



... 2. *P*ONENCIAS. *P*RIMERA *P*ARTE

MODERADOR: D. CARLOS DOMÍNGUEZ COLLADO

DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE



NUEVOS MODELOS Y CRITERIOS PARA PLANIFICAR LAS CIUDADES

D. SALVADOR RUEDA PALENZUELA

*DIRECTOR DE LA AGENCIA LOCAL
DE ECOLOGÍA URBANA DE BARCELONA Y
MIEMBRO DEL GRUPO DE EXPERTOS
DE MEDIO AMBIENTE URBANO DE LA UNIÓN EUROPEA*



I. La ecología urbana un nuevo marco para resolver los conflictos y disfunciones actuales

Hasta que la explosión urbana no ha alcanzado una cierta dimensión no se ha hecho evidente -la evidencia ha sido dramática en algunos casos- que los ecosistemas de los cuales depende la ciudad tienen una capacidad de carga determinada. Los límites de explotación de los sistemas no han sido fijados en cada caso, y el resultado ha sido un agotamiento de los recursos y una desestructuración de los sistemas en algunos casos de modo irreversible. La expansión poco a poco de la ciudad y la explotación sectorial de los recursos no ayuda a comprender la dimensión global del impacto. La única manera de abordar los conflictos derivados de la explotación excesiva de los sistemas es sabiendo como funcionan de manera integrada, sabiendo, también, como funciona el ecosistema urbano.

La concepción actual del urbanismo y la ordenación del territorio se quedan en las puertas cuando tratan de abordar el funcionamiento de los sistemas; se limitan a indicar cuales son las funciones

previstas, tipologías funcionales de gran alcance, y la compatibilidad entre ellas.

Haciendo un repaso de las disfunciones y escenarios conflictivos creados por la ciudad es evidente que el urbanismo no puede resolverlos. Su fondo epistemológico y conceptual y los instrumentos que configuran su disciplina son apropiados para resolver problemas parciales, pero no los son para dar respuesta a problemas propios de la autoecología, que son propios de los ecosistemas urbanos, es decir, de la ecología urbana.

Los problemas parciales son muy importantes, pero la inquietud y las preocupaciones también son globales. Se trata de responder a la cuestión de la posible persistencia de ciertos sistemas y principalmente sistemas en un estado de desarrollo progresivo. Si este desarrollo consiste en un crecimiento exponencial, caso de la ciudad difusa, la respuesta es, ciertamente negativa (Margalef, 1986).

La aptitud de la ecología para participar en la discusión de la sostenibilidad no es tan solo porque los sistemas económicos y humanos forman parte de la biosfera y este es el tema de estudio de la

ecología. También viene del interés de la ecología por el análisis profundo de los sistemas y concretamente, por sistemas cuyos componentes, por cierto, los más importantes, son organismos (Margalef, 1986).

El hombre y sus ciudades son sistemas, considerados a su vez como subsistemas de sistemas más amplios, que soportan sus estructuras en procesos de recurrencia inestables. Las ciudades son ecosistemas interdependientes de otros sistemas que constituyen su entorno, formando una "unidad" íntima "ciudad-entorno".

El traspaso de información, materia y energía entre la ciudad y el entorno es la base que mantiene y hace más compleja si cabe, la estructura organizada de la ciudad, pero en la misma medida, el entorno se modificará fruto de esta relación (Rueda, S. 1995).

La adopción de pautas, normas y reglas jurídicas, económicas, organizativas y técnicas, centradas en esta "unidad", la denominamos ecología urbana

El cambio de paradigma consiste en el reconocimiento de la naturaleza dotándola de valores propios, que deje de ser lo otro, lo exterior; para convertirse, también, en el centro mismo del pensamiento, donde la idea rectora sea el reconocimiento del conjunto complejo de relaciones que se dan en los ecosistemas, situando al hombre como uno de sus aspectos parciales.

El nuevo paradigma no quiere decir que deban olvidarse los conflictos, que en el orden social, económico y político han sido resueltos o estén aún por resolver; en todo caso, los derechos humanos habremos de resituarnos en el nuevo marco de referencia.

Desde el marco de la ecología urbana, los trazos básicos para la resolución de parte de los conflictos y disfunciones que hoy tenemos planteados, podrían ser los siguientes:

En primer lugar se considera la ciudad como un ecosistema y en consecuencia, el diagnóstico necesario para el planteamiento y la intervención posteriores habrían de acomodarse a los principios y reglas que dicta el funcionamiento del sistema urbano en la búsqueda intencionada de maximizar la entropía recuperada en forma de información, en otros términos, significa hacer más eficiente el sistema

urbano, y minimizar la entropía proyectada al entorno, es decir, reducir la huella ecológica de la ciudad.

La ciudad compacta y diversa, en casi todas sus partes, es el modelo sistémico que mejor interpreta el aprovechamiento de la entropía, en tanto que la traduce en organización de la ciudad aumentando su complejidad, del mismo modo que permite reducir drásticamente la entropía proyectada al entorno. Es el modelo que permite reducir mejor el consumo de materiales, energía, tiempo y suelo, a la vez que proporciona los mecanismos de regulación y control para conferir estabilidad al sistema (Rueda, S. 1995).

Cuando la unidad de estudio e intervención es el ecosistema urbano, la unidad puede ser el conjunto de la ciudad o también partes de la ciudad previamente delimitadas. En cualquier caso es necesario especificar los efectos de la intervención local en relación al sistema más amplio. Del mismo modo que una célula es importante para la vida de un organismo, las partes que configuran la ciudad deberían ser tratadas con un cuidado extremo, tanto en su contenido, por las relaciones que establecerá con el resto de variables, como formalmente, por la proyección simbólica que tendrá sobre el inconsciente individual y colectivo. La lentitud en los procesos de cambio es una garantía necesaria, aunque no suficiente, para conseguir sistemas urbanos complejos.

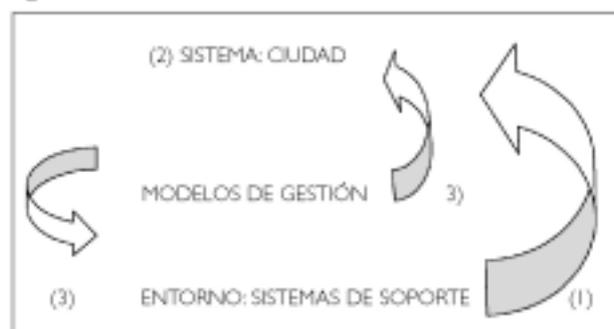
Pero la ciudad como ecosistema necesita explotar otros sistemas para mantener y aumentar, si cabe, su complejidad. Poner límite a la explotación de los sistemas, atendiendo a los principios de funcionamiento de estos y permitiendo su sostenibilidad en el tiempo, se revela como la estrategia óptima que configura la otra parte del modelo de ordenación del territorio. Si una parte es la ciudad compacta y compleja, la otra parte la constituyen unos sistemas naturales complejos y maduros y un conjunto de campos de cultivo, pastos y setos conformando un mosaico diverso que proporciona los equilibrios necesarios entre explotación y sucesión, para su conservación en el tiempo. El mosaico indicado es la retícula que se ha manifestado sostenible durante siglos en la Europa templada

2. La unidad sistema-entorno

Todos los sistemas individuales y ecosistemas en la naturaleza tienen tendencia a aumentar su

parte inferior; su ENTORNO. Los flujos de la parte derecha del esquema expresan el grado de explotación (el grosor de las flechas es proporcional a los flujos que se quiere representar) a que sometemos a los ecosistemas de soporte (entorno) y los de la izquierda el nivel de impacto. Los esquemas recogen el contenido de los sumandos que constituyen la unidad (igualdad) sistema-entorno.

Figura 1



- (1) Los sistemas urbanos explotan a los sistemas de soporte extrayendo materias primas y ejerciendo una primera presión sobre ellos. Como es obvio, la explotación ejercerá un mayor o menor impacto en la organización de los sistemas de soporte (complejidad del entorno) en función de su intensidad y de la fragilidad del propio entorno (sensibilidad).
- (2) Los materiales y la energía extraídas del entorno llegarán a la ciudad más o menos transformados y elaborados (materias primas y bienes de consumo) de modo que le permita a esta mantener y aumentar, si cabe, su organización (complejidad del sistema).
- (3) Los modelos de gestión (son los que pueden aumentar o disminuir nuestra capacidad de anticipación), organizan los flujos y el consumo de recursos. Los modelos determinan el grado de explotación del entorno y el impacto entrópico que

proyectan sobre este y sobre el propio sistema urbano.

