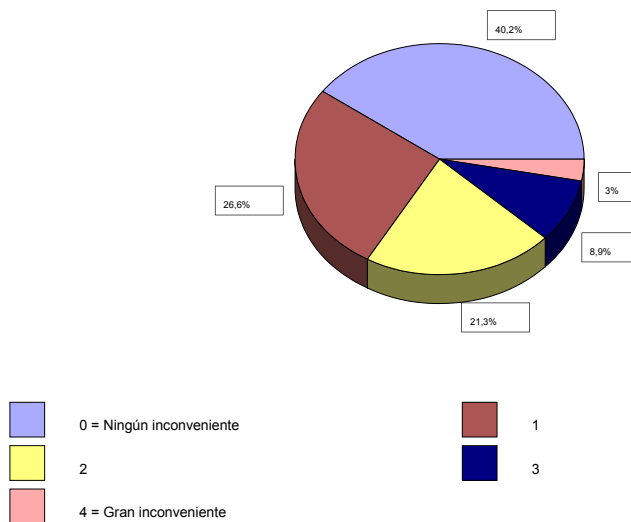
Algo más de una cuarta parte no considera un inconveniente la *mayor variedad de marcas competidoras* que origina el mercado ampliado por la integración. Sin embargo, un 73 por 100 aglutina los diversos grupos que, con diferentes niveles de intensidad, observan en ello una desventaja, destacando entre ellos el grupo que se inclina por la posición 2, que podríamos identificar con un grado de inconveniente medio, frente a los que conceptualizan este hecho de “gran inconveniente”, que superan levemente el 14 por 100.



La *mayor dispersión y lejanía de clientes y proveedores* no constituye un obstáculo para, aproximadamente, el 40 por 100 de las empresas. No obstante, más de la mitad aprecian un inconveniente por este motivo, destacando el grupo que otorga a ello escasa importancia -algo más de una cuarta parte-, que son los que se han decantado por el valor 1. Para tan sólo el 3 por 100, esta circunstancia significa un “gran inconveniente”, como se puede advertir en el **gráfico VII.7.2**.

**GRÁFICO VII.7.2. Encuesta. Inconveniente para las empresas de la pertenencia de España a la Unión Europea.**

**2. MAYOR LEJANIA Y DISPERSION DE CLIENTES Y PROVEEDORES**

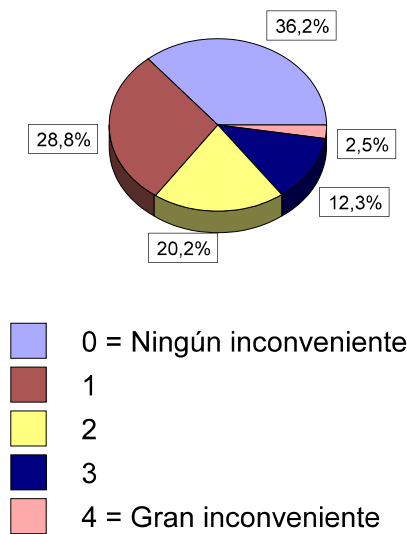


Por otra parte, tal como se pone de manifiesto en el **gráfico VII.7.3**, el tener que recurrir en mayor medida al transporte para acercarse a los mercados significa un inconveniente para casi dos terceras partes de las empresas, lo que no es de extrañar si atendemos a que la mayor lejanía y dispersión de clientes y proveedores resulta un inconveniente para la mayoría, como acabamos de ver, situación que lógicamente ha de cubrirse con un mayor recurso al transporte para acercarse a los centros de compra y de venta. Concretamente, un 35 por 100 considera de una entidad importante el

problema en que se traduce el verse abocados a tener que hacer un mayor uso de la actividad del transporte, como lo prueban los que se han inclinado por los valores 2, 3 y 4 de la escala propuesta.

**GRÁFICO VII.7.3. Encuesta. Inconveniente para las empresas de la pertenencia de España a la Unión Europea.**

**3. MAYOR RECURSO AL TRANSPORTE**

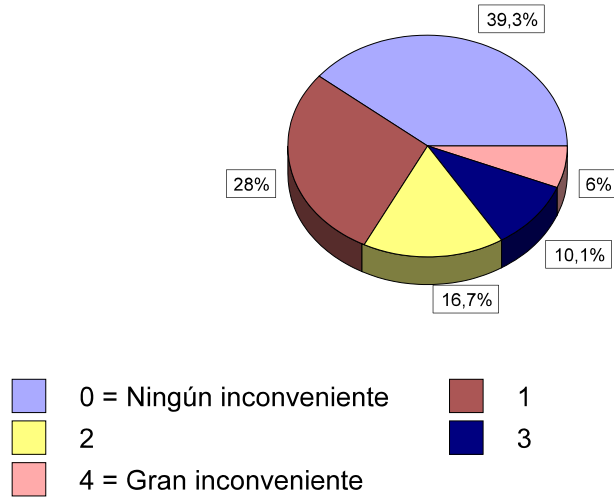


La *mayor inseguridad respecto al futuro de la empresa* que puede traer consigo un mercado integrado ampliado, parece ser una preocupación para una buena parte de los que se han manifestado al respecto, nada menos que el 60 por 100, en contraste con los que no se sienten intimidados por esa posibilidad, que superan levemente el 39 por 100. Por último, la *necesidad de realizar mayor esfuerzo para ser más competitivo* es algo que la inmensa mayoría percibe como un inconveniente, ya que un 84 por 100 así lo admite. Destaca dentro del total el grupo que observa el citado supuesto como un obstáculo de envergadura para su empresa, lo que se plasma en que algo más del 28 por 100 se sitúa en la posición 3 de la escala, como se aprecia en el gráfico, y un porcentaje significativo -el 15 por 100- piensa que se trata de un gran inconveniente.

**GRÁFICO VII.7.4.**

**Encuesta. Inconveniente para las empresas de la pertenencia de España a la UE.**

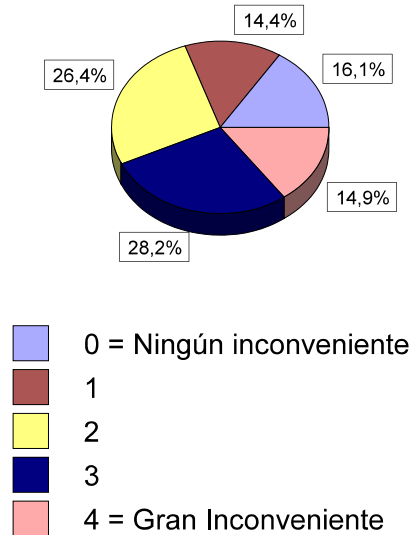
**4. MAYOR INSEGURIDAD RESPECTO AL FUTURO DE LA EMPRESA**



**GRÁFICO VII.7.5.**

**Encuesta. Inconveniente para las empresas de la pertenencia de España a la UE.**

**5. NECESIDAD DE SER MAS COMPETITIVO**



Junto a las diversas categorías propuestas a los empresarios sobre las posibles ventajas e inconvenientes que supone a sus empresas la pertenencia de España a la

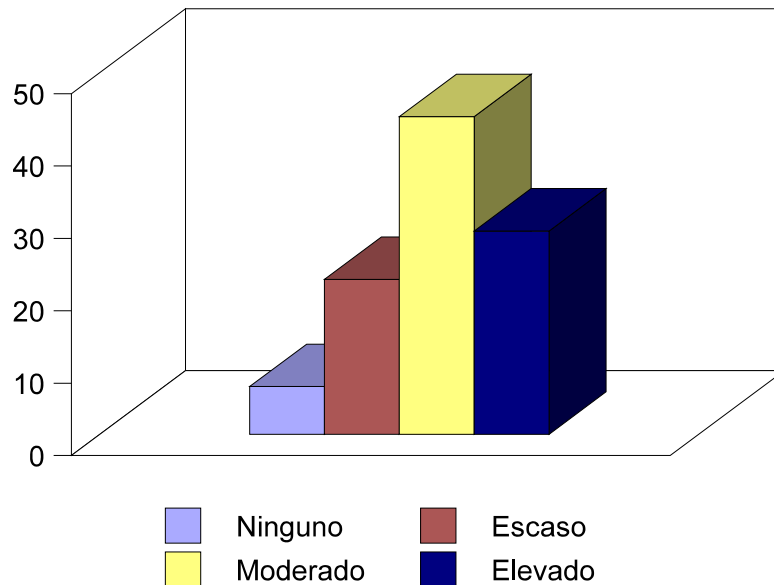
Unión, fue habilitado un espacio en el cuestionario con objeto de que consignaran cualquier ventaja y/o inconveniente que estimaran no se encontrara contemplado entre los anteriores. La cumplimentación de este campo afecta básicamente al apartado de “ventajas”, resultando como más significativas las que hacen referencia a la simplificación de los cobros y los pagos, así como a la mayor facilidad en los procesos de tramitación aduanera.

## **8. BENEFICIO PARA LA EMPRESA DE LA PERTENENCIA DE ESPAÑA A LA UNIÓN EUROPEA.**

A través de esta cuestión nos hemos propuesto conocer si las empresas se consideran, en general, beneficiadas por el hecho de que España sea un Estado miembro de la UE, y en qué medida. Para ello se ha distinguido entre cuatro categorías: *no*, que obviamente indica una ausencia de apreciación de beneficio alguno; y *escasamente*, *moderadamente* y *bastante*, categorías que se asocian, respectivamente, con unos niveles de percepción de beneficio bajo, medio y alto. Sobre la base de los datos que contempla la **tabla 6** (anexo VII.4) se ha elaborado el **gráfico VII.8**, que refleja los resultados que comentamos a continuación.

En primer lugar, un pequeño porcentaje de empresarios -el 6,6 por 100- reconoce que la pertenencia de España a la Unión no ha traído beneficio para sus empresas. En contraste, una amplísima mayoría -más del 90 por 100- observa de forma positiva el hecho comentado. Los que valoran el beneficio reportado como “moderado” se aproximan a la mitad de la muestra, como lo denota la circunstancia de que suman casi el 44 por 100 del total; junto a este grupo, es asimismo muy significativo el que apunta hacia la idea de que la presencia de España en la UE beneficia “bastante” a su empresa, que representa el 28 por 100 del total de encuestados.

**GRÁFICO VII.8. Encuesta. Grado de beneficio para la empresa de la pertenencia de España a la UE.**



**9. GRADO DE MANIFESTACIÓN DE LOS POSIBLES BENEFICIOS EN DIVERSOS ASPECTOS.**

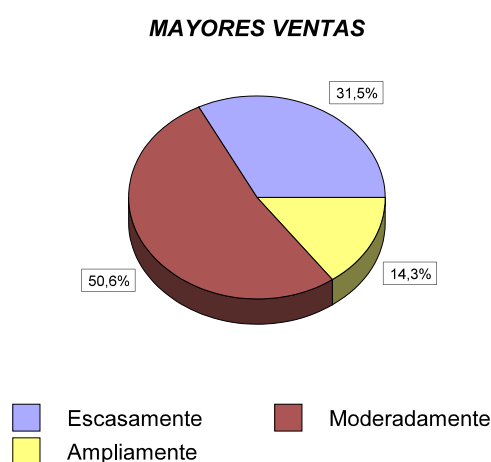
Valiéndonos de la novena pregunta del cuestionario que ha sido dirigido a la muestra, pretendemos obtener información acerca de la manifestación del posible beneficio al que hace referencia el apartado anterior (esto es, el beneficio que reporta a las empresas la pertenencia de España a la UE) sobre cuatro aspectos (o subvariables): unas mayores ventas; un cierto abaratamiento de las adquisiciones de productos y servicios; un cierto abaratamiento de los costes de producción y comercialización; unos mayores márgenes comerciales. Para cada uno de los casos, hemos distinguido entre tres categorías que han de reflejar la distinta intensidad con que los gerentes de las empresas consideran que se presenta el aludido beneficio, si lo hay: *escasamente*, *moderadamente* y *ampliamente*. De las respuestas señaladas por los encuestados ha surgido el **gráfico VII.9**, constandingo de cuatro figuras que son el soporte del comentario que las acompaña.

En cuanto a las dos primeras alternativas señaladas, los empresarios se sitúan en mayor medida en una posición intermedia, ya que en ambos casos una mitad aproximada de los que observan existencia de beneficio han optado por el atributo “moderadamente”, es decir, en torno al 50 por 100 consideran que la integración comunitaria influye positivamente, pero de forma moderada, en unas mayores ventas y en un cierto abaratamiento de las compras que efectúan sus empresas.

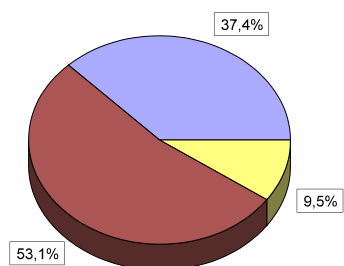
Respecto a los otros dos aspectos analizados (“un cierto abaratamiento de los costes de producción y comercialización” y “unos mayores márgenes comerciales”), el beneficio se manifiesta, en mayor medida, débilmente: en el primer caso, algo más del 60 por 100 aprecia que el beneficio producido es escaso; en el segundo, más de dos terceras partes de las empresas que consideran que el hecho de que España forme parte de la Unión les permite obtener unos mayores márgenes comerciales, opinan que tal beneficio se manifiesta de manera reducida.

### **GRÁFICO VII.9.**

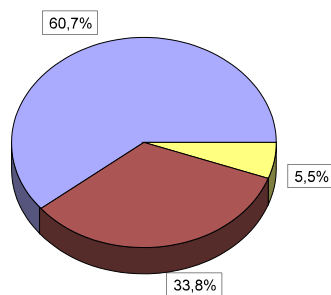
#### **Encuesta. Grado de manifestación de los posibles beneficios de la pertenencia de España a la UE en diversos aspectos.**



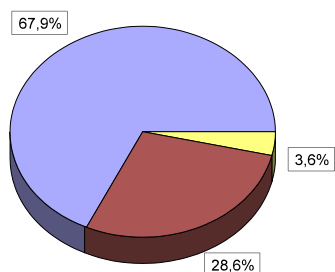
**ABARATAMIENTO DE LAS ADQUISICIONES**



**CIERTO ABARATAMIENTO DE COSTES**



**MAYORES MARGENES COMERCIALES**

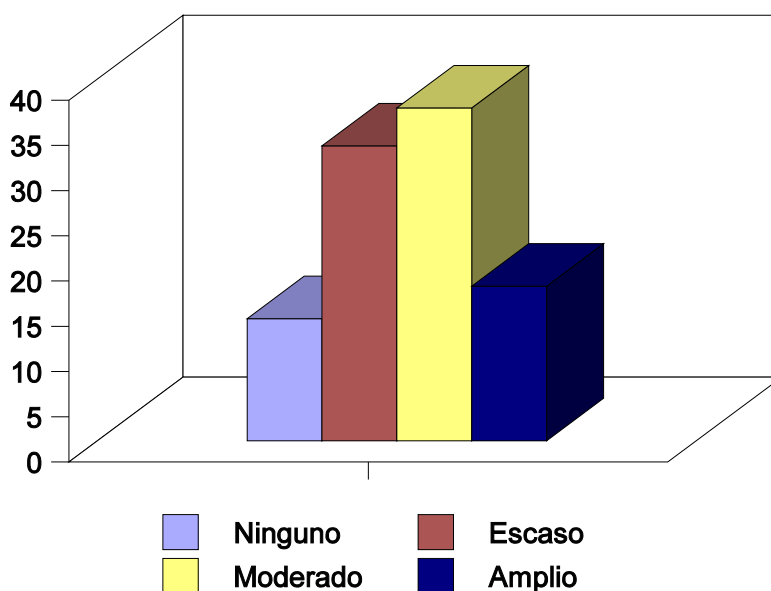


**10. PERCEPCIÓN DE LOS EMPRESARIOS ANTE LA PERTENENCIA DE ESPAÑA A LA UE: VALORACIÓN DEL IMPACTO DE LAS MEJORAS REALIZADAS EN EL SISTEMA DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE DE ANDALUCÍA.**

Llegados a este punto, pretendemos que los empresarios valoren **en qué medida las obras de mejora llevadas a cabo en el sistema de transportes de Andalucía son explicativas de los posibles beneficios** que para sus empresas conlleva el hecho de que España sea parte integrante de la UE. La **tabla 7** (anexo VII.4) contempla la distribución porcentual de las valoraciones entre distintos niveles; sobre esos datos se ha elaborado el **gráfico VII.10**, a partir del cual podemos advertir con nitidez que una amplia mayoría, más del 85 por 100, piensa que los citados beneficios son, en menor o mayor medida, efecto de las mejoras en transporte antes aludidas.

**GRÁFICO VII.10.**

**Encuesta. Percepción de los empresarios ante la pertenencia de España a la UE: valoración del impacto de las mejoras realizadas en las infraestructuras de transporte de Andalucía.**



Desglosando este resultado general, se observa que algo más de la tercera parte de los encuestados admiten que los posibles beneficios que genera a su empresa

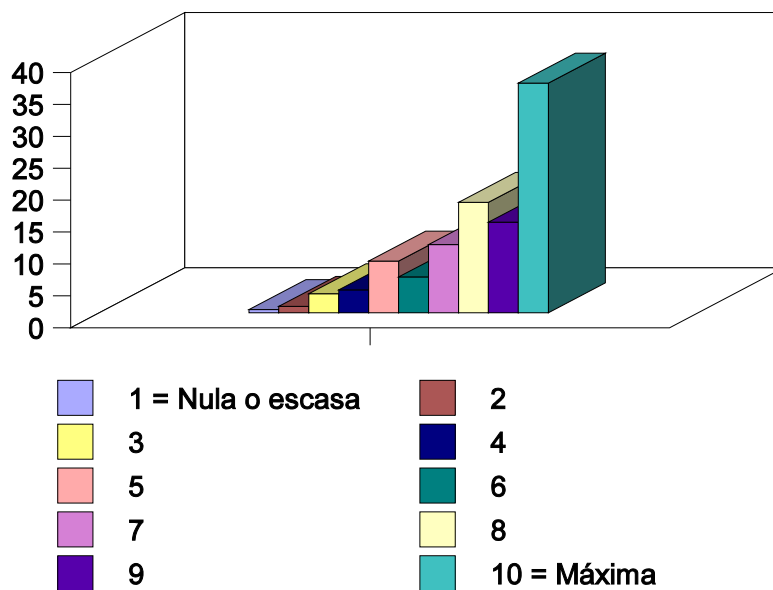


la pertenencia de España a la UE, son debidos de manera moderada a las obras que se están llevando a cabo en el sistema de transporte de Andalucía; seguidamente, alrededor de una tercera parte observa un escaso impacto de las referidas inversiones en los citados beneficios; frente a esto, un importante grupo que aglutina al 17 por 100 de los empresarios valora de forma muy positiva esta relación cuando arguyen que los posibles efectos positivos que la UE ha traído a sus empresas se encuentran *ampliamente* relacionados con las obras acometidas en materia de infraestructuras de transporte.

### **11. ESCALA DE IMPORTANCIA DEL TRANSPORTE EN LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL (1 = NULA O ESCASA; 4 = MÁXIMA IMPORTANCIA).**

**GRÁFICO VII.11.**

**Encuesta. Escala de importancia del transporte en la actividad empresarial.**



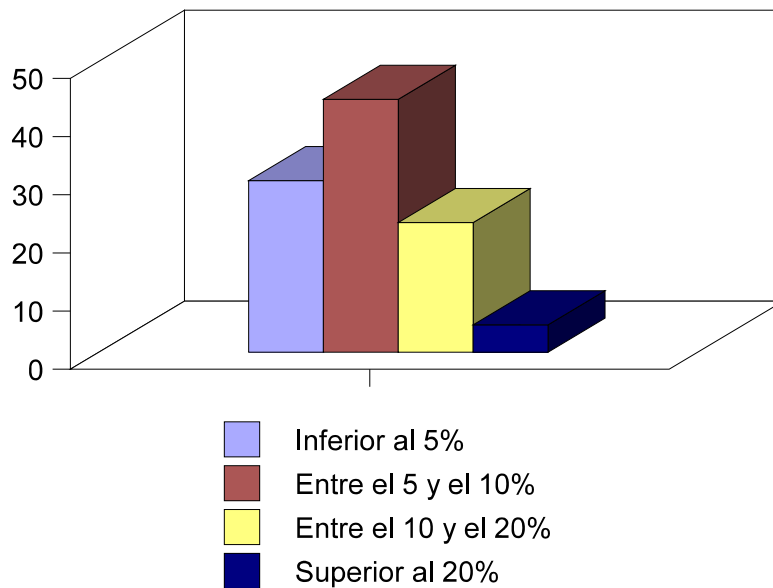
Sin lugar a dudas, como lo prueba el **gráfico VII.11**, el transporte tiene una gran importancia para el ejercicio de la actividad de las empresas consultadas. Frente a un marginal 0,5 por 100 que le otorga nulo o escaso alcance, algo más de la tercera parte de la muestra concede al transporte el valor 10 de la escala, atribuyéndole por lo tanto la máxima importancia (véase la **tabla 8** en anexo VII.4). El resto de la

muestra se sitúa en las alternativas intermedias, destacando claramente las posiciones que apuntan a valorarlo positivamente.

## **12. PORCENTAJE DEL COSTE DE TRANSPORTE EN EL PRECIO FINAL.**

**GRÁFICO VII.12.**

**Encuesta. Porcentaje del coste de transporte en el precio final.**



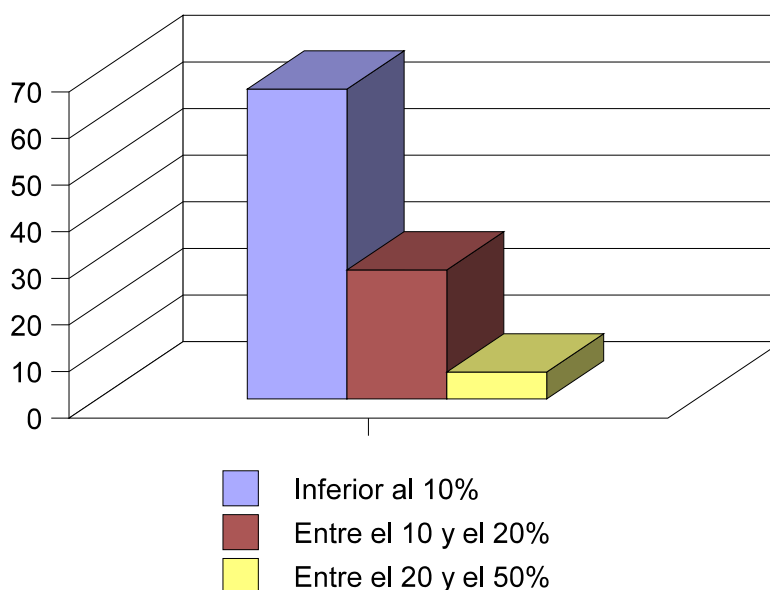
A través de esta cuestión tratamos de cuantificar la importancia del transporte para la empresa, solicitando a los gerentes una respuesta a la cuestión indicada más arriba. Para casi la mitad de las empresas (**tabla 9** en anexo VII.4 y **gráfico VII.12**), el coste del transporte es el responsable de entre el 5 y el 10 por 100 del precio final de sus productos; seguidamente, el 30 por 100 advierte que el transporte representa menos del 5 por 100 de dicho precio. Junto a esto, según un 22 por 100 de los encuestados, dicho gasto representa un porcentaje del precio final que oscila entre el 11 y el 20 por 100; por último, para solamente algo menos del 5 por 100, el coste del transporte significa más del 20 por 100 del precio final. De lo expuesto se puede deducir que el precio del transporte, en general, absorbe una parte significativa del precio final del producto.

### **13. VALORACIÓN DE LA POSIBLE REDUCCIÓN DEL COSTE DE TRANSPORTE COMO CONSECUENCIA DE LAS OBRAS DE AMPLIACIÓN Y MEJORA DE LAS INFRAESTRUCTURAS.**

Partiendo de la idea de que las inversiones realizadas en las redes de infraestructuras de transporte de la región -con vistas a su ampliación y a su mejor acondicionamiento- han podido influir en el COSTE de transporte de las empresas, en el sentido de que dichas inversiones pueden haber facilitado el proceso de compra de sus inputs y distribución de sus producciones, reduciendo por tanto ese coste, se solicita a aquéllas que valoren, en porcentaje, esa reducción.

**GRÁFICO VII.13.**

**Encuesta. Valoración de la posible reducción del coste de transporte como consecuencia de las obras de ampliación y mejora de las infraestructuras.**



Al tratamiento de esta cuestión va dirigida la pregunta número trece del cuestionario, que diferencia entre cuatro intervalos de posible reducción del coste de transporte: inferior al 10 por 100; entre el 10 y el 20 por 100; entre el 20 y el 50 por 100 y superior al 50 por 100. Para empezar, hay que destacar que ninguno de los gerentes encuestados considera que la disminución del coste supera el 50 por 100,

razón por la que dicha opción no aparece reflejada en el **gráfico VII.13**, que ilustra esta materia. Por otra parte, es necesario aclarar que el porcentaje de abstenciones en las respuestas se eleva al 13,5 por 100, como se indica en la **tabla 10** del anexo VII.4, porcentaje que engloba tanto a los que habría que adscribir en el grupo “no sabe / no contesta” como a aquellos otros que, considerando que en su caso no se ha dado la aludida reducción en el coste del transporte, evidentemente no debían contestar. Para un 86,5 por 100 de los gerentes encuestados, sin embargo, las obras realizadas en el ámbito de las infraestructuras han hecho descender el coste del transporte en sus empresas: según dos terceras partes de los mismos, esa reducción es inferior al 10 por 100, mientras que la tercera parte restante considera que el descenso operado supera dicho porcentaje; concretamente, para más de una cuarta parte el porcentaje de reducción oscila entre el 10 el 20 por 100, mientras que cerca de un 6 por 100 aprecia una reducción que puede ir del 20 al 50 por 100.

