



**Informe Preliminar Sobre La Investigació
Relativa Al Subvencionament
Comunitari Destinat A La Millora De Les
Infraestructures Portuàries Del Port De
Sitges (IPPS-3)**



Unitat de Revisió Administrativa i Anàlisi Documental
Servei d'Estudis sobre Infraestructures Portuàries
Barcelona, novembre de 1993

Informe Preliminar Sobre La Investigación Relativa Al Subvencionamiento Comunitari Destinat A La Millora De Les Infraestructures Portuàries Del Port De Sitges (IPPS-3)

El present informe s'inscriu dins de les actuacions de revisió i sistematització documental impulsades amb l'objectiu de recopilar, ordenar i analitzar la informació disponible relativa a determinats projectes d'inversió pública que, durant la primera meitat de la dècada dels anys noranta, van comptar amb mecanismes de cofinançament procedents de programes comunitaris de desenvolupament regional.

En aquest context, el projecte de millora de les infraestructures portuàries del Port de Sitges constitueix un cas d'interès particular, tant per la naturalesa de les actuacions realitzades com per la participació de diverses administracions públiques en el seu procés de planificació, execució i seguiment administratiu.

La finalitat principal del document és proporcionar una síntesi ordenada dels antecedents administratius, dels mecanismes de finançament utilitzats i dels procediments institucionals que van permetre la posada en marxa de les actuacions objecte d'anàlisi.

Així mateix, l'informe pretén contribuir a la preservació de la memòria administrativa d'aquest tipus d'actuacions, mitjançant la recopilació i interpretació de documentació dispersa procedent de diferents arxius institucionals.

Cal indicar que el present document té caràcter preliminar i que les conclusions que s'hi exposen s'han d'interpretar en el marc de les limitacions pròpies de qualsevol investigació basada en documentació històrica, especialment quan aquesta documentació es troba distribuïda en múltiples fonts administratives.

Per aquest motiu, es preveu que futures fases de revisió documental puguin aportar nova informació susceptible de completar o ampliar els continguts aquí recollits.

ESTRUCTURA I ORGANITZACIÓ DEL DOCUMENT

Amb la finalitat de facilitar la consulta i comprensió dels continguts, el present informe s'ha estructurat en diversos capítols temàtics que aborden de manera progressiva els diferents aspectes rellevants del projecte objecte d'estudi.

Els primers capítols se centren en l'anàlisi del context institucional i dels antecedents administratius que van donar lloc a la formulació del projecte.

Posteriorment, el document examina els mecanismes de finançament utilitzats, els procediments administratius associats a la sol·licitud de l'ajut comunitari i les característiques tècniques preliminars de les actuacions previstes.

Finalment, els darrers capítols presenten una síntesi dels mecanismes de control i supervisió aplicats durant l'execució del projecte, així com una valoració general dels resultats preliminars de la investigació documental realitzada.

Els annexos incorporats al final del document tenen com a objectiu complementar la informació principal mitjançant la inclusió de referències documentals, materials normatius i aclariments metodològics.

MARC NORMATIU GENERAL DE REFERÈNCIA

La gestió dels projectes susceptibles de rebre cofinançament procedent de programes comunitaris durant el període analitzat es trobava regulada per un conjunt ampli de disposicions normatives d'àmbit europeu, estatal i autonòmic.

Aquest marc normatiu tenia com a finalitat establir els criteris generals de planificació, selecció, execució i supervisió dels projectes que podien ser beneficiaris d'aquest tipus de finançament.

Entre les principals característiques d'aquest sistema normatiu cal destacar la seva naturalesa multinivell, atès que les disposicions comunitàries establien els principis generals d'actuació mentre que les administracions estatals i territorials eren responsables de desenvolupar els procediments concrets de gestió administrativa.

En conseqüència, els projectes d'infraestructura susceptibles de rebre finançament comunitari havien de complir simultàniament amb els requisits establerts en diversos àmbits normatius, incloent:

- Normativa comunitària relativa als fons estructurals,
- Legislació estatal en matèria de subvencions públiques,
- Normativa sobre contractació administrativa,
- I regulacions específiques vinculades a la planificació territorial i portuària.

