



PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARA LA CONTRATACIÓN DE LA EVALUACIÓN EX POST DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE POR CARRETERA Y FERROCARRIL APOYADAS POR EL FEDER Y EL FONDO DE COHESIÓN (ES-004- EXP-C)

1. ANTECEDENTES

1.1. Introducción

La Política de Cohesión es uno de los instrumentos más eficaces de los que dispone la Unión Europea para la reducción de las disparidades económicas, sociales y territoriales en la Unión, así como para avanzar en el logro de los objetivos que se vienen definiendo en los sucesivos períodos de programación y, en la actual década, a través de la *Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*.

En España, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han contribuido a este objetivo de reducción de las diferencias entre los territorios, aunque los efectos de la crisis han sido severos en los últimos años. En términos financieros España ha sido hasta el marco actual, el primer país receptor de Fondos (FEDER y Fondo de Cohesión) en términos absolutos. En el período 2014-2020 España se sitúa en un tercer lugar, tan solo por detrás de Polonia e Italia, a pesar de que España no será elegible para el Fondo de Cohesión al superar el 90% de la RNB media de la UE.

Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han constituido, desde el ingreso de España en la UE, un elemento esencial para el impulso de las regiones y las ciudades españolas, con un peso relevante en la inversión total de determinados sectores. Entre estos ámbitos pueden citarse las infraestructuras de transporte y medioambientales, cofinanciadas tanto con el FEDER como con el Fondo de Cohesión desde principios de los años 90.

1.2. Justificación y oportunidad de la realización del contrato

En este marco, se considera oportuno llevar a cabo, dentro del Plan de Evaluación 2014-2020 definido por la Dirección General de Fondos Comunitarios, una evaluación ex post de resultados / impacto de las inversiones cofinanciadas por el fondo FEDER y Fondo de Cohesión en infraestructuras de transporte, tanto por carretera como por ferrocarril, desde el año 2000 hasta la fecha.

La justificación e interés de la evaluación se sustenta en los siguientes puntos:

- Se considera que es el momento adecuado para realizar una valoración ex post de los efectos de las inversiones en infraestructuras, los cuales se materializan en el largo plazo; así, esta perspectiva permitirá un análisis completo de todos los factores que influyen en los resultados de las intervenciones. Máxime cuando en el período 2014-2020 España ya no es elegible para el Fondo de Cohesión.
- Por otra parte, la Comisión Europea viene impulsando desde el período 2007-2013 la realización de evaluaciones de impacto, lo que, por otro lado, resulta obligatorio para



el período 2014-2020 según se establece en el Reglamento (UE) N° 1303/2013 de disposiciones comunes. Este tipo de evaluaciones es parte esencial del nuevo enfoque a resultados de la Política de Cohesión 2014-2020.

- Los Programas Operativos FEDER 2014-2020 prevén inversiones aún significativas en el sector del transporte (aunque menores que en periodos anteriores), con una ayuda de unos 2.500 millones de euros. Extraer conclusiones sobre los resultados e impactos resultará de gran utilidad de cara a este período.
- Esta evaluación, más allá de las evaluaciones de implementación más frecuentemente llevadas a cabo hasta ahora, permitirá proporcionar evidencias sobre los efectos de las inversiones cofinanciadas en infraestructuras de transporte, a través del análisis de variables como el crecimiento, el empleo, la competitividad o la cohesión social.

1.3. Responsabilidad sobre la actividad de Evaluación

El Real Decreto 802/2014, de 19 de septiembre por el que, entre otros, se modifican las disposiciones que desarrollan la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, atribuye la responsabilidad sobre las actividades de evaluación previstas en los Reglamentos comunitarios a la Subdirección General de Programación y Evaluación de Programas Comunitarios (SGPEPC), dependiente de la Dirección General de Fondos Comunitarios.

Es pues a este centro directivo al que compete la evaluación de los Programas Operativos cofinanciados con el FEDER y el Fondo de Cohesión.

2. OBJETO DEL CONTRATO

El objeto del contrato es la prestación, por parte del adjudicatario, de los servicios profesionales de colaboración con la Dirección General de Fondos Comunitarios para la realización de una “Evaluación ex post de las inversiones en infraestructuras de transporte por carretera y por ferrocarril, apoyadas por el fondo FEDER y el Fondo de Cohesión en España”, desde 2000 hasta la fecha de adjudicación del contrato.

Comprende asimismo todas las actuaciones necesarias, previas a la entrega del informe final de evaluación, entre ellas: la recopilación de información, el análisis, la elaboración de los entregables, el diseño de la metodología, además de las reuniones, encuestas, etc. que sean necesarias para llevar a cabo lo establecido en el apartado sobre el desarrollo de los trabajos.

3. DIRECCIÓN DE LOS TRABAJOS

Corresponde a la SGPEPC la dirección de los trabajos objeto del contrato, quien realizará las actuaciones necesarias para la coordinación, verificación, revisión y recepción del servicio contratado.

La SGPEPC llevará a cabo las funciones siguientes:



- El seguimiento y control de la ejecución del contrato que permita tener información permanente y actualizada del grado de ejecución de los trabajos, así como de los resultados que se van obteniendo.
- Revisión continua de la documentación en elaboración, estableciendo su alcance y criterios de calidad, así como la documentación elaborada.
- Exigir al adjudicatario la asignación de medios y la organización necesarios para la prestación del servicio en cada una de sus fases.
- Tramitar y resolver cuantas incidencias