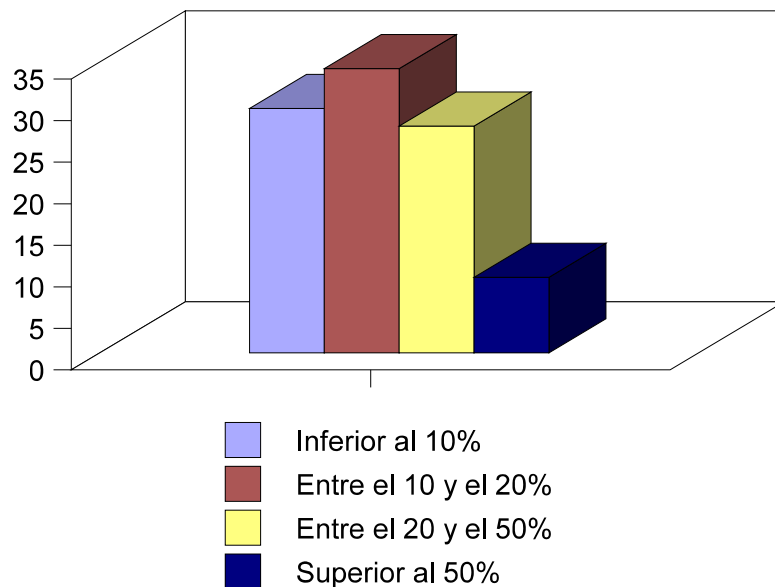
#### **14. VALORACIÓN DE LA POSIBLE REDUCCIÓN DEL TIEMPO DE TRANSPORTE COMO CONSECUENCIA DE LAS OBRAS DE AMPLIACIÓN Y MEJORA DE LAS INFRAESTRUCTURAS.**

En esta ocasión partimos de la idea de que la ampliación de la capacidad de las infraestructuras de transporte posibilita una reducción del tiempo empleado en los desplazamientos. En el caso de la pregunta que nos ocupa, esto es, la número catorce del cuestionario, operamos del mismo modo que en la anterior, pero ahora pretendemos, como ya hemos indicado, que las empresas valoren la posible reducción en el TIEMPO de los trayectos de transporte que han permitido las obras efectuadas en el sistema de transporte andaluz. Ante este supuesto las empresas son más optimistas en sus respuestas que cuando les hemos pedido que valoren la reducción operada en el coste del transporte, lo que es lógico si atendemos al hecho de que la reducción del tiempo empleado en el viaje es uno de los principales beneficios de la construcción de una infraestructura viaria o ferroviaria; en efecto, una amplísima mayoría -el 93,5 por 100 de los gerentes a los que se ha dirigido la encuesta- valora

positivamente dichas inversiones en lo referente al descenso del tiempo de los desplazamientos que éstas han hecho posible.

**GRÁFICO VII.14.**

**Encuesta. Valoración de la posible reducción del tiempo de transporte como consecuencia de las obras de ampliación y mejora de las infraestructuras.**



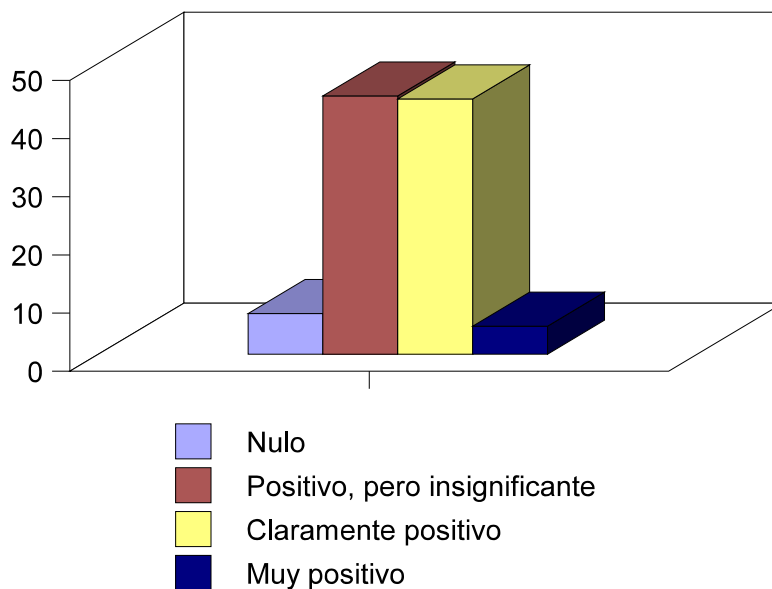
El intervalo que en mayor medida refleja, por parte de las empresas, la valoración del descenso del tiempo empleado es el que fluctúa entre el 10 y el 20 por 100, como se observa en el **gráfico VII.14**, dado que algo más de la tercera parte se decanta por medir de esta forma la reducción. También resulta significativo el conjunto de los que estiman que el descenso operado se sitúa entre el 20 y el 50 por 100, que agrupa algo más de la cuarta parte de los encuestados. Resulta asimismo interesante comprobar que, frente a un 6,5 por 100 de la muestra que al parecer no observa beneficio por este concepto, más de un 8 por 100 estima, en claro contraste, que la reducción del tiempo de transporte supera el 50 por 100 (véase la **tabla 11** en anexo VII.4).

**15. IMPACTO DE LA POSIBLE REDUCCIÓN DEL COSTE Y DEL TIEMPO DE TRANSPORTE EN COMPARACIÓN CON LA SITUACIÓN ANTERIOR A LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA.**

Como puede observarse tanto en la **tabla 12** (anexo VII.4) como en el **gráfico VII.15**, cerca de la mitad de los empresarios estiman positivo el impacto que sobre su actividad empresarial ha tenido la reducción del coste y del tiempo de transporte operada tras la ejecución de las obras de infraestructura, si bien le otorgan escasa importancia. Le siguen a este grupo, muy cerca, los que califican el impacto como “claramente positivo”, que añoran a casi la otra mitad. En contraste, el 7 por 100 de la muestra no observa ningún tipo de efecto en los términos detallados, porcentaje que supera levemente al 5 por 100 que agrupa a los que consideran el aludido impacto como “muy positivo”.

**GRÁFICO VII.15.**

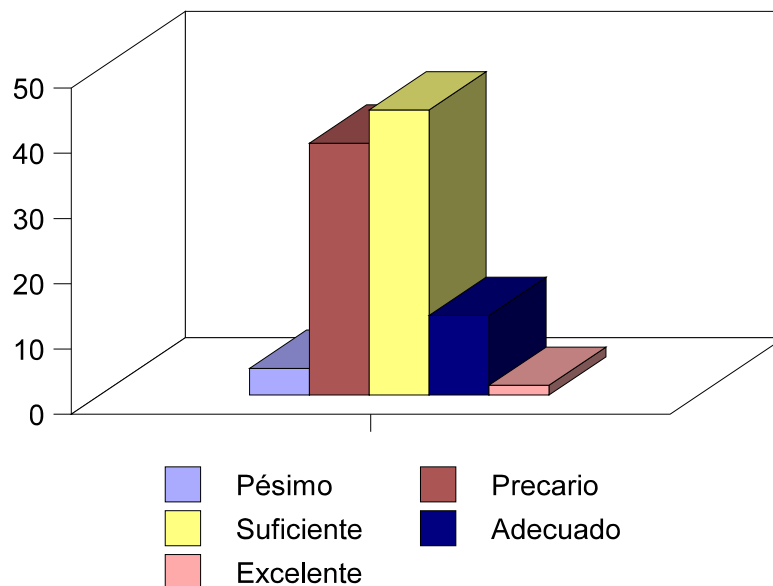
**Encuesta. Impacto de la posible reducción del coste y del tiempo de transporte en comparación con la situación anterior a las obras de infraestructura.**



## **16. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE DE ANDALUCÍA.**

El **gráfico VII.16**, que refleja el contenido de la **tabla 13** (anexo VII.4), muestra que la gran parte de los empresarios encuestados se decantan por conceder un “aprobado” al sistema de infraestructuras de transporte terrestre con que cuenta la Comunidad Autónoma de Andalucía, puesto que, para cubrir las necesidades de transporte de sus empresas, cerca del 44 por 100 consideran que dicho sistema es “suficiente”, y en torno al 12 por 100 creen que es “adecuado”. Sin embargo, se inclinan por el “suspense” casi el 43 por 100 de los gerentes: un importante grupo (el 38,6 por 100) opina que se trata de un sistema “precario”, y para un pequeño porcentaje (algo más del 4 por 100), la situación de las redes viarias andaluzas merecen el apelativo de “pésimas”, apreciación diametralmente opuesta al calificativo de “excelente” que le dedica un marginal 1,5 por 100 de la muestra.

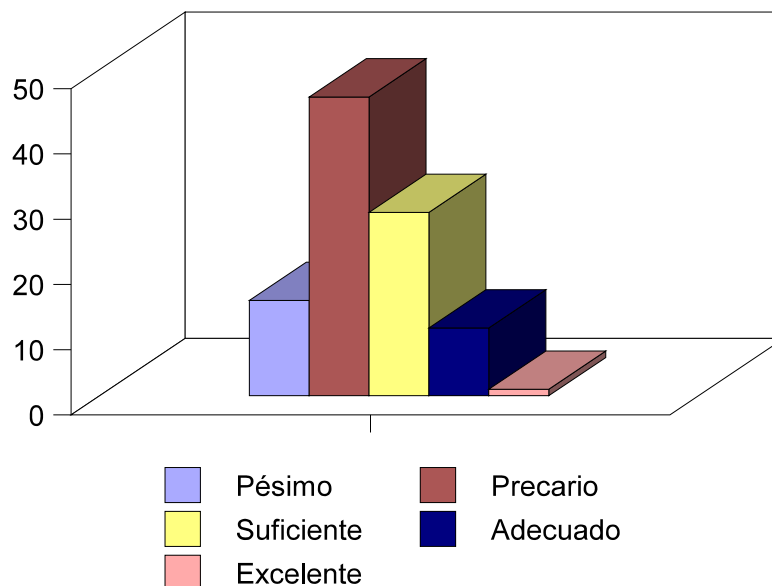
**GRÁFICO VII.16.**  
**Encuesta. Valoración del sistema de transporte de Andalucía.**



### **17. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE ANDALUCÍA EN COMPARACIÓN CON OTRAS REGIONES.**

A la hora de comparar el sistema de infraestructuras de transporte de Andalucía con el de otras regiones -tanto españolas como comunitarias-, los empresarios se muestran más estrictos con las redes viarias andaluzas que en el caso anterior, ya que aquí predominan los que tienen una percepción negativa, y la prueba de ello es que cerca de la mitad las consideran “precarias” y en torno al 14 por 100 opinan que son “pésimas” (véanse el **gráfico VII.17** y la **tabla 14** en anexo VII.4). Por contra, algo más de la cuarta parte percibe que el sistema de carreteras y ferrocarriles de la región andaluza, en comparación con otras regiones, es “suficiente”, y para tan sólo poco más del 10 por 100 se trata de un sistema “adecuado”.

**GRÁFICO VII.17.**  
**Encuesta. Valoración del sistema de transporte terrestre de Andalucía en comparación con otras regiones.**

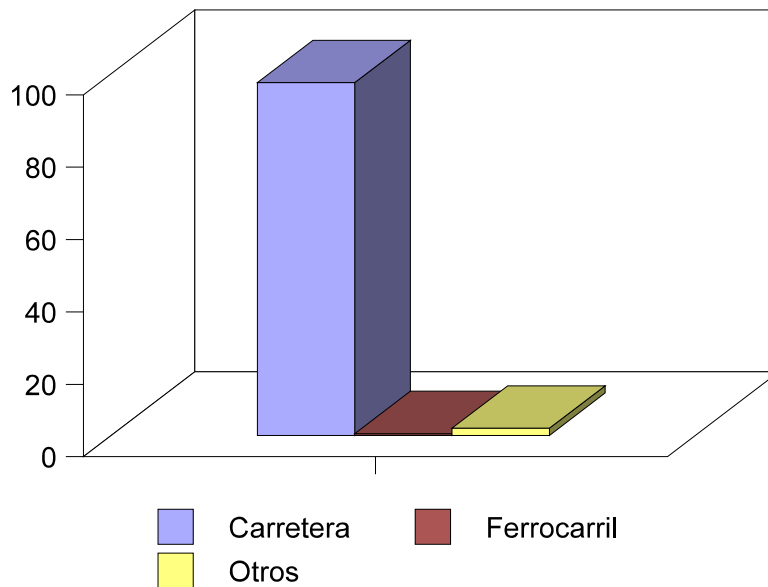




## **18. MODO DE TRANSPORTE MAS UTILIZADO.**

Para la práctica totalidad de las empresas el modo más utilizado para cubrir sus necesidades de transporte es la carretera: aproximadamente un 97 por 100 de la muestra recurre en mayor medida a dicho modo (**tabla 15**, anexo VII.4), lo que pone de relieve la importancia crucial que tienen las redes viarias para las empresas andaluzas.

**GRÁFICO VII.18.**  
**Encuesta. Modo de transporte más utilizado.**

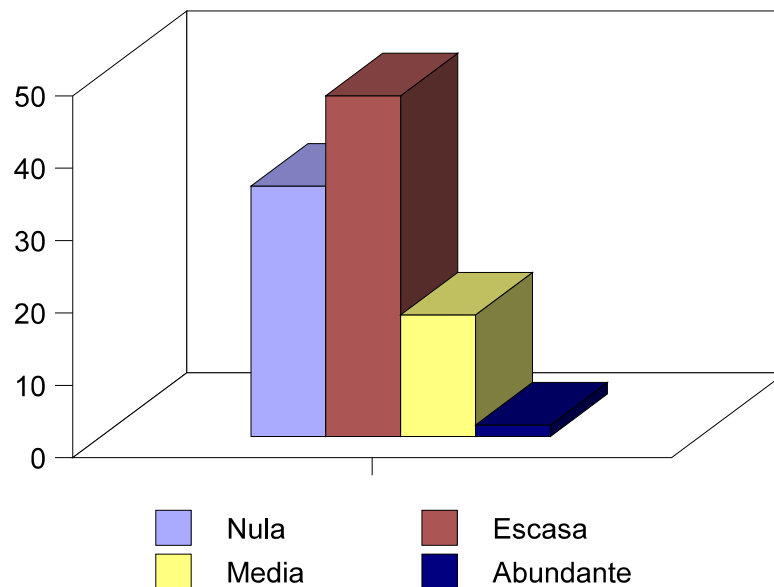


## **19. VALORACIÓN DE LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Resulta más bien desalentadora la valoración que los empresarios realizan respecto a la información proporcionada por las Administraciones Públicas (nacional, regional y comunitaria) sobre la financiación aportada por la UE para la construcción y mejora de las redes de carreteras y ferrocarriles, dado que más de una tercera parte

asegura no recibir ningún tipo de información, y cerca de la mitad apuntan que dicha información es escasa. Para solamente alrededor de una sexta parte de los gerentes la cantidad de información recibida puede considerarse medianamente aceptable, como se refleja en el **gráfico VII.19** y en la **tabla 16** del anexo VII.4.

**GRÁFICO VII.19.**  
**Encuesta. Valoración de la información suministrada por las**  
**Administraciones Públicas.**

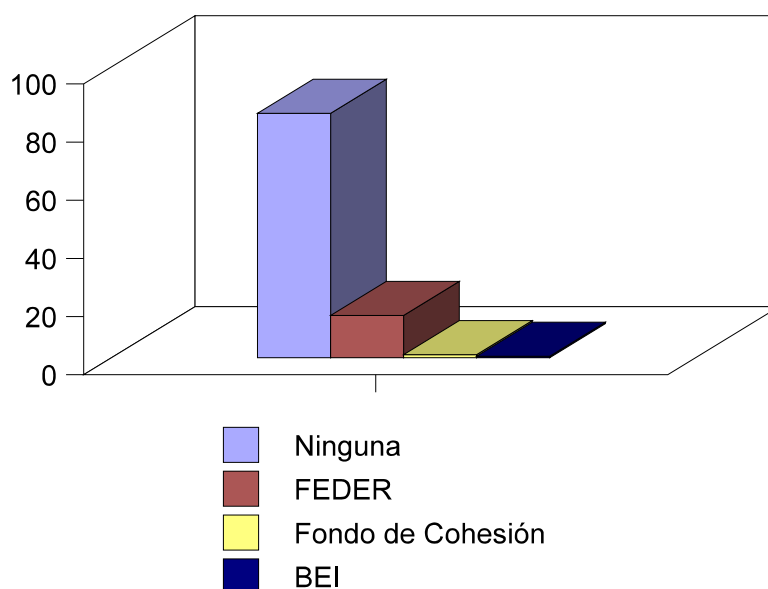


## **20. CONOCIMIENTO SOBRE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA UE PARA INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE.**

La desinformación que de que adolecen los empresarios sobre la cuestión que se plantea -el conocimiento de alguna/s fuente/s comunitaria/s para la financiación de infraestructuras de transporte en Andalucía- es notable, pues nada menos que un 84 por 100 de la muestra es incapaz de mencionar algún instrumento destinado a tal fin (véase el **gráfico VII.20**, así como la **tabla 17** en el anexo VII.4). El fondo comunitario más popular entre los empresarios resulta ser el Fondo Europeo de

Desarrollo Regional, ya que los que son conscientes de la existencia de algún instrumento financiero (que agrupan algo más de una sexta parte de la muestra) dicen conocer, precisamente, el FEDER. El resto de fuentes financieras (Fondo de Cohesión y BEI) son desconocidas para la práctica totalidad de encuestados.

**GRÁFICO VII.20.**  
**Encuesta. Conocimiento sobre las fuentes de financiación de la UE para inversiones en infraestructuras de transporte.**



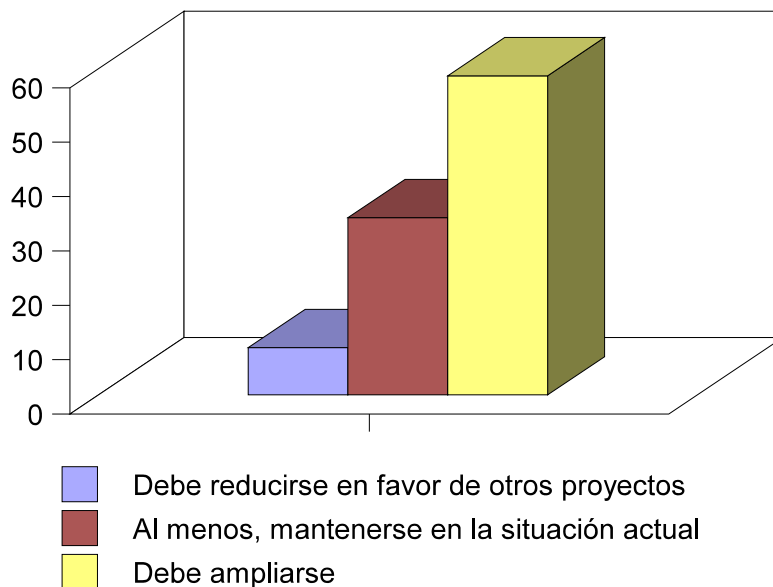
**21. PERCEPCIÓN SOBRE EL DESTINO DE LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA PARA INVERSIONES EN TRANSPORTE.**

Mediante la última pregunta planteada en el cuestionario hemos querido conocer la opinión de los empresarios sobre el futuro de las financiaciones procedentes de la UE para inversiones en transporte. Ante este planteamiento, los empresarios afirman categóricamente que dicha financiación “debe ampliarse”, como lo prueba el que más de la mitad de los empresarios que han emitido su opinión así lo consideran (véase el **gráfico VII.21**), lo que resulta fácil de entender si atendemos a la importancia que el transporte tiene para la actividad de las empresas, como ha

quedado visto a través de la pregunta nº11 del cuestionario. Por otro lado, aproximadamente una tercera parte piensa que “al menos, debe mantenerse en la situación actual”, infiriendo, quizá, que están satisfechos con las obras de transporte que están ejecutándose (o que se han ejecutado) con el respaldo financiero de la UE. Por último, hay que mencionar también a quienes consideran que “debe reducirse en favor de otros proyectos”, opinión que defiende algo menos del 10 por 100 de los empresarios que se han decantado por alguna de las tres alternativas propuestas, y que posiblemente deben considerar que existen otras necesidades perentorias para el desarrollo de su actividad (**tabla 18**, anexo VII.4).

#### **GRÁFICO VII.21.**

#### **Encuesta. Percepción sobre el destino de la financiación comunitaria para inversiones en transporte.**



### **VII.4.3. Análisis bivariante**

Mediante el análisis que realizamos en este apartado intentamos examinar si las variables objeto de nuestro estudio se encuentran relacionadas y en qué grado. Para ello, y partiendo de unas tablas de contingencia, nos servimos de los coeficientes de correlación, que nos permiten cifrar cuantitativamente el grado de asociación entre dos variables, y en su caso, el signo de la correlación entre ambas<sup>5</sup>.

Hay que dejar claro que los coeficientes de correlación por sí solos no indican una relación de influencia o causalidad, es decir, no implican necesariamente que una variable influya o sea causa de la otra, pero sin embargo representan un claro indicio de que efectivamente puede existir una relación de causalidad entre las variables implicadas. En efecto, el hecho de que exista correlación entre las variables constituye una condición para que exista relación de causalidad entre ellas, pero existen también otras condiciones, a saber: la prioridad en el tiempo de la variable causa y la ausencia de otras variables que puedan influir asimismo en la asociación registrada entre las variables estudiadas. No obstante, dado que en la práctica es muy poco corriente tener la certeza de esto último, normalmente es admisible el estimar que se da una relación de causalidad entre las variables en cuestión, en tanto que estén asociadas y se cuente con un argumento teórico, mediante el cual la influencia de una variable sobre otra tenga una explicación racional y justificada.

Respecto a la significación de los coeficientes de correlación, si bien no existe una norma admisible para todos los casos, se acepta no obstante la siguiente escala:

Entre 0,01 y 0,09: despreciable

---

<sup>5</sup> Como es sabido, los coeficientes de correlación constituyen razones mediante las que se pueden comparar por división una medida de la correspondencia o divergencia en la variación de las variables con el valor máximo que puede alcanzar esa asociación o divergencia, variando de 0 a 1 o de -1 a 1, cuando pueden adoptar valores negativos.

Entre 0,10 y 0,29: baja

Entre 0,30 y 0,49: moderada

Entre 0,50 y 0,69: sustancial

Superior a 0,70: muy fuerte

Para obtener una medida de la correlación existente entre las distintas variables, dado que en su mayor parte presentan la característica de ser de escala ordinal, se ha aplicado el coeficiente de correlación Rho de Spearman, el cual sirve de base para realizar un diagnóstico aproximado del grado de asociación existente entre aquéllas, en su caso, así como del sentido de dicha asociación<sup>6</sup>. En el cuadro contenido en el **anexo VII.5** del capítulo figuran los valores de  $\rho$  para cada par de variables cruzadas. De entre éstas, hemos seleccionado las que aparecen contempladas en el **cuadro VII.6**<sup>7</sup>, pues consideramos de interés comentar la mayor o menor vinculación existente entre las mismas -medida a través del referido coeficiente de correlación-, comentarios que pasamos a realizar seguidamente.

Para empezar, diremos que se aprecia una asociación baja entre la antigüedad de la actividad del empresario en Andalucía y la posibilidad de exportar al mercado comunitario, como se refleja en el bajo coeficiente de correlación obtenido como resultado de cruzar ambas variables, el cual es igual a 0,169. Este hecho indica que

---

<sup>6</sup> Para el cálculo del coeficiente de correlación de Spearman, primeramente se ordenan por rangos los distintos valores de las variables. La correlación se determina mediante la siguiente fórmula:

$$\rho = 1 - \frac{6 \cdot \sum d^2}{N \cdot (N^2 - 1)}$$

En la que  $d$  es la diferencia entre dos rangos, y  $N$  el número de elementos de la muestra.

<sup>7</sup> Véanse los anexos VII.3 o VII.5 para asociar el código de cada variable con su designación.

una mayor experiencia empresarial de los gerentes, en función del tiempo que llevan ejerciendo su actividad, apenas influye en la determinación de exportar a un mercado alejado de la región, como es el de la Unión Europea. De la misma manera, resulta baja la correlación existente entre el tamaño de la unidad empresarial (medido por el número de empleados) y la valoración que los empresarios otorgan a la pertenencia de España a la Unión atendiendo al grado de beneficio que ésta reporta a sus respectivas empresas, tal como indica el coeficiente  $\rho$ , que se eleva en este caso a 0,210.

Cuando se ponen en relación las tendencias, por parte de las empresas, de adquirir y/o vender productos en el mercado comunitario y/o en el exterior -lo que se manifiesta en la combinación de las sub-variables **P4d**, **P5d**, **P4e** y **P5e**, respectivamente-, se llega a algunas conclusiones dignas de mención. Se advierte una correlación positiva moderada (0,388) entre las variables que reflejan las adquisiciones -o compras- efectuadas en los mercados comunitarios (**P4d**) y exterior (**P4e**), de forma que las empresas que se proveen en el mercado comunitario, tienden también a hacerlo en mercados de países no pertenecientes a la Unión Europea, y viceversa.

Igualmente, las variables **P5d** (dirigir las ventas al mercado comunitario) y **P5e** (dirigir las ventas al mercado exterior) se hallan moderadamente correlacionadas, como lo expresa el coeficiente  $\rho$ , que en este caso se eleva a 0,450. Por lo tanto, el hecho de exportar al mercado comunitario se encuentra discretamente ligado al de exportar a los mercados exteriores, y a la inversa. Estas circunstancias que acabamos de comentar resultan interesantes si atendemos a las implicaciones que ello debe tener, indudablemente, sobre el recurso al transporte. Por otra parte, existe un grado de asociación limitado entre las sub-variables **P4d** y **P5d**, **P4d** y **P5e** y **P5d** y **P4e**, cuyos coeficientes de correlación oscilan entre 0,217 y 0,284.