3. Modelos e indicadores urbanos de ocupación del territorio: la ciudad compacta y la ciudad difusa

A continuación se resumen los aspectos básicos de dos modelos antagónicos representados por la ciudad compacta y compleja, y por la ciudad difusa, dispersa en el territorio. Sabemos que estos modelos no se encuentran en la realidad en estado puro y, por lo tanto, lo que se expone más adelante no deja de ser una simplificación que tiene su justificación en facilitar el hilo de la exposición y sobre todo en marcar dos polos extremos que nos ayuden a situar, luego, los modelos de cada ciudad con relación a éstos; saber si nos acercamos más o menos al modelo de ciudad compacta o al modelo de ciudad difusa. El panel de indicadores que se proponen pretende hacer un diagnóstico aproximado de la situación de la ciudad en estudio, con relación a los modelos teóricos que aquí se dibujan.

Los dos modelos se representan en sendos esquemas, donde se puede comprobar que en el modelo de ciudad difusa el consumo de suelo y el deterioro que causa en los sistemas de soporte, así como el consumo de energía y materiales extraídos de dichos sistemas para mantener la organización urbana, es mayor que el correspondiente al modelo de ciudad compacta. Lo mismo sucede con relación a los flujos contaminantes proyectados sobre los sistemas de soporte de ambos tipos de ciudad, debido a los modelos de movilidad, edificación y servicios asociados de cada modelo urbano. Se incluye también una primera representación de la complejidad en forma de mensaje con iconos (recuadros con figuras en los esquemas), en el caso de la ciudad difusa el mensaje es repetitivo y simple, y es diverso y complejo en la ciudad compacta.

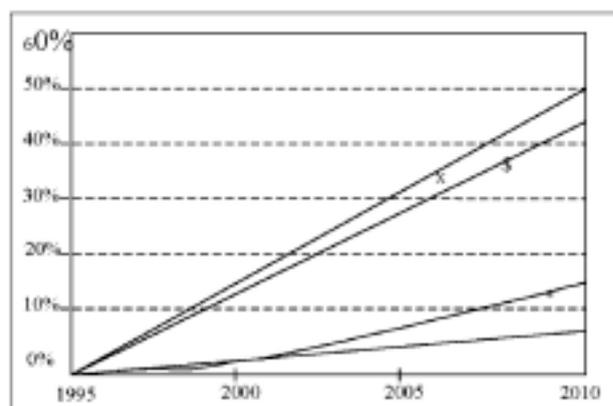
Cuadro 1: Comparación entre los modelos de ciudad compacta y ciudad difusa desde el marco de la unidad sistema-entorno.

		Modelo de ciudad difusa		Modelo de ciudad compacta	
Presión sobre los sistemas de soporte por explotación		nivel	causa	nivel	causa
consumo de materiales	para la producción y el mantenimiento del modelo urbano	>	la dispersión de la edificación y las infraestructuras. La superficie edificada por habitante es mayor. Tipología edificatoria con mayor mantenimiento	<	la proximidad entre usos y funciones supone un menor consumo de materiales. La superficie edificada/habitante es menor. Tipología edificatoria con menor mantenimiento
consumo de energía	en relación al modelo de movilidad	>	el modelo de movilidad descansa en el vehículo privado	<	la mayoría de viajes se pueden realizar a pie, bicicleta o en transporte público
	en relación a las tipologías edificatorias		se consume más energía en las tipologías edificatorias unifamiliares		las demandas energéticas en bloques de apartamentos es menor
	en relación a los servicios	>	dispersión de las redes	<	por proximidad de las redes
consumo de agua	en relación a las tipologías edificatorias	>	consumo en jardín, piscina, etc.	<	en edificación plurifamiliar es menor
presión sobre los sistemas de soporte por impacto		nivel	causa	nivel	causa
	consumo de suelo y pérdida de suelo llano y fértil	>	explosión urbana del modelo sin crecimiento demográfico	<	consumo restringido, supeditado al crecimiento de la población
	pérdida de biodiversidad	>	insularización de los sistemas agrícolas y naturales por la expansión de las redes de movilidad	<	conservación de los sistemas agrícolas y naturales. Conservación del mosaico agrícola, forestal, pastos y setos, típico de la Europa templada
	perdida de la capacidad de infiltración del agua. Aumento de la velocidad del agua de lluvia caída hasta llegar al mar	>	impermeabilización de las áreas de infiltración y otras y canalización de cauces	<	conservación de las áreas de infiltración y los márgenes del cauce.
	emisión de gases de efecto invernadero	>	por un mayor consumo energético	<	el consumo energético es menor
	emisión de contaminación atmosférica	>	por el modelo de movilidad y el modelo energético	<	es menor por un menor consumo de energía y una mayor accesibilidad

Cuadro 1: Continuación.

mantenimiento y aumento de la organización del sistema urbano.		nivel	causa	nivel	causa
complejidad		<	las partes del sistema urbano se simplifican. Se separan los usos y las funciones en el espacio. En cada espacio solo contactan los portadores de información de características similares: los obreros con los obreros, en los polígonos industriales, los estudiantes con los estudiantes en el campus universitario...	>	se consigue mayor diversidad de portadores de información en todas las partes del sistema urbano
compacidad y proximidad entre los portadores de información		<	la dispersión de usos y funciones en el territorio proporcionan tejidos urbanos laxos.	>	La concentración edificatoria da lugar a tejidos densos y de usos y funciones próximos entre sí
Cohesión social		<	segrega a la población en el espacio según etnia, religión...	>	la mezcla de personas y familias con características económicas, etnias... supone una mayor estabilidad social porque aumenta el número de los circuitos reguladores recurrentes
calidad urbana	contaminación atmosférica	<	la separación de usos permite obtener niveles de inmisión menores.	>	el uso más intenso del tejido urbano proporciona niveles de inmisión mayores.
	ruido	<	es menor en ciertos tejidos urbanos y sensiblemente igual o mayor en otros.	>	la concentración de vehículos provoca un aumento de las emisiones ruidosas. La reducción del nº de vehículos circulando puede suponer una disminución del ruido urbano.
	espacio público	<	se reduce y se sustituye por espacios privados en grandes contenedores urbanos: deportivos, de compra, de transporte, etc.	>	la calle, y la plaza constituyen los espacios de contacto y de convivencia por excelencia, que pueden combinarse con el uso de espacios en grandes contenedores.

Figura 2: Prospectiva de algunos aspectos clave en los sistemas urbanos europeos.



x consume; § GDP; * posesión de vehículos; urbanización

La urbanización se expresa como la fracción de individuos residentes en áreas urbanas (74,5 % en 1995); el consumo (en b ECU) ascendió a 3,3 en 1995; la posesión de vehículos se calculó como el número de vehículos/1000 habitantes (395 en 1995).

Fuente:EEA Fact Sheets on Societal Trends.

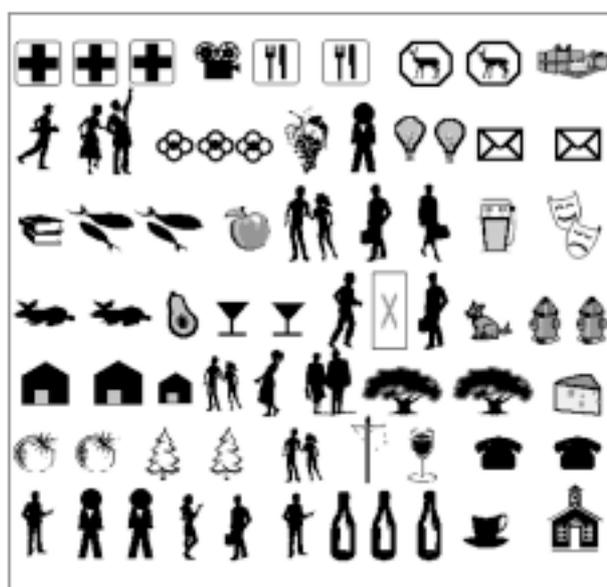
La diversidad H la podríamos representar con un conjunto de iconos. Cada símbolo sería un portador de información. El conjunto de iconos da lugar a un mensaje que nos permite calcular su información.



