



COMISIÓN EUROPEA  
DIRECCIÓN GENERAL XVI  
POLÍTICA REGIONAL Y COHESIÓN  
Elaboración de políticas regionales

## **Nuevo período de programación 2000-2006: documentos de trabajo metodológicos**

### **DOCUMENTO DE TRABAJO 5**

## **Verificación del principio de adicionalidad respecto del objetivo nº 1**

## **1. INTRODUCCIÓN**

El artículo 11 del nuevo Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales supone ciertos cambios en el principio de adicionalidad respecto del artículo 9 del antiguo Reglamento de coordinación. Aunque se mantiene la esencia de este principio -los Fondos Estructurales no pueden sustituir a los gastos públicos o asimilables de un Estado miembro-, se introducen importantes cambios en el procedimiento de verificación:

- El número de comprobaciones se reduce a un total de tres: una comprobación previa de los documentos de programación, una comprobación intermedia a más tardar el 31 de diciembre del 2003 y una comprobación final a más tardar el 31 de diciembre del 2005.
- En la comprobación previa se introduce un elemento de negociación entre el Estado miembro y la Comisión al establecerse, en el documento de programación, el nivel de gasto que, "por regla general", ha de ser al menos equivalente al gasto efectuado en el período de programación anterior.
- Una vez decidido en la comprobación previa el nivel de gasto que ha de mantener un Estado miembro, la flexibilidad en las comprobaciones posteriores ya no se logra mediante excepciones generales en función de las circunstancias económicas, sino mediante la posibilidad de revisar, tras la comprobación intermedia, el nivel de gasto establecido como objetivo si la situación económica ha originado una evolución de los ingresos públicos muy distinta a la prevista al realizar la comprobación previa.

De la experiencia del último período se deriva una mayor necesidad de cambio y el Tribunal de Cuentas ha criticado algunos de los problemas encontrados en dicho período. A la luz de estos cambios, el presente documento se propone prestar una ayuda desde el punto de vista metodológico para la verificación de la adicionalidad respecto del objetivo nº 1 en el período de programación 2000-2006.

## **2. SUBVENCIONABILIDAD DEL GASTO**

Los datos fundamentales son los pagos correspondientes a medidas subvencionables efectivamente realizados durante un período determinado en el conjunto de regiones del objetivo nº 1 (frente a los compromisos o los gastos programados). El cuadro adjunto indica los datos necesarios para determinar el gasto medio anual en los períodos 1994-1999 y 2000-2006 (en millones de euros de 1999). El actual es un cuadro simplificado en comparación con el cuadro de adicionalidad correspondiente al período 1994-1999. Las categorías de gasto incluidas en los cuadros han de ser las mismas para ambos períodos.

Con objeto de permitir una evaluación del cuadro, los servicios de la Comisión habrán de recibir información complementaria exclusivamente para uso interno. En particular, son importantes los elementos constitutivos del cuadro (esto es, el

desglose anual o regional). También es fundamental explicar todas las fuentes, métodos y supuestos, incluidos los deflatores aplicados (en general, el deflator del PIB) y el tipo de cambio (los tipos de conversión fijos se aplicarán a los Estados miembros de la zona euro).

Algunas observaciones específicas se refieren a los tipos de gasto y a las fuentes de financiación.

## **2.1. Tipos de gasto**

Los tipos de gasto considerados en el cuadro financiero de referencia son las categorías de gastos de funcionamiento a los que los Fondos Estructurales comunitarios pueden contribuir en todas las regiones afectadas del Estado miembro.

Los gastos estructurales se dividen en cuatro categorías principales (véase columna 1 del cuadro adjunto):

### *(1) Infraestructuras básicas*

Son seleccionables los gastos de capital en transporte, telecomunicaciones, energía, abastecimiento de agua, protección medioambiental y salud. "Agua" incluye inversiones públicas o similares en el abastecimiento de agua, esto es, recogida (incluidas las presas), tratamiento y distribución. "Medio ambiente" incluye inversiones públicas o similares en obras de drenaje, tratamiento y control de aguas residuales urbanas, agrícolas e industriales, así como tratamiento, control y almacenamiento de otros residuos urbanos, agrícolas e industriales.

### *(2) Recursos humanos*

Son seleccionables los gastos de capital en educación, formación e investigación y desarrollo. Asimismo, pueden ser subvencionables los siguientes gastos corrientes en el ámbito de los recursos humanos:

- Educación: formación de profesores, costes totales de la enseñanza secundaria técnica<sup>1</sup> y de la enseñanza superior y becas para posgraduados;
- Formación: coste total de los cursos de formación y formación de los instructores;

---

<sup>1</sup> Cuando resulte extremadamente difícil distinguir entre los gastos de funcionamiento de la enseñanza secundaria técnica y los gastos de la enseñanza secundaria en general, podrán emplearse los gastos totales de funcionamiento de la enseñanza secundaria.

- Investigación y desarrollo: gastos de funcionamiento de los servicios a empresas relativos a la difusión de tecnologías e investigación aplicada; formación, en su caso especializada, para los investigadores, técnicos y directores de investigación, y becas de investigación.