**CUADRO. VII.6.**  
**Encuesta. Variables relacionadas mediante el coeficiente  $\rho$  SPEARMAN**

	P1	P3	P4d	P4e	P5d	P5e	P8	P10	P11	P12	P13	P14	P15	P16	P17	P19	P21
P1					0,169												
P3						0,210											
P4d				0,388	0,258	0,284											
P4e			0,388		0,217												
P5d	0,169		0,258	0,217		0,450											
P5e			0,284		0,450												0,106
P8		0,210					0,378				0,173	0,253					
P10							0,378		0,174	0,193	0,349	0,379	0,506	0,164			
P11							0,174			0,417							
P12							0,193	0,417			0,306						
P13							0,349			0,306		0,443	0,446	0,118			
P14							0,173	0,379			0,443		0,585	0,182	0,217		
P15							0,253	0,506			0,446	0,585		0,198	0,246		
P16							0,164				0,118	0,182	0,198		0,679	0,252	-0,323
P17												0,217	0,246	0,679			-0,371
P19														0,252			
P21						0,106								-0,323	-0,371		



Asimismo, también resulta baja la correlación entre la variable que representa la alternativa de exportar a los mercados exteriores y la estimación de los empresarios respecto al destino que se debe dar a las financiaciones procedentes de la Unión Europea para inversiones en transporte. En efecto, al relacionar las variables **P5e** y **P21**, que representan respectivamente los indicadores que se acaban de mencionar, el coeficiente de correlación resulta prácticamente despreciable (0,106), por lo que la diversa percepción de los empresarios sobre el destino de los fondos no presenta relación alguna con el hecho de exportar, o no, a los mercados exteriores. De modo que realizar exportaciones al mercado exterior -el más alejado de entre los mercados de colocación de las producciones empresariales- no implica que los gerentes demanden más fondos para la mejora de la red de transporte, contrariamente a lo que en principio sería deducible.

Al cruzar la variable **P8** (escala de beneficio generado en la empresa por la pertenencia de España a la UE) con las variables **P10**, **P14** y **P15**, se obtienen las conclusiones que comentamos seguidamente.

Por una parte, se detecta una correlación moderada entre el grado de beneficio derivado de la pertenencia de España a la Unión y la valoración de dicha pertenencia mediante los posibles beneficios que suponen a la empresas las obras realizadas en el sistema de transporte andaluz. Así, como indica el coeficiente de correlación -que se eleva a 0,378-, a medida que las empresas confieren un mayor valor al beneficio que para ellas significa el hecho de que España sea parte integrante de la Comunidad, se incrementa moderadamente la percepción de que dicho beneficio procede de las obras de ampliación y mejora llevadas a cabo en las infraestructuras de transporte de Andalucía. Se puede apreciar una actitud de influencia de la segunda situación sobre la primera, por lo que procede hablar de una relación de causalidad moderada entre las dos variables, de manera que la diversa valoración de los beneficios asociados a la integración española en la UE (**P8**), discretamente es causa de la diferente

consideración acerca del impacto en la empresa de las actuaciones en transporte **(P10)**.

Por otra parte, el considerar en menor o mayor medida que la pertenencia de España beneficia a la empresa se encuentra escasamente correlacionado con la valoración de la reducción del tiempo de transporte derivada de las inversiones en infraestructuras de transporte, circunstancia valorada a través de la variable **P14**. En efecto, tal como indica el bajo coeficiente de correlación resultante  $-0,173$ -, el conceder un mayor grado de valoración al beneficio que la UE ha traído a las empresas apenas implica una mayor valoración de la reducción del tiempo de viaje como consecuencia de las actuaciones en transporte realizadas en la región, y viceversa.

Igualmente, al relacionar la valoración de la pertenencia a la Unión Europea vía beneficios que ésta aporta a las empresas (esto es, la variable **P8**, como hemos indicado reiteradamente) con el impacto que la reducción del coste y del tiempo de los trayectos de transporte, como consecuencia de las inversiones realizadas, ejerce en la actividad de las empresas (**P15**), se observa un grado de asociación bajo  $-0,253$ - aunque algo más alto que el anterior.

La relación de la variable **P10** (“valoración de la pertenencia a la UE mediante los posibles beneficios que generan a la empresas las obras de transporte en Andalucía”), con otras, pone de relieve una serie de consideraciones en las que centramos nuestra atención a través de las siguientes líneas. De un lado, existe una asociación moderada entre dicha variable y la valoración de la reducción del coste de transporte como consecuencia de las inversiones realizadas, así como también con la valoración de la reducción del tiempo de transporte, tal como se refleja en los coeficientes de correlación resultantes, que se sitúan en los valores  $0,349$  y  $0,379$ , respectivamente. Ello indica que a medida que se incrementa la reducción del coste

y del tiempo de transporte, a tenor de las obras realizadas en materia de ampliación y mejora del sistema de transporte andaluz, mejora asimismo la percepción de los empresarios ante la consideración de que los posibles beneficios que genera a sus empresas la pertenencia de España a la UE, se deben a las obras realizadas en las carreteras y ferrocarriles de Andalucía, explicación que resulta, por otra parte, lógica y evidente.

Relacionando la variable **P10** con la **P15**, que refleja la comparación, por parte de las empresas, del posible impacto de la reducción del COSTE y del TIEMPO de transporte con la situación anterior a las obras, se observa que se encuentran correlacionadas sustancialmente, como se deduce el coeficiente de correlación resultante del cruce entre ambas (0,506). A medida que mejora la percepción de que los posibles beneficios que origina a las empresas la pertenencia de España a la Unión son consecuencia de las obras de mejora en materia de transporte terrestre, aumenta igualmente la valoración del impacto que la reducción del coste y del tiempo de transporte permitido por dichas obras, ejerce en la actividad empresarial, explicación que es igualmente procedente a la inversa. Por otra parte, se encuentra escasamente correlacionada la variable **P10** con el grado de importancia que tiene el transporte para la actividad de la empresa (**P11**), el porcentaje que representa el coste del transporte en el precio final de los productos (**P12**) y la opinión de los empresarios sobre el sistema de infraestructuras de transporte de Andalucía (**P16**), así como estas tres últimas con la primera, como lo indican los bajos coeficientes de correlación alcanzados, a saber: 0,174, 0,193 y 0,164, respectivamente.

Por su parte, se aprecia un nivel de asociación moderado ( $\rho = 0,417$ ) entre el grado de importancia que consideran los gerentes de las empresas que tiene el transporte para el desarrollo de la actividad empresarial y el porcentaje que representa el coste de transporte en el precio final de sus productos, lo que resulta obvio: a medida que aumenta el porcentaje de dicho coste en el precio final, de la misma

manera aumenta la importancia que tiene la actividad del transporte para la empresa en cuestión. Aunque algo menor ( $\rho = 0,306$ ), también es discreta la correlación entre el porcentaje del coste del transporte en el precio final y la valoración, por parte del empresariado que así lo considera, de la reducción del coste del transporte consecuencia de las obras realizadas en materia de infraestructuras.

Se advierte, una vez más, un grado de asociación moderado entre las variables **P13** y **P14**, por una parte, así como entre la **P13** y la **P15**. De este modo, y en primer lugar, la valoración de la reducción producida en el coste de transporte a consecuencia de las inversiones llevadas a cabo se halla correlacionada positivamente con la valoración de la reducción producida en el tiempo de los trayectos de transporte originada por el mismo motivo, como se observa de la lectura del coeficiente de correlación (0,443). Es decir, cuando se considera, cada vez en mayor medida, que las obras en infraestructuras de transporte reducen el coste del transporte en la empresa, se tiende a considerar, también cada vez en mayor grado, que dichas obras reducen asimismo el tiempo de viaje, y a la inversa. En segundo lugar, entre la valoración de la reducción del coste de transporte (**P13**) y el impacto que ejerce la reducción del coste y del tiempo de transporte en la actividad empresarial (**P15**) se observa -como hemos indicado un poco más arriba- una discreta asociación, como lo prueba el coeficiente  $\rho$ , que en este caso es de 0,446. Sin embargo, existe una correlación superior, que podemos calificar como sustancial (0,585) entre la valoración de la reducción del tiempo y la variable **P15**, esto es, el impacto de la reducción del coste y del tiempo en la actividad empresarial en comparación con la situación anterior a las obras de infraestructura, circunstancia indicativa de que la reducción del TIEMPO tiene una mayor influencia que la reducción del COSTE de transporte a la hora de valorar, los empresarios, el efecto que en sus empresas ejercen ambas reducciones conjuntamente.

Por otra parte, se aprecia correlación, aunque baja, entre las variables

siguientes:

**P13** (valoración porcentual de la reducción del coste de transporte) y **P16** (opinión sobre el sistema de infraestructuras de transporte para cubrir las necesidades de transporte de la empresa), cuyo coeficiente de correlación es de 0,118.

**P14** (valoración porcentual de la reducción del tiempo de transporte derivada de las infraestructuras realizadas) y **P16**, variables correlacionadas mediante un coeficiente igual a 0,182. A medida que aumenta el porcentaje de reducción del tiempo de transporte que permiten las inversiones de ampliación y mejora de las carreteras y los ferrocarriles, mejora la percepción sobre el estado del sistema de infraestructuras de transporte terrestre de Andalucía.

**P15** y **P16**. En este caso el coeficiente de correlación resulta levemente superior al anterior (0,198), dado que la variable **P15**, además de contemplar la reducción del tiempo de transporte, refleja también la valoración de la reducción del coste del mismo, circunstancia que no oculta el hecho de que ambas variables se hallan asociadas en un bajo grado.

**P16** y **P19** (nivel de conocimiento de la información aportada por las Administraciones Públicas sobre las financiaciones de la UE para inversiones en infraestructuras viarias y ferroviarias). Como indica  $\rho$  (0,252), parece advertirse una tímida asociación entre la opinión de los empresarios sobre el estado de las infraestructuras de transporte terrestre andaluzas y el grado de conocimiento de las actuaciones de la Unión Europea en esta materia. Dicho de otro modo, a medida que se tiende a valorar positivamente la estructura del sistema de carreteras y ferrocarriles de la región, se tiende asimismo a valorar positivamente la información suministrada por las AA.PP. sobre el papel de la Unión en este esquema, aunque el grado de correlación es bajo.

**P14** (valoración de la reducción del tiempo de transporte) y **P17** ( Opinión sobre el sistema de infraestructuras de transporte terrestre de la C. A. de Andalucía, en comparación con el de otras regiones españolas y comunitarias). Dichas variables se encuentran asociadas mediante un coeficiente de correlación igual a 0,217. Existe una cierta vinculación, por lo tanto, entre la valoración de la reducción del tiempo de viaje que generan las actuaciones llevadas a cabo en materia de infraestructuras y el valor otorgado al sistema de transporte terrestre andaluz, en relación al de otras regiones. Los empresarios que se sienten beneficiados con la disminución del tiempo empleado en los trayectos, tienden a apreciar en mayor grado la estructura de las redes viarias de la región y a no infravalorarlas con respecto a las de otras áreas geográficas.

**P15** (valoración del impacto de la reducción de coste + tiempo) y **P17**. El coeficiente de correlación resultante del cruce entre ambas variables es de 0,246, siendo aplicable una explicación similar a la que ha sido expuesta en el caso anterior.

Se observa, de otro lado, un nivel de asociación significativo entre las variables **P16** y **P17**, como lo prueba el coeficiente de correlación, que en este caso alcanza el valor 0,679. Efectivamente, existe una correlación sustancial entre el grado de percepción ante el estado del sistema viario andaluz, atendiendo a las necesidades de transporte de la empresa, y la misma percepción, considerando la situación existente en otras regiones, resultado lógico, por otra parte.

Contrariamente, se registra una correlación negativa ( y moderada) entre la variable **P21** (estimación del destino que se debe dar a los fondos procedentes de la UE para inversiones en transporte) y la **P16**, así como entre la primera y la variable **P17**. En efecto, el coeficiente obtenido en el primer caso (-0,323) indica una relación inversa entre el grado de opinión sobre el sistema viario andaluz -según las necesidades de transporte de la empresa- y la consideración acerca de dónde se deben

aplicar los fondos comunitarios que vienen financiando inversiones en materia de transporte. Ello es indicativo de que, a medida que los gerentes consideran que satisfacen sus necesidades de transporte con la dotación de infraestructuras con que cuenta Andalucía, crece la consideración de que los fondos comunitarios deben aplicarse a cubrir otros proyectos de inversión, de diferente naturaleza. Y a la inversa, cuanto peor es la opinión acerca de las redes de transporte andaluzas, más se reafirman los empresarios en la alternativa de que la financiación procedente de la UE para inversiones en transporte “debe ampliarse”, como reza una de las categorías de esta variable. Por su parte, también existe una correlación negativa y moderada entre **P17** y **P21**, como ya se ha indicado y como se deduce de la lectura del coeficiente de correlación resultante (-0,371), procediendo en este caso una explicación análoga a la que acabamos de exponer: se observa una relación inversa entre el grado de opinión sobre el sistema de transporte regional -en relación con el existente en otras regiones- y la diferente consideración sobre dónde se deben aplicar los fondos.

#### **VII.4.4. Principales resultados de la encuesta**

A continuación pasamos a concretar los resultados principales que se obtienen tras el análisis realizado en el marco de la encuesta dirigida a las empresas, de acuerdo con los objetivos -principal e intermedios- perseguidos con la misma.

Del **análisis univariable**, las conclusiones más significativas son las que se detallan a continuación:

Por una parte, el transporte desempeña una función de gran relevancia para el desarrollo de la actividad de las empresas encuestadas. De hecho, algo más de la tercera parte lo considera un factor de máxima importancia, en tanto que una parte significativa de la muestra le otorga una elevada puntuación en la escala de valoración.

Partiendo de que el coste del transporte representa un porcentaje significativo del precio final de las producciones empresariales (el 65 por 100 de los gerentes considera que el transporte es responsable de un porcentaje del precio final que oscila entre el 5 y el 20 por 100, y para un 5 por 100 el coste del transporte significa algo más del 20 por 100 de dicho precio), las empresas consideran que las obras de ampliación y mejora realizadas en el ámbito de las infraestructuras viarias con el respaldo financiero de la UE han permitido una reducción del coste y, en mayor medida, del tiempo de transporte en sus empresas, lo que sin duda repercute positivamente en el grado de competitividad de las unidades empresariales.

La opinión de los gerentes sobre el estado del sistema de infraestructuras de transporte terrestre de Andalucía, de acuerdo con las necesidades de transporte de las empresas, no resulta en general negativa, puesto que algo más de la mitad se decanta por considerarlo, como mínimo, suficiente. La percepción empeora, no obstante, cuando comparan el sistema de carreteras y ferrocarriles andaluz con el existente en otras regiones: en este caso la mayoría no duda en calificarlo, sobre todo, de precario.

Por otra parte, las empresas exportadoras andaluzas se saben muy poco informadas respecto a las actuaciones de la UE en materia de infraestructuras de transporte regionales: un elevado porcentaje (alrededor del 50 por 100) opina que dicha información es escasa. Relacionado con lo anterior, la inmensa mayoría de los encuestados no conoce ningún instrumento financiero comunitario destinado a cubrir el gasto en la citada materia.

Una elevada proporción de encuestados (más de la mitad) considera que la financiación otorgada por la UE para inversiones en infraestructuras de transporte en Andalucía, debe ampliarse.

Tomando como punto de partida el hecho de que, en términos generales, las empresas consideran que la pertenencia de España a la Unión implica algún beneficio para las mismas, el impacto de las mejoras realizadas en el sistema de infraestructuras de transporte de Andalucía parece advertirse como el factor determinante, o explicativo, de los beneficios generados. De esta conclusión se desprende que los empresarios, en conjunto, valoran positivamente (aunque en diverso grado) las actuaciones realizadas en el señalado ámbito, con recurso a los instrumentos financieros comunitarios. En definitiva y por lo tanto, mediante este argumento se obtiene una aproximación a la valoración que los empresarios conceden a la Política Estructural de la UE a través de sus intervenciones en el área de las redes de



transporte, resultando, a la luz del análisis efectuado, una valoración positiva.

Las conclusiones más significativas que extraemos del **análisis bivariante**, resultado del estudio de correlación mediante el coeficiente Rho de Spearman, son las siguientes:

Conforme los gerentes otorgan un mayor valor al beneficio que para sus empresas significa el hecho de que España sea parte integrante de la Comunidad, se incrementa de forma discreta la percepción de que dicho beneficio está originado por las obras de ampliación y mejora llevadas a cabo en las infraestructuras de transporte de Andalucía. Se advierte una actitud de influencia de la segunda situación sobre la primera, de manera que la diversa valoración de los beneficios asociados a la integración española en la Unión Europea, moderadamente es causa de la diferente consideración acerca del impacto en la empresa de las actuaciones en transporte.

A medida que mejora la percepción de que los posibles beneficios que origina a las empresas la pertenencia de España a la Unión son consecuencia de las obras de mejora en materia de transporte terrestre, mejora asimismo la valoración del impacto que ejerce en la actividad empresarial la reducción del coste y del tiempo de transporte permitido por dichas obras, explicación que es igualmente procedente a la inversa.

Entre la variable expresiva del porcentaje que representa el coste del transporte en el precio final del producto y la que representa la valoración de la reducción del coste del transporte consecuencia de las obras realizadas en materia de infraestructuras, existe una correlación discreta o moderada. Por lo tanto, conforme el coste de transporte representa un porcentaje cada vez mayor del precio final, se tiende a conferir a la disminución del coste que permiten las inversiones aludidas un valor mayor.

Cuando se considera, cada vez en mayor medida, que las obras en infraestructuras de transporte reducen el coste del transporte en la empresa, tiende a percibirse, también cada vez en mayor grado, que dichas obras reducen asimismo el tiempo de viaje, y a la inversa.

La disminución del TIEMPO tiene una mayor influencia que la del COSTE de transporte, a la hora de valorar los gerentes el efecto que en sus empresas ejercen ambas reducciones conjuntamente.

A medida que se tiende a valorar positivamente la estructura del sistema de carreteras y ferrocarriles de la región, asimismo se valora positivamente, aunque con una correlación baja, la información suministrada por las Administraciones Públicas sobre el papel de la UE en este contexto.

Existe una cierta vinculación entre la valoración de la reducción del coste y del tiempo de viaje desencadenado por las actuaciones realizadas en materia de infraestructuras y el valor otorgado al sistema de transporte terrestre andaluz, en relación al de otras regiones. Los empresarios que se sienten favorecidos gracias a la disminución del coste y del tiempo empleado en los trayectos, tienden a otorgar un mayor valor a la estructura de las redes viarias regionales y a no infravalorarlas en relación a las de otras áreas geográficas.

Se observa un nivel de asociación significativo entre el grado de percepción ante el estado del sistema viario andaluz, atendiendo a las necesidades de transporte de la empresa, y la misma percepción, considerando la situación existente en otras regiones.

Se registra una relación inversa (y moderada) entre el diferente nivel de opinión acerca del sistema viario andaluz -según las necesidades de transporte de la empresa-, y la consideración con respecto adónde deben aplicarse los fondos comunitarios que vienen financiando inversiones en transporte. Lo cual indica que, a medida que los gerentes consideran que satisfacen sus necesidades de transporte con la dotación de infraestructuras con que cuenta Andalucía, crece la consideración de que los fondos comunitarios deben ser aplicados a satisfacer las necesidades en cuanto a otros proyectos de inversión, de diferente naturaleza. Y a la inversa, cuanto peor es la opinión sobre las redes viarias andaluzas, más a favor se muestran los empresarios respecto a la alternativa de que la financiación procedente de la UE para inversiones en transporte “debe ampliarse”.

Asimismo, se observa una relación inversa (y moderada) entre el grado de opinión sobre el sistema de transporte regional -en relación con el existente en otras regiones- y la diferente consideración sobre dónde se deben aplicar los fondos.

## VII.5. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

El desarrollo del capítulo que ahora ultimamos mediante la sinopsis de sus conclusiones, ha tenido por objeto los efectos generados por los proyectos de transporte terrestre que han sido construidos en Andalucía con recurso a los flujos financieros procedentes de la UE. Dentro de los citados proyectos, destaca la carretera de gran capacidad denominada comúnmente **“Autovía del 92”**, que representa una infraestructura de extraordinaria importancia desde la perspectiva de la vertebración del territorio de la Comunidad Autónoma. De hecho, la entrada en servicio de esta obra influye positivamente en la cohesión interna del espacio regional, permitiendo disponer de un itinerario alternativo al del litoral andaluz y favoreciendo el desarrollo de la actividad económica de Andalucía. De la misma manera, como eje transversal de la región, facilita los flujos intra e interregionales, contribuyendo a la integración de la economía andaluza con la nacional y la comunitaria. Como conclusión, podemos afirmar que **este proyecto favorece la articulación intrarregional y con el exterior.**

El examen de los estudios realizados teniendo como base la construcción y puesta en funcionamiento de esta autovía, pone de relieve una serie de conclusiones muy interesantes acerca de su significación socioeconómica. Así, por una parte, el análisis realizado por la Asociación Española de la Carretera y editado por la Junta de Andalucía cuantifica en más de un billón de pesetas el **ahorro de costes** que implica dicha obra durante el período 1990-2015. Por otra, los resultados del estudio llevado a cabo por GIASA y la Consejería de Obras Públicas de la Junta, con el asesoramiento de la Analistas Económicos de Andalucía, son muy ilustrativos del **interés económico y social del proyecto** objeto de estudio. Este trabajo muestra los beneficios de la A-92 en dos niveles: su impacto en la producción y el empleo regionales y su beneficio social.

En cuanto al primero de los aspectos citados, el análisis input-output realizado en el estudio mediante el modelo abierto, concluye que el incremento en la demanda final generado por el gasto total que reviste la infraestructura durante el período observado, 1988-2017, se eleva a 193.336 millones de pesetas, dando lugar a un VAB a precios de mercado de 146.531 millones, que unido a los consumos intermedios totales -140.714 millones- arroja una producción efectiva de 287.245 millones de pesetas (del año 1998); por su parte, el incremento de la demanda final daría lugar a unos 46.938 empleos. Basando el estudio en el modelo cerrado, los resultados del aumento provocado en la demanda final son notablemente superiores, elevándose el incremento de la producción a 441.677 millones, y el de la renta 159.865 millones de pesetas de 1998, cifrándose en 69.785 el número de empleos generados. Estos datos, por sí solos, son suficientemente explicativos de los **impactos globales de la construcción de la A-92**, esto es, de sus efectos sobre la producción y el empleo en la economía andaluza.

En segundo lugar, el **análisis coste-beneficio del tramo principal de la autovía**, que viene dado por el trazado Sevilla-Granada- Límite Región Murcia, pone de manifiesto que se trata de un proyecto de inversión de elevada rentabilidad, registrándose un beneficio neto de 433.291,4 millones de pesetas de 1998. Este dato es reforzado por un elevado ratio beneficios/costes -de 3,18- y una notable tasa de rentabilidad interna -del 13,47 por 100-, referencias que dan prueba del importante impacto social de la inversión realizada, así como de la considerable rentabilidad económica del proyecto. Por su parte, el **ACB del ramal secundario de la A-92** (Guadix- Intersección N-340), aunque arrojando unos resultados más modestos que los anteriores, muestra asimismo que se trata de un proyecto rentable que justifica el gasto a desembolsar, a la vez que completa el trazado de la autovía, con las consiguientes repercusiones positivas sobre la articulación regional.

Sobre la base de estos resultados no podemos por menos que llegar a la

conclusión de que, de no haber comparecido los recursos comunitarios en la financiación del proyecto de la Autovía A-92, posiblemente hubiese tenido lugar una demora en la ejecución de los diversos tramos, en detrimento de los beneficios económicos y sociales generados por la efectiva realización de la inversión, en los plazos programados.

Sin embargo, dadas la **especiales circunstancias que han rodeado la construcción de esta infraestructura**, que ha estado necesitada de obras de rehabilitación y reforma con una frecuencia fuera de lo normal, es de deducir que las estimaciones en cuanto a los ahorros de costes que genera, así como la rentabilidad económica del proyecto, han sido **sobrevalorados** en los estudios, razón por la cual los efectos positivos no serán tan acentuados como predicen los documentos en cuestión. Por contra, es muy probable que el impacto estimado sobre la producción y el empleo haya sido **infravalorado**, como consecuencia del efecto multiplicador de las obras de reconstrucción ejecutadas -o realizables en el futuro, a deducir del historial de la autovía- y que no han sido contempladas en el análisis input-output.

Cuando se trata de **extrapolar la valoración de los efectos de la A-92 al conjunto de acciones** que, en el ámbito de las infraestructuras viarias y ferroviarias de Andalucía, han obtenido financiación de la Unión Europea - mediante el BEI, el FEDER y el Fondo de Cohesión-<sup>8</sup>, concluimos las argumentaciones siguientes. Ante todo, evidentemente **resulta arriesgado depositar solamente sobre este proyecto la globalidad de los efectos generados por el conjunto de intervenciones en infraestructuras de transporte terrestre realizadas en Andalucía**, con intervención de la Política Estructural de la UE. Así, por ejemplo, el análisis coste-beneficio del tren de alta velocidad Madrid-Sevilla pone en tela de juicio la viabilidad económica de este proyecto. Sin embargo, el carácter de principal eje vertebrador de

---

<sup>8</sup> Acciones contempladas en los capítulos correspondientes a cada uno de los citados instrumentos.

la región que ostenta la autovía, unida a los efectos difusores que sobre la misma puede ejercer la red transeuropea de carreteras, configura un tándem realmente significativo de cara a intuir que el proyecto en cuestión es **suficientemente representativo del conjunto de efectos generables por la acción de la Unión Europea** en este contexto.

La segunda parte del capítulo, sin alejarse de la línea marcada en la primera parte, trata de profundizar en el papel que juegan los instrumentos comunitarios en el desarrollo del sistema viario de Andalucía, para lo cual se ha optado por realizar una investigación mediante una **encuesta dirigida al estrato empresarial**, principalmente con ánimo de obtener una valoración por parte de los gerentes de empresas andaluzas con capacidad exportadora -pertenecientes a los diversos sectores de actividad-, acerca de las intervenciones realizadas en la región con recurso a dichos instrumentos. Sobre la base de los análisis univariable y bivivariable realizados en relación a los datos recabados mediante la encuesta, extractamos las conclusiones siguientes:

Para empezar, los gerentes encuestados destacan la **gran importancia que reviste el transporte para el desarrollo de la actividad de sus empresas**. A su vez, consideran que las obras de ampliación y mejora realizadas en materia de infraestructuras viarias con la asistencia financiera de la Unión, han generado una **reducción del COSTE** de transporte (que representa un porcentaje significativo del precio final de las producciones empresariales) y más aún, del **TIEMPO** de transporte en sus empresas. Esta apreciación resulta de especial interés, por las repercusiones que ello puede generar en el nivel de competitividad de las unidades empresariales.