Portadores de información en una urbanización de la ciudad difusa

Cuadro 2

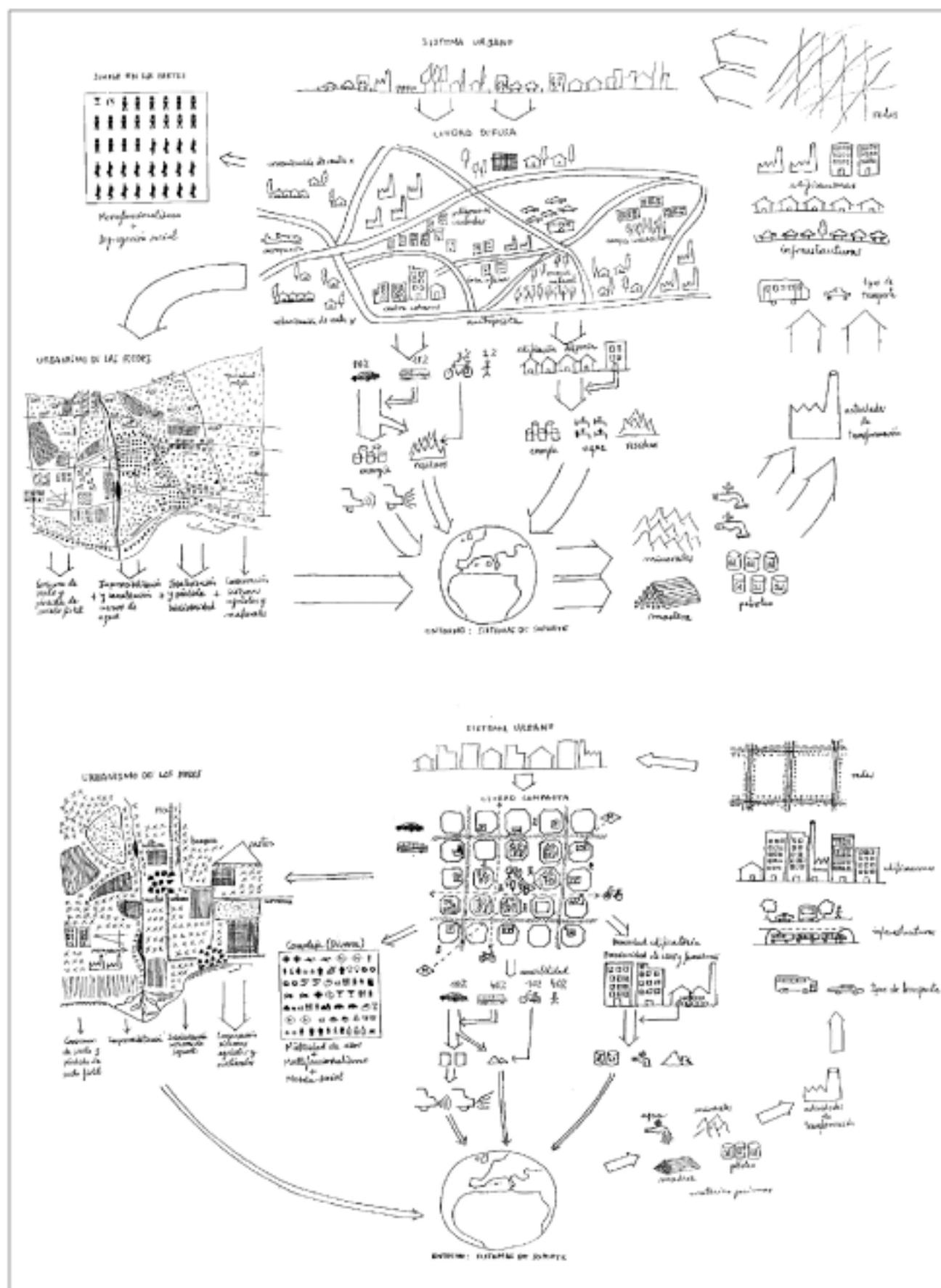
El rápido aumento del transporte privado y el consumo intensivo de recursos son las principales amenazas para el medio ambiente urbano y, en consecuencia, para el bienestar humano. En muchas ciudades, constituyen hoy el 80 por ciento del transporte mecanizado. Las previsiones relativas al crecimiento del transporte en Europa occidental indican que, en un escenario de "situación sin cambios", la demanda del transporte de pasajeros y mercancías por carretera podría llegar a duplicarse entre 1990 y 2010, con un aumento de la cantidad de automóviles de entre el 25 y el 30 por ciento, y un incremento del 25 por ciento en el número de kilómetros por vehículo. Se espera que, durante la próxima década, se acelere el crecimiento actual de la movilidad urbana y de la propiedad de automóviles en las ciudades de Europa central y oriental, con los correspondientes aumentos del consumo de energía y de las emisiones relacionadas con el transporte. EEA.



Portadores de información en un tejido urbano de la ciudad compacta Figura 4

En el caso de la ciudad difusa se intenta revelar la información contenida en una urbanización que tiene un conjunto de portadores de información muy pequeño, por ejemplo una tienda de comestibles, un bar y un conjunto de individuos con características muy similares (en principio no diferenciables). Si a cada símbolo dibujado le asignáramos una letra del abecedario, la lectura del mensaje sonaría algo así a, b, ccccc, ddddd,.... la información contenida en el mensaje es muy reducida, es muy "simple". No ocurre lo mismo en el mensaje correspondiente a un área similar en la ciudad compacta; su lectura da idea de la complejidad del mismo, que de hecho representa la complejidad que atesora el propio espacio urbano seleccionado. El mensaje precisa los distintos portadores de información y el número de cada uno de ellos.

Figura 3. Modelos de ocupación del territorio: modelo de ciudad difusa y ciudad compacta y compleja.



Cuadro 3: Índices e Indicadores básicos para el seguimiento de los modelos de ciudad

Enunciado	Formulación	Unidad de medida	Escala del indicador	Incidencia	Descripción
La complejidad del sistema urbano (H)	$H = -\sum_{i=1}^n p_i \log_2 p_i$	Bit	local	En el sistema urbano	H es la diversidad y su unidad es el bit de información. P _i es la probabilidad de ocurrencia. Indica el número de miembros que cumplen una peculiaridad en el conjunto de miembros de la comunidad. La diversidad (H) es una medida indirecta de la organización del sistema urbano calculada a través de la teoría de la información. Se trata de saber el número de portadores de información, con capacidad de contacto, en cantidad y diversidad en un mismo espacio. Los portadores de información del sistema urbano son las personas clasificadas por categorías y las actividades, entidades e instituciones.
Compacidad urbana (C)	Fórmula ¹	Adimensional. Su representación gráfica puede referirse a una área de referencia	local	En el sistema urbano	Es una medida de la "eficiencia" edificatoria en relación al consumo del suelo.
Compacidad corregida (C _c)	Fórmula ²	Adimensional	local	En el sistema urbano	Se relaciona la densidad edificatoria con la superficie de convivencia de carácter público: espacios verdes, plazas, aceras de ancho mínimo.
Consumo de energía (E)	E E/N E/Superficie E/P _i (³)	Kwh/a Kwh/hab/a Kwh/m ² /a Kwh/ P _i /a	global (local)	En el sistema urbano. Sobre los sistemas de soporte	La energía permite el funcionamiento y el mantenimiento de la organización del sistema urbano. Son interesantes las relaciones de energía con población, portadores de información y superficie urbana.
Eficiencia del sistema urbano (E _r)	EF = E/H	Kwh/bits	ocal	En el sistema urbano.	Es una medida de la "eficiencia" del sistema urbano. Indica la cantidad de recursos (en este caso la energía) para mantener una información organizada determinada en el sistema urbano.
Influencia potencial del sistema (I _p)	I _p = H.E I _{pi} = P _i .E	bits·Kwh	local	En el sistema urbano.	Indica el poder de explotación de un espacio, entendiendo que este es una función de la información organizada y de su consumo de energía. Entre dos espacios (A y B) que interactúan donde I _{piA} > I _{piB} parece que el flujo neto de materiales y/o energía y/o información irá en la dirección de mantener o aumentar la complejidad de (A) y de simplificar o reducir la complejidad de (B).
Huella ecológica del sistema urbano (EF _p)	EF _p = N·(ef)	ha	global	En los sistemas de soporte	Indica la superficie de suelo productivo necesario para mantener una población determinada, independientemente de donde sea que se encuentre este suelo.

¹ C = (s² techo / s² suelo por parcela) (s² suelo por parcela) / s² urbanizada (s_u)² C_c = (s² techo / s² suelo por parcela) (s² suelo por parcela) / s² espacios verdes y espacios públicos de convivencia³ P_i = portadores de información.