### *(3) Sector productivo*

En esta categoría se incluyen los gastos de fomento de actividades de los sectores productivos, incluidas las infraestructuras económicas locales y las ayudas a empresas: industria y servicios, pesca, turismo, mejora de estructuras agrarias y desarrollo rural.

### *(4) Otros gastos*

En algunos casos, podrían tomarse en consideración otras categorías de gastos de pequeña escala relativa (por ejemplo, asistencia técnica) en la medida en que también contribuyan al desarrollo regional.

## **2.2. Fuentes de financiación**

El total de gastos públicos subvencionables (columnas 2 y 8) abarca todas las fuentes de financiación a nivel de la UE, nacional, regional y local, así como otros organismos de servicio público no incluidos en estos presupuestos. Pueden incluirse los gastos subvencionables de empresas públicas (en las columnas 3 y 9), pero los Estados miembros no tienen la obligación de hacerlo, siempre que garanticen la coherencia entre ambos períodos. Los Estados miembros habrán de indicar explícitamente qué niveles administrativos y empresas públicas se han incluido o excluido.

Los gastos de los marcos comunitarios de apoyo (MCA) se dividen en gastos financiados por los Fondos Estructurales de la UE (columnas 4 y 10) y gastos cofinanciados con los Estados miembros (columnas 5 y 11). Las iniciativas comunitarias no han de mencionarse por separado, dado que los gastos cofinanciados con los Estados miembros se incluirán en los respectivos tipos de gasto del cuadro. En las columnas 6 y 12 se incluyen los gastos que podrían haber sido cofinanciados con los MCA, pero no lo han sido por diferentes razones. Cuando un Estado miembro puede optar al Fondo de Cohesión, la cofinanciación nacional de proyectos de dicho fondo serán gastos subvencionables que deben ser incluidos en las columnas 6 y 12, mientras que la cofinanciación de la UE no deberá ser incluida en modo alguno en el cuadro. Las columnas de gastos nacionales totales subvencionables (columnas 7 y 13) son las más importantes para la verificación de la adicionalidad y se calculan aplicando uno de los dos métodos indicados.

### 3. TRES ETAPAS DE COMPROBACIÓN

En el futuro, se llevarán a cabo tres comprobaciones diferentes a lo largo del tiempo: una comprobación previa, una comprobación intermedia y una comprobación al final del período. Esto se hará para las regiones del objetivo nº 1 y las regiones del objetivo nº 1 para las que se están eliminando progresivamente los Fondos Estructurales, agrupadas a nivel nacional.

#### 3.1. Comprobación previa

De conformidad con los artículos 16 y 17 del Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales de los Fondos Estructurales, en el Plan y en el Marco Comunitario de Apoyo deberá constar la información necesaria para la comprobación previa de la adicionalidad, incluido un cuadro financiero. En virtud del artículo 11, la Comisión y el Estado miembro de que se trate habrán de determinar el nivel de gastos estructurales públicos o asimilables que el Estado miembro deberá mantener en el conjunto de sus regiones incluidas en el objetivo nº 1 durante el período de programación. Ello se habrá de hacer con anterioridad a la decisión de la Comisión de aprobar cualquier marco comunitario de apoyo (o documento único de programación) y se incluirá en dichos documentos. Cuando ello no sea realizado de forma satisfactoria, no se aprobará el documento de programación. En casos excepcionales y justificados, y con objeto de evitar un mayor retraso del proceso de programación, la Comisión podría introducir una cláusula en un documento de programación por la que se suspendan los nuevos compromisos hasta que se haya facilitado toda la información relativa a la comprobación previa de la adicionalidad.

El objetivo global de la comprobación previa deberá ser el establecimiento de unos objetivos realistas y suficientemente ambiciosos para los gastos públicos estructurales con el fin de garantizar la adicionalidad de los Fondos Estructurales. Por regla general, el nivel medio anual de gasto en términos reales habrá de ser, como mínimo, igual al alcanzado en el período de programación anterior, teniendo en cuenta diversas circunstancias mencionadas en el artículo 11. Estas circunstancias podrían ser:

- *Privatización:* Han de tenerse en cuenta los cambios institucionales en el sector público del Estado miembro considerado, que pueden crear problemas específicos en lo que se refiere a la determinación de los gastos subvencionables de las empresas privatizadas. Como se ha explicado anteriormente, la exclusión o inclusión de empresas públicas ha de hacerse de forma coherente a lo largo de ambos períodos.
- *Un nivel excepcional de gasto público estructural comprometido en el período de programación anterior:* A fin de evitar una aplicación amplia de estas circunstancias específicas, la Comisión aplicará niveles de referencia para garantizar el trato equitativo de los Estados miembros, tales como el nivel de gasto subvencionable respecto del PIB o respecto de la población de las regiones subvencionables.