**El efecto de las mejoras llevadas a cabo en el sistema de infraestructuras de transporte de Andalucía aparece como un factor explicativo de los beneficios**

**que conlleva para las empresas la pertenencia de España a la Unión.** De hecho, a medida que los gerentes conceden un mayor valor al beneficio que para sus empresas representa el hecho de que España forme parte de la Comunidad, se incrementa (aunque de forma discreta) la percepción de que tal beneficio está originado por las obras de ampliación y mejora realizadas en el sistema de infraestructuras de transporte en Andalucía. Otro indicador que refuerza tal afirmación viene dado por el hecho de que conforme mejora la valoración del impacto que ejerce en la actividad empresarial la reducción del coste y del tiempo de transporte permitido por las obras de mejora en materia de transporte terrestre, mejora asimismo la percepción de que los posibles beneficios que origina a las empresas la pertenencia de España a la Comunidad son provocados por dichas obras. Es más, el conjunto del empresariado encuestado valora de forma positiva (aunque en diverso grado) las actuaciones realizadas en el ámbito del transporte terrestre, con recurso a la Política Estructural. Esta conclusión viene a reforzarse si tenemos en cuenta que más de la mitad de los encuestados estima que la financiación concedida por la Unión Europea para la realización de inversiones en infraestructuras de transporte en Andalucía, debe ser ampliada.

En relación a esto último, podríamos afirmar que **los empresarios se muestran coherentes en sus reivindicaciones.** Esta idea la corrobora el hecho de que, cuanto peor es la opinión sobre el estado de las redes de carreteras y ferrocarriles andaluzas, más proclives se muestran los empresarios a considerar que la financiación comunitaria para inversiones en transporte debe ser ampliada. Contrariamente, conforme los gerentes consideran que cubren sus necesidades de transporte con la dotación de infraestructuras con que está dotada Andalucía, se refuerza la apreciación de que los instrumentos comunitarios deben aplicarse a satisfacer las necesidades respecto a otros proyectos de inversión, de distinta naturaleza (creación y ampliación de empresas, telecomunicaciones, energía, educación, sanidad, etc.).

Por otra parte, las empresas con capacidad exportadora encuestadas -que atribuyen fundamentalmente el calificativo de **precario** al sistema de carreteras y ferrocarriles andaluz, cuando lo comparan el con el existente en otras regiones-, afirman estar **muy poco informadas** respecto a las actuaciones de la UE en materia de infraestructuras de transporte regionales, hasta el punto de que la inmensa mayoría de los encuestados no tiene conocimiento de al menos un instrumento financiero comunitario destinado a cofinanciar los gastos de estas inversiones. Esta manifestación realizada por los empresarios dice muy poco a favor del principio de información y publicidad a que deben someterse las acciones que cuentan con el soporte financiero comunitario, como marcan los Reglamentos rectores de la Política Estructural. Por lo tanto, ello hay que interpretarlo como un claro punto débil de la aplicación de dicha política en Andalucía, que habría que corregir de cara a una implementación más eficiente de las acciones estructurales en la región. En efecto, en la medida en que los empresarios no están adecuadamente informados acerca de las posibilidades que ofrece la UE para mejorar la dotación de infraestructuras productivas, difícilmente pueden canalizar hacia los interlocutores sociales sus percepciones acerca de las insuficiencias que presenta Andalucía de cara a mejorar la base de sus estructuras productivas. A la luz de esta apreciación, **resulta ineludible mejorar el sistema de información de las actuaciones comunitarias en el contexto empresarial andaluz y la participación social en estas decisiones.**

En términos globales, la **percepción positiva** (en mayor medida, moderada) de los empresarios encuestados ante la cuestión planteada, constituye un indicativo de primer orden de la relevancia que adquiere la Política Estructural de la Unión en el desarrollo del sistema de infraestructuras de transporte de la Comunidad Autónoma, con los consiguientes beneficios que de ello se derivan. **La eficacia de la política comunitaria de ayudas estructurales en Andalucía, valorada a través de la percepción de las empresas, obtiene al menos un aprobado por lo que respecta a las acciones relacionadas con el desarrollo de las redes de transporte**



**viarias y ferroviarias en las que interviene.**

Sintetizando las conclusiones a las que se llega tras el desarrollo del presente capítulo, podemos admitir que **los instrumentos comunitarios, vía actuaciones en transporte, están desempeñando una función trascendente en el proceso de articulación del territorio de Andalucía, así como en el proceso de crecimiento de la región y en la mejora de la competitividad de sus empresas**, afirmaciones éstas que realizamos con la **debida cautela** que debe ir ligada a unas aseveraciones de estas características, y que se justifican por medio de las consideraciones realizadas en torno a los dos elementos que han constituido el objeto de este capítulo: por un lado, la autovía A-92, de cuyo impacto territorial y socioeconómico hemos dado parte; por otro, la valoración por parte de las empresas ante las mencionadas actuaciones, la cual resulta, en general, positiva. **El hecho de que la carretera resulte el modo más utilizado por las empresas en Andalucía** -recordemos que este modo de transporte es utilizado por el 97 por 100 de los encuestados- **constituye un dato que viene a dar más sentido el análisis que hemos centrado sobre la A-92.**

El contenido de la argumentación anterior nos conduce a afirmar que **las ayudas estructurales**, al menos en lo que afecta al ámbito de las infraestructuras de transporte terrestre, **están coadyuvando a la región andaluza a disponer de las bases necesarias que faciliten su esfuerzo en pro de la convergencia real**, máximo exponente del principio de cohesión económica y social, en el contexto de la UE. Por lo tanto, esta conclusión agrega un **punto positivo al debate de la eficacia de la Política Estructural y de Cohesión de la Comunidad** en el ámbito estudiado.

Estas conclusiones son importantes de cara a la controversia de la lógica del **reparto de las ayudas estructurales**. Aunque ya vimos que, al parecer, en las regiones del Objetivo nº1 dicho reparto no se sostiene sobre un fundamento teórico,

sino que es fruto de la capacidad de presión en el ámbito comunitario, por lo que respecta a la región andaluza -a la luz de las conclusiones obtenidas-, admitimos que la canalización de fondos hacia el sector de la infraestructura de transporte terrestre muestra una afinidad con sus necesidades de desarrollo.

En conclusión, adoptando uno de los ítem del cuestionario de la encuesta, **la financiación comunitaria para inversiones en transporte en Andalucía, “al menos, debe mantenerse en la situación actual”**. Esta afirmación entraña implicaciones de política económica, máxime en una situación configurada por una UE de veinticinco Estados, en cuyo marco el reparto de las ayudas estructurales va a inclinarse, sin duda, hacia los nuevos miembros. En este nuevo contexto, las acciones regionales realizadas en materia de carreteras y ferrocarriles al amparo de la Política Estructural pueden verse constreñidas en beneficio de los flamantes socios. Para ser coherentes con la afirmación que mantenemos, la programación de los fondos comunitarios para el período que se iniciará en 2007 tendrá que contemplar esa prioridad para Andalucía, o de no ser así deberán ser las Administraciones Central y Autónoma las que corran con la responsabilidad de reorientar su política económica de cara a cubrir esa necesidad.



**ANEXO VII.1. Encuesta. Cuestionario.**

**POR FAVOR, SEÑALE CON UNA “X” LA CASILLA QUE ESTIME  
CONVENIENTE. SI ALGUNA CUESTIÓN NO DESEA CONTESTARLA,  
PUEDE DEJARLA EN BLANCO.**

**Ejemplo:**

Nulo	Escaso	Medio	Alto
------	--------	-------	------

1. ¿Cuál es la antigüedad, en general, de su actividad empresarial en Andalucía?:

Menos de 5 años	De 5 a 15 años	De 16 a 25 años	Más de 25 años
-----------------	----------------	-----------------	----------------

2. Especifique el sector al que pertenece su empresa actual:

Agricultura, ganadería, silvicultura	Industria alimentaria	Transportes y comunicaciones
Minería	Industria en general	Comercio mayorista y minorista
Construcción	Artesanía	Otros servicios

3. ¿Cuántos empleados tiene su empresa?:

Ninguno	Menos de 10	Entre 10 y 25	Entre 25 y 50	Entre 50 y 75
Entre 75 y 100	Entre 100 y 200	Entre 200 y 300	Entre 300 y 500	Más de 500

4. ¿Dónde realiza las adquisiciones de productos y servicios para el funcionamiento de su empresa? (Señale lo que proceda. En caso de señalar “sí”, consigne el porcentaje aproximado):

	NO	SI	PORCENTAJE APROXIMADO
En el mercado local (provincial)			
En el mercado regional (andaluz)			
En el mercado nacional			
En el mercado comunitario			
En mercados exteriores (de países no pertenecientes a la Unión Europea)			

*Efectos de las infraestructuras de transporte cofinanciadas con fondos comunitarios en Andalucía*

5. ¿Adónde se dirigen las ventas de su empresa? (Señale lo que proceda. En caso de señalar “sí”, consigne el porcentaje aproximado):

	NO	SI	PORCENTAJE APROXIMADO
Al mercado local (provincial)			
Al mercado regional (andaluz)			
Al mercado nacional			
Al mercado comunitario			
A los mercados exteriores (a países no pertenecientes a la UE)			

6. ¿Qué ventajas supone para su empresa la pertenencia de España a la Unión Europea?. Valore las posibles ventajas en una escala de 0 a 4 (0 = nula ventaja ; 4 = gran ventaja):

Ampliación de los mercados (de materias primas y de venta de sus productos)	0	1	2	3	4
Mejora en la información y en el sistema de telecomunicaciones	0	1	2	3	4
Mayores subvenciones	0	1	2	3	4
Mayores incentivos fiscales y financieros	0	1	2	3	4
Mejor formación de la mano de obra	0	1	2	3	4
Mejora del sistema de transportes para la distribución	0	1	2	3	4
Otra/s ventaja/s:*					

\* Puede especificar otra/s ventaja/s que considere no está/n contemplada/s en los puntos anteriores.

7. ¿Qué inconvenientes supone para su empresa la pertenencia de España a la Unión Europea?. Valore los posibles inconvenientes en una escala de 0 a 4 (0 = nulo inconveniente; 4 = gran inconveniente):

Más variedad de marcas competidoras	0	1	2	3	4
Mayor lejanía y dispersión de los clientes y de los proveedores	0	1	2	3	4
Mayor recurso al transporte para acercarse a los mercados	0	1	2	3	4
Mayor inseguridad respecto al futuro de la empresa	0	1	2	3	4
Necesidad de realizar mayor esfuerzo para ser más competitivo	0	1	2	3	4
Otro/s inconveniente/s:					

*Efectos de las infraestructuras de transporte cofinanciadas con fondos comunitarios en Andalucía*

8. En general, ¿considera que la pertenencia de España a la Unión Europea beneficia a su empresa?:

NO	ESCASAMENTE	MODERADAMENTE	BASTANTE
----	-------------	---------------	----------

9. Si advierte algún beneficio, especifique en dónde cree que se manifiesta y en qué medida (escasa, moderada o ampliamente):

	ESCASAMENTE	MODERADAMENTE	AMPLIAMENTE
En unas mayores ventas			
En un cierto abaratamiento de sus adquisiciones de productos y servicios			
En un cierto abaratamiento de sus costes de producción y comercialización			
En unos mayores márgenes comerciales			
OTRO/S:			

10. ¿En qué medida considera que los posibles beneficios que genera a su empresa la pertenencia de España a la Unión Europea se deben a las obras de mejora que se están llevando a cabo en el sistema de transporte (carreteras y ferrocarriles) de Andalucía?

NULA	ESCASAMENTE	MODERADAMENTE	AMPLIAMENTE
------	-------------	---------------	-------------

11. Valore en una escala de 1 a 10 la importancia que para su actividad empresarial tiene el transporte (1 = nula o escasa importancia ; 10 = máxima importancia):

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

12. ¿Qué porcentaje representa el coste del transporte en el precio final de sus productos?:

Inferior al 5%	Entre el 5 y el 10%	Entre el 10 y el 20%	Superior al 20%
----------------	---------------------	----------------------	-----------------

*Efectos de las infraestructuras de transporte cofinanciadas con fondos comunitarios en Andalucía*

13. Si considera que las obras de ampliación y mejora de las infraestructuras de transporte andaluzas han reducido el COSTE del transporte en su empresa, ¿cómo valora esa reducción?:

Inferior al 10%	Entre el 10 y el 20%	Entre el 20 y el 50%	Superior al 50%
-----------------	----------------------	----------------------	-----------------

14. Si considera que las obras de ampliación y mejora de las infraestructuras de transporte andaluzas han reducido el TIEMPO de los trayectos de transporte, ¿cómo valora esa reducción?:

Inferior al 10%	Entre el 10 y el 20%	Entre el 20 y el 50%	Superior al 50%
-----------------	----------------------	----------------------	-----------------

15. Si cree que las citadas obras de infraestructuras han reducido el COSTE y el TIEMPO de transporte, ¿qué impacto considera que ejerce esa reducción en su actividad empresarial, en comparación con la situación anterior a las obras?:

Nulo	Positivo, pero insignificante	Claramente positivo	Muy positivo
------	-------------------------------	---------------------	--------------

16. En su opinión, para las necesidades de transporte de su empresa, el sistema de infraestructuras de transporte terrestre de la Comunidad Autónoma de Andalucía es:

PÉSIMO	PRECARIO	SUFICIENTE	ADECUADO	EXCELENTE
--------	----------	------------	----------	-----------

17. En comparación con otras regiones españolas y comunitarias, el sistema de infraestructuras de transporte terrestre de la Comunidad Autónoma de Andalucía lo considera:

PÉSIMO	PRECARIO	SUFICIENTE	ADECUADO	EXCELENTE
--------	----------	------------	----------	-----------

18. Para cubrir las necesidades de transporte de su empresa, ¿cuál es el modo más utilizado?:

El transporte por carretera	El transporte por ferrocarril	Otros (aéreo, marítimo, etc.)
-----------------------------	-------------------------------	-------------------------------

*Efectos de las infraestructuras de transporte cofinanciadas con fondos comunitarios en Andalucía*

19. Muchos proyectos de infraestructuras viarias y ferroviarias (como, por ejemplo, la autovía A-92 o el AVE) han sido o están siendo financiados con la ayuda de los fondos comunitarios. Respecto a la financiación aportada por la Unión Europea para la construcción y mejora de las redes de carreteras y ferrocarriles en Andalucía, la información que las Administraciones Públicas ponen al servicio de su empresa la considera:

NULA	ESCASA	MEDIA	ABUNDANTE
------	--------	-------	-----------

20. Si conoce alguna/s fuente/s de financiación de la Unión Europea para inversiones en carreteras y ferrocarriles en las regiones españolas, consígnela/s en el siguiente recuadro:

--

21. Con vistas al desarrollo del tejido empresarial andaluz, la financiación procedente de la Unión Europea para inversiones en obras de transporte, considera que:

Debe reducirse en favor de otros proyectos (inversiones en: creación y ampliación de empresas; telecomunicaciones; energía; educación; sanidad; etc.)
Al menos, debe mantenerse en la situación actual
Debe ampliarse

**OBSERVACIONES.** Si desea hacer algún comentario, hágalo a continuación (puede utilizar papel adicional).

---

---

---

---

---

**MUCHÍSIMAS GRACIAS POR SU INESTIMABLE COLABORACIÓN**



**ANEXO VII.2.**

**Encuesta. Contenido de la carta de presentación dirigida a los gerentes.**

**NOMBRE DE LA EMPRESA**

**Domicilio social**

**Localidad**

**A/At. Sr. Gerente**

Granada, enero de 2002

*El desarrollo de Andalucía ha de basarse en la disposición de unas infraestructuras de transporte modernas y avanzadas y, por lo tanto, éstas deben estar a la altura de las existentes en otras regiones españolas y comunitarias más desarrolladas. Las empresas andaluzas, como principales promotoras del desarrollo de la Región, deben disponer de un sistema de transporte que abarate los costes de producción y distribución, y las haga más competitivas.*

*Con motivo de la realización de un proyecto de investigación integrado en la tesis doctoral de quien suscribe esta carta, estamos elaborando un sondeo sobre el empresariado andaluz. En particular, nos proponemos conocer la valoración de los gestores de las empresas respecto al esfuerzo realizado por la Unión Europea en el proceso de modernización de las carreteras y vías ferroviarias de Andalucía y el impacto que ha tenido dicho esfuerzo sobre la competitividad de las empresas regionales. Por esta razón es imprescindible conocer su valiosa opinión sobre el tema que le planteamos, de cara a contribuir a divulgar las carencias y necesidades del tejido empresarial andaluz ante las autoridades regionales, nacionales y comunitarias.*

*Para ello le remitimos un breve cuestionario que esperamos nos sea devuelto cumplimentado, en el sobre que se adjunta, en el menor plazo posible que sus obligaciones le permitan.*

*Confiando en que este trabajo pueda llegar a su fin y poder enviarle, en su momento, el resultado de la investigación, le agradecemos de antemano su inestimable ayuda, y le pedimos disculpas por las posibles molestias que podamos ocasionarle.*

*Sin otro particular, quedamos a su disposición para cualquier consulta o duda en la dirección electrónica y teléfono abajo indicados, y aprovechamos la ocasión para enviarle un saludo muy cordial.*

**ANEXO VII.3.**

**Encuesta. Ficha Técnica**

<b>INDICADORES</b>	<b>PREGUNTAS</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>0. IDENTIFICACIÓN DEL EMPRESARIO</b>		
0.1 Número de cuestionario		P0
0.2. Antigüedad de la actividad empresarial en Andalucía.	P1	P1
<b>1. DATOS GENERALES DE LA EMPRESA</b>		
1.1.Sector.	P2	P2
1.2. Empleados.	P3	P3
1.3. Origen de las compras.	P4	P4a, P4b, P4c, P4d, P4e
1.4 Destino de las ventas.	P5	P5a, P5b, P5c, P5d, P5e
<b>2. PERCEPCIÓN DEL EMPRESARIO ANTE LA UNIÓN EUROPEA: IMPLICACIÓN PARA LA EMPRESA.</b>		
2.1. Ventajas para la empresa de la pertenencia de España a la UE.	P6	P6a, P6b, P6c, P6d, P6e, P6f
2.2. Inconvenientes para la empresa de la pertenencia de España a la UE.	P7	P7a, P7b, P7c, P7d, P7e
2.3. Grado de beneficio para la empresa de la pertenencia de España a la UE.	P8	P8
2.4. Grado de manifestación de los beneficios en diferentes aspectos posibles.	P9	P9a, P9b, P9c, P9d
<b>3. PERCEPCIÓN DEL EMPRESARIO ANTE LA UNIÓN EUROPEA: POSIBLE BENEFICIO PARA LA EMPRESA ORIGINADO POR LAS MEJORAS REALIZADAS EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE REGIONAL.</b>		
3.1. Escala de valoración de la pertenencia a la Unión Europea mediante los posibles beneficios que generan a la empresas las obras de transporte en Andalucía.	P10	P10
<b>4. IMPORTANCIA DEL TRANSPORTE EN LA EMPRESA.</b>		
4.1. Grado de importancia del transporte en la actividad empresarial.	P11	P11
4.2. Porcentaje del coste de transporte en el precio final.	P12	P12

<b>INDICADORES</b>	<b>PREGUNTAS</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>5. VALORACIÓN DE LA POSIBLE REDUCCIÓN DEL COSTE Y DEL TIEMPO DE TRANSPORTE EN LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL COMO CONSECUENCIA DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE.</b>		
5.1. Valoración de la posible reducción del COSTE de transporte.	P13	P13
5.2. Valoración de la posible reducción del TIEMPO de transporte.	P14	P14
5.3. Comparación del posible impacto de la reducción del COSTE y del TIEMPO de transporte con la situación anterior a las obras.	P15	P15
<b>6. OPINIÓN SOBRE EL SISTEMA DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE DE ANDALUCÍA. Y MODO MAS UTILIZADO POR LA EMPRESA.</b>		
6.1. Para cubrir las necesidades de transporte de la empresa.	P16	P16
6.2. En comparación con otras regiones.	P17	P17
6.3. Modo más utilizado.	P18	P18
<b>7. INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN ANDALUCÍA.</b>		
7.1. Valoración de la información suministrada por las Administraciones Públicas.	P19	P19
7.2. Conocimiento de alguna fuente de financiación.	P20	P20
<b>8. CONSIDERACIÓN SOBRE EL FUTURO DE LAS FINANCIACIONES PARA INVERSIONES EN TRANSPORTE.</b>		
8.1. Reducirse en favor de otros proyectos; mantenerse en la situación actual; ampliarse.	P21	P21

**ANEXO VII.4. Encuesta. Tablas de contingencia**

**TABLA 1.**  
**Antigüedad de la actividad empresarial en Andalucía.**

		<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje válido</b>
<b>Válidos</b>	Menos de 5 años	13	6,5	6,6
	De 5 a 15 años	48	24,0	24,4
	De 16 a 25 años	36	18,0	18,3
	Más de 25 años	100	50,0	50,8
	<b>Total</b>	197	98,5	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	3	1,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 2.**  
**Sector al que pertenece la empresa actual.**

		<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje válido</b>
<b>Válidos</b>	Agricultura, ganadería, silvicultura	33	16,5	16,6
	Minería	3	1,5	1,5
	Construcción	7	3,5	3,5
	Industria alimentaria	50	25,0	25,1
	Industria general	47	23,5	23,6
	Artesanía	21	10,5	10,6
	Transportes y comunicaciones	3	1,5	1,5
	Comercio mayorista y minorista	26	13,0	13,1
	Otros servicios	9	4,5	4,5
	<b>Total</b>	199	99,5	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	1	0,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 3.**  
**Tamaño de la empresa: número de empleados.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	Ninguno	2	1,0	1,0
	Menos de 10	54	27,0	27,4
	Entre 10 y 25	63	31,5	32,0
	Entre 26 y 50	29	14,5	14,7
	Entre 51 y 75	14	7,0	7,1
	Entre 76 y 100	16	8,0	8,1
	Entre 101 y 200	12	6,0	6,1
	Entre 201 y 300	3	1,5	1,5
	Entre 301 y 500	3	1,5	1,5
	Más de 500	1	0,5	0,5
	<b>Total</b>	197	98,5	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	3	1,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 4.1.**  
**Ventajas para la empresa de la pertenencia de España a la Unión Europea: *ampliación de los mercados.***

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	0 = Ninguna ventaja	27	13,5	14,5
	1	21	10,5	11,3
	2	44	22,0	23,7
	3	50	25,0	26,9
	4 = Gran ventaja	44	22,0	23,7
	<b>Total</b>	186	93,0	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	14	7,0	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 4.2.**

**Ventajas para la empresa de la pertenencia de España a la Unión Europea: mejora en la información y en el sistema de telecomunicaciones.**

		<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje válido</b>
<b>Válidos</b>	0 = Ninguna ventaja	29	14,5	16,9
	1	33	16,5	19,2
	2	36	18,0	20,9
	3	52	26,0	30,2
	4 = Gran ventaja	22	11,0	12,8
	<b>Total</b>	172	86,0	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	28	14,0	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 4.3.**

**Ventajas para la empresa de la pertenencia de España a la Unión Europea: mayores subvenciones.**

		<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje válido</b>
<b>Válidos</b>	0 = Ninguna ventaja	40	20,0	23,0
	1	34	17,0	19,5
	2	44	22,0	25,3
	3	32	16,0	18,4
	4 = Gran ventaja	24	12,0	13,8
	<b>Total</b>	174	87,0	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	26	13,0	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 4.4.**  
**Ventajas para la empresa de la pertenencia de España a la Unión Europea: *mayores incentivos fiscales y financieros.***

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	0 = Ninguna ventaja	51	25,5	30,2
	1	53	26,5	31,4
	2	40	20,0	23,7
	3	18	9,0	10,7
	4 = Gran ventaja	7	3,5	4,1
	<b>Total</b>	169	84,5	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	31	15,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 4.5.**  
**Ventajas para la empresa de la pertenencia de España a la Unión Europea: *mejor formación de la mano de obra.***

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	0 = Ninguna ventaja	54	27,0	31,6
	1	48	24,0	28,1
	2	42	21,0	24,6
	3	19	9,5	11,1
	4 = Gran ventaja	8	4,0	4,7
	<b>Total</b>	171	85,5	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	29	14,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 4.6.**  
**Ventajas para la empresa de la pertenencia de España a la Unión Europea: mejora del sistema de transportes para la distribución.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	0 = Ninguna ventaja	22	11,0	12,8
	1	35	17,5	20,3
	2	39	19,5	22,7
	3	51	25,5	29,7
	4 = Gran ventaja	25	12,5	14,5
	<b>Total</b>	172	86,0	100,0
<b>Perdidos</b>	ns/nc	28	14,0	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 5.1.**  
**Inconvenientes para la empresa de la pertenencia de España a la Unión Europea: más variedad de marcas competidoras.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	0 = Ningún inconveniente	47	23,5	26,6
	1	34	17,0	19,2
	2	41	20,5	23,2
	3	30	15,0	16,9
	4 = Gran inconveniente	25	12,5	14,1
	<b>Total</b>	177	88,5	100,0
<b>Perdidos</b>	ns/nc	23	11,5	
<b>Total</b>		200	100,0	