Cuadro 4: Indicadores complementarios para el seguimiento de los modelos de ciudad

Enunciado	Formulación	Unidad de medida	Escala del indicador	Incidencia	Descripción
Superficie urbana (S_1)		ha	local	sistema urbano	La superficie urbana es aquella que contiene los usos de vivienda, industria, comercio, almacenes, oficinas, parques, equipamientos y los usos compatibles con ellos, los cuales, mediante las relaciones a través de las redes, caracterizan el hecho urbano. Quedan excluidos los usos tradicionales de estos tipos, consolidados y ligados a la explotación de los recursos naturales.
Superficie urbana + superficie periurbana (S_2)		ha	regional	sistema urbano	La superficie de usos periurbanos es aquella que acoge usos del suelo incompatibles por sus efectos o tamaño con los usos definidores del suelo urbano. Incluye: aeropuertos, circuitos de cámaras, depuradoras, cárceles, talleres ferroviarios, etc.
Superficie urbana + superficie periurbana + superficie usos indirectos (S_3)		ha	regional	sistema urbano y sistemas de soporte	La superficie de usos indirectos incluye aquel conjunto de áreas territoriales que son explotadas para dar servicio a los sistemas urbanos y que no son agrícolas ni forestales: canteras, embalses, áreas intersticiales en los nudos viarios, suelo yermo o, mejor, abandonado, a la espera de ser urbanizado, etc.
Superficie urbanizable (S_4)		ha	local	sistema urbano y sistemas de soporte	La superficie urbanizable es aquella reservada para usos urbanos
Dado edificado D_e y Dado urbanizado	$D_e = \sum_{i=1}^n s_{ei} \cdot h_i / s$	m	local	sistema urbano	La representación del dado edificado nos da la altura media, es decir, la relación entre el volumen edificado y el suelo que ocupa. El dado urbanizado se calcula del mismo modo sustituyendo la suma de superficies edificadas por la superficie urbanizada S_u .
Saturación urbana municipal S_{μ}	$S_{\mu} = \frac{S_{urbana} + S_{urbanizable}}{S_{total}} \cdot 100\%$	%	local	sistema urbano	Muestra la proporción de suelo urbano actual previsto en el planteamiento vigente sobre el total de suelo municipal. Es conveniente aplicar este índice en relación al suelo municipal con pendiente menor al 10% (suelo llano)
Consumo potencial de suelo urbano (S_u)	$S_u = \frac{S_{urbana}}{S_{urbana} + S_{urbanizable}} \cdot 100\%$	%	local	sistema urbano	Muestra la cantidad de suelo que ha llegado a suelo urbano sobre el total previsto en el planeamiento vigente.

FINANCIACIÓN COMUNITARIA PARA CORPORACIONES LOCALES: FONDO DE COHESIÓN

D. JOSÉ ANTONIO ZAMORA RODRÍGUEZ

*SUBDIRECTOR GENERAL DE FONDOS
DE COMPENSACIÓN Y COHESIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS
Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL*

Ministerio de Hacienda



Estoy aquí por una doble razón. En primer lugar, porque soy nuevo en la gestión del Fondo de Cohesión y tengo ahora la oportunidad de ponerme en contacto con casi todas las personas que en España tienen competencias en materia medioambiental. Un área que es clave para que el Fondo pueda gestionarse bien. Y, en segundo lugar, también me da la oportunidad de conocer a todas aquellas personas de las que ya me han hablado y con las que sé que se han mantenido en el pasado una relación muy buena desde la Unidad del Fondo de Cohesión.

Básicamente, voy a dividir mi exposición en dos partes, en la primera voy a describir a grandes rasgos cual es la situación actual del Fondo de Cohesión, con una breve mención a los antecedentes para situarnos en un marco. En segundo lugar, voy a plantear dos problemas que podemos tener en el futuro. Uno en el futuro lejano y otro en el inmediato. Éste lo estamos sufriendo ya.

Como probablemente muchos de ustedes sabrán, el Fondo de Cohesión es un instrumento creado por la Comunidad Europea para facilitar la

convergencia real de los países relativamente más pobres económicamente. Ahora estamos en la segunda fase del Fondo, para el período 2000-2006. La dotación total es de 18.000 millones de euros y para España se destinan 11.000 millones de euros, aproximadamente 1'8 billones de pesetas. Esta cifra nos obliga a "consumir" anualmente ayudas por importe de 1.622 millones de euros, aproximadamente unos 170.000 millones de pesetas. Nuestra tarea principal es intentar llegar al 100% de la cuota de ayudas porque si no, es dinero que España pierde.

Debo decir, en este sentido, que en el año 2000 prácticamente tenemos cubierta ya la cuota y creo que no habrá ningún problema para que a finales de año podamos decir que no hay ni una sola peseta perdida. De todas maneras, nos tienen que ayudar porque todavía hay que dar un pequeño empujón. En definitiva, en el Ministerio de Hacienda no decidimos en la práctica sobre el Fondo de Cohesión. Deciden ustedes y nosotros nos limitamos a organizar, y tramitar a la Comisión Europea, las solicitudes de ayuda consideradas elegibles. Pero, en definitiva, ustedes son los que nos ayudan a gastar el dinero. Y, realmente, cubrir la

cuota no es fácil porque se necesita tener un número suficiente de proyectos y con unas características determinadas. El número lo tenemos pero las características empiezan a fallar en bastantes casos. El principal fallo no es la calidad de fondo de los proyectos que generan los técnicos, sino que algunos de los requisitos exigibles de tipo medioambiental no se cumplen con el rigor que la Comisión Europea nos está exigiendo.

Este año vamos a cubrir la cuota del Fondo de Cohesión para España. Es un requisito del Reglamento del Fondo que la cobertura se dedique a proyectos de infraestructura de transportes y medio ambiente y que debe ser equilibrado en el reparto: 50% a transportes y 50% a medio ambiente, a lo largo del período global 2000-2006. En la actualidad, tenemos una cartera ligeramente sesgada hacia proyectos de transportes. Generalmente, el tren de alta velocidad Madrid-Barcelona lo consume casi todo y podía consumir mucho más si no estuviéramos al límite de 50%. Esto nos va a obligar en los años futuros a hacer un esfuerzo para presentar más proyectos de tipo medioambiental. En los cálculos que hemos hecho para la cuota de medio ambiente, hemos contado con algunos proyectos importantes que estaban bloqueados. Me refiero al acondicionamiento ambiental del río Torio a su paso por León, con una inversión próxima a los 3.000 millones de pesetas, y otro muy importante que es la presa de Melonares para abastecimiento de agua a Sevilla, por importe de 25.000 millones de pesetas. Gran parte de las objeciones que se habían presentado han sido subsanadas por el Ministerio de Medio Ambiente.

Este año, aparte de los proyectos que asignamos a la Administración del Estado, hemos realizado tres convocatorias. En primer lugar, a las Comunidades Autónomas se les asignaron 90.000 millones para el bienio 2000-2001, como anticipo de la cantidad que globalmente les corresponderá y que debe negociarse próximamente cuando se negocie el sistema de financiación. Esta convocatoria se circunscribió a proyectos de tipo medioambiental, dando prioridad a los residuos, saneamiento y depuración y abastecimiento. Es así por una razón muy sencilla. Hay que hacer inversiones muy importantes para cumplir las Directivas comunitarias de agua y residuos y es

lógico que el Fondo de Cohesión se utilice para financiar las inversiones ligadas a dichas Directivas. Aunque la cuota asignada era de 90.000 millones, hemos tenido una demanda por importe de 575.000 millones, seis veces más, que ha obligado a un proceso de reasignación de recursos entre Comunidades objetivo, teniendo en cuenta la planificación histórica de cada una de ellas, donde la población ha jugado un peso muy importante.

Una cuestión que se plantea es si este año o en el 2001 haremos alguna otra convocatoria en Comunidades Autónomas. Estamos barajando diferentes escenarios y uno está contemplado en esta posibilidad, pero no se ha tomado la decisión definitiva. De todas maneras, no cabe olvidar que los 90.000 millones eran para 2000-2001, que teóricamente cubren el año que viene.