Aquesta superposició de marcs normatius implicava sovint la necessitat d'articular mecanismes de coordinació administrativa que permetessin assegurar la coherència entre els diferents nivells reguladors.

DEFINICIONS OPERATIVES I TERMINOLOGIA UTILITZADA

Amb la finalitat de facilitar la correcta interpretació dels conceptes utilitzats al llarg del present document, es considera convenient establir una breu definició operativa d'alguns dels termes que apareixen de manera recurrent en l'informe.

Projecte d'infraestructura portuària

S'entén per projecte d'infraestructura portuària qualsevol actuació d'intervenció física o funcional sobre instal·lacions vinculades a l'activitat marítima que tingui com a finalitat millorar les condicions operatives, estructurals o de servei d'un port existent.

Cofinançament comunitari

Modalitat de finançament mitjançant la qual determinats projectes d'inversió pública reben una contribució parcial procedent de programes financers gestionats per institucions comunitàries, complementant els recursos aportats per les administracions públiques responsables del projecte.

Procediment administratiu de sol·licitud

Conjunt d'actuacions documentals i administratives mitjançant les quals una administració pública formalitza la presentació d'un projecte amb l'objectiu d'obtenir finançament en el marc d'un programa determinat.

Verificació documental

Procés de revisió administrativa destinat a comprovar la coherència, validesa i adequació dels documents aportats en relació amb els requisits establerts en la normativa aplicable.

COMITÈ REDACTOR I EQUIP TÈCNIC DE TREBALL

El present informe ha estat elaborat en el marc dels treballs d'anàlisi documental i revisió administrativa desenvolupats per un equip tècnic interdisciplinari constituït específicament amb la finalitat de dur a terme les tasques de recopilació, sistematització i interpretació de la documentació relacionada amb el projecte objecte d'estudi.

Aquest equip ha desenvolupat les seves funcions d'acord amb els criteris metodològics establerts en la fase inicial del procés d'investigació, participant en les diferents etapes de revisió documental, anàlisi tècnica i redacció del present document.

La composició del comitè redactor i de l'equip tècnic de treball és la següent:

Coordinació tècnica del projecte

Rosa Vallbona Sirac

Responsable de coordinació documental i supervisió metodològica dels treballs d'investigació administrativa.

Anàlisi documental i revisió administrativa

Ignasi Freixes Reboreda

Especialista en sistematització d'expedients administratius i anàlisi de procediments institucionals.

Suport tècnic i elaboració de continguts

Meritxell Fogueroles Carlí

Tècnica de documentació i assistència en la redacció i estructuració del document final.

El comitè redactor ha comptat igualment amb el suport puntual de diverses unitats administratives que han facilitat l'accés a documentació d'arxiu i han col·laborat en la localització de materials rellevants per al desenvolupament de la investigació.

Coordinació tècnica del projecte

Rosa Vallbona Sirac

Anàlisi documental i revisió administrativa

Ignasi Freixes Reboreda

Suport tècnic i elaboració de continguts

Meritxell Fogueroles Carlí

ÍNDIX

Introducció i marc general de l'actuació administrativa	5
Antecedents institucionals i justificació del projecte	5
Identificació de les fonts de finançament comunitari	7
Procediment administratiu de sol·licitud i concessió de l'ajut	8
Descripció tècnica preliminar de les actuacions objecte de finançament	8
Agents institucionals i entitats implicades en el desenvolupament del projecte	9
Estructura pressupostària del projecte	11
Calendari previst d'execució de les actuacions	12
Mecanismes de control, supervisió i seguiment de l'execució del projecte	13
Procediments de justificació financera i verificació documental	13
Incidències administratives identificades en el marc de la investigació	15
Valoració general i conclusions provisionals	15

ANNEXOS

- Annex I. Relació preliminar de documentació consultada
- Annex II. Referències normatives aplicables en el període analitzat
- Annex III. Glossari administratiu i terminologia utilitzada
- Annex IV. Notes metodològiques sobre el procés d'investigació



1. Introducció i marc general de l'actuació administrativa

El present document té per objecte recollir, sistematitzar i exposar de manera ordenada els antecedents, procediments administratius, mecanismes de finançament i resultats preliminars derivats de la investigació realitzada sobre el procés de concessió i aplicació d'una subvenció de caràcter comunitari destinada a la millora i adequació de determinades infraestructures portuàries del Port de Sitges durant l'exercici pressupostari corresponent a l'any 1993.