**TABLA 5.2.**  
**Inconvenientes para la empresa de la pertenencia de España a la Unión Europea: mayor lejanía y dispersión de los clientes y los proveedores.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	0 = Ningún inconveniente	68	34,0	40,2
	1	45	22,5	26,6
	2	36	18,0	21,3
	3	15	7,5	8,9
	4 = Gran inconveniente	5	2,5	3,0
	<b>Total</b>	169	84,5	100,0
<b>Perdidos</b>	ns/nc	31	15,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 5.3.**  
**Inconvenientes para la empresa de la pertenencia de España a la Unión Europea: mayor recurso al transporte para acercarse a los mercados.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	0 = Ningún inconveniente	59	29,5	36,2
	1	47	23,5	28,8
	2	33	16,5	20,2
	3	20	10,0	12,3
	4 = Gran inconveniente	4	2,0	2,5
	<b>Total</b>	163	81,5	100,0
<b>Perdidos</b>	ns/nc	37	18,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 5.4.**  
**Inconvenientes para la empresa de la pertenencia de España a la Unión Europea: mayor inseguridad respecto al futuro de la empresa.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	0 = Ningún inconveniente	66	33,0	39,3
	1	47	23,5	28,0
	2	28	14,0	16,7
	3	17	8,5	10,1
	4 = Gran inconveniente	10	5,0	6,0
	<b>Total</b>	168	84,0	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	32	16,0	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 5.5.**  
**Inconvenientes para la empresa de la pertenencia de España a la Unión Europea: necesidad de realizar mayor esfuerzo para ser más competitivo.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	0 = Ningún inconveniente	28	14,0	16,1
	1	25	12,5	14,4
	2	46	23,0	26,4
	3	49	24,5	28,2
	4 = Gran inconveniente	26	13,0	14,9
	<b>Total</b>	174	87,0	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	26	13,0	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 6.**  
**Grado de beneficio para la empresa de la pertenencia de España a la Unión Europea.**

		<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje válido</b>
<b>Válidos</b>	Ninguno	13	6,5	6,6
	Escaso	42	21,0	21,4
	Moderado	86	43,0	43,9
	Elevado	55	27,5	28,1
	<b>Total</b>	196	98,0	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	4	2,0	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 7.**  
**Percepción de los empresarios ante la pertenencia de España a la U.E.: valoración de la magnitud de los efectos de las mejoras realizadas en el sistema de transporte de Andalucía.**

		<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje válido</b>
<b>Válidos</b>	Ninguna	26	13,0	13,5
	Escasa	63	31,5	32,6
	Moderada	71	35,5	36,8
	Amplia	33	16,5	17,1
	<b>Total</b>	193	96,5	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	7	3,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 8.**  
**Importancia del transporte para la actividad empresarial.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	1 = Ninguna importancia	1	0,5	0,5
	2	2	1,0	1,0
	3	6	3,0	3,0
	4	7	3,5	3,6
	5	16	8,0	8,1
	6	11	5,5	5,6
	7	21	10,5	10,7
	8	34	17,0	17,3
	9	28	14,0	14,2
	10 = Máxima importancia	71	35,5	36,0
	<b>Total</b>	197	98,5	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	3	1,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 9.**  
**Porcentaje que representa el coste del transporte en el precio final.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	Inferior al 5%	57	28,5	29,5
	Entre el 5 y el 10%	84	42,0	43,5
	Entre el 10 y el 20%	43	21,5	22,3
	Superior al 20%	9	4,5	4,7
	<b>Total</b>	193	96,5	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	7	3,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 10.**  
**Valoración de la posible reducción del coste del transporte.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	Inferior al 10%	115	57,5	66,5
	Entre el 10 y el 20%	48	24,0	27,7
	Entre el 20 y el 50%	10	5,0	5,8
	Superior al 50%	0	0,0	0,0
	<b>Total</b>	173	86,5	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	27	13,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 11.**  
**Valoración de la posible reducción del tiempo de transporte.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	Inferior al 10%	55	27,5	29,4
	Entre el 10 y el 20%	64	32,0	34,2
	Entre el 20 y el 50%	51	25,5	27,3
	Superior al 50%	17	8,5	9,1
	<b>Total</b>	187	93,5	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	13	6,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 12.**  
**Valoración del impacto de la posible reducción del tiempo y del coste.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	Nulo	13	6,5	7,0
	Positivo, pero insignificante	83	41,5	44,4
	Claramente positivo	82	41,0	43,9
	Muy positivo	9	4,5	4,8
	<b>Total</b>	187	93,5	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	13	6,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 13.**  
**Valoración del sistema de infraestructuras de transporte de Andalucía.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	Pésimo	8	4,0	4,1
	Precario	76	38,0	38,6
	Suficiente	86	43,0	43,7
	Adecuado	24	12,0	12,2
	Excelente	3	1,5	1,5
	<b>Total</b>		197	98,5
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	3	1,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 14.**  
**Valoración de las inf. de transp. andaluzas en relación a otras regiones.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	Pésimo	28	14,0	14,6
	Precario	88	44,0	45,8
	Suficiente	54	27,0	28,1
	Adecuado	20	10,0	10,4
	Excelente	2	1,0	1,0
	<b>Total</b>		192	96,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	8	4,0	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 15.**  
**Modo de transporte más utilizado.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	Carretera	193	96,5	97,5
	Ferrocarril	1	0,5	0,5
	Otros	4	2,0	2,0
	<b>Total</b>	198	99,0	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	2	1,0	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 16.**  
**Valoración de la información aportada por las Administraciones Públicas**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	Ninguna	66	33,0	34,6
	Escasa	90	45,0	47,1
	Media	32	16,0	16,8
	Abundante	3	1,5	1,6
	<b>Total</b>	191	95,5	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	9	4,5	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 17.**  
**Conocimiento de las fuentes de financiación de la UE para inversiones en transporte.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	FEDER	30	15,0	93,7
	Fondo de Cohesión	1	0,5	3,1
	BEI	1	0,5	3,1
	<b>Total</b>	32	16,0	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	168	84,0	
<b>Total</b>		200	100,0	

**TABLA 18.**  
**Percepción sobre el destino de la financiación comunitaria para inversiones en infraestructuras de transporte.**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Válidos</b>	Debe reducirse	15	7,5	8,7
	Debe mantenerse	56	28,0	32,6
	Debe ampliarse	101	50,5	58,7
	<b>Total</b>	172	86,0	100,0
<b>Perdidos</b>	<b>ns/nc</b>	28	14,0	
<b>Total</b>		200	100,0	

**ANEXO VII.5. Encuesta. Coeficientes de correlación Rho de Spearman.**

	P1	P3	P4a	P4b	P4c	P4d	P4e	P5b	P5c	P5d	P5e	P8	P10	P11	P12	P13	P14	P15	P16	P17	P19	P21
Antigüedad empresarial	1,000	0,184	0,057	-0,010	-0,091	0,025	-0,031	0,097	0,053	0,169	0,065	-0,182	0,056	-0,083	-0,049	-0,020	0,086	0,063	0,054	0,002	0,018	-0,017
Nº empleados	0,184	1,000	0,053	-0,227	-0,159	-0,379	-0,303	-0,015	-0,163	-0,254	-0,337	0,210	0,081	0,120	0,019	0,089	-0,069	0,034	-0,094	-0,069	-0,013	-0,030
Adquisiciones en el mercado local	0,057	0,053	1,000	0,185	0,053	0,041	-0,028	0,298	0,078	0,126	-0,012	0,006	-0,025	0,058	-0,092	-0,027	0,007	-0,027	-0,032	-0,011	-0,127	0,093
Adquisiciones en el mercado regional	-0,010	-0,227	0,185	1,000	0,029	0,119	-0,007	0,377	0,101	0,097	0,065	-0,073	-0,056	0,075	-0,189	-0,048	0,006	-0,023	0,005	0,104	-0,134	0,040
Adquisiciones en el mercado nacional	-0,091	-0,159	0,053	0,029	1,000	0,290	0,187	0,109	0,035	-0,024	0,023	0,051	0,085	-0,031	-0,025	0,052	0,095	0,045	0,061	-0,004	0,097	-0,045
Adquisiciones en el mercado comunitario	0,025	-0,379	0,041	0,119	0,290	1,000	0,388	0,119	0,174	0,258	0,284	-0,117	0,069	-0,105	0,061	0,020	0,209	0,004	0,092	0,141	0,140	0,049
Adquisiciones en los mercados exteriores	-0,031	-0,303	-0,028	-0,007	0,187	0,388	1,000	0,047	0,143	0,217	0,293	-0,132	-0,066	-0,020	0,070	-0,003	-0,029	-0,237	-0,037	-0,100	0,145	-0,038
Ventas en el mercado regional	0,097	-0,015	0,298	0,377	0,109	0,119	0,047	1,000	0,159	-0,025	0,081	0,008	-0,202	0,027	-0,030	-0,085	-0,118	-0,148	-0,054	-0,082	-0,050	0,052
Ventas en el mercado nacional	0,053	-0,163	0,078	0,101	0,035	0,174	0,143	0,159	1,000	0,382	0,302	-0,182	-0,023	-0,017	0,010	-0,033	0,007	-0,094	-0,041	-0,056	0,057	-0,018
Ventas en el mercado comunitario	0,169	-0,254	0,126	0,097	-0,024	0,258	0,217	-0,025	0,382	1,000	0,450	-0,317	-0,063	-0,094	-0,076	0,014	0,065	-0,054	0,059	-0,038	0,081	0,089
Ventas en los mercados exteriores	0,065	-0,337	-0,012	0,065	0,023	0,284	0,293	0,081	0,302	0,450	1,000	-0,291	-0,103	-0,123	-0,007	-0,024	0,094	-0,080	-0,009	-0,076	0,032	0,106
Grado de beneficio para la empresa de la pertenencia de España a la UE	-0,182	0,210	0,006	-0,073	0,051	-0,117	-0,132	0,008	-0,182	-0,317	-0,291	1,000	0,378	0,137	0,102	0,108	0,173	0,253	0,042	0,096	0,090	-0,095
Valoración de la pertenencia a la UE mediante los posibles beneficios que generan a la empresas las obras de transporte en Andalucía	0,056	0,081	-0,025	-0,056	0,085	0,069	-0,066	-0,202	-0,023	-0,063	-0,103	0,378	1,000	0,174	0,193	0,349	0,379	0,506	0,164	0,269	0,144	-0,160
Importancia del transporte en la actividad empresarial	-0,083	0,120	0,058	0,075	-0,031	-0,105	-0,020	0,027	-0,017	-0,094	-0,123	0,137	0,174	1,000	0,417	0,148	0,080	0,078	0,016	0,107	-0,083	-0,031
% del coste de transporte en el precio final	-0,049	0,019	-0,092	-0,189	-0,025	0,061	0,070	-0,030	0,010	-0,076	-0,007	0,102	0,193	0,417	1,000	0,306	0,118	0,134	0,010	0,056	-0,104	0,016
Valoración de la posible reducción del COSTE de transporte	-0,020	0,089	-0,027	-0,048	0,052	0,020	-0,003	-0,085	-0,033	0,014	-0,024	0,108	0,349	0,148	0,306	1,000	0,443	0,446	0,118	0,084	0,127	-0,093
Valoración de la posible reducción del TIEMPO de transporte	0,086	-0,069	0,007	0,006	0,095	0,209	-0,029	-0,118	0,007	0,065	0,094	0,173	0,379	0,080	0,118	0,443	1,000	0,585	0,182	0,217	0,095	-0,010
Comparación del posible impacto de la reducción del COSTE y del TIEMPO de transporte con la situación anterior a las obras	0,063	0,034	-0,027	-0,023	0,045	0,004	-0,237	-0,148	-0,094	-0,054	-0,080	0,253	0,506	0,078	0,134	0,446	0,585	1,000	0,198	0,246	0,153	-0,030
Opinión del sistema de transporte de Andalucía, para cubrir las necesidades de transporte de la empresa.	0,054	-0,094	-0,032	0,005	0,061	0,092	-0,037	-0,054	-0,041	0,059	-0,009	0,042	0,164	0,016	0,010	0,118	0,182	0,198	1,000	0,679	0,252	-0,323
Opinión del sistema de transporte de Andalucía, en comparación con otras regiones.	0,002	-0,069	-0,011	0,104	-0,004	0,141	-0,100	-0,082	-0,056	-0,038	-0,076	0,096	0,269	0,107	0,056	0,084	0,217	0,246	0,679	1,000	0,086	-0,371
Valoración de la información suministrada por las AA. PP.	0,018	-0,013	-0,127	-0,134	0,097	0,140	0,145	-0,050	0,057	0,081	0,032	0,090	0,144	-0,083	-0,104	0,127	0,095	0,153	0,252	0,086	1,000	-0,115
Consideración sobre el futuro de las financiación para inversiones en transporte	-0,017	-0,030	0,093	0,040	-0,045	0,049	-0,038	0,052	-0,018	0,089	0,106	-0,095	-0,160	-0,031	0,016	-0,093	-0,010	-0,030	-0,323	-0,371	-0,115	1,000





## CONCLUSIONES

El análisis de las distintas cuestiones que han configurado el cuerpo del presente trabajo y las argumentaciones que han surgido al hilo de las mismas, nos permite extraer una serie de conclusiones, las cuales exponemos en las siguientes páginas. Al mismo tiempo, pretendemos verter algunas reflexiones con miras a sembrar algunas ideas que sirvan de germen de futuras líneas de investigación.

Como punto de partida, recapitularemos someramente sobre los diversos contenidos que se han tratado y el objetivo al que nos hemos dirigido. **El tronco de esta Tesis Doctoral se ha asentado sobre dos pilares: la infraestructura de transporte**, de un lado, y **la política de la UE para fines de ayuda estructural**, de otro. El primero constituye uno de los medios de acción -diremos que el más recurrido, a tenor de la cuantía de las ayudas destinadas- de la segunda. Los flujos financieros que emanan de dicha política se canalizan básicamente, por lo que respecta a las actuaciones en el ámbito de las infraestructuras de la citada índole, a través del BEI, del FEDER y del Fondo de Cohesión. Estos mecanismos de naturaleza financiera se materializan -entre otros, evidentemente-, en muy diversos proyectos de carreteras y ferrocarriles que afectan directamente a las regiones que los albergan. La **Comunidad Autónoma de Andalucía**, perteneciente al conjunto de regiones cubiertas por el Objetivo nº1 de la acción estructural comunitaria, ha constituido el ámbito geográfico de especial referencia para la observación de las acciones de los tres instrumentos hasta el año 1999.

El desarrollo de los contenidos sobre los que ha reposado nuestro estudio, y que acabamos de resumir, se ha orientado hacia el **objetivo** de obtener una **valoración de las ayudas de la Política Estructural de la UE en el sector de la infraestructura de transporte en Andalucía**. La idea que hemos sostenido y que se ha configurado como el núcleo central, surge de los argumentos expuestos en el capítulo I, en el que ha quedado claro la importancia de la infraestructura de transporte en la economía, y concretamente en el desarrollo regional, cuestiones éstas que han sido prolijamente tratadas por la literatura especializada.

Pues bien, evitando los planteamientos que atribuyen a la infraestructura unos impactos demasiado onerosos sobre la productividad del capital privado, y teniendo muy presentes los efectos desfavorables que pueden provocar -bien sea a través del efecto *crowding out*, bien mediante la polarización de actividades productivas-, hemos considerado lo más prudente acogernos al enfoque planteado por BIEHL sobre el *potencial de desarrollo regional*, en el que la infraestructura de transporte aparece claramente como una condición *necesaria* para la generación del desarrollo regional, si bien por sí sola no es capaz de provocarlo, razón por la cual es, simultáneamente, un factor *no suficiente* para su logro.

Retomando la idea planteada más arriba, y basándonos en la conceptualización sobre el impacto del transporte en la economía que hemos tomado como punto de apoyo, nuestro objetivo no ha sido otro que observar si las actuaciones realizadas en Andalucía en sus redes de transporte, con el soporte financiero de la UE, están posibilitando en la región unas condiciones favorables que sean expresivas de los efectos atribuibles a las mismas. Si esto es así, dichos efectos se materializarán, por una parte, en una mejora de su articulación territorial, y por otra, en un incremento de la productividad que redunde a su vez en unos mayores niveles de competitividad. Ante estas condiciones, la región se hallará en una mejor posición para abordar la convergencia real a largo plazo, y en definitiva contribuirá a la

consecución del principio de *cohesión económica y social* perseguido por la UE, objetivo que imbuye todas las políticas y acciones de carácter común desde que el Acta Única Europea revistió esa necesidad de una nueva filosofía, plasmada en dicho principio.

Expresando nuestro objetivo en otros términos, hemos tratado de aproximarnos a la eficacia de aquella política comunitaria que refleja con mayor vehemencia el principio de cohesión económica y social: la que hemos convenido en designar Política Estructural y de Cohesión, restringiendo el campo de observación al sector de la infraestructura de transporte y a la región andaluza. A este respecto, hemos considerado más propio hablar de **Política Estructural y de Cohesión** que de simple Política Regional Comunitaria. La introducción del principio de Cohesión Económica y Social en el Tratado de Acta Única Europea marcó un punto de inflexión en el devenir de la PRC, de manera que quedó circunscrita en un contexto de mucho mayor alcance que el que determinaba su razón de ser hasta entonces. El llamamiento expreso a otros instrumentos financieros comunitarios distintos a los que habitualmente tenían la exclusiva en el tratamiento de los desequilibrios regionales a la contribución a tal fin, refuerza esta afirmación. En consecuencia, todas las referencias efectuadas en el presente trabajo a las medidas comunitarias con finalidad regional, hay que entenderlas en el marco de la Política Estructural y de Cohesión de la UE, pues a la luz de nuestros razonamientos está claro que la PRC constituye un pilar (principal, no obstante) de la anterior.

\*\*\*\*\*

Sobre la base del esquema determinado por el método y los objetivos que acabamos de sintetizar, hemos derivado en una serie de conclusiones. Ahora bien, con ánimo de no contravenir el rigor científico que ha de presidir un estudio de las características del que nos ocupa, estimamos razonable realizar la observación siguiente. El contenido de las conclusiones de la presente Tesis Doctoral combina dos

tipos de observaciones: las que reafirman los resultados obtenidos tanto en distintos trabajos de carácter particular como en diversos informes oficiales, y las que comprenden las conclusiones propias de nuestra investigación. Las primeras, que como se acaba de señalar ratifican hechos ya observados por la literatura al respecto, actúan de marco contextual de las segundas. Por tal motivo, la línea divisoria entre ambas se halla difusa. Tales conclusiones se presentan seguidamente:

1. La importancia que para la UE representa el sector de las **infraestructuras de transporte** se plasma en el hecho de que el destino prioritario de las financiaciones otorgadas con cargo a los instrumentos financieros comunitarios que se pueden dedicar a este fin, no es otro que el de las inversiones de esa naturaleza. Los siguientes datos respaldan esta afirmación:

\* Más la cuarta parte de los préstamos individuales del BEI, hasta el año 1999, tuvo como destino la financiación de proyectos dirigidos al desarrollo del sistema de transporte en el conjunto de las regiones comunitarias. Este dato cobra más peso si aducimos al destino multisectorial de sus financiaciones (energía, telecomunicaciones, agricultura, industria, servicios, educación, sanidad, y, por supuesto, transporte).

\* Respecto al FEDER -que entre 1989 y 1999 acaparó más del 50 por 100 de los recursos financieros comunitarios destinados a la política estructural-, en el caso particular de España, las ayudas programadas en los MAC 1989-93 y 1994-99 de las regiones españolas pertenecientes al Objetivo nº1 se concentraron principalmente en el eje *integración y articulación territorial*, que aúna todas las actuaciones en los diversos modos de transporte (y en el sector de las telecomunicaciones). Asimismo, en el MAC 89-93 de las regiones integradas en el Objetivo nº2, el eje más beneficiado por las programaciones resultó ser el relativo a la *mejora de la red de*

*comunicaciones*, mientras que en el período 1994-99 el eje correspondiente al *desarrollo de las redes de transporte* fue el que obtuvo la participación más alta en la fase 1994-96, acaparando la cuarta parte de la programación en la fase 1997-99.

\* Por su parte, el Fondo de Cohesión actúa exclusivamente en dos áreas: transporte y medio ambiente, instando uno de los principios que rigen su funcionamiento a que el reparto de las ayudas entre dichas áreas de intervención resulte equilibrado. Esta noción de *equilibrio*, sin duda, intenta disipar la habitual atracción que ejercen los proyectos de transporte en el contexto de las acciones orientadas hacia el objetivo de la cohesión económica y social, de forma que se evite un exceso de intervención sobre los anteriores en menoscabo de los proyectos medioambientales. No obstante esta apelación, la distribución de los pagos efectuados con cargo al Fondo ha venido mostrando una clara inclinación hacia los proyectos de transporte.

2. Pero si es cierto que el área de las infraestructuras de transporte acapara una parte importantísima de las ayudas concedidas, no lo es menos que el grueso de las financiaciones aplicadas al citado ámbito recae sobre una modalidad concreta: el **transporte terrestre**, afirmación corroborada por los siguientes hechos:

\* Cerca de las dos terceras partes de los préstamos concedidos por el BEI al sector del transporte tienen como destino los proyectos viarios y ferroviarios.

\* La distribución de las ayudas del FEDER en el eje *integración y articulación territorial*, en los MAC de las regiones españolas del Objetivo nº1, pone de relieve la primacía del transporte terrestre sobre los restantes modos, tanto en la etapa 1989-93 como en la cubierta por los años 1994-99. En efecto, la suma de las programaciones efectuadas en los sub-ejes

*carreteras, autopistas y autovías y ferrocarriles*, superó el 80 por 100 en ambas etapas.

\* Asimismo, las subvenciones proporcionadas por el Fondo de Cohesión en el ámbito del transporte se decantan básicamente por esas dos modalidades de transporte terrestre.

3. La relevancia que para los intereses comunitarios supone el desarrollo del transporte terrestre, se refleja asimismo en las planificaciones respecto a las **RTE-T**, cuya configuración es competencia de la Política Estructural, sobre la apoyatura de la PRC y de la Política Común de Infraestructuras de Transporte. Efectivamente, entre los catorce proyectos considerados prioritarios, nada menos que trece afectan precisamente a estos dos modos, distribuyéndose entre actuaciones en carreteras, autopistas, ferrocarril convencional y alta velocidad ferroviaria. Todo con vistas a transformar las quince redes nacionales en una única red de dimensión europea. Las actuaciones contempladas en los esquemas directores de carreteras y vías férreas, si bien son ambiciosas en cuanto a plazos de ejecución y presupuesto, de culminarse todos los proyectos previstos, la UE se servirá de la infraestructura viaria y ferroviaria necesaria para contar con un punto de apoyo más que contribuya a garantizar los beneficios del mercado integrado. Y optamos por esta apreciación, a pesar de las voces que apuntan la eventualidad de que la realización de determinados proyectos acreciente la brecha de accesibilidad relativa existente entre las áreas centrales y las periféricas.

Insistiendo en esta cuestión, nos inclinamos a admitir que la demora en la provisión de la red puede aplazar el cumplimiento efectivo del principio de *libre circulación*, máxime cuando los planes de ampliación del esquema integrado comunitario a nuevos Estados va a acrecentar, inexorablemente, las transacciones de mercancías y el tráfico de personas. En este sentido, una posible reducción de las

contribuciones de los Fondos y del BEI a la cofinanciación de los proyectos específicos y de los proyectos de interés común podría traducirse en el aludido retraso, con el consiguiente menoscabo en las posibilidades de desarrollo del proyecto integracionista.

4. Pero aún hay que subrayar la manifiesta preponderancia de uno de los dos modos reseñados en la distribución de los recursos: la **intervención en carreteras** emerge como la gran protagonista, con toda claridad. Así, por una parte, del importe de los préstamos del BEI aplicados al capítulo del transporte terrestre, más de la mitad se concentró en dicho modo. Por otra, respecto al FEDER, alrededor del 60 por 100 de las ayudas programadas en el MAC 89 de las regiones españolas del Objetivo nº1 a la modalidad de transporte terrestre fue a engrosar el sub-eje de carreteras, mientras que en el MAC 94 esa participación superó las dos terceras partes. Por último, nada menos que tres cuartas partes del montante de la ayuda concedida por el Fondo de Cohesión a la citada modalidad de transporte recayó sobre el modo estelar, esto es, la carretera.

Esta inclinación percibida en la distribución de las financiaciones hacia las redes viarias (autopistas y carreteras) se encuentra plenamente en línea con la tendencia que denotan los instrumentos de planificación multisectorial (como los *Planes de Desarrollo Regional* y el *Plan Director de Infraestructuras de España*) o sectorial (como las *Orientaciones Comunitarias para el Desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte*), en los que el sesgo hacia los proyectos viarios es notorio, dada la importancia crucial que revisten este tipo de infraestructuras a la hora de dotar a una región de la accesibilidad y vertebración necesarias para sus conexiones internas y con el exterior.

5. Del análisis de determinados aspectos relativos al **funcionamiento de los instrumentos de la Política Estructural de la UE** con competencias en la



financiación de infraestructuras de transporte, se ponen de relieve los siguientes argumentos:

\* Respecto a la **eficiencia distributiva** de las ayudas claramente regionalizables -caso del FEDER y de los préstamos del BEI-, observada mediante su reparto geográfico, hemos advertido las siguientes cuestiones. Se percibe cierta irracionalidad en el caso del BEI, al beneficiar en mayor medida a regiones más desarrolladas frente a otras del Objetivo nº1 (como Andalucía), lo cual siembra de incertidumbre la lógica de su actuación, con mayor motivo si recordamos que constituye un máxima de sus intervenciones el apoyo a las regiones menos desarrolladas. En el caso del FEDER, sin embargo, el reparto de las ayudas resulta más afín al criterio de equidad territorial, pues con carácter general son las CC.AA. más desfavorecidas las beneficiadas en mayor cuantía, tanto en términos absolutos como relativos.

\* La competencia cada vez mayor de las Administraciones Regionales en la gestión de las subvenciones del FEDER en detrimento de la Administración Central, la interpretamos como una mayor concienciación del **carácter regional** de las ayudas de la Política Estructural de la UE, frente a la esencia *estatal* que manifestaba la PRC en sus orígenes. Todo lo cual cabe traducirlo en la aplicación progresiva del principio de subsidiariedad, que no se advertía en ningún modo al comienzo.

\* En cuanto al **impacto de los instrumentos de ayuda estructural**, si nos guiamos por los estudios auspiciados por la UE, los resultados ponen en muy buen lugar tanto al BEI como al Fondo de Cohesión: un estudio realizado por el BEI sobre la contribución al desarrollo regional de las infraestructuras viarias y ferroviarias financiadas por dicha institución pone al descubierto su contribución positiva sobre el desarrollo, gracias a las mejoras de acceso que

conlleven; por otra parte, diversos modelos econométricos concluyen la generación de efectos socioeconómicos positivos, medidos en términos de empleo (directo e indirecto) y de producción, derivados de una serie de proyectos cofinanciados con cargo al Fondo de Cohesión. De la misma manera, de diversos informes oficiales y de la literatura científica se deduce que las financiaciones provenientes del FEDER, en general, generan un impacto económico positivo.