La segunda convocatoria se realizó en función del Pacto de Financiación Local suscrito por el Ministerio de Economía y Hacienda y la Federación Española de Municipios y Provincias. Se llegó a un acuerdo por el que se fijaba la participación de las entidades locales en los Fondos europeos para el período 2000-2006. El acuerdo estableció los criterios de participación de estas entidades en el Fondo de Cohesión y se acordó que podían presentar proyectos todos los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, según el padrón de 1998, y las capitales de provincia de todas las regiones españolas. Esto último hacía que pudieran participar aquellas capitales de provincia que no llegaran a 50.000 habitantes, Soria, Teruel, Ávila y Cuenca. También se acordó que podían presentarse mancomunidades, consorcios y agrupaciones de Ayuntamientos, representados por Diputaciones, Consejos y Cabildos insulares, siempre que la suma de los habitantes que englobe la agrupación supere los 50.000 habitantes. Se estableció un modelo indicativo de 8.400 pesetas por habitante, de una doble manera. En el caso de los municipios, el módulo fijaba la cuota total a la que tenían derecho. En el caso de las agrupaciones, de las entidades supramunicipales, se marcaba el límite máximo al que tendrían derecho. Este es el sentido de la expresión "en principio, 8.400 pesetas" cuando se refiere a las entidades supramunicipales. Esto se estableció así por una razón muy sencilla. No sabíamos el volumen de posible demanda que existía y no podíamos adquirir el compromiso de determinar una cuota

por habitante fija porque podría englobar cualquier tipo de previsiones. La decisión fue acertada, como les demostraré a continuación.

La dotación total del Fondo para cada año, en el conjunto de municipios y entidades supramunicipales, era de 30.000 millones, lo que llevaba el conjunto de dotación del Fondo de Cohesión ayuda para todo el conjunto de municipios y entidades supramunicipales a 210.000 millones. En estas ayudas el Pacto acordó reservar 37.800 millones para entidades supramunicipales, con lo cual quedarían 173.000 millones para los municipios y 17.800 para los entes supramunicipales.

Respecto a la convocatoria a municipios, se recibieron 256 proyectos, se seleccionaron 201 y se retiraron 55. Estos últimos fueron retirados por los propios municipios por varias razones. Algunos eran proyectos incompletos y se habló con el responsable del municipio lo retiró sin ningún problema. Nosotros intentamos no interferir en la medida de lo posible y minimizar nuestro nivel de interferencia en decisiones de este tipo.

Del total de proyectos seleccionados, 201 ya han sido enviados a la Comisión. Están a punto de enviarse 341, y en el año 2001 se enviarán 31. La demanda de ayuda supone aproximadamente un 80% y sería del orden de unos 125.000 millones. Lo que da idea de que casi en la convocatoria de un año hemos cubierto los 173.000 millones de la cuota de Ayuntamientos para todo el período, hasta el año 2006. Entonces, sabemos que habrá una nueva convocatoria destinada a Ayuntamientos, pero estamos a la espera de alguna decisión de última hora. En principio, esa posible nueva convocatoria estará destinada a aquellos Ayuntamientos que no han consumido su cuota de participación en el Fondo. Podrán entonces presentar un nuevo proyecto. Esto se hará, probablemente, en el mes de diciembre.

El otro tipo de entidades que participan son los entes supramunicipales. En este caso, la demanda ha sido todavía mayor: Como gestor del Fondo diré que gestionar no está siendo fácil pues los proyectos enfrentados son de una heterogeneidad extraordinaria. Hay proyectos desde 50 millones de pesetas hasta 10.000 millones de pesetas. Las diez mayores propuestas se llevarían, si se adjudicaran tal

cual han sido presentadas, el 75% del importe global del Fondo. Desde el punto de vista geográfico hay un dominio cuantitativo del número de proyectos presentados por el sur de España. Claramente dominan los proyectos de Andalucía sobre los de las demás Comunidades Autónomas.

Las cifras de la convocatoria supramunicipales dicen que el 19 de septiembre de 2000 se habían recibido 152 proyectos, y que el 20 de septiembre se recibieron veinte más. La demanda en el importe de las inversiones ligadas a estos 152 proyectos era de 132.000 millones de pesetas, con lo cual, prácticamente, multiplicamos por tres la cantidad máxima prevista para ese tipo de entes. Esto nos obliga a establecer criterios de asignación de reparto del exceso de demanda, cómo eliminar el exceso de demanda o cómo repartirlo de manera razonable. Ahí estoy abierto a cualquier sugerencia pero estamos pensando en utilizar los siguientes criterios. En primer lugar, va a ser un criterio sectorial dando prioridad máxima a los residuos. En segundo lugar, a saneamiento y depuración de aguas residuales. Y, en tercer lugar, a abastecimiento de agua potable. Estos van a ser los criterios sectoriales y primeros a utilizar en la selección de proyectos.

En segundo lugar, vamos a dar preferencia a las soluciones integrales en su doble faceta. Es decir, que el proyecto sea completo y que se integre en la actuación conjunta con objetivos globales de tipo más general. En tercer lugar, que sea conforme con los planes sectoriales regionales. En cuarto lugar, y eso figuraba en la convocatoria aunque no ha sido respetado en muchos de los proyectos presentados, que supere un millón de euros. Y, por supuesto, el tope máximo por el que se va a financiar no puede superar las 8.400 pesetas por habitante. En quinto lugar, la madurez del proyecto.

Estos son los criterios que vamos a aplicar. Hemos mantenido un primer diálogo con la Federación Española de Municipios y Provincias sobre ello y estamos abiertos a cualquier comentario o sugerencia. Esta es la actual situación del Fondo de Cohesión. En principio, no está prevista la celebración de ninguna otra convocatoria para entes supramunicipales.

Ahora, les quiero plantear dos problemas que podemos tener en el futuro con total seguridad.

Uno es el de la aplicación del principio "quien contamina paga". En la reunión con la FEMP se planteó el tema y pedimos a la Federación que difundiera entre sus miembros la importancia de que fueran reflexionando sobre este aspecto. Saben que el Reglamento del Fondo de Cohesión establece que la cuantía de la ayuda se condicionará a la aplicación del principio de quien contamina paga. Cuando esto se planteó por vez primera en Bruselas, nosotros no nos opusimos a la idea general porque es una idea razonable y este tipo de ideas razonables pronto acaban por cuajar. Entonces, es mejor negociar su aplicación que oponerse a algo que se podría posponer un año o tres años, pero que al final acabaría imponiéndose. En segundo lugar, porque tenía una fuerza y una base jurídica muy fuerte como para oponerse a ella. Ahora está en el Tratado, Artículo 130, y, en consecuencia, no teníamos muchas posibilidades de ganar esa batalla. Primó el convencimiento de que era algo razonable y que lo que debíamos hacer era negociar su aplicación para facilitar el ajuste de los municipios a gestionar proyectos de acuerdo con el principio. En esta negociación la Comisión aceptó gran parte de nuestras propuestas y se establecieron unas criterios generales de manera que establece el sistema de incorporar ayudas diferentes en función de que el proyecto contemple un sistema de precios para absorber los costes de la contaminación.

Otro asunto relacionado con la aplicación del principio era que el proyecto debía ser compatible con el principio de cohesión económica y social. En tercer lugar, que su aplicación sería gradual. En cuarto lugar, que se debía tener en cuenta en la aplicación cada caso concreto y la carga social. Y, en quinto lugar, de que debería tenerse en cuenta los principios recogidos en el Tratado de utilización prudente y racional de los recursos, en particular del agua y la energía.

Dados estos criterios flexibles, la idea general es que debe establecerse, en la provisión de servicios de infraestructuras de medio ambiente o de transporte, un sistema de tasas o de tarifas que, por un lado, cubra los costes particulares de contaminación que origina y los costes generales debidos al uso o al consumo de productos contaminantes. Y que, por otro lado, que sufrague los costes de mantenimiento, funcionamiento y sustitución de las infraestructuras afectadas.

En los sectores de infraestructuras en los que esté aún por desarrollar un marco legislativo sobre tasas de contaminación, como son los de agua, transporte y energía, la Comisión propone que la modulación se use como un incentivo para que, de manera progresiva, se vayan introduciendo las tasas. En el sector en el que ya existe un marco legislativo como, por ejemplo, el de la gestión de residuos, el porcentaje de ayuda podrá variar dependiendo de una serie de criterios. Los criterios propuestos en un documento elaborado por la Comisión, difundido entre los Estados miembros, son básicamente tres. En primer lugar, cuando las tasas cubren perfectamente los costes de mantenimiento y gestión en la vida útil de infraestructuras, el porcentaje de financiación del proyecto podrá ser el máximo. Si no cubre completamente estos costes el porcentaje de ayuda podrá alcanzar un máximo del 50% si existen tasas. Pero si no existieran tasas el proyecto de infraestructura no podrá tener ayudas públicas. Hay un principio de flexibilidad y es que aunque no existieran tasas, se podrían aceptar estas ayudas públicas si hubiera un Plan o un compromiso, con un calendario, destinado a establecer este sistema de tasas. Plan cuyo cumplimiento debería verificarse en el momento en que haya una inspección sobre la ejecución del proyecto.