Aquesta investigació s'inscriu en el marc de les actuacions de revisió històrica i administrativa dels programes d'inversió cofinançats per institucions europees, amb l'objectiu d'avaluar el grau de conformitat entre els objectius inicialment previstos en els documents de programació i els resultats efectivament obtinguts en la seva execució material i pressupostària.

Cal assenyalar que, en el moment en què es van produir els fets objecte d'anàlisi, l'Estat espanyol es trobava en una fase inicial de consolidació dels mecanismes de gestió dels fons estructurals europeus, arran de la seva incorporació a la Comunitat Econòmica Europea l'any 1986. En aquest context, nombroses actuacions en matèria d'infraestructures territorials i portuàries van ser susceptibles de rebre finançament parcial mitjançant instruments comunitaris.

L'informe es basa en l'anàlisi documental d'expedients administratius, informes tècnics, registres pressupostaris i correspondència institucional conservats en diferents arxius administratius, així com en la revisió de normativa vigent en aquell moment relativa al règim de subvencions i ajuts comunitaris.

2. Antecedents institucionals i justificació del projecte

Durant la dècada dels anys noranta, diverses administracions públiques locals i autonòmiques van identificar la necessitat d'impulsar actuacions de modernització i adequació de les instal·lacions portuàries existents al litoral català, especialment aquelles vinculades a activitats nàutiques, pesqueres i turístiques.

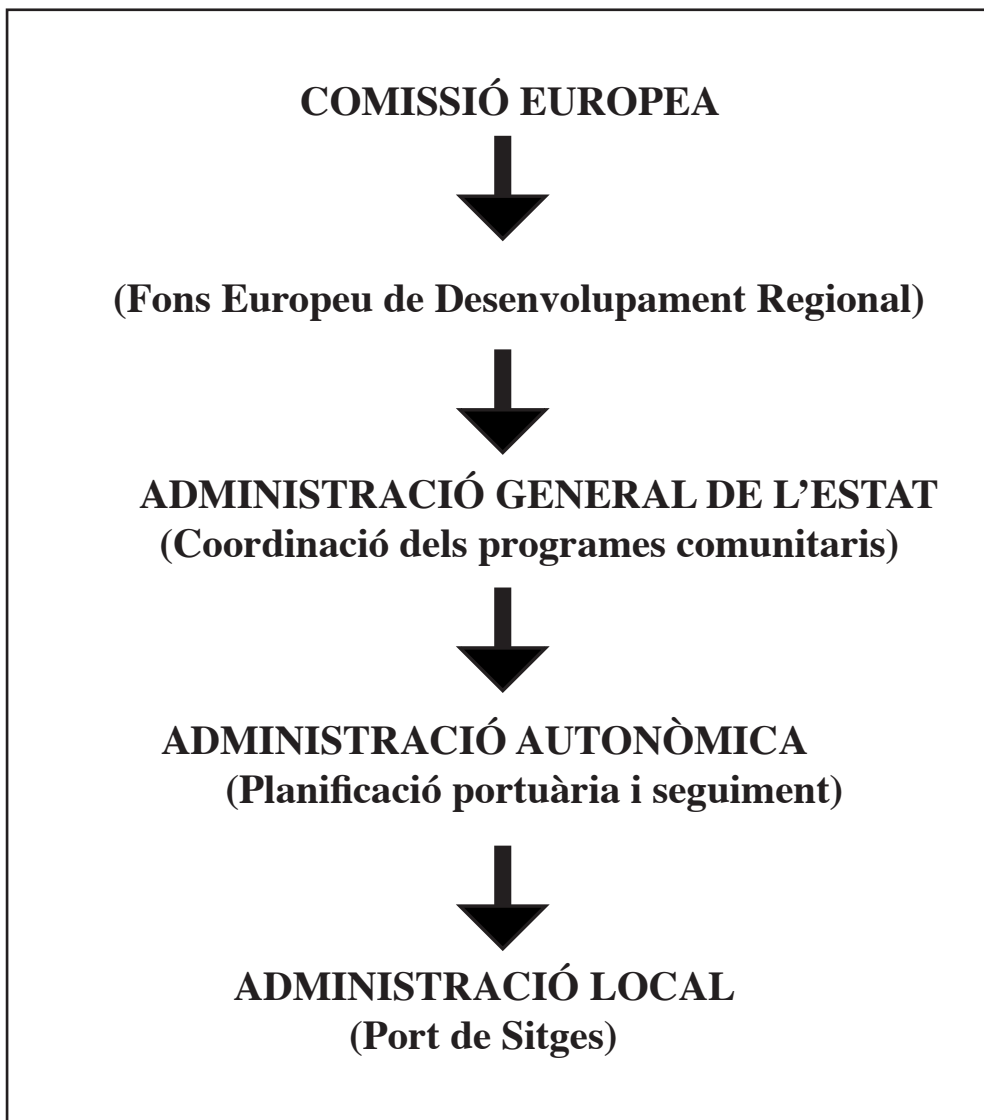
En el cas concret del Port de Sitges, diferents informes tècnics elaborats entre els anys 1990 i 1992 assenyalaven l'existència de limitacions estructurals que afectaven el funcionament ordinari de la instal·lació portuària, especialment en relació amb:

- La Capacitat D'amarratge Disponible,
- Les Condicions De Seguretat De Determinats Espais D'atracada,

- La Insuficiència D'algunes Infraestructures De Servei,
- I La Necessitat De Reforçar Determinats Elements Constructius Exposats A La Dinàmica Marítima Del Litoral.

Davant d'aquesta situació, es va considerar convenient impulsar un projecte d'intervenció orientat a la millora i adaptació de diverses infraestructures portuàries amb la finalitat d'assegurar una major funcionalitat operativa del port i afavorir, de manera indirecta, el desenvolupament econòmic vinculat a les activitats marítimes i turístiques de la zona.

En aquest context, les administracions competents van iniciar els treballs preparatoris per a la definició d'una proposta de projecte susceptible de ser presentada a convocatòries de finançament comunitari, especialment aquelles vinculades als programes de desenvolupament regional.



3. Identificació de les fonts de finançament comunitari

D'acord amb la documentació examinada en el marc d'aquesta investigació, el projecte de millora d'infraestructures del Port de Sitges va ser considerat elegible per a rebre cofinançament procedent de determinats instruments financers comunitaris actius en aquell període.

En particular, s'ha identificat la possible vinculació del projecte amb programes associats al **Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER)**, que durant els primers anys de la dècada de 1990 va tenir com a objectiu principal contribuir a la reducció de desequilibris territorials mitjançant el suport a inversions en infraestructures i equipaments.

Els mecanismes de participació en aquests programes requerien, amb caràcter general, la presentació d'un expedient tècnic que inclogués:

- Una memòria descriptiva del projecte,
- Una justificació socioeconòmica de la intervenció,
- Un pressupost detallat de les actuacions previstes,
- I un calendari estimat d'execució.

A més, els projectes susceptibles de rebre finançament comunitari havien de complir determinats criteris relacionats amb la seva contribució al desenvolupament regional, la seva viabilitat tècnica i la seva coherència amb els programes operatius aprovats en el marc de la planificació comunitària.



4. Procediment administratiu de sol·licitud i concessió de l'ajut

Segons la informació recopilada durant la investigació, el procediment administratiu associat a la sol·licitud de l'ajut comunitari va seguir les fases habituals establertes en la normativa vigent en aquell moment.