6. Para la **Comunidad Autónoma de Andalucía**, las cuestiones relacionadas con la mejora de la accesibilidad y la articulación del territorio tienen un singular significado. Dos elementos justifican tal creencia. Por un lado, su posición geográfica, simultáneamente periférica y estratégica, demanda una vertebración territorial capaz de amortiguar el alejamiento de los principales centros económicos que entraña su perifericidad, así como de optimizar las posibilidades ligadas a su carácter de nexo entre los ejes de desarrollo Atlántico y Mediterráneo. Por otro, dado que la trayectoria seguida por el proceso de convergencia real de Andalucía en el contexto de la Europa de las Regiones ha dejado bien claro el enorme esfuerzo que para la Comunidad Autónoma significa reducir la brecha con otras regiones más desarrolladas, una vía para acelerar su convergencia descansa precisamente en una mejora de su accesibilidad.

En el contexto de la circunstancia comentada es donde la Política Estructural de la UE encuentra una de sus razones más evidentes para ser implementada en Andalucía: la de contribuir a una dotación de infraestructuras viarias y ferroviarias que satisfaga las necesidades de articulación y accesibilidad de su territorio. A este respecto, de las conclusiones derivadas de los **estudios que han tenido como objeto de análisis la medición del impacto** de dicha política sobre la región observada, destacamos que, aunque se advierte cierta falta de eficiencia en la aplicación de las medidas estructurales -como ya hemos señalado en la conclusión anterior-, las

inversiones realizadas bajo las orientaciones de los MAC están coadyuvando a la acumulación de capital público regional, siendo la infraestructura de transporte el **componente del stock de capital** que mayor significación ostenta para los intereses articularios de la región andaluza.

7. El diagnóstico del **estado del sistema de transporte terrestre de Andalucía** en el momento de la adhesión, antes de las acciones emprendidas con la ayuda de los instrumentos comunitarios, dibuja un panorama cuajado de sombras y sin apenas luces. La debilidad del panorama viario y ferroviario regional se hacía manifiesta a través de diversos indicadores: densidad de las redes, anchura de calzada, calidad del trazado ferroviario y accesibilidad. Con estos limitados ingredientes, especialmente acusados en el caso del ferrocarril, el nivel de articulación territorial resultante se configuraba absolutamente insuficiente para abordar las necesidades derivadas de la mayor intensidad de tráfico que iba a traer la pertenencia a un mercado común con once socios. Como conclusión, resultaba imperante la necesidad de reforzar el sistema de transporte regional de cara a alcanzar la vertebración interna de Andalucía, facilitar su integración con otros espacios, y, en definitiva, impulsar su desarrollo socioeconómico.

8. El examen de las **actuaciones acometidas en el sistema de carreteras y ferrocarriles** de Andalucía con el soporte de la acción estructural comunitaria hasta el año 1999, nos permite deducir las siguientes conclusiones principales:

\* Se percibe, con carácter genérico, una **mejora de la articulación regional** que deviene, básicamente, de las acciones en el sistema de carreteras, pues los avances en materia de ferrocarriles se manifiestan claramente insuficientes para atribuirles tal progreso.

\* De la **intervención de los dos Fondos y del BEI**, sobresale la participación

del FEDER, al que se debe cerca de la mitad de la contribución financiera comunitaria aplicada a los proyectos de ampliación y mejora de las redes viarias y ferroviarias andaluzas.

\* De las acciones ejecutadas **en materia de carreteras**, destacan las realizaciones en la red principal regional, dado el acusado carácter articulador que poseen las vías pertenecientes a las redes básica e intercomarcal. Las operaciones se han saldado con una notoria ampliación de la longitud de las vías de gran capacidad y un incremento de la densidad de las redes, sobresaliendo las acciones operadas en determinados itinerarios cruciales para la vertebración territorial, como la N-IV y sus ramales, la N-340 y la autovía A-92.

\* En **materia de ferrocarriles**, las transformaciones han sido muchos menos acusadas cuantitativamente, si bien la alta velocidad, ligada a un nuevo paso de conexión con el centro peninsular, ha venido a transfigurar el obsoleto panorama ferroviario andaluz. Junto a ello, el incremento del número de líneas electrificadas, el desdoblamiento de determinadas vías y las tareas desarrolladas en el ferrocarril convencional, son asimismo medidas que hablan de un paso hacia la modernización del sistema de transporte por ferrocarril en Andalucía.

\* El **conjunto de las actuaciones**, materializado en un incremento del stock de capital público en forma de infraestructuras de transporte terrestre, se ha traducido en un recorte de los tiempos de recorrido por carretera y, en menor medida, por ferrocarril. Este dato es indicativo de la mejora de accesibilidad experimentada por la Comunidad Autónoma andaluza, tras los avances registrados en su sistema de transporte.

9. Desde la perspectiva de la vertebración del territorio andaluz, la **autovía A-92** emerge como el proyecto más interesante. Su carácter de eje transversal facilita los tráficos intra e interregionales, sirviendo de plataforma para la conexión de la región con los Arcos Mediterráneo y Atlántico. Y ello a pesar de los consabidos defectos técnicos que han venido saliendo a la luz desde la puesta en funcionamiento de esta carretera, que le han hecho granjearse el atributo de peligrosa. Los beneficios de dicha obra de infraestructura, cofinanciada principalmente -por lo que respecta a los instrumentos comunitarios- con el FEDER, superan con creces los costes de la misma, según los estudios realizados al respecto con el aval de la Junta de Andalucía. Se trata de un dato muy significativo, por cuanto pone de relieve el impacto positivo que es capaz de generar en la región un proyecto cuya construcción ha contado con la asistencia de la Política Estructural de la UE. Esta circunstancia se refuerza ante el sustancial impacto generado por la construcción de la A-92 sobre la producción y el empleo regionales, como se desprende del análisis input-output elaborado en el marco de dichos estudios. Sin embargo, los resultados que arrojan aquéllos análisis están sobredimensionados, al no haber contemplado debidamente los costes reales derivados de las frecuentes obras de reconstrucción de que ha sido objeto el trazado original.

Pese a esas dudas, insistimos en el carácter estratégico inherente a esta infraestructura, por su capacidad conectiva de los principales centros económicos andaluces, a través de su eje principal (Sevilla-Granada-Almería) y mediante su extensión al límite de la provincia de Murcia por la A-92N (Guadix-Baza-Puerto Lumbreras). Este itinerario ha venido a mejorar la vertebración de la parte oriental de la región, tradicionalmente mal articulada, a la vez que ha contribuido a mitigar el sesgo radial hacia el centro del país que ha caracterizado a la estructura de carreteras de Andalucía. Consideramos que las posibilidades que ofrece la A-92 de cara a facilitar las conexiones intrarregionales y con el exterior, deben concebirse como un avance esencial de Andalucía en su esfuerzo por acortar distancias con las

regiones más favorecidas, en cuanto a equipamiento de transporte.

10. Probablemente influidos por las reducciones operadas en los tiempos y, en menor medida, en los costes de transporte de las empresas, el **estrato empresarial andaluz** con capacidad exportadora, en general, valora positivamente las actuaciones realizadas en el sistema de transportes de Andalucía a instancias comunitarias. Tal conclusión se deduce de una encuesta realizada al objeto de contrastar la cuestión señalada. De ahí que los empresarios estimen que la financiación otorgada por la UE para el desarrollo de los proyectos viarios y ferroviarios, debe ampliarse. Esta apreciación ha de ser meditada muy seriamente por las decisiones adoptadas en el marco de la política económica, por cuanto responde a un reclamo de las propias unidades económicas de producción radicadas en Andalucía. Por consiguiente, juzgamos que en las negociaciones para la distribución de las ayudas entre los diversos ejes prioritarios de actuación contemplados en los MAC, este aspecto debe de ser considerado.

Por otra parte, la denuncia, por parte de las empresas, ante la desinformación sobre las actuaciones desarrolladas por la UE en el ámbito de la construcción del sistema de transporte regional, unida al gran desconocimiento de que han dado prueba acerca de los instrumentos financieros comunitarios, puede entenderse como una vulneración del principio de *información* al que deben someterse los proyectos, de acuerdo con los fundamentos de los instrumentos de naturaleza estructural. Este hecho, lejos de reducirse a una simple anécdota, puede restar eficiencia a la aplicación de las medidas estructurales, en el sentido de que las prioridades de las empresas no sean tenidas en cuenta en el planteamiento de las acciones de la Política Estructural, por el simple hecho de que no hayan sido trasladadas a los interlocutores sociales.

A modo de síntesis, estimamos oportuno realizar la siguiente **valoración**

**final.**

La preocupación por la mejora del sistema de transporte de Andalucía no obedece solamente a una prioridad patente en la Política Estructural de la UE para con la región, sino también en el conjunto de acciones que dan cuerpo a la Política de Ordenación del Territorio, como se desprende de los diversos documentos de planificación -comunitarios, nacionales y regionales- con implicaciones en tal política. Compartiendo idéntica preocupación, pensamos que las posibilidades de desarrollo de Andalucía han de fundamentarse sobre una estructura que, obviamente incorporando todos los determinantes del potencial de desarrollo regional, contemple prioritariamente la búsqueda de un sistema de transporte moderno, seguro y eficaz.

El proyecto de consolidación de un espacio imperado por un esquema de redes transeuropeas de infraestructuras de transporte significa un incentivo para una región en la que el transporte ha venido configurándose claramente como una severa debilidad para su estructura socioeconómica. La consolidación de esa estructura mallada de carreteras y de ferrocarriles reforzará las posibilidades de Andalucía de insertarse en los principales ejes de desarrollo de la UE, contrarrestar el alejamiento que le imprime su posición geográfica y, en definitiva, formar parte en condiciones más favorables de un gran esquema integrado por veinticinco Estados. La mejora de la articulación territorial andaluza, traducida en una mayor accesibilidad en la región, constituye la clave para afrontar desde una posición más ventajosa una Unión Europea ampliada a diez nuevos países, con los consiguientes incrementos de tráfico que traerá consigo.

Ante el horizonte descrito, nos asiste el convencimiento de que los flujos de solidaridad financiera emanados de la UE, canalizados a través del BEI, del FEDER y del Fondo de Cohesión, se configuran en una ayuda de primer orden de cara al impulso de los proyectos de inversión necesarios para completar una RTE-T de la que

Andalucía forma parte activa. Evidentemente, defendemos este criterio, no por simple intuición, sino por derivación de las diversas argumentaciones que han ido sucediéndose a lo largo del desarrollo de nuestra investigación:

En primer lugar, no hay duda de que la aportación procedente de las arcas comunitarias significa un alivio en el esfuerzo financiero que las Administraciones Públicas han de realizar con vistas a sufragar el coste de las inversiones, dada la considerable aportación de la UE, especialmente acusada en el caso del FEDER. Ello nos conduce a admitir que, de no haber participado los instrumentos comunitarios en la cofinanciación de los diversos proyectos, la ejecución física de los mismos se habría demorado o, peor aún, no se habrían acometido muchos de ellos. Ante este hipotético panorama, el resultado se traduciría, ni más ni menos, que en una pérdida de posibilidades por parte de la estructura socioeconómica andaluza para afrontar en mejores condiciones los retos derivados de la nueva UE de veinticinco Estados.

Por otra parte, la aplicación de la Política Estructural y de Cohesión de la UE en Andalucía, sobre la base de la instrumentación de sus diversos mecanismos financieros, se vislumbra eficaz, al menos en el plano de sus intervenciones en proyectos de infraestructuras de transporte. Tal conclusión viene respaldada por el impacto socioeconómico y sobre la articulación regional que arrojan muchas de las actuaciones que se han llevado a cabo con el respaldo financiero de esta política comunitaria, así como por la apreciación de los propios empresarios andaluces, quienes atribuyen a la UE parte del avance registrado en el sistema de transporte regional.

En suma, la mejora de la articulación territorial, como un objetivo destacado en los documentos de planificación enmarcados en la órbita de la Política Estructural de la UE, está siendo perceptible.



Ahora bien, como contrapunto a las anteriores manifestaciones, hemos de admitir asimismo las debilidades de la Política Estructural en Andalucía. Así, se advierten ineficiencias en el reparto de las financiaciones, seriamente marcadas en el caso del BEI, y menos perceptibles en el caso del FEDER. A este respecto, el hecho de que regiones no pertenecientes al Objetivo nº1 de la acción estructural comunitaria resulten beneficiadas por las ayudas en mayor medida que Andalucía, lo interpretamos como una flagrante vulneración del principio de equidad territorial y como una contradicción de la propia Política Estructural, cuya meta no es otra que el desarrollo de las regiones más desfavorecidas. Junto a esto, no hay que ignorar que las actuaciones realizadas en carreteras y en ferrocarriles con el soporte financiero comunitario hasta el final del período estudiado, no fueron capaces de situar el sistema de transporte terrestre andaluz en una posición equiparable al existente en las regiones más prósperas.

En efecto, respecto a la anterior apreciación debemos admitir que sería un grave error concebir la Política Estructural y de Cohesión de la UE como la panacea resolutoria de los problemas de transporte en Andalucía. En consecuencia, cabe proponer dos cuestiones al hilo de este asunto. Respecto a la primera de ellas, surge la pregunta de qué se podría haber mejorado de lo que se realizó en el período 1988-1999. La segunda cuestión, relacionada con la precedente, gira en torno a las deficiencias de las redes viarias y ferroviarias andaluzas después de 1999. En otras palabras, hay que plantearse qué queda por hacer a lo largo del decenio de 2000.

No cabe duda de que las acciones emprendidas a lo largo del período analizado se saldaron con una sensible mejoría de las infraestructuras de transporte terrestre regionales, como ha sido ampliamente reiterado, pero esto no oculta las debilidades del conjunto de las actuaciones acometidas, apreciables tanto en la red de carreteras como en la de ferrocarriles. Efectivamente, a finales de 1999 el sistema viario andaluz no era capaz de articular al máximo nivel de satisfacción las

necesidades de vertebración del territorio. En cuanto a las acciones realizadas en materia de transporte por ferrocarril, no permiten en absoluto hablar de un desarrollo del sistema ferroviario andaluz capaz de agotar su habitual condición de limitado. Estas apreciaciones nos sirven de punto de partida para reflexionar acerca de lo que se podría haber mejorado en cuanto a las acciones operadas desde la integración en la CE hasta finales del decenio de 1990.

En materia de carreteras, la Política Estructural puso el punto de mira fundamentalmente en la Red Estatal y en la Red Principal, con objeto de insistir en los grandes itinerarios arteriales de la región, minusvalorando el papel que juega la Red Secundaria en la mejora del grado de vertebración del territorio. Ello se ha traducido en perceptibles deficiencias de articulación en los niveles inferiores, cuando en nuestra opinión el éxito del conjunto ha de contemplar ineludiblemente el exhaustivo miramiento de las condiciones de las carreteras desde los núcleos territoriales más simples, de modo que la resultante sea capaz de combinar óptimamente la solución a los requerimientos de conexión a gran escala con la respuesta a las necesidades de enlaces en los niveles elementales. El no haber tenido en cuenta este aspecto con toda la atención que hubiera sido deseable, no ha hecho mas que agravar el conjunto de debilidades que al final del período observado ofrecía la articulación del territorio andaluz, destacando los graves problemas de accesibilidad en ciertas áreas de montaña y en algunas zonas agrícolas del interior, y los problemas de congestión en determinados itinerarios litorales y en los accesos a numerosos núcleos urbanos.

La Política Estructural, a su vez, apostó en menor medida por el ferrocarril, modo en el que las actuaciones llevadas a cabo apenas lograron restringir la debilidad resultante de su escasa capacidad de articulación en Andalucía. La alta velocidad vino a dotar al sistema ferroviario regional de una acusada nota de modernidad, si bien por sí sola no ha sido ni mucho menos suficiente para transfigurar su carácter obsoleto.

Por el contrario, ha enfatizado el desnivel dominante entre el área más occidental de la región y una Andalucía Oriental que ha visto permanentemente constreñidas sus posibilidades de vertebración mediante el transporte ferroviario. Las acciones en cuanto al ferrocarril convencional, parcas e insuficientes, no han significado más que un lento avance en la necesaria remodelación de la fisonomía de la red ferroviaria regional, de cara a dotarla de un aceptable poder vertebrador del territorio.

Evidentemente, de lo antedicho se deduce la respuesta a los interrogantes formulados más arriba. Respecto al primero de ellos, se podían haber mejorado las actuaciones llevadas a cabo en las infraestructuras de transporte terrestre andaluzas con ayuda comunitaria de haberse considerado algunos aspectos que pasaron por alto. Así, por lo que respecta a carreteras, un mayor interés por la Red Secundaria regional y un especial énfasis en las áreas más afectadas por problemas de accesibilidad y congestión, hubieran permitido hablar de una mayor efectividad de las operaciones. En cuanto a la infraestructura ferroviaria, una concienciación más profunda de que el ferrocarril ha de servir en Andalucía como un sistema de articulación territorial alternativo a la carretera, y no de mero complemento de segundo orden a la anterior, hubiera significado un espaldarazo significativo al desarrollo ferroviario regional.

Como es obvio, la respuesta a la segunda cuestión se desprende de lo expuesto. Durante el decenio de 2000, avanzar en el desarrollo de las infraestructuras viarias y ferroviarias andaluzas ha de velar por el cuidado de los aspectos planteados, cubriéndose las lagunas que dejaron las acciones abordadas hasta el año 1999. Proseguir con la ejecución de las planificaciones sin subsanar las deficiencias de las actuaciones ya acometidas, supondrá sin lugar a dudas una fragilidad subyacente a la estructura diseñada de cara a la articulación del territorio de Andalucía y al refuerzo de sus posibilidades de acortar diferencias con otras regiones.

Dicho esto, y sin ánimo de encumbrar los aspectos negativos que pesan sobre

las acciones estructurales comunitarias, hay que admitir una vez más que el conjunto de las actuaciones realizadas hasta 1999 ha permitido mejorar sustancialmente la infraestructura de transporte regional, apreciación advertida por las empresas andaluzas, que han visto descender los costes y los tiempos de recorrido empleados en sus trayectos de transporte. Esta circunstancia tiene suficiente peso para ser considerada por los decisores de la política económica, por el impacto que puede generar en un incremento de la competitividad empresarial, razón por la que desde estas páginas instamos a sopesarla a la hora de negociar la distribución sectorial de las ayudas estructurales.

Concluyendo, consideramos que la Política Estructural de la UE está desempeñando un importante papel en Andalucía, en la medida en que está favoreciendo el acercamiento de su sistema de transporte regional a los parámetros existentes en las regiones más desarrolladas. Derivado de lo anterior, estimamos que los instrumentos estructurales comunitarios están asentando unas bases que faciliten su proceso de convergencia real, mediante la función que realizan en el ámbito de la infraestructura de transporte. No obstante, hay que tener en cuenta que la convergencia es un proceso a largo plazo, por lo que habrá que contemplar un horizonte temporal más amplio para obtener una medición fidedigna del impacto real de las actuaciones sobre dicha variable.

\*\*\*\*\*

Con objeto de proseguir en la línea marcada en la presente Tesis, un tema de investigación en el futuro vendría dado por el seguimiento de las actuaciones de la Política Estructural en Andalucía, en el ámbito del transporte, de forma que las observaciones conduzcan a confirmar o a rebatir los resultados del informe de evaluación posterior del período 2000-2006, a presentar en 2009. Asimismo, planteamos realizar idéntico ejercicio con respecto a las subsiguientes etapas de

programación de la política comunitaria para acciones estructurales. Un análisis de mayor alcance temporal se traduce, como es lógico, en unas mayores posibilidades de obtener una medición realista de la eficacia de las acciones estructurales.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- ABAD ZORRILLA, José Antonio: “La financiación y la gestión público-privada de infraestructuras”, *Información Comercial Española*, nº757, octubre 1996.
- ACCONCIA, Antonio; DEL MONTE, Alfredo: “Regional Development and Public Spending: The Case of Italy”, *Studi-Economici*, 55 (72), 2000.
- AGÜERA SIRGO, José M.; VALDÉS PELÁEZ, Luis: “La crisis regional en la CEE: la acción del FEDER 1975/86”, XIII Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional, Santander, 1987.
- ALBI, Emilio; GONZÁLEZ-PÁRAMO, José M.; ZUBIRI, Ignacio: *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos*, Ariel, Barcelona, 2000.
- ALIAS, Jean; VALDÉS, Antonio: *La Vía del Ferrocarril*, Bellisco, Madrid, 1990.
- ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA (Grupo Unicaja): *El Proceso de Integración Monetaria: Andalucía y el Euro*, Colección Documentos y Estudios, Nº 5, Málaga, 1999.
- ANDRÉS, Javier; DOMÉNECH, Rafael: La convergencia real en Europa, Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda, Documento de trabajo D-95010, diciembre 1995.
- ANES ALVAREZ, Rafael: “El ferrocarril en la economía española”, *Información Comercial Española*, nº623, julio 1985.
- ARNEDO ORBAÑANOS, Miguel Ángel: “La financiación de las grandes obras de infraestructura como factor de integración europea”, *Información Comercial Española*, nº 660, agosto-septiembre 1988.
- ASCHAUER, David: “Is public expenditure productive?”, *Journal of Monetary*

*Economics*, nº23, marzo 1989.

AURIOLES MARTÍN, Joaquín: *Claves actuales de la economía andaluza*, Editorial Librería Ágora, Málaga, 1989.

- “Andalucía 1986-1992. Balance de situación”, *Papeles de Economía Española*, nº55, 1993.

AURIOLES MARTÍN, Joaquín; LOZANO PEÑA, Antonio V.: “La incorporación de Andalucía a la España en crecimiento”, en: Velarde, J.; García Delgado, J. L.; Pedreño, A. (Directores), *Ejes territoriales de desarrollo: España en la Europa de los noventa*, Colegio de Economistas de Madrid, 1992.

AVILÉS ZUGASTI, Alicia; GÓMEZ GARCÍA, Rosario; SÁNCHEZ MALDONADO, José: Los efectos de la infraestructura pública sobre los costes, producción y demanda del sector privado. El caso de España, Universidad de Málaga, Documento de trabajo nº41/1996, Málaga, 1996.

BANCO EUROPEO DE INVERSIONES: *Estatutos*

- Rapport d'Evaluation: *Contribution de grandes infrastructures routieres et ferroviaires au developpement regional*, Luxemburgo, 1998.

- *Informe Anual (1986...1999)*, Luxemburgo, 1987...2000.

BANDRÉS MOLINÉ, Eduardo: “La inversión en infraestructuras”, *Economistas*, nº50, junio / septiembre 1991.

- “La formación de capital y sus determinantes”, en: García Delgado, J.L. (Dir.), *Lecciones de economía española*, Civitas, Madrid, 1993.

- “Equipamientos e infraestructuras: un costoso legado de la transición”, en: García Delgado, J.L. (Dir.), *La economía española de la transición y la democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1990.

BENABENT. F. DE CÓRDOBA, Manuel y REQUEJO LIBERAL, Juan: “La obra pública. Una política de desarrollo de los factores productivos de Andalucía”, *Boletín Económico de Andalucía*, nº 25, 1999.

BIEHL, Dieter: “Las infraestructuras y el desarrollo regional”, *Papeles de Economía Española*, nº35, 1988.

-“El papel de la infraestructura en el desarrollo regional”, en: Ministerio de

Economía y Hacienda, *Política regional en la Europa de los años 90*, Madrid, 1989.

BOSCÁ, José Emilio; ESCRIBÁ, Javier; MURGUI, M<sup>a</sup> José: The effect of public infrastructures on the private productive sector of spanish regions, Ministerio de Hacienda, Documento de Trabajo D-2001-03, Julio 2001.

BRADLEY, John; O'DONNELL, Nuala; SHERIDAN, Niamh; WHELAN, Karl: *Regional aid and convergence*, Avebury, Aldershot, 1995.

BRAUNERHJELM, Pontus; FAINI, Riccardo; NORMAN, Victor; RUANE, Frances y SEABRIGHT, Paul: *Integration and the regions of Europe: how the right policies can prevent polarization*, Centre for Economic Policy Research, Londres, 2000.

BUENOLASTRA, Juan: *Los desequilibrios regionales. Teoría y realidad española*. Pirámide, Madrid, 1990.

BUTTON, Kenneth: "Infrastructure investment, endogenous growth and economic convergence", *The annals of regional science*, 32, 1998.

CARRILLO BENITO, Emilio: "Nuevas ideas para una estrategia de desarrollo socioeconómico en Andalucía", en: Pérez Ramírez, B. (Dir.-Coord.), *Economía Española y Andaluza IV*, Universidad de Sevilla - Caja San Fernando, Sevilla, 1999.

CEBRIÁN ABELLÁN, Aurelio: "La infraestructura de transporte: factor clave de la política regional en la CE", XVII Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional, Barcelona, noviembre 1991.

- "Incidencia en la periferia de la política comunitaria de infraestructura de transporte", XVII Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional, Barcelona, noviembre 1991.

CEDRÚN RÁBAGO, Gonzalo: "El transporte en el Plan Director de Infraestructuras", *Economistas*, nº 60, 1994.

CISCAR, Juan Carlos: Evaluación de los efectos macroeconómicos del Fondo de Cohesión en España, FEDEA, Documento de trabajo 97-09, junio 1997.

COMERCIALIZADORA DE PRODUCTOS ANDALUCES, S.A.: *Guía de exportadores andaluces*, 1999.



- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Comunicación al Consejo, *Programa a medio plazo de infraestructura de transporte*, COM (86) 340 final, Bruselas, 23/9/1986.
- *Tercer Informe Periódico sobre la Situación y Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*, Luxemburgo, 1987.
  - *Comunicación al Consejo sobre la concentración de los medios presupuestarios en materia de infraestructura de transporte*, COM (89) 238 final, Bruselas, 5/6/1989.
  - *Hacia unas redes transeuropeas: objetivos y aplicaciones*, COM (1989) 643, Bruselas, 18/12/1989.
  - *Marco Comunitario de Apoyo 1989-1993 para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº1). España*, Luxemburgo, 1989.
  - Comunicación al Consejo y al Parlamento, *Hacia unas redes transeuropeas. Programa de Actuación Comunitario*, COM (90) 585 final, Bruselas, 23/1/1991.
  - *Cuarto Informe Periódico sobre la Situación y Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*, Luxemburgo, 1991.
  - *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Luxemburgo, 1992.
  - *Europa 2000 + . Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Luxemburgo, 1994.
  - *Libro Blanco: Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo, 1994.
  - *Quinto Informe Periódico sobre la Situación y Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*, Luxemburgo, 1994.
  - Libro Verde, *Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte. Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea*, COM (95) 691 final, Bruselas 20/12/1995.
  - Comunicación al Consejo Europeo, al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo, *Redes Transeuropeas, Informe Anual 1996*, COM (96) 645 final,

Bruselas, 6/12/96.