En relación con este principio, la Comisión ha pedido al Gobierno español un documento en el que se ofreciera una primera impresión de la situación de España. Hemos distribuido este documento entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, recibiendo sus comentarios. Recientemente, se ha facilitado el documento a la FEMP para que lo distribuya entre sus miembros. La principal conclusión del documento es que, con carácter general, las normas actualmente vigentes en España cumplen en alguna medida con la aplicación del principio de quien contamina paga. Más concretamente, se puede distinguir varias áreas y éstas son las conclusiones del documento que se han de transmitir a la Comisión.

En primer lugar, en los sistemas de recogida de basuras está prácticamente generalizada la existencia de tasas que, en la mayoría de los casos, digamos, cubren los costes inherentes a la prestación del servicio. También el caso de tratamiento aplicado a las basuras hay un

desarrollo incipiente de un sistema de tarifas que suele ser directamente proporcional al peso de las basuras generadas y que cubre los costes de explotación, mantenimiento y reposición. Estamos pues en la línea correcta y lo mismo se puede decir con el sistema integral de gestión de embalajes. Ahí también estamos iniciando un camino en la dirección correcta. Creo que los Ayuntamientos son los elementos clave y les animo a que vayan reflexionando sobre ese tema. Supongo que recibirán, en algún momento, el documento que elaboramos a través de la FEMP y que vayan pensando que en cualquier momento nos van a empezar a exigir, con una cierta seriedad, que se vaya aplicando el principio. Es mejor estar preparados.

Quiero hacer referencia al otro problema. Cada vez tenemos más retrasos en la tramitación de

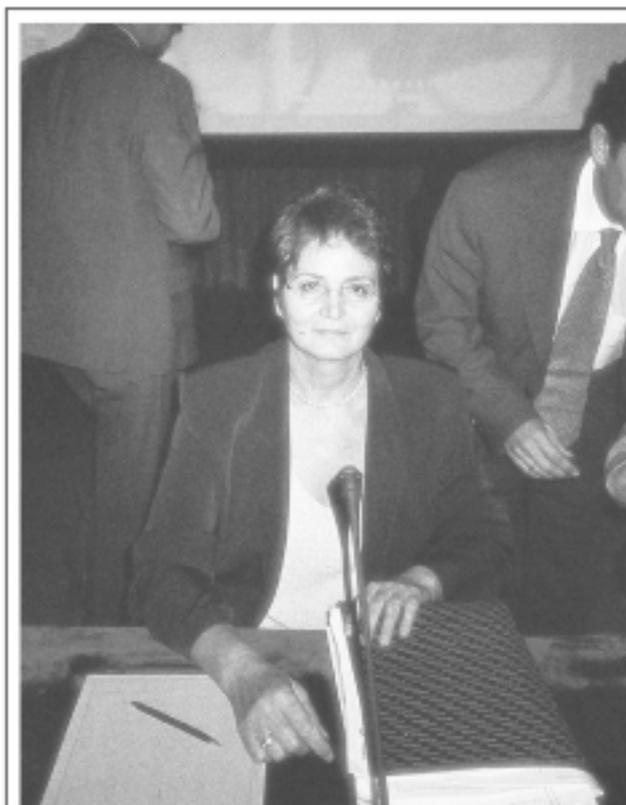
proyectos frente a la Comisión Europea porque faltan certificados ambientales. Este es un problema que tenemos que resolver porque podemos perder dinero y podemos crear retrasos en los cobros por la falta de esos certificados ambientales que, en el caso de las Corporaciones Locales, deben emitir las Comunidades Autónomas. Diré que la mayoría de los proyectos presentados por los municipios llegan sin los certificados correspondientes. En este sentido, yo quiero pedir a todas las autoridades implicadas un esfuerzo porque el problema está empezando a ser serio en la medida en que hay muchos proyectos bloqueados. Al final acaban exigiendo el documento y lo tenemos que tener. Entonces, de nuevo pido esta colaboración. Va a haber alguna iniciativa política a más alto nivel recabando esta colaboración y yo les animo a que nos presten la mayor ayuda posible.

FINANCIACIÓN COMUNITARIA PARA CORPORACIONES LOCALES: PROGRAMA OPERATIVO LOCAL (POL)

D^a GERMANA BORNAY RUIZ

*SUBDIRECCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL FEDER
DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS
Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL*

Ministerio de Hacienda



Una de las tareas que tengo asignadas en la Subdirección General del FEDER es la coordinación de las actuaciones de las Corporaciones Locales en el marco de los Fondos Estructurales, en concreto del FEDER, Objetivo 1.

Antes de hablar del periodo actual, quiero hacer un pequeño recordatorio de lo que fue el periodo anterior de la programación del FEDER, Objetivo 1. En el periodo 1994-1999 se presentaron ante la Comisión Europea programas regionales, y programas horizontales, entre ellos dos específicos para las Corporaciones Locales. Uno de esos programas estaba dedicado a los municipios de menos de 50.000 habitantes (POL), recayendo la coordinación y responsabilidad del mismo en el Ministerio de Administraciones Públicas. El otro programa (POMAL) para los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, cuya gestión y coordinación correspondió a la entonces Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda, tratándose de un programa de los denominados de "ventanilla".

Sus grandes líneas de actuación fueron: saneamiento y depuración, gestión de residuos,

recuperación de espacios naturales y mejora del medio ambiente urbano. El número de proyectos que se presentaron en la línea de saneamiento y depuración fueron 450, frente a los 627 totales. Las líneas de recuperación de espacios naturales y medio ambiente urbano quedaron bastante más bajas, se presentaron solamente 37 y 60 proyectos, respectivamente.

En el actual periodo de programación (2000-2006) y en base al acuerdo con la FEMP, los proyectos de saneamiento y depuración no se van a contemplar dentro del programa local previsto. Estos dos tipos de actuaciones, se presentarán al Fondo de Cohesión, por lo tanto, el actual Programa LOCAL (FEDER) no va a financiar este tipo de proyectos tal y como estaba concebido en el periodo anterior.

En el presente periodo de programación todos los programas presentados tienen carácter regional excepto tres programas sectoriales: uno ha sido el de I+D+I, otro el de la Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo y otro el Programa Operativo Local (POL).

¿Qué característica tiene el Programa Operativo Local en este período? Este Programa tiene dos ámbitos de actuación, por un lado el de los municipios de menos de 50.000 habitantes que, como en períodos anteriores, sigue siendo responsabilidad del Ministerio de Administraciones Públicas, y, por otro, el de municipios de más de 50.000 habitantes. Este último ámbito es el que se va a coordinar y a llevar de una manera directa desde la propia Subdirección General de Administración del FEDER perteneciente a la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda.

Las actuaciones a abordar son aquellos proyectos medioambientales que son específicamente competencia de los Ayuntamientos, así como de desarrollo de la calidad de las ciudades, lo que entendemos por desarrollo urbano.

Antes de pasar a comentarles las medidas específicas que se han incluido en el Programa, y antes de seguir avanzando, les diré que el mismo se encuentra presentado en la Comisión Europea, pero en las reuniones de negociación para la aprobación del Marco Comunitario Apoyo, la Comisión nos ha exigido modificar algunas apartados del mismo, estando en este momento procediendo a su modificación para su remisión de nuevo a la Comisión.

La distribución financiera del programa es la siguiente: para los Municipios de más de 50.000 habitantes es el 22 %, en tanto que el 78% corresponde a los municipios de menos de 50.000 habitantes. Las cantidades son relativamente bajas para el ámbito de los proyectos competencia de los grandes Ayuntamientos, cuya cantidad asciende a 237 millones de euros, frente a los 875 Meuros de los Municipios de menos de 50.000 habitantes, pero este desequilibrio es ficticio ya que el Fondo de Cohesión se ha aumentado en la misma cantidad que se ha rebajado en este programa, con el fin de poder financiar los proyectos de residuos, y saneamiento y depuración de los grandes Ayuntamientos.

Para el reparto de estos 237 Meuros se ha establecido un módulo indicativo de 3.341 euros por habitante y año según el padrón municipal de 1998. Asimismo se abrió una convocatoria a finales de junio con el fin de ir avanzando en la gestión del programa, aunque el mismo no está aún aprobado, dada la

complejidad del mismo. En esta convocatoria se abría la posibilidad de que los Municipios presentaran proyectos que cubrieran la totalidad de la cantidad prevista para todo el período de programación o solamente las anualidades 2000-2001.