- *Tendencias económicas nacionales:* Habrán de tenerse en cuenta los movimientos excepcionales en el ciclo económico del Estado miembro considerado registrados en el pasado o los riesgos específicos para el futuro.
- *Reducción de los gastos de los Fondos Estructurales relativos al período 1994-1999, tales como, por ejemplo, acuerdos transitorios conforme al artículo 6:* A efectos de simplificación, las regiones en las que se están eliminando progresivamente los Fondos Estructurales pueden considerarse para todo el período 2000-2006. Sin embargo, en principio, para evitar efectos adversos en una región, los gastos nacionales equivalentes en estas regiones no deberán ser reducidos en el mismo grado que la reducción del gasto de Fondos Estructurales, mientras que el gasto estructural no cofinanciado deberá mantenerse.

Los objetivos de adicionalidad habrán de basarse en hipótesis explícitas sobre la evolución de los ingresos públicos, así como en las hipótesis macroeconómicas subyacentes, para permitir una posible revisión del nivel de gasto de referencia a medio plazo si la evolución de la situación económica ha sido significativamente diferente de la prevista. Estas hipótesis también habrán de ser coherentes con las incluidas en los programas de estabilidad o convergencia.

### **3.2. Comprobación y revisión intermedia**

Tres años después de la aprobación del documento de programación, y, en cualquier caso, a más tardar el 31 de diciembre del 2003, la Comisión deberá poder realizar una evaluación del cumplimiento de los requisitos de adicionalidad por Estado miembro y por objetivo. La adicionalidad se considera verificada si la media anual de los gastos públicos nacionales subvencionables en el período 2000-2002 ha alcanzado como mínimo el nivel de gastos acordados previamente. Los Estados miembros han de ser conscientes de que se considerará que no han cumplido sus obligaciones en caso de no facilitar información o facilitar una información insuficiente desde el punto de vista metodológico. Con objeto de evitar esto, la Comisión propone el cumplimiento de los siguientes plazos:

- 31 de julio del 2003: presentación de cuadros agregados y anuales con datos definitivos relativos a los años 2000 y 2001 así como datos provisionales correspondientes al 2002;
- 31 de octubre del 2003: en caso necesario, mejoras metodológicas basadas en las observaciones de la Comisión;
- 31 de diciembre del 2003: presentación de cualquier información adicional.

Cuando esto no se haya hecho satisfactoriamente, la Comisión no adoptará una decisión sobre la revisión intermedia. En casos excepcionales y justificados y con el fin de evitar un mayor retraso en el proceso de programación, la Comisión podrá introducir una cláusula en la decisión sobre la revisión intermedia en virtud de la cual se suspendan los nuevos compromisos hasta que se haya facilitado toda la información relativa a la comprobación intermedia de la adicionalidad.

Tras la comprobación intermedia y basándose en sus resultados, un Estado miembro y la Comisión pueden acordar una revisión del nivel de gasto establecido como objetivo para el resto del período si la situación económica ha producido una evolución de los ingresos públicos muy diferente de la prevista previamente. En este caso, podría ser necesaria una actualización del cuadro 1994-1999, que incluía algunos datos provisionales o estimados en el momento de la comprobación previa. Lo normal es que los Estados miembros soliciten una revisión a la baja, pero no debe descartarse la posibilidad de que la Comisión tome la iniciativa de revisar un objetivo al alza si resulta no ser lo suficientemente ambicioso. El indicador de desviación es la diferencia porcentual entre los ingresos públicos reales y los supuestos (media 2000-2002). Teniendo en cuenta el generalmente bajo nivel de cambio con el tiempo, el porcentaje considerado "significativo" podría ser el 5%.

### **3.3. Comprobación al final del período**

La adicionalidad se considera verificada si la media anual de los gastos públicos nacionales subvencionables en el período 2000-2004 ha alcanzado como mínimo, el nivel de gastos aprobados previamente o incluidos en la revisión intermedia. Esta comprobación deberá tener lugar antes del 31 de diciembre del 2005 y será análoga a la comprobación intermedia:

- 31 de julio del 2005: presentación de cuadros agregados y anuales con datos definitivos relativos a los años 2000 y 2003 así como datos provisionales correspondientes al 2004;
- 31 de octubre del 2005: en caso necesario, mejoras metodológicas basadas en las observaciones de la Comisión;
- 31 de diciembre del 2005: presentación de cualquier información adicional.

A primera vista, esta comprobación parece innecesaria, pero su utilidad podría ser doble. En primer lugar, si la comprobación de la adicionalidad se prosiguiese de forma similar, los resultados podrían servir de base para la comprobación previa de la adicionalidad en el período siguiente. En segundo lugar, para los Estados miembros que no hayan cumplido los requisitos metodológicos o no hayan logrado el objetivo de adicionalidad, podría considerarse una reducción de la asignación de fondos en el período siguiente.

#### **4. OTROS ASPECTOS**

El artículo 11 obliga a los Estados miembros a proporcionar a la Comisión información adecuada y a mantenerla al corriente de los acontecimientos que puedan influir sobre su capacidad para mantener el nivel de gastos acordado previamente o al realizar la comprobación intermedia. Con el fin de aumentar la transparencia, la Comisión se propone informar sobre los resultados tras la conclusión de cada una de las tres fases de verificación<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Estos informes únicamente contendrán información no confidencial.