En primer lloc, les administracions implicades van elaborar un dossier tècnic que integrava la documentació necessària per justificar la pertinència i viabilitat del projecte. Aquest dossier incloïa, entre altres elements:

- Una memòria tècnica detallada,
- Informes d'impacte territorial,
- Plànols preliminars de les actuacions previstes,
- I estimacions pressupostàries basades en els costos de mercat vigents.

Posteriorment, aquesta documentació va ser remesa a les instàncies administratives responsables de la coordinació dels fons europeus, que en aquell moment exercien funcions d'intermediació entre les administracions territorials i les institucions comunitàries.

Un cop revisada la documentació i verificada la seva adequació als criteris establerts en els programes de finançament corresponents, es va procedir a la seva inclusió en el conjunt de projectes susceptibles de ser cofinançats dins del marc programàtic aplicable.

Cal destacar que els processos d'avaluació i aprovació dels projectes en aquell període sovint implicaven diverses fases de revisió administrativa, així com l'emissió de diferents informes tècnics i financers abans de l'adopció d'una decisió definitiva sobre la concessió de l'ajut.

5. Descripció tècnica preliminar de les actuacions objecte de finançament

D'acord amb la documentació tècnica analitzada en el marc del present procés d'investigació administrativa, el conjunt d'actuacions contemplades en el projecte de millora de les infraestructures portuàries del Port de Sitges es configurava com un paquet d'intervencions d'abast divers però conceptualment interrelacionat, orientat a la millora progressiva de les condicions operatives, estructurals i funcionals de determinats elements integrants del sistema portuari existent.

En aquest sentit, les actuacions previstes es van estructurar, amb caràcter preliminar i sense perjudici de possibles ajustos posteriors durant la fase executiva del projecte, en diferents línies d'intervenció que incloïen tant actuacions de caràcter constructiu com intervencions de millora

de serveis associats.

Entre les actuacions tècniques identificades en la documentació examinada destaquen, de manera no exhaustiva, les següents:

- Reforç i adequació d'alguns trams dels elements d'abric portuari existents;
- Actuacions de millora en determinats punts dels molls d'atracada amb l'objectiu d'incrementar la seva funcionalitat operativa;
- Reorganització parcial de determinades àrees destinades a amarratges;
- Adequació i ampliació de serveis tècnics vinculats a l'activitat portuària;
- Millora de determinats accessos interns i espais de circulació.

Cal assenyalar que la naturalesa concreta d'algunes d'aquestes intervencions va ser objecte de reformulacions tècniques durant la fase de redacció definitiva dels projectes constructius, fet relativament habitual en projectes d'aquesta naturalesa en què els estudis preliminars es van veure complementats posteriorment amb anàlisis més detallades de les condicions estructurals i ambientals de l'entorn marítim.

En qualsevol cas, la filosofia general del projecte es basava en el principi d'adequació progressiva de les infraestructures existents, prioritzant intervencions de millora i optimització abans que actuacions de transformació estructural de gran escala.

6. Agents institucionals i entitats implicades en el desenvolupament del projecte

La documentació revisada posa de manifest la participació de diverses institucions i entitats públiques en les diferents fases de planificació, sol·licitud de finançament, execució i seguiment del projecte analitzat.

En termes generals, es pot afirmar que el desenvolupament del projecte va implicar una estructura de governança administrativa multinivell, característica dels projectes cofinançats amb recursos procedents de programes comunitaris.

Entre els principals actors institucionals identificats en el marc de la investigació destaquen:

- 1. Administració local**, responsable d'impulsar inicialment la identificació de les necessitats d'intervenció i de participar en la definició preliminar dels objectius del projecte.
- 1. Administració autonòmica**, encarregada de coordinar determinats aspectes tècnics i administratius vinculats a la planificació portuària i a la relació amb els programes europeus

de desenvolupament regional.