Está previsto abrir una nueva convocatoria para aquellos municipios que no hayan consumido la cantidad total que tienen asignada.

En esta primera convocatoria aunque no tenemos todavía la cifra definitiva de los proyectos presentados, puedo decir que alrededor del 80% de los Municipios han presentado proyectos para cubrir bien la totalidad o parte de las cantidades que tienen asignadas.

Las líneas de actuación previstas, teniendo en cuenta que los proyectos residuos, y de saneamiento y depuración van a ser cofinanciados por el Fondo de Cohesión, se incluyen en dos ejes fundamentalmente, el eje 3, "medio ambiente y entorno natural", donde las medidas que contemplamos son la "regeneración y protección de espacios naturales y rurales", la medida de "vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental", y la medida de "recuperación de espacios degradados". Todas son líneas de actuaciones que se desarrollarían en el entorno de las ciudades. En el eje 5 de "desarrollo local y urbano", se han incluido las medidas de rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas, la mejora de los sistemas de transportes urbanos y el equipamiento de apoyo a la integración social en el medio urbano. La medida que más se ha potenciado es la de rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas, con un 30%, seguida de la de regulación de los sistemas de transporte urbano y el equipamiento de apoyo a la integración social.

Éstas son las prioridades marcadas en el programa presentado a la Comisión Europea, pero después de analizados los proyectos que han sido presentados en la Subdirección General de Administración del FEDER, les comento que estas prioridades han sido retocadas en función del tipo de proyectos que las Administraciones Locales han presentado basándose en sus necesidades reales. Así, el eje de medio ambiente, que tenía previsto una inversión del 20% en la medida 3.6 de regeneración de espacios naturales y rurales, los proyectos presentados representan alrededor del 10%. En vigilancia, control y reducción de la contaminación

atmosférica estamos en el 3%, frente al 5 % previsto; en la medida de recuperación de espacios degradados en un 3%, frente al 10% estimado inicialmente. Sin embargo, la medida 5.1, donde estaba previsto un 30%, en este momento el volumen de proyectos presentados alcanza alrededor del 65%.

Bien es verdad que todavía no se han presentado el 100% de los proyectos, pero esto nos da una idea más que suficiente de la realidad y de las necesidades que los Ayuntamientos tienen planteadas.

En este momento se está trabajando en los criterios de selección de proyectos, criterios que han de ser aprobados en el Comité de Seguimiento del Programa Operativo.

En nuestras comunicaciones con los Ayuntamientos se ha intentado insistir en la necesidad de que los proyectos que se presenten se encuentren recogidos en Planes estratégicos, es decir, que se trate de actuaciones integradas y no actuaciones aisladas. De hecho, la Comisión tiene previsto antes de hacer la evaluación intermedia del Marco Comunitario de Apoyo, realizar una evaluación específica para ver como los Ayuntamientos han ido avanzando en la visión integrada de los proyectos.

Asimismo, quiero comentarles que uno de los cambios fundamentales de este período de programación es la de la financiación. Frente al período anterior en el que se funcionaba con el sistema de anticipos, en este período de programación la financiación se efectuará mediante el sistema de reembolso, es decir, las Corporaciones Locales han de adelantar los fondos y efectuar los pagos de las certificaciones de obra correspondientes. Las cantidades pagadas serán certificadas por el Ayuntamiento a la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, quien a la mayor brevedad posible les efectuará la transferencia de la ayuda FEDER correspondiente a estos gastos certificados.

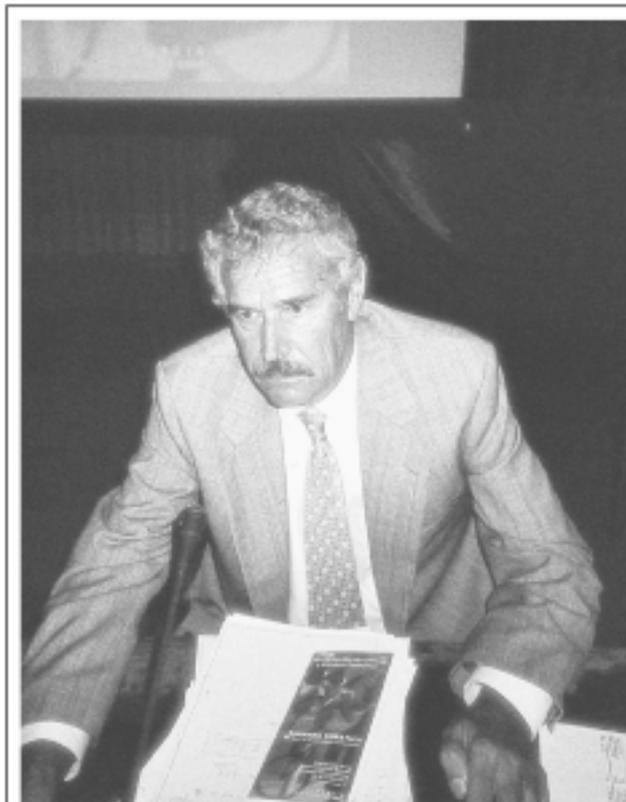
Por último, en la Iniciativa Comunitaria URBAN, donde hay actuaciones de este mismo tipo para las ciudades de más de 20.000 habitantes, se efectuó una convocatoria en julio. Ha terminado ya el período de presentación de los programas el 15 de septiembre y, en este momento, se está analizando para poder seleccionar los programas que han de ser presentados por parte del Estado español. Han sido 78 las ciudades que han presentado un proyecto para tener opción a la Iniciativa comunitaria URBAN, pero desgraciadamente serán solamente diez los proyectos que se podrán seleccionar para su presentación a Bruselas.

FINANCIACIÓN COMUNITARIA Y NACIONAL PARA MUNICIPIOS DE TAMAÑO PEQUEÑO

D. ANGEL GARCÍA ANTONIO

*SUBDIRECTOR GENERAL DE ANÁLISIS
ECONÓMICOS DE ENTIDADES LOCALES
DIRECCIÓN GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL*

Ministerio de Administraciones Públicas



Mi intervención se centrará en la financiación comunitaria y nacional para los municipios de tamaño pequeño, concretamente, a los municipios menores de 50.000 habitantes. Me alegra mucho haber oído esta mañana la importancia que tienen las Corporaciones Locales en todo lo relativo al medio ambiente. Si bien, cuando hablamos de Corporaciones Locales estamos hablando de muchas cosas diferentes, pues Corporación Local es un municipio de 100 habitantes de la provincia de Burgos y Corporación Local es el municipio de Barcelona.

En el ámbito de los municipios menores de 50.000 habitantes todavía, y menos mal, vive el 50% de la población española. 19 millones de habitantes residen en los municipios menores de 50.000 habitantes. Si importante es la distribución municipal de esos 8.000 y pico municipios, de los cuales 7.900 son menores de 50.000 habitantes, mucho más importantes son los más de 35.000 núcleos de población que tiene España. Los problemas surgen y hay que solucionarlos donde viven las personas y donde viven las personas son los núcleos de población.

El Ministerio de Administraciones Públicas tiene dos áreas muy diferenciadas que son los ámbitos de las administraciones territoriales, dentro de los cuales están las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Dentro del Área de las Corporaciones Locales hay una Dirección General para la Administración Local que gestiona, quizá, uno de los programas más antiguos que existen en la Administración General del Estado. Es el Programa de Cooperación Económica Local. Data del año 1958 y es un programa que surge como consecuencia de la insuficiencia absoluta de las infraestructuras y equipamientos de los municipios. Sobre todo de los pequeños municipios. Y no solamente de la insuficiencia de estos pequeños municipios sino de la incapacidad económica de éstos para hacer frente a dichas carencias.

En esas fechas surge este programa de ayuda directa del Estado a las Corporaciones Locales para la dotación de infraestructuras, servicios y equipamientos de su competencia. Esta ha sido la filosofía de un programa que, lógicamente, ha cambiado a lo largo de ese tiempo. Pero, los objetivos y las inversiones del programa han

contribuido a que nuestro mundo rural ya no se parece en nada al de 1958. Hoy, por suerte, nuestros núcleos rurales tienen una mejor calidad de vida, como consecuencia de esa dotación de infraestructuras a la que ha contribuido, de alguna manera, este programa.