- Decisión de 25 de junio de 1996 por la que se establecen las disposiciones de aplicación de las tareas informativas y publicitarias que deberán realizar los Estados miembros y la Comisión sobre las actividades del Fondo de Cohesión en virtud del Reglamento (CE) nº1164/94 del Consejo (DO L de 27/7/1996).
- *España. Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999. Objetivo nº1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas*, Luxemburgo, 1996.
- *Instrumento Financiero de Cohesión y Fondo de Cohesión, Informe conjunto 1993-1994*, Luxemburgo, 1996.
- *Primer Informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, 1997.
- Informe al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Redes Transeuropeas, Informe Anual 1997*, COM (1998) 391 final, Bruselas, 2/10/1998.
- Informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Red Transeuropea de Trnasporte. Informe de 1998 sobre el estado de realización de las orientaciones y sobre las prioridades futuras* COM (98) 614 final, Bruselas, 28/10/1998.
- *Redes Transeuropeas de Transporte: Informe de actividad y ejecución de los 14 proyectos prioritarios de Essen, 1998*, COM (1998) 356 final, Bruselas, 3/6/1998.
- Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *“Cohesión y Transporte”*, COM (1998) 806 final, Bruselas, 14/1/1999.
- Informe al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Redes Transeuropeas, Informe Anual 1998*, COM (1999) 410 final, Bruselas, 15/9/99.
- Reglamento (CE) Nº1750/1999, de 23 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) Nº1257/99 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA (DO L 214, de 13/8/99).
- *Sexto Informe Periódico sobre la Situación y Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*, Luxemburgo, 1999.

- *Fondo de Cohesión, Informe Anual (1995...1999)*, Luxemburgo, 1996...2000.
- Document de travail des services de la Commission, *Rapport Annuel RTE 1999 - ANNEXES*, SEC (2000) 1113, Bruselas, 22/9/2000.
- Informe al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Redes Transeuropeas, Informe Anual 1999*, COM (2000) 591 final, Bruselas, 22/9/2000.
- *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia. El desafío de la ampliación*, vols. I y II, COM (97) 2000 final, Bruselas, 31/1/2001.
- *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, 2001.
- *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social*, Luxemburgo, 2004.

COMITÉ DE LAS REGIONES: *Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: "Cohesión y Transporte"* (DO C 226 de 8/8/2000).

- *Dictamen sobre el Sexto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea* (DO C 226 de 8/8/2000).

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Junta de Andalucía: *Plan Económico de Andalucía, Horizonte 2000*, Sevilla, 1998.

- *Programa Operativo de Andalucía (Objetivo 1) 1994-1999. FEDER*, Sevilla.
- *Informe Económico de Andalucía 1999*, Sevilla, 2000.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. Junta de Andalucía: *Plan General de Carreteras de Andalucía*, Sevilla, 1987.

- *Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía*, Sevilla 1988.
- *Avance del Plan Territorial de Carreteras de Andalucía. Red Secundaria*, Sevilla, 1989.
- *Autovía del 92. Significación del eje transversal de Andalucía*, Sevilla, 1990.

- *Andalucía, la obra pública en los 90*, Sevilla, 1994.
- *Borrador del Avance del Plan General de Carreteras de Andalucía 1996-2007*, Sevilla, 1996.
- *Borrador del Avance del Plan General de Carreteras de Andalucía 1996-2007*, Sevilla, 1997.
- *Análisis socioeconómico de la línea de alta velocidad Córdoba-Málaga*, Sevilla, 1998.
- *Estudio de la rentabilidad de la inversión realizada en la A-92*, Sevilla, 1999.
- *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007*, Sevilla, 1999.
- *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias*, Sevilla, 1999.
- *Territorio y obras públicas en Andalucía. Datos básicos 1999*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 2000.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES; GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE ANDALUCÍA, S.A.: *Efectos socioeconómicos de la A-92*, Sevilla, 1999.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: Règlement (CEE) N° 724/75, du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds Européen de Développement Régional (DO L 73 de 21/3/1975).

- Règlement (CEE) N° 214/79, du 6 février 1979, modifiant le règlement (CEE) N° 724/75 portant création d'un Fonds Européen de Développement Régional (DO L 35 de 9/2/1979).

- Règlement (CEE) N° 3325/80, du 16 décembre 1980, modifiant le règlement (CEE) N° 724/75 portant création d'un Fonds Européen de Développement Régional (DO L 349 de 23/12/1980).

- Reglamento (CEE) N° 1787/84, de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 169 de 28/6/1984).

- Reglamento (CEE) N° 2052/88, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de

Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 185 de 15/7/1988).

- Reglamento (CEE) N°4253/88, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) N°2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374 de 31/12/1988).
- Reglamento (CEE) N°4254/88, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) N°2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 374 de 31/12/1988).
- Reglamento (CEE) N°4255/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n°2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo (DO L 374 de 31/12/88).
- Reglamento (CEE) N°4256/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n°2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación (DO L 374 de 31/12/88).
- Reglamento (CEE) N°3359/90 de 20 de noviembre de 1990 relativo al establecimiento de un programa de acción en el ámbito de la infraestructura de transporte, con vistas a la realización del mercado integrado de los transportes en 1992 (DO L 326 de 24/11/90).
- Reglamento (CEE) N°1738/93 de 25 de junio de 1993 relativo al establecimiento de un programa de acción en el ámbito de la infraestructura de transporte, con vistas a la realización del mercado integrado de los transportes (DO L 161 de 2/7/93).
- Reglamento (CEE) N° 2081/93, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) N°2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 193, de 31/7/1993).
- Reglamento (CEE) N°2082/93, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) n°4253/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) N°2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos

financieros existentes (DO L 193 de 31/7/1993).

- Reglamento (CEE) N°2083/93, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) N°4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n°2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 193 de 31/7/1993).
- Reglamento (CEE) N°2084/93, que modifica el Reglamento (CEE) n°4255/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) N°2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo (DO L 193 de 31/7/93).
- Reglamento (CEE) N°2085/93, que modifica el Reglamento (CEE) N°4256/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) N°2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación (DO L 193 de 31/7/93).
- Reglamento (CEE) N°2080/93, de 20 de julio de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) N°2052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca (DO L 111 de /4/94).
- Reglamento (CE) N°1164/94, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión (DO L 130, de 25/5/1994).
- Reglamento (CE) N° 1257/99, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados reglamentos (DO L 160, de 26/6/99).
- Reglamento (CE) N°1260/1999, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161, de 26/6/99).
- Reglamento (CE) N°1263/1999, de 21 de junio de 1999, relativo al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (DO L 161 de 26/6/1999).
- Reglamento (CE) N°1264/1999, de 21 de junio de 1999, que modifica el Reglamento (CE) N°1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión (DO L 161 de 26/6/1999).
- Reglamento (CE) N°1265/1999, de 21 de junio de 1999, que modifica el anexo II del Reglamento (CE) N°1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión (DO L 161, de 26/6/1999).

- Reglamento (CE) N°2792/1999, de 17 de diciembre de 1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca (DO L 337, de 30/12/1999).

CORDERO MESTANZA, Gervasio: “Los Fondos para la Cohesión en la Unión Europea: balance de una década y perspectivas”, *Cuadernos de Información Económica*, n° 127, octubre 1997.

CORONADO GUERRERO, Daniel: “Efectos territoriales de los fondos estructurales”, *Boletín Económico de ICE*, n°2.455, 15-21 de mayo de 1995.

- *La política regional de la Unión Europea. Una evaluación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en Andalucía*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 1997.

CORONADO GUERRERO, Daniel; ACOSTA SERO, Manuel: “Evolución de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico en Andalucía”, *Boletín Económico de Andalucía*, Junta de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda, N° 25, Sevilla, 1999.

CRUZ VILLALÓN, Josefina: “la política de ordenación del territorio de Andalucía”, *Boletín Económico de Andalucía*, n° 25, 1999.

CUADRADO ROURA, Juan Ramón (Dir.): *Convergencia regional en España: hechos, tendencias y perspectivas*, Fundación Argentaria-Visor Dis., Colección “Economía Española”, vol. 8, Madrid, 1998.

CUENCA GARCÍA, Eduardo: “El impacto del euro en la economía andaluza”, en: Pérez Ramírez, B. (Dir.-Coord.), *Economía Española y Andaluza IV*, Universidad de Sevilla - Caja San Fernando, Sevilla, 1999.

CUTANDA, Antonio; PARICIO, Joaquina: “Infraestructuras y crecimiento económico: el caso de las CC.AA”, Trabajo realizado dentro del proyecto de investigación *La Financiación de las Comunidades Autónomas*, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), Valencia, junio 1992.

- “Crecimiento económico y desigualdades regionales: el impacto de la infraestructura”, *Papeles de Economía Española*, n°51, 1992.

DE ORELLANA-PIZARRO GONZÁLEZ, Hernando: “La estrategia de las políticas comunitarias de infraestructuras de transporte y de desarrollo regional para la consecución de redes europeas de infraestructuras de transporte”, XVII Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional,

Barcelona, 1991.

DE RUS, Ginés (Dir.): *Economía y política del transporte: España y Europa*, Civitas, Madrid, 1992.

- “El sistema de transportes español en el marco de la CE”, *Papeles de Economía Española*, nº51, 1992.

- *Análisis Coste-Beneficio*, Ariel, Barcelona, 2001.

DE RUS, Ginés; INGLADA, Vicente: “Cost-benefit analysis of the high-speed train in Spain”, *The Annals of Regional Science*, 31, 1997.

DE RUS, Ginés; ROMÁN, Concepción y TRUJILLO, Lourdes: “Infraestructuras de transportes en Andalucía”, *Boletín Económico de Andalucía*, nº22, 1997, págs. 39-77.

DE RUS, Ginés; ROMÁN, Concepción; TRUJILLO, Lourdes: “Infraestructuras de transporte y convergencia real”, *Papeles de economía Española*, nº63.

DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro: “La cohesión Económica y Social de la Unión Europea”, *Europa Junta*, nº73, julio-agosto 1999.

DELGADO CABEZA, Manuel: *Dependencia y marginación de la economía andaluza*, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, Córdoba, 1981.

- “Las tres últimas décadas de la economía andaluza”, en: Martín Rodríguez (Dir.), *Estructura económica de Andalucía*, Espasa-Calpe, Madrid, 1993.

DIARIO *El Mundo*, Madrid, 4 /8/1997.

DIARIO *Ideal*, Granada, 12/1/2004.

DÍEZ DE CASTRO, Emilio Pablo (Coord.): *La empresa en Andalucía*, Civitas, Madrid, 1995.

DÍEZ GONZÁLEZ, José Javier: “Notas a un pasado P.D.I. del transporte para el futuro”, *Revista de Obras Públicas*, Nº 3.365, mayo 1997.

DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ, Rafael; ARROYO LÓPEZ, Emilio: “El Plan General de Carreteras de Andalucía de 1987: un intento de organización interior de un espacio autonómico”, Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española



de Ciencia Regional, Murcia, 1989.

DRAPER, María; HERCE, José Antonio: Infraestructuras, FEDEA, Documento de Trabajo 93-07, septiembre 1993.

- “Infraestructuras y crecimiento: un panorama”, *Revista de Economía Aplicada*, nº 6 (vol. II), 1994.

ESTEBAN ALONSO, F.: “La política del transporte y los impactos de las inversiones en infraestructura en el desarrollo regional”, IV Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional, Sevilla, 1978.

EUROSTAT: Base de Datos *Regio*.

FERNÁNDEZ CHAMORRO, Juan: “Dieciséis años de proyectos y obras en la red principal autonómica”, *II Congreso Andaluz de Carreteras*, Tomo I, Asociación Española de la Carretera, Madrid, 2000.

FERNÁNDEZ MARTÍN, José M.: “BEI: perspectivas de España ante la ampliación de la Unión Europea”, *Economía Exterior*, nº 18, otoño 2001.

FORD, Robert y PORET, Pierre: “Infrastructures et productivité du secteur privé”, *Revue économique OCDE*, nº 17, 1991.

FUJITA, Masahisa; KRUGMAN, Paul; VENABLES, Anthony J.: *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*, 1ª Ed., Ariel, Barcelona, 2000.

FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES (Org.); Ministerio de Transporte; MOPU; C.A. de Madrid ; ADENEX (colaboradores): “Nuevas líneas de alta velocidad y medio ambiente: una visión integrada”, Actas del Seminario celebrado entre el 17 y el 20 de abril de 1990, Madrid, 1991.

FUNDACIÓN BBV: *Renta Nacional de España y su Distribución Provincial*, Bilbao, 1999.

GARCÍA DIEZ DE VILLEGAS, José M.; RODRIGUEZ BUGARIN, Miguel: *Desvíos ferroviarios*, Ed. Ingeniería Cántabra S.A., Santander, 1995.

GARCÍA VELASCO, Marcos: “La convergencia real de Andalucía con la Unión Europea”, *Cuadernos económicos de Granada*, nº 11.

- GARCÍA-LOMBARDERO, Jaime: “Instrumentos estructurales de la Comunidad Económica Europea; su coordinación y perspectivas para el futuro”, *Estudios Regionales*, nº 19, septiembre-diciembre 1987.
- GIL CANALETA, Carlos: *Capital público y convergencia en las regiones europeas*, Civitas, Madrid, 2001.
- GIL CANALETA, Carlos; PASCUAL ARZOZ, Pedro; RAPÚNGÁRATE, Manuel: “La política de infraestructuras y equipamiento en la Unión Europea”, en: Mella Márquez, J.M. (Coord.), *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid, 1998.
- GOERLICH GISBERT, Francisco J.; MAS IVARS, Matilde: *La evolución económica de las provincias españolas (1955-1998)*, Vols. I y II, Fundación BBVA, Bilbao, 2001.
- GÓMEZ MENDOZA, Antonio: “Los efectos del ferrocarril sobre la economía española, 1855-1913”, *Papeles de Economía Española*, nº20, 1984.
- GONZÁLEZ ALONSO, Jesús: “El Fondo Europeo de Desarrollo Regional”, *Estudios Regionales*, nº 19, septiembre-diciembre 1987.
- GONZÁLEZ MORENO, Miguel; GARCÍA VELASCO, Marcos: “Balance de las actividades del MAC 1989-1993 sobre la economía andaluza”, en *Reunión de Estudios Regionales* (AEER), Vigo, 1995.
- GUTIÉRREZ, Javier; URBANO, Paloma: “Accessibility in the European Union: the impact of the trans-European road network”, *Journal of Transport Geography*, Vol. 4, nº1, 1996.
- GWILLIAM, K. M.: “La economía del transporte y el desarrollo”, en: De Rus, G.; Nash, C. (Coordinadores), *Desarrollos recientes en economía del transporte*, Civitas, Madrid, 1998.
- HAMILTON ELLIS, C.: *Trenes. Una Historia Ilustrada*, Raíces, Madrid, 1983.
- HARROP, Jeffrey: *The political economy of integration in the European Community*, 2ª Ed., Edward Elgar, Aldershot, 1992.
- HERCE, José Antonio: “La política regional comunitaria: un intento de sistematización de sus efectos en el caso español”, *Papeles de Economía Española*, nº 64, 1995.

HERCE, J.A.; SOSVILLA RIVERO, S.: “¿Debe España renunciar a los fondos comunitarios?”, Diario *El País*, 5/12/98.

HERNÁNDEZ PAVÓN, Enrique: “La economía andaluza ante el siglo XXI”, en Pérez Ramírez, B. (Dir.-Coord.), *III Jornadas sobre Economía Andaluza*, Universidad de Sevilla, Caja san Fernando, Sevilla, 1998.

HILDENBRAND SCHEID, Andreas: *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla - Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 1996.

HIRSCHMAN, Albert O.: *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

HOURCADE, Jean: “La red europea de trenes de alta velocidad”, *Situación*, 3/4, 1993.

IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, Rafael: “La política común de transportes y la articulación de los puertos con el mercado interior”, *Información Comercial Española*, nº 645, mayo 1987.

- “La financiación de infraestructuras de transporte”, *Información Comercial española*, nº659, julio 1988.

- *La financiación de las infraestructuras de transporte*, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, 1992.

- “La financiación de la red europea de trenes de alta velocidad”, *Situación*, 3/4, 1993.

- (Coord.): *Transportes, un enfoque integral*, Ed. Rafael Izquierdo, Servicio de publicaciones Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1994.

- *Gestión y financiación de las infraestructuras del transporte terrestre*, Asociación Española de la Carretera, Madrid, 1997.

- “Modos de financiación de infraestructuras con participación de la iniciativa privada”, *Papeles de la Fundación Para el Análisis y los Estudios Sociales*, nº52, 1999.

IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, Rafael; MENÉNDEZ MARTÍNEZ, José M<sup>a</sup>: “Transporte, economía nacional y desarrollo regional”, *Situación*, 1,1987.

- JOVANOVIĆ, Miroslav N.: *International economic integration. Limits and prospects*, 2º Ed., Routledge, Londres, 1998.
- KRUGMAN, Paul R.; VENABLES, Anthony J.: “Integration and the competitiveness of peripheral industry”, en: Braga de Macedo, J. y Bliss, Ch.(Eds.), *Unity with diversity within the European Community*, Cambridge University Press, 1990.
- LA FERRARA, Eliana, “Il ruolo delle infrastrutture nello sviluppo delle regioni italiane”, *Rassegna Economica*, 63 (2),1999.
- LACOMBA, Juan Antonio: “Desde los inicios de la industrialización al Plan de estabilización de 1959”en: Martín Rodríguez, M. (Dir.), *Estructura económica de Andalucía*, Espasa-Calpe, Madrid, 1993.
- LÁZARO ARAUJO, Laureano: “El FEDER y la política regional comunitaria”, *Papeles de Economía Española*, núm.35, 1988.
- “Las infraestructuras y el desarrollo regional”, en: Ministerio de Economía y Hacienda, *Política regional en la Europa de los años 90*, Madrid, 1989.
  - Política regional comunitaria. Evolución y reforma del FEDER, Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Planificación, Documento de trabajo 91006, 1991.
  - “El futuro de los Fondos estructurales y la cohesión según la Agenda 2000”, *Boletín Económico de Andalucía*, Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, 1999.
- LÁZARO, Laureano y CORDERO, Gervasio: “La política de cohesión económica y social de la UE: evaluación desde la perspectiva española”, *Papeles de Economía Española*, nº 63, 1995.
- Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTCAA).*
- Ley 25/1988, de Carreteras del Estado.*
- LÓPEZ PITA, Andrés: “Alta velocidad y rentabilidad. Características del nuevo ferrocarril europeo”, *Información Comercial Española*, nº 659, julio 1988.
- “La línea de alta velocidad Madrid-Sevilla en las relaciones de ámbito supranacional”, *Jornadas: La nueva situación ferroviaria y sus efectos*

*regionales en Andalucía*, Junta de Andalucía y Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, 1990.

MANZANO, V.G., ROJAS, A.J. y FRENÁNDEZ, J.S.: *Manual para encuestadores*, Ariel, Barcelona, 1996.

MÁRQUEZ GUERRERO, Carolina: “Infraestructuras de transporte terrestre y desarrollo regional en Andalucía”, *Cuadernos Económicos de Granada*, nº11, 2000-I.

MARTÍN RODRÍGUEZ, Manuel: “La reforma de los Fondos estructurales de la Comunidad Económica Europea”, *Estudios Regionales*, nº 22, septiembre-diciembre 1988.

- “Unión Monetaria y convergencia regional en Europa”, en: *España y la Moneda Única: el camino hacia la convergencia*, Caja Rural de Granada, Granada, 1997.

- “Crecimiento y convergencia económica regional en España, en el largo plazo”, *Revista de Estudios Regionales*, Nº 54, mayo-agosto 1999.

MARTÍN URBANO, Pablo: “La política de infraestructuras en la Unión Europea”, *Boletín Económico ICE*, nº 2448, 20-26 marzo 1995.

MARTÍNEZ ÁLVARO, Óscar: “Balance de la política común de transportes”, *Información Comercial Española*, nº 664, diciembre 1988.

MAS, Matilde; MAUDOS, Joaquín; PÉREZ, Francisco; URIEL, Ezequiel: “Capital público y productividad de la economía española”, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), 1993.

- “Disparidades regionales y convergencia en las CC.AA. españolas”, IVIE, 1993.

- “Capital público y eficiencia productiva regional (1964-1989)”, IVIE, 1994.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993. Regiones incluidas en el objetivo nº1 de los Fondos Estructurales*, Madrid, 1989.

- *Política Regional, Informes anuales (años 1989 a 1991)*, Madrid, 1990...1992.

- *La Planificación Regional y sus Instrumentos, Informes anuales (años 1992 a 1994)*, Madrid, 1993...1995.

- *Plan de Desarrollo Regional de España 1994-1999. Regiones incluidas en el objetivo nº1 de los Fondos Estructurales*, tomos I y II, Madrid, 1994.
- *La Programación Regional y sus Instrumentos, Informes anuales (años 1995 a 1998)*, Madrid, 1996...1999.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA: *Plan de Desarrollo Regional de España 2000-2006. Regiones incluidas en el objetivo nº1 de los Fondos Estructurales*, Madrid, 2000.
- Programa de Estabilidad del Reino de España, 1998-2002.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *La Programación Regional y sus Instrumentos, Informe anual 1999*, Madrid, 2000.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO: *Plan General de Carreteras 1984-1991*, Madrid, 1985.
- *Anuario Estadístico 1988*, Madrid, 1989.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO. DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS: *II Plan General de Carreteras, 1992-2000. Avance*, Madrid, 1989.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE: *Recomendaciones para la evaluación económica coste-beneficio de estudios y proyectos de carretera*, Madrid, 1993.
- *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, Madrid, 1994.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE. DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS: *Plan General de Carreteras. Balance*, Madrid, 1994.
- MOLLE, Willen; CAPPELLIN, Riccardo: *Regional impact of community policies in Europe*, Avebury, Aldershot, 1988.
- MORENO MORENO, M<sup>a</sup> Carmen; De PABLOS ESCOBAR, Laura: Infraestructuras del transporte terrestre y competitividad, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid, Documento de Trabajo 9710, 1997.
- MORILLAS, Antonio, MONICHE, Laura; CASTRO, J. Marcos: “Evaluación de los

efectos de los Fondos Estructurales en la economía andaluza”, *Revista de Estudios Regionales*, mayo-agosto 1999.

-“El Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999 en Andalucía. Evaluación y efectos ultra frontera”, XXIX Reunión de Estudios Regionales (AEER), Santander, 2003.

MOTOR 16: “La A-92. la carretera más peligrosa de Europa”, 2000.

NASH, Chris: “Externalidades en transportes. ¿Tiene sentido la valoración monetaria”, en: De Rus, G. y Nash, C. (Coordinadores), *Desarrollos recientes en economía del transporte*, Civitas, Madrid, 1998.

NIETO SOLÍS, José Antonio: *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, 2ª Ed., Siglo Veintiuno, Madrid, 1998.

OCAÑA OCAÑA, Carmen: “Ordenación del territorio e infraestructuras”, en: Martín Rodríguez, M. (Dir.), *Estructura económica de Andalucía*, Espasa-Calpe, Madrid, 1993.

-“La red de transportes terrestres y los desequilibrios territoriales andaluces”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 54, mayo-agosto 1999.

PAREJO GÁMIR, José Alberto, CALVO BERNARDINO, Antonio; PAUL GUTIÉRREZ, Jesús: “la política de infraestructuras”, en: *La política económica de reformas estructurales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995.

PARLAMENTO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: Decisión nº 1692/96/CE, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L 228 de 9/9/1996).

- Reglamento (CE) Nº1783/1999, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 213, de 13/08/1999).

- Reglamento (CE) Nº1784/1999, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo (DO L 213 de 13/08/1999).

- Decisión nº 1346/2001/CE, de 22 de mayo de 2001, por la que se modifica la Decisión nº 1692/96/CE en lo que se refiere a puertos marítimos, puertos interiores y terminales intermodales, así como al proyecto nº 8 del anexo III (DO L 185 de 6/7/2001).

- PEÑA ABIZANDA, Eduardo: “La política de transportes en la CEE”, *Información Comercial Española*, nº 690, febrero 1991.
- PÉREZ ESPARCIA, Javier: “Infraestructuras de transporte y su relación con los cambios demográficos y el desarrollo económico en España (1960-1985)”, *Estudios geográficos*, nº192, junio-septiembre, 1988.
- PÉREZ GARCÍA, Francisco: “Infraestructuras”, *Economistas*, nº 60, 1994.
- PUGA, Diego: European regional policies in light of recent location theories, CEPR Discussion Paper 2767, Abril 2001.
- PUNCEL CHORNET, Alfonso: *La autopista del Mediterráneo*, Universidad de Valencia, Valencia, 1996.
- RAHN, Theo: “El ferrocarril y la tecnología de alta velocidad. Compatibilidad de sistemas”, *Situación*, 3/4, 1993.
- REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid, Varios números.
- RIETVELD, Piet; BRUINSMA, Frank: “The impact of road infrastructure on productivity, employment and regional inequalities in Europe”, en: Rietveld, P. y Shefer, D. (Eds.), *Regional development in an age of structural economic change*, Ashgate, Aldershot, 1999.
- RODERO FRANGANILLO, Adolfo: “Los marcos comunitarios de apoyo. Un nuevo instrumento de política regional”, *Estudios Regionales*, nº 27, mayo-agosto 1990.
- RODRÍGUEZ OSUNA, Jacinto: *Métodos de muestreo. Casos prácticos*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección “Cuadernos Metodológicos”, nº6, Madrid, 1993.
- RODRÍGUEZ POSE, Andrés: *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1995.
- ROSEN, Harvey S.: *Hacienda Pública*, 5ª Ed., McGraw-Hill, Madrid, 2002.
- SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, Mª Ángeles: *Instrumentación de la política económica regional en Andalucía, 1946-2000: fundamentos teóricos y evidencia empírica*, Ed. Universidad de Granada, Granada, 2001.