1. Òrgans de coordinació estatal dels fons europeus, responsables de canalitzar les sol·licituds de finançament cap a les institucions comunitàries i de supervisar el compliment dels requisits establerts en el marc normatiu aplicable.

1. Institucions comunitàries, que exercien funcions de validació i autorització del finançament, així com de supervisió general del correcte ús dels recursos assignats.

La participació simultània d'aquests diferents nivells administratius implicava la necessitat d'articular mecanismes de coordinació institucional que permetessin assegurar una adequada transmissió d'informació entre les diferents parts implicades.

En aquest sentit, la documentació examinada fa referència a diversos processos de comunicació administrativa, incloent intercanvis de correspondència formal, reunions tècniques i elaboració d'informes de seguiment.

CALENDARI PREVIST D'EXECUSIÓ

FESES DEL PROJECTE	1992	1993	1994
• Redacció tècnica	■		
• Tramitació administrativa	■		
• Licitació i adjudicació		■	
• Execució de les obres		■	
• Recepció i validació final			■

7. Estructura pressupostària del projecte

Pel que fa a la dimensió econòmica del projecte objecte d'anàlisi, la documentació disponible permet reconstruir de manera aproximada l'estructura pressupostària prevista en el moment de la seva formulació inicial.

En línies generals, el pressupost estimat del projecte es va estructurar en diferents capítols que recollien els costos associats a les diverses tipologies d'actuacions previstes.

A títol orientatiu, els principals capítols pressupostaris identificats inclouen:

- **Treballs d'obra civil i intervencions constructives**
- **Redacció de projectes tècnics i estudis complementaris**
- **Direcció facultativa i seguiment tècnic de les obres**
- **Costos associats a la gestió administrativa del projecte**
- **Partides de contingència destinades a cobrir eventuais ajustos durant l'execució**

La participació del finançament comunitari en el projecte es configurava sota la forma de cofinançament, és a dir, una contribució parcial destinada a complementar els recursos aportats per les administracions implicades.

Aquest model de cofinançament comportava que el percentatge de participació dels fons europeus no cobrés la totalitat del cost del projecte, sinó únicament una part del mateix, establint-se la resta del finançament mitjançant aportacions procedents de pressupostos públics d'àmbit estatal, autonòmic o local.



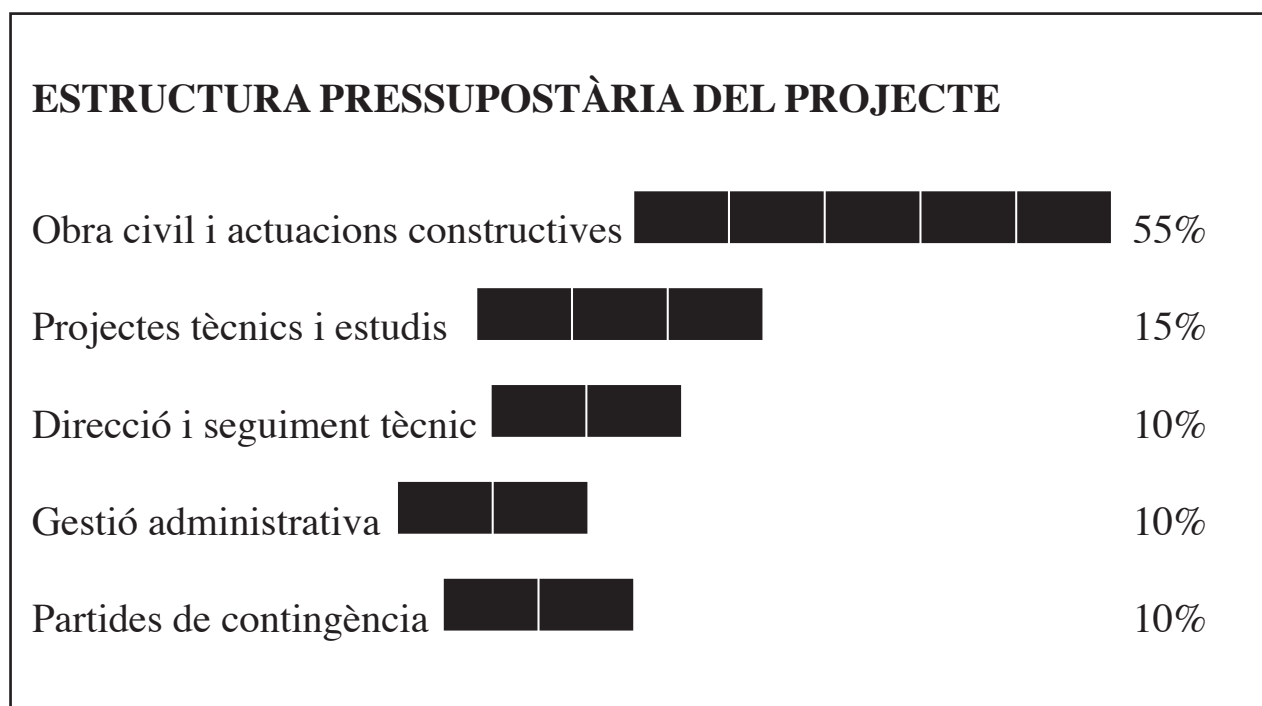
8. Calendari previst d'execució de les actuacions