Este Programa de Cooperación Económica Local se inspiran dos principios constitucionales: **solidaridad y coordinación entre las distintas administraciones**. Solidaridad porque incide con mayor intensidad en aquellos ámbitos o territorios en los cuales las deficiencias son mayores y en los que las capacidades económicas son menores. Es un programa de solidaridad y de redistribución de recursos, en el que rige el principio de coordinación entre las distintas administraciones públicas porque participan todas las administraciones, desde la Administración General del Estado a través del Ministerio de Administraciones Públicas que financia estos programas, las Comunidades Autónomas que tienen la función y la capacidad atribuidas por sus estatutos de coordinar estos planes y programas de cooperación, las Diputaciones, los Cabildos, los Consejos Insulares y, lógicamente, están los municipios receptores de las ayudas y en los últimos años, como luego veremos, la Unión Europea financiando proyectos Locales a través de los programas operativos comunitarios locales.

El Programa de Cooperación está regulado por el Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, y tiene un significado, una estructura o elementos muy determinantes, como son una evaluación objetiva de las necesidades. Es un programa de redistribución de recursos, y para hacer esa redistribución de recursos debemos conocer la realidad territorial en la que nos movemos. Para conocer esa realidad territorial se dispone de un instrumento que denominamos *Encuesta de infraestructura y equipamiento Local*, que nos dice como están todas y cada una de las infraestructuras y servicios locales, no solamente a nivel municipal sino en esos núcleos de población. Este instrumento tiene una denominación incorrecta, ya que no es una encuesta sino un censo que actualizamos conjuntamente con los municipios, las Diputaciones, Cabildos Insulares, etc., de una manera periódica y que nos da una información exhaustiva de cómo y dónde están las deficiencias. Allí, en aquellos sitios donde están esas deficiencias, podemos actuar de una manera más intensiva.

Hay una distribución objetiva de los recursos a través de unas fórmulas polinómicas, consensuadas con las Corporaciones Locales. Las ayudas se modulan en función de los tipos de actuaciones que se llevan a cabo y, a partir del año 1991, existe la posibilidad de incorporar proyectos financiados por la Unión Europea, como así ha venido sucediendo desde ese año.

La gestión del Programa se efectúa a través de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y de las Comunidades Autónomas uniprovinciales con la participación directa imprescindible de los afectados que son los municipios. Las actuaciones que se llevan a cabo dentro de la estructura de este programa se resumen en dos figuras: **los Planes Provinciales e Insulares de Cooperación y los Programas Operativos Locales**. Sobre todo, los Programas Operativos Locales de los municipios menores de 50.000 habitantes.

Las actuaciones incluidas en el Programa se financian por las instituciones o las administraciones antes comentadas: Unión Europea a través del FEDER, Ministerio de Administraciones Públicas vía Presupuestos Generales del Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos afectados. En términos cuantitativos los Planes Provinciales suponen del orden de casi 80.000 millones de pesetas/año, que van dirigidos a infraestructuras con incidencia en el desarrollo de nuestros núcleos rurales y, en definitiva, contribuyen a la mejora del medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos que viven en estos territorios.

La financiación de los Planes Provinciales procede, en una tercera parte de los Presupuestos Generales del Estado, mientras que las Comunidades Autónomas participan con un 10%. En los Programas Operativos el 70% corresponde a la Unión Europea, las Diputaciones y los Ayuntamientos aportan del orden del otro 30% restante. Este es el resumen del Programa de Cooperación el que se entroncan los Programas Operativos Locales de los pequeños municipios.

En el periodo 1989-1993, desde el Ministerio de Administraciones Públicas entendíamos que los recursos de la Unión Europea deberían llegar también hasta los municipios más pequeños. Efectivamente, en el Marco Comunitario Apoyo de

aquella época se decía que el 7% de los recursos del FEDER irían a las Corporaciones Locales. En base a ese 7%, elaboramos conjuntamente, con el Ministerio de Economía y Hacienda, el primer Programa Operativo Local (POL) para los municipios menores de 50.000 habitantes. La gestión debería recaer a través de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares porque gestionar 200 proyectos desde el Ministerio de Economía y Hacienda -para municipios mayores de 50.000 habitantes- es relativamente fácil. Pero gestionar 7.700 proyectos del POL a través de cada uno de los municipios es imposible. Además, tenemos una administración intervenida como son las administraciones provinciales insulares que en virtud de la Ley de Bases de Régimen Local, tienen la competencia para llevar a cabo este tipo de actuaciones.

El primer POL data de 1991 que fue aprobado para el periodo 1991-93. A pesar de las dificultades iniciales se consiguió alcanzar los objetivos previstos tanto en el tipo de realizaciones como en el plazo de ejecución previsto. Dicho Programa Operativo tenía una clara valoración de dotación de infraestructuras con incidencia en el medio ambiente local.

El segundo POL, 1994-99, que estamos terminando de ejecutar, se establece por acuerdo entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la Federación Española de Municipios y Provincias -FEMP- dentro de contexto de la financiación de las Corporaciones Locales. Como sabrán, la participación de las corporaciones locales en los tributos del estado se negocia quinquenalmente entre la Administración General del Estado y las Corporaciones locales a través de la FEMP.

En ese marco de financiación para el quinquenio 94-98 se acordó la participación de las corporaciones locales a través de los Fondos Estructurales para dicho periodo. Concretamente, se estableció que habría un segundo POL para los municipios menores de 50.000 habitantes, con una dotación económica del FEDER de 15.000 millones de pesetas/año, notablemente superior a lo que había sido el primer POL. Este POL se ha desarrollado normalmente, aunque también hubo un periodo complicado al inicio del mismo, porque complicado es gestionar 7.000 proyectos de 2.500 municipios beneficiados en este segundo POL. El

primer requisito que se nos establecía era comprometer el gasto antes del 31 de diciembre de 1999. No solamente se comprometió la totalidad sino que se superó. En estos momentos estamos ya casi llegando al 90% de la ejecución, entendiendo por ejecución los pagos efectuados de ese periodo y tenemos todavía lo que resta de este año y el año 2001 para realizar la totalidad de los gastos.

Para el periodo 2000-2006 habrá un nuevo Programa Operativo Local que afectará a todos los municipios de las regiones Objetivo I. Bajo mi punto de vista el que exista un solo programa local parece lo más acertado. No obstante, este Programa Operativo Local diferenciará tres ámbitos municipales, **municipios mayores de 50.000 habitantes, municipios entre 20.000 y 50.000 y menores de 20.000 habitantes**. La dotación comunitaria, en términos de ptas/año será de 21.000 millones para los municipios menores de 50.000 habitantes y 6.000 millones para los superiores a los 50.000. En principio, podría pensarse en una mayor dotación económica para los pequeños municipios frente a los medianos y grandes, si bien hay que añadir a estos los recursos procedentes del Fondo de Cohesión, que serán de otros 15.000 millones de pesetas, lo que hace un total de 21.000 millones, cifra idéntica a la destinada a los pequeños municipios.

En cuanto a las actuaciones previstas se diferencian según el tamaño de los municipios. Así, para los municipios comprendidos en 20.000 y 50.000 habitantes las inversiones se dirigen a dos ejes. Uno: **medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos**, con tres medidas: abastecimiento de agua a la población y las actividades económicas, saneamiento y depuración de aguas residuales y gestión integral de los residuos urbanos e industriales y dos: **desarrollo local y urbano** con las siguientes medidas: fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local, conservación y rehabilitación del patrimonio histórico artístico y cultural, infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios, e instalaciones deportivas y de ocio.

Para los municipios menores de 20.000 habitantes, las actuaciones se enmarcan dentro del **desarrollo local y urbano** y en la medida específica para ellos, como es infraestructura y equipamientos colectivos.

Desde el Ministerio de Administraciones Públicas ya tenemos en marcha la elaboración y aprobación y ejecución, por parte de las Entidades Territoriales afectadas del Programa Operativo Local de los municipios menores de 50.000 habitantes, en lo referente a la anualidad de 2000, estando incluso un elevado porcentaje de proyectos ya adjudicados.

Es preciso indicar las dificultades que las Corporaciones Locales se pueden encontrar, si

como parece el nuevo sistema de flujos financieros de los fondos FEDER, los beneficiarios finales, en este caso los Ayuntamientos, no reciben los recursos hasta que no hayan justificado los pagos de la inversión. Esto implicaría que las Diputaciones Provinciales tendrían que establecer, con entidades financieras, créditos puente para poder justificar la inversión realizada. Este sistema resultaría muy gravoso para las arcas provinciales e insulares, dado que los costes que originarán esos créditos puentes pueden ser importantes.