- SÁNCHEZ NOGALES, Juan Pedro: “Estudio de la red secundaria de carreteras de Andalucía Occidental”, *II Congreso Andaluz de Carreteras*, Tomo I, Asociación Española de la Carretera, Madrid, 2000.
- SEMPERE FLORES, Ambrosio: “Una aproximación a la política regional a través de los presupuestos de la Comunidad Europea”, *Estudios Regionales*, nº 23, enero-abril 1989.
- SHEFER, David; SHEFER, Daniel: “Transport infrastructure investments and regional development literature review”, en: Rietveld, P. y Shefer, D. (Eds), *Regional development in an age of structural economic change*, Ashgate, Aldershot, 1999.
- SIERRA BRAVO, R.: *Técnicas de Investigación Social. Teoría y ejercicios*, Paraninfo, Madrid, 1995.
- SWANN, Dennis: *La economía del Mercado Común*, Alianza, Madrid, 1984.
- TAMAMES, Ramón: *La Unión Europea*, Alianza, Madrid, 1994.
- THOMSON, J. M.: *Teoría económica del transporte*, Alianza, Madrid, 1976.
- THORSON, Leif; DOMÍNGUEZ GARCÍA, Juan Ramón; CAZORLA SÁNCHEZ, José Francisco; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Blas: “La seguridad vial en la A-92”, *II Congreso Andaluz de Carreteras*, Tomo I, Asociación Española de la Carretera, Madrid, 2000, págs. 119-129.
- TRATADO de Amsterdam y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, 1ª Ed., Civitas, Madrid, 1998.
- TURRÓ, Mateu: “Transporte y desarrollo económico en las regiones del Mediterráneo europeo”, *Información Comercial Española*, nº 659, julio 1988.
- VALLÉS FERRER, José: “La economía andaluza ante la unión económica y monetaria”, en: Vallés Ferrer, J. (Coord.), *Economía andaluza*, Algaida, Sevilla, 1997.
- “Panorámica actual de la economía andaluza”, en: Vallés Ferrer, J. (Coord.), *Economía andaluza*, Algaida, Sevilla, 1997.
- VAN GINDERACHTER, J.: “La política regional de la Comunidad Económica Europea”, *Revista de Estudios Regionales*, núm.4, julio-diciembre 1979.

- VELILLA SÁNCHEZ, M<sup>a</sup> Carmen: “La red secundaria de carreteras de Andalucía al amparo de la Ley de Carreteras y el Plan General de Carreteras de Andalucía”, *II Congreso Andaluz de Carreteras*, Tomo I, Asociación Española de la Carretera, Madrid, 2000.
- VICKERMAN, Roger; SPIEKERMANN, Klaus; WEGENER, Michael: “Accessibility and economic development in Europe”, *Regional Studies*, Vol. 33.1, 1999.
- VICKERMAN, R. W.: “Regional science and new transport infrastructure”, en: Cuadrado-Roura, J. R., Nijkamp, P. y Salva, P. (Eds.): *Moving frontiers: economic restructuring, regional development and emerging networks*, Avebury, Aldershot, 1994.
- VILAGUT, Josep. R.: “Infraestructura de transporte y desarrollo regional. El enfoque desde la CEE”, *Información Comercial Española*, nº 594, febrero 1983.
- VILLAVERDE CASTRO, José: “Las regiones españolas y la convergencia real con Europa: evolución y perspectivas”, *Cuadernos de Información Económica*, Nº 120-121, marzo-abril 1997.
- VV.AA.: La política de cohesión económica y social de la UE y el presupuesto comunitario. (Una aproximación a la contribución del presupuesto comunitario a la convergencia real entre las economías de los Estados miembros), Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Planificación, Documento de trabajo SGPR-95003, julio, 1995.
- ZARAGOZA, Aniceto: “Las carreteras: sistema medular de transporte”, *Papeles de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*, nº 52, 1999.
- ZARAGOZA RAMEAU, José Alberto: “La convergencia económica y la financiación de infraestructuras”, *Información Comercial Española*, nº 710, octubre 1992.



## ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO II.1. Los Reglamentos reguladores de la Política Estructural.....	191
ANEXO II.2. Objetivos de la Red Transeuropea de Transporte.....	194
ANEXO III.1. Préstamos concedidos por el BEI dentro de la UE. Reparto por sectores.....	255
ANEXO III.2. Reparto de los préstamos totales (individuales y globales) del BEI por países y sectores.....	256
ANEXO III.3. Reparto de los préstamos del BEI por regiones.....	257
ANEXO III.4. Distribución de los préstamos individuales del BEI en España para proyectos de transporte terrestre. (Millones de euros).....	263
ANEXO IV.1. Distribución regional de los pagos del FEDER (Etapa 1989-1993). (Millones de pesetas).....	345
ANEXO IV.2. Distribución regional de los pagos del FEDER (Período 1994 - 1999) (Millones de pesetas).....	346
ANEXO V.1. Compromisos y pagos del Fondo de Cohesión por Estados miembros y años. (Ecus/Euros y porcentajes).....	417
ANEXO V.2. Fondo de Cohesión. Proyectos de infraestructuras de carreteras y ferrocarril aprobados en España de 1993 a 1999. (Miles de pesetas).....	419
ANEXO VI.1 La Red de Carreteras de Andalucía: jerarquización, marco jurídico y planificación.....	515
ANEXO VI.2 Actuaciones en la red principal de carreteras puestas en servicio en Andalucía en el período 1988-1999.....	517
ANEXO VII.1. Encuesta. Cuestionario.....	639
ANEXO VII.2. Encuesta. Carta de presentación dirigida a los gerentes.....	644
ANEXO VII.3. Encuesta. Ficha Técnica.....	645
ANEXO VII.4. Encuesta. Tablas de contingencia.....	647
ANEXO VII.5. Encuesta. Coeficientes de correlación Rho de Spearman.....	659

## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO II.1. Estructura del presupuesto comunitario (1975-2000). Porcentajes...	130
CUADRO II.2. RTEs. Lista de los catorce proyectos aprobados por los Consejos Europeos de Essen de 1994 y de Dublín de 1996. (Anexo III de la Decisión 1692/96/CE, modificado por la Decisión 1346/01/CE).....	166
CUADRO III. 1. BEI. Préstamos concedidos dentro de la Unión Europea. Reparto por países (1989-1993 y 1994-1999).....	211
CUADRO III.2. Reparto de las financiaciones del BEI por objetivos. Préstamos individuales y préstamos globales (1986/1999). (Millones de ecus/euros).....	219
CUADRO III.3. Importe de las financiaciones del BEI en el objetivo del desarrollo regional (1986/1999). (Millones de ecus/euros).....	221
CUADRO III.4. Préstamos individuales en favor del desarrollo regional (1994-1999) (Millones de ecus/euros).....	225
CUADRO III.5. Distribución de las financiaciones totales del BEI por modos de transporte y años (1986/1999). (Millones de ecus/euros).....	230
CUADRO III.6. Financiaciones del BEI por modos de transporte durante (1989-1993). (Millones de ecus).....	232
CUADRO III.7. Distribución de los préstamos individuales del BEI por modos de transporte (1994-1999). (Millones de euros).....	234
CUADRO III.8. Préstamos del BEI a las RTEs en la Unión Europea (1993-1999). (Millones de ecus/euros).....	236
CUADRO III.9. Préstamos del BEI para proyectos de RTE-T terrestre y proyectos relacionados (1993-1999). (Millones de euros).....	238
CUADRO IV.1. Programaciones del FEDER para la RTE-T. Período 1994-1999. (Millones de euros).....	278
CUADRO IV.2. Programaciones del FEDER para la RTE-T atendiendo a la superficie de los Estados beneficiarios (1994-1999). (Millones de euros).....	280
CUADRO IV.3. Pagos del FEDER a España por regiones en el periodo 1986-1988.....	285

CUADRO IV.4. Pagos del FEDER a España distribuidos por centros inversores (1986-1988). (Millones de pesetas).....	288
CUADRO IV.5. Pagos del FEDER a España por grandes ejes de actuación (1986-1988). (Millones de pesetas).....	289
CUADRO IV.6. Pagos del FEDER a España por objetivos de política regional (1989-1993). (Millones de pesetas).....	291
CUADRO IV.7. Pagos del FEDER por habitante. Distribución regional (periodo 1989-1993).....	294
CUADRO IV.8. Pagos del FEDER a España distribuidos por centros inversores (1989-1993). (Millones de pesetas).....	297
CUADRO IV.9. Pagos del FEDER a España por objetivos de política regional (1994-1999). (Millones de pesetas).....	299
CUADRO IV.10. Pagos del FEDER a España distribuidos por centros inversores (1994-1999). (Millones de pesetas).....	302
CUADRO IV.11. Pagos del FEDER por habitante. Distribución regional (período 1994-1999).....	306
CUADRO IV.12. Programaciones del MAC 1989-93 del Objetivo nº1 por ejes de actuación. (Porcentajes).....	309
CUADRO IV.13. Programaciones del MAC 1994-99 del Objetivo nº1 por ejes de actuación. (Porcentajes).....	310
CUADRO IV.14. Programaciones del MAC 1989-93 del Objetivo nº1 en el eje <i>integración y articulación territorial</i> . (Porcentajes).....	313
CUADRO IV.15. Programaciones del MAC 1994-99 del Objetivo nº1 en el eje <i>integración y articulación territorial</i> . (Porcentajes).....	315
CUADRO IV.16. Programaciones del MAC 1989-93 del Objetivo nº2 por ejes de actuación. (Porcentajes).....	317
CUADRO IV.17. Programaciones del MAC 1994-99 del Objetivo nº2 por ejes de actuación. (Porcentajes).....	318
CUADRO IV.18. Programaciones en el eje “Integración y articulación territorial” por regiones del Objetivo nº1. MAC 1989/93. (Porcentajes).....	321
CUADRO IV.19. Programaciones en el eje “Integración y articulación territorial” por regiones del Objetivo nº1. MAC 1994/99. (Porcentajes).....	322
CUADRO IV.20. Gasto público y ayuda FEDER en proyectos de carreteras, autovías y autopistas. MAC 1989-1993 Andalucía. (Miles de pesetas de 1989).....	327
CUADRO IV.21. Programa Operativo de Andalucía 1994-99. Programación anual en el subejeto “autopistas, autovías y carreteras”. (Millones de ecus de 1994).....	329

CUADRO IV.22. Gasto público y ayuda FEDER en proyectos ferroviarios. MAC 1989-1993 Andalucía. (Miles de pesetas de 1989).....	330
CUADRO IV.23. Programa Operativo de Andalucía 1994-1999. Programación anual en el subejé “ferrocarriles”. (Millones de ecus de 1994).....	332
CUADRO V.1. Distribución de los compromisos y los pagos del Fondo de Cohesión por sectores (período 1993-1999). (Millones de euros).....	354
CUADRO V.2. Distribución de los compromisos y los pagos del Fondo de Cohesión por sectores de actuación y Estados beneficiarios (período 1993/1999). (Millones de euros y porcentajes).....	357
CUADRO V.3. Reparto indicativo de los créditos de compromiso del Fondo de Cohesión (período 1993-1999). (Millones de ecus).....	365
CUADRO V.4 Distribución del Fondo de Cohesión por límites indicativos (período 1993-1999). (Millones de ecus de 1992).....	366
CUADRO V.5. Compromisos y pagos del Fondo de Cohesión desglosados por países beneficiarios (período 1993-1999). (Millones de euros).....	368
CUADRO V.6. Compromisos y pagos del Fondo de Cohesión por Km <sup>2</sup> (período 1993-1999).....	369
CUADRO V.7. Compromisos y pagos del Fondo de Cohesión por habitante (período 1993-1999).....	369
CUADRO V.8. Evolución de los créditos de compromiso y pago del Fondo de Cohesión en España por sectores (período 1993-1999). (Ecus y porcentajes).....	373
CUADRO V.9. Compromisos del Instrumento Financiero de Cohesión y del Fondo de Cohesión en España, por modos de transporte (período 1994-1999). (Ecus/euros y porcentajes).....	376
CUADRO V.10. Distribución de los ingresos procedentes del Fondo de Cohesión entre las Administraciones españolas (período 1993-1999). (Millones de euros).....	380
CUADRO V.11. Estimación de inversiones en infraestructuras de transporte interurbano según el PDI 1993/2007. (Miles de millones de pesetas de 1992).....	381
CUADRO V.12. Proyectos prioritarios de RTE de transporte financiados por el Fondo de Cohesión en la etapa 1993-1999. (Millones de ecus).....	389
CUADRO V.13. Fondo de Cohesión. Resultados de simulación obtenidos con el modelo VAR en proyectos de transporte españoles.....	397
CUADRO V.14. Fondo de Cohesión. Resultados de simulación obtenidos con el modelo EGC en proyectos viarios españoles.....	398
CUADRO V.15. Efectos macroeconómicos del Fondo de Cohesión sobre la producción (período 1993-1999).....	402

CUADRO V.16. Efectos macroeconómicos del Fondo de Cohesión sobre el empleo (%) (período 1993-1999).....	404
CUADRO V.17. Efectos macroeconómicos del Fondo de Cohesión sobre el empleo (Miles) (período 1993-1999).....	405
CUADRO V.18. Relación de evaluaciones posteriores de proyectos del Fondo de Cohesión en el sector de los transportes.....	407
CUADRO VI.1. PIB per cápita (en UPA) de las 25 regiones más pobres de la UE. EUR 15= 100.....	452
CUADRO VI.2. Tasas de paro de las 25 regiones más afectadas por el desempleo en la UE.....	453
CUADRO VI.3. Distancia en tiempos desde las capitales andaluzas a Madrid y Barcelona por ferrocarril. (Horas y minutos).....	490
CUADRO VI.4. Stock de capital público (carreteras y ferrocarriles) neto de Andalucía. Miles de euros de 1990.....	504
CUADRO VI.5. Red de carreteras principales de Andalucía. Kilómetros.....	504
CUADRO VI.6. Tiempos medios de recorrido por carretera en vehículo privado entre las capitales de provincia andaluzas 1984-1997. (Horas y minutos).....	507
CUADRO VII.1. A-92. Total costes y ahorros/desahorros durante los 30 años de vida del proyecto considerados (millones de pesetas de 1998).....	560
CUADRO VII.2. Total costes y beneficios de la A-92 (Millones de pesetas de 1998).....	561
CUADRO VII.3. Beneficios de la A-92. Valores actualizados (Tasa de descuento del 6%).....	562
CUADRO VII.4. Encuesta. Distribución geográfica de las compras realizadas por las empresas. Reparto porcentual por intervalos de respuestas.....	586
CUADRO VII.5. Encuesta. Distribución geográfica de las ventas realizadas por las empresas. Reparto porcentual por intervalos de respuestas.....	588
CUADRO VII.6. Encuesta. Variables relacionadas mediante el coeficiente $\rho$ Spearman.....	619



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO III.1. Reparto porcentual de los préstamos individuales del BEI por grandes sectores de actuación.....	215
GRÁFICO III.2. Participación de los préstamos individuales del BEI en la financiación total. Detalle por sectores.....	216
GRAFICO III.3. Evolución de los préstamos del BEI en el objetivo del desarrollo regional. Préstamos individuales y créditos en el marco de préstamos globales. (Millones de ecus/euros).....	223
GRÁFICO III.4. Distribución sectorial de los préstamos individuales del BEI en favor del desarrollo regional durante el período 1994-1999: 66.000 millones de euros. (Porcentajes).....	227
GRÁFICO III.5. Evolución de las financiaciones del BEI en el sector de los transportes (Millones de ecus/euros).....	231
GRÁFICO III.6. Distribución de las financiaciones del BEI por modos de transporte. 1989-1993.....	233
GRÁFICO III.7. Distribución porcentual de los préstamos del BEI para RTE en la Unión Europea. (Período 1993-1999).....	236
GRÁFICO III.8. Evolución de los préstamos del BEI a España. (Millones de ecus/euros).....	243
GRÁFICO IV.1. Distribución porcentual de las programaciones del FEDER en la RTE-T. Período 1994-1999. Detalle por países.....	279
GRÁFICO IV.2. Programaciones del FEDER para la RTE-T atendiendo a la superficie de los Estados beneficiarios. Período 1994-1999.....	281
GRÁFICO. IV.3. Distribución de las programaciones del FEDER en la RTE-T por modos de transporte. Período 1994-1999.....	281
GRÁFICO IV.4. Distribución regional de los pagos del FEDER (1986-1988).....	286
GRÁFICO IV.5. Distribución regional de los pagos del FEDER por habitante (años 1986-1988).....	286

GRÁFICO IV.6. Distribución de los pagos del FEDER a España por centros inversores (1986-1988).....	288
GRÁFICO IV.7. Distribución porcentual de los pagos del FEDER por ejes de actuación (1986-1988).....	290
GRÁFICO IV.8. Distribución de los pagos del FEDER por Objetivos de Política Regional (1989-1993).....	292
GRÁFICO IV.9. Distribución regional de los pagos del FEDER (Etapa 1989-1993). (Porcentajes).....	293
GRÁFICO IV.10. Pagos del FEDER por habitante. Distribución regional (período 1989-1993).....	293
GRÁFICO IV.11. Distribución porcentual de los pagos del FEDER por centros inversores. (Etapa 1989-93).....	298
GRÁFICO IV.12. Distribución porcentual de los pagos del FEDER por Objetivos de Política Regional (1994-1999).....	300
GRÁFICO IV.13. Distribución de los pagos del FEDER a España por centros inversores (1994-1999).....	301
GRÁFICO IV.14. Distribución regional de los pagos del FEDER. (Etapa 1994-1999).....	304
GRÁFICO IV.15. Pagos del FEDER por habitante (período 1994-1999). Distribución regional. (Porcentajes).....	307
GRÁFICO IV.16. Distribución de las programaciones del MAC 1989-93 del Objetivo nº1 por ejes de actuación. Total Marco.....	310
GRÁFICO IV.17. Distribución de las programaciones del MAC 1994-99 del Objetivo nº1 por ejes de actuación Total Marco.....	311
GRÁFICO IV.18. Distribución de las programaciones del MAC 1989-93 del Objetivo nº1 en el eje <i>integración y articulación territorial</i> . Total Marco.....	313
GRÁFICO IV.19. Distribución de las programaciones del MAC 1994-99 del Objetivo nº1 en el eje <i>integración y articulación territorial</i> . Total Marco.....	316
GRÁFICO IV.20. Distribución de las programaciones del MAC 1989-93 del Objetivo nº2 por ejes de actuación.....	318
GRÁFICO IV.21. Distribución de las programaciones del MAC 1994-99 del Objetivo nº2 por ejes de actuación.....	319
GRÁFICO IV.22. Distribución de las programaciones del eje 1: “Integración y articulación territorial” en Andalucía.....	324
GRÁFICO V.1. Distribución de los COMPROMISOS del Fondo de Cohesión por sectores.....	355
GRÁFICO V.2. Distribución de los PAGOS del Fondo de Cohesión por sectores...	355

GRÁFICO V.3. Distribución de los COMPROMISOS del Fondo de Cohesión por sectores de actuación y Estados beneficiarios. Período 1993/1999. (Porcentajes)....	358
GRÁFICO V.4. Distribución de los PAGOS del Fondo de Cohesión por sectores de actuación y Estados beneficiarios. Período 1993/1999. (Porcentajes).....	358
GRÁFICO V.5. Distribución porcentual de los créditos de compromiso del Fondo de Cohesión. Período 1993-1999.....	366
GRÁFICO V.6. Ajuste de los Compromisos del Fondo de Cohesión a los intervalos de reparto por países. Período 1993/94-1999. (Porcentajes).....	367
GRÁFICO V.7. Distribución de los compromisos y pagos del Fondo de Cohesión por Km <sup>2</sup> . Período 1993-1999.....	370
GRÁFICO V.8. Distribución de los compromisos y pagos del Fondo de Cohesión por habitante. Período 1993-1999.....	371
GRÁFICO V.9. Evolución de los créditos de COMPROMISO del Fondo de Cohesión en España por sectores de actuación. (Porcentajes).....	374
GRÁFICO V.10. Evolución de los créditos de PAGO del Fondo de Cohesión en España por sectores de actuación. (Porcentajes).....	374
GRÁFICO V.11. Compromisos del Instrumento Financiero de Cohesión y del Fondo de Cohesión en España por modos de transporte. (Porcentajes).....	377
GRÁFICO V.12. Distribución de los compromisos del Fondo de Cohesión en España por modos de transporte. Período 1993-1999.....	377
GRÁFICO V.13. Participación porcentual de las Administraciones españolas en los ingresos recibidos del Fondo de Cohesión. Período 1993-1999.....	379
GRÁFICO V.14. Evolución de la distribución de las financiaciones del Fondo de Cohesión entre las Administraciones españolas durante el período 1993-1999. (Millones de euros).....	379
GRÁFICO VII.1. Encuesta. Antigüedad de la actividad empresarial en Andalucía..	580
GRÁFICO VII.2. Encuesta. Distribución de empresas por sectores de actividad.....	582
GRÁFICO VII.3. Encuesta. Tamaño de la empresa (nº de empleados).....	582
GRÁFICO VII.4. Encuesta. Distribución geográfica de las adquisiciones empresariales.....	585
GRÁFICO VII.5. Encuesta. Distribución geográfica de las ventas de las empresas..	587
GRÁFICO VII.6.1. Encuesta. Ventaja para las empresas de la pertenencia de España a la UE: ampliación de los mercados.....	589
GRÁFICO VII.6.2. Encuesta. Ventaja para las empresas de la pertenencia de España a la UE: mejora en información y en telecomunicaciones.....	590

GRÁFICO VII.6.3. Encuesta. Ventaja para las empresas de la pertenencia de España a la UE: mayores subvenciones.....	591
GRÁFICO VII.6.4. Encuesta. Ventaja para las empresas de la pertenencia de España a la UE: mayores incentivos fiscales y financieros.....	592
GRÁFICO VII.6.5. Encuesta. Ventaja para las empresas de la pertenencia de España a la UE: mejor formación de mano de obra.....	592
GRÁFICO VII.6.6. Encuesta. Ventaja para las empresas de la pertenencia de España a la UE: mejora del sistema de transporte.....	593
GRÁFICO VII.7.1. Encuesta. Inconveniente para las empresas de la pertenencia de España a la UE: mayor variedad de marcas competidoras.....	595
GRÁFICO VII.7.2. Encuesta. Inconveniente para las empresas de la pertenencia de España a la UE: mayor lejanía y dispersión de clientes y proveedores.....	596
GRÁFICO VII.7.3. Encuesta. Inconveniente para las empresas de la pertenencia de España a la UE: mayor recurso al transporte.....	597
GRÁFICO VII.7.4. Encuesta. Inconveniente para las empresas de la pertenencia de España a la UE: mayor inseguridad respecto al futuro de la empresa.....	598
GRÁFICO VII.7.5. Encuesta. Inconveniente para las empresas de la pertenencia de España a la UE: necesidad de ser más competitivo.....	598
GRÁFICO VII.8. Encuesta. Grado de beneficio para la empresa de la pertenencia de España a la UE.....	600
GRÁFICO VII.9. Encuesta. Grado de manifestación de los posibles beneficios de la pertenencia de España a la UE en diversos aspectos.....	601
GRÁFICO VII.10. Encuesta. Percepción de los empresarios ante la pertenencia de España a la UE: valoración del impacto de las mejoras realizadas en las infraestructuras de transporte de Andalucía.....	603
GRÁFICO VII.11. Encuesta. Escala de importancia del transporte en la actividad empresarial.....	604
GRÁFICO VII.12. Encuesta. Porcentaje del coste de transporte en el precio final...	605
GRÁFICO VII.13. Encuesta. Valoración de la posible reducción del COSTE de transporte como consecuencia de las obras de ampliación y mejora de las infraestructuras.....	606
GRÁFICO VII.14. Encuesta. Valoración de la posible reducción del TIEMPO de transporte como consecuencia de las obras de ampliación y mejora de las infraestructuras.....	608
GRÁFICO VII.15. Encuesta. Impacto de la posible reducción del coste y del tiempo de transporte en comparación con la situación anterior a las obras de infraestructura.....	609

GRÁFICO VII.16. Encuesta. Valoración del sistema de transporte de Andalucía....	610
GRÁFICO VII.17. Encuesta. Valoración del sistema de transporte terrestre de Andalucía en comparación con otras regiones.....	611
GRÁFICO VII.18. Encuesta. Modo de transporte más utilizado.....	612
GRÁFICO VII.19. Encuesta. Valoración de la información suministrada por las Administraciones Publicas.....	613
GRÁFICO VII.20. Encuesta. Conocimiento sobre las fuentes de financiación de la UE para inversiones en infraestructuras de transporte.....	614
GRÁFICO VII.21. Encuesta. Percepción sobre el destino de la financiación comunitaria para inversiones en transporte.....	615

## ÍNDICE DE RECUADROS

RECUADRO I.1. Clasificación de los costes del transporte.....	60
RECUADRO I.2. Aspectos técnicos del ferrocarril: ventajas e inconvenientes.....	75
RECUADRO II.1. Política Regional y Política Estructural y de Cohesión.....	103
RECUADRO III.1. Estructura organizativa del BEI.....	204
RECUADRO IV. 1. Acciones objeto de cofinanciación por el FEDER.....	284
RECUADRO IV.2. La instrumentación de las financiaciones del FEDER en los MAC correspondientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía: los Programas Operativos.....	325
RECUADRO V.1. Características generales del Fondo de Cohesión y comparación con los Fondos Estructurales.....	351
RECUADRO VI.1. Andalucía en las estrategias de ordenación del territorio.....	438
RECUADRO VI.2. El medio físico como condicionante del sistema de transporte en Andalucía.....	444
RECUADRO VI.3. La participación de la carretera y el ferrocarril en los tráficos de Andalucía.....	458
RECUADRO VII.1. Materiales empleados en la construcción de la A-92 según las características del terreno por el que discurre.....	565