Pel que fa a la planificació temporal del projecte, els documents preliminars analitzats indiquen que el calendari d'execució de les actuacions es va concebre inicialment sota una estructura seqüencial distribuïda en diverses fases.

Aquest calendari preveia, amb caràcter orientatiu, el desenvolupament de les següents etapes principals:

- 1. Fase de redacció tècnica i tramitació administrativa del projecte**, que incloïa l'elaboració dels documents constructius definitius i la tramitació de les autoritzacions administratives necessàries.
- 2. Fase de licitació i adjudicació de les obres**, d'acord amb la normativa de contractació pública vigent en aquell moment.
- 3. Fase d'execució material de les actuacions**, corresponent al desenvolupament efectiu dels treballs constructius.
- 4. Fase de revisió, recepció i validació final de les obres executades.**

No obstant això, cal assenyalar que, com és habitual en projectes d'infraestructura d'aquesta naturalesa, el calendari inicial estava subjecte a possibles ajustos derivats de factors diversos, incloent: condicionants tècnics detectats durant l'execució, adaptacions pressupostàries, o procediments administratius addicionals requerits durant el desenvolupament del projecte.



9. Mecanismes de control, supervisió i seguiment de l'execució del projecte

En el marc dels procediments habituals associats als projectes cofinançats amb recursos procedents de programes comunitaris, el projecte de millora de les infraestructures portuàries del Port de Sitges estava subjecte a diferents mecanismes de control i supervisió administrativa destinats a verificar tant la correcta aplicació dels recursos econòmics assignats com el grau d'adequació de les actuacions executades respecte dels objectius inicialment definits.

Aquests mecanismes de control es configuraven com un sistema d'intervenció administrativa articulat en diversos nivells, cadascun dels quals exercia funcions específiques de verificació documental, supervisió tècnica o validació financera.

Entre els principals instruments de control identificats en la documentació analitzada es poden destacar els següents:

- L'elaboració periòdica d'informes de seguiment tècnic;
- La revisió administrativa de les certificacions d'obra;
- Els processos de verificació financera associats a la justificació de despeses;
- I els mecanismes de revisió posterior vinculats a possibles auditories internes o externes.

Aquests instruments, en el seu conjunt, pretenien garantir que les actuacions desenvolupades en el marc del projecte complissin amb els principis de legalitat, eficiència i transparència que regien l'ús de recursos públics i, en particular, dels fons procedents de programes comunitaris.

Cal assenyalar que la implementació efectiva d'aquests mecanismes requeria una coordinació continuada entre les diferents unitats administratives implicades en el projecte, així com l'establiment de procediments documentals que permetessin acreditar de manera sistemàtica el desenvolupament de les actuacions previstes.

10. Procediments de justificació financera i verificació documental

Pel que fa als aspectes relacionats amb la gestió econòmica del projecte, la normativa vigent en el moment de l'execució de les actuacions establia l'obligació de documentar i justificar adequadament totes les despeses imputades al projecte amb l'objectiu de garantir la traçabilitat dels recursos públics utilitzats.

En aquest sentit, els procediments de justificació financera associats al projecte implicaven la

recopilació i presentació d'un conjunt ampli de documents administratius i comptables que permetessin acreditar la correcta aplicació dels recursos econòmics.

Entre els principals documents requerits en aquests processos de justificació es trobaven, entre d'altres:

- Certificacions d'obra emeses per la direcció facultativa;
- Factures corresponents als serveis i treballs realitzats;
- Justificants de pagament;
- Informes tècnics de validació de les actuacions executades;
- I documentació administrativa relativa als procediments de contractació pública.

La revisió d'aquesta documentació es realitzava habitualment en diverses fases, incloent tant processos de verificació administrativa interna com eventuais controls externs vinculats a la gestió dels programes de finançament comunitari.

En aquest sentit, cal destacar que els procediments de justificació financera associats als fons europeus es caracteritzen tradicionalment per un grau elevat d'exigència documental, fet que respon a la necessitat de garantir una gestió rigorosa i transparent dels recursos assignats.



11. Incidències administratives identificades en el marc de la investigació

Durant el procés d'anàlisi documental realitzat en el marc de la present investigació, s'han identificat diverses incidències administratives de caràcter menor que, sense alterar substancialment el desenvolupament general del projecte, mereixen ser consignades en aquest informe amb finalitats de registre i contextualització administrativa.

Entre les incidències identificades es poden esmentar, a títol merament descriptiu, les següents:

- Discrepàncies puntuals en determinades dates de registre documental;
- Diferències menors entre algunes versions preliminars i definitives de determinats documents tècnics;
- Ajustos pressupostaris derivats de modificacions en els projectes constructius durant la fase d'execució;
- I retards administratius ocasionats per processos de validació tècnica addicionals.

Cal subratllar, no obstant això, que l'anàlisi realitzada no ha permès identificar evidències que indiquin irregularitats de caràcter substancial en la gestió dels recursos assignats al projecte.

En la major part dels casos, les incidències detectades semblen respondre a circumstàncies habituals associades al desenvolupament de projectes d'infraestructura que impliquen la participació de múltiples actors institucionals i que es desenvolupen al llarg de períodes temporals relativament prolongats.

12. Valoració general i conclusions provisionals

A partir de l'anàlisi dels documents examinats i de la informació disponible en els arxius consultats, es pot concloure que el projecte de millora de les infraestructures portuàries del Port de Sitges desenvolupat durant l'any 1993 s'inscriu dins dels processos habituals de planificació i execució d'actuacions cofinançades amb recursos procedents de programes comunitaris de desenvolupament regional.

La documentació analitzada indica que el projecte va seguir, en termes generals, els procediments administratius establerts en el marc normatiu aplicable en aquell moment, tant pel que fa a la sol·licitud del finançament comunitari com a la seva posterior execució i justificació.

Així mateix, els mecanismes de control i supervisió identificats en la documentació revisada semblen haver contribuït a garantir un nivell adequat de seguiment administratiu del projecte,

tot i que, com s'ha indicat anteriorment, s'han detectat algunes incidències menors que, en qualsevol cas, no semblen haver tingut un impacte significatiu en el desenvolupament global de les actuacions.

Finalment, cal assenyalar que, atesa la naturalesa retrospectiva de la investigació realitzada i les limitacions inherents a la disponibilitat de determinats documents històrics, les conclusions exposades en el present informe han de ser considerades provisionals i susceptibles de ser ampliades o revisades en el cas que es disposi de nova informació documental en futures fases d'anàlisi.

El contingut d'aquesta publicació ha sigut creada per el ccesipfoi, el Comité Català i Espanyol de Supervisió Control i Impacte dels Projectes Finançats per Organismes Internacionals

Barcelona 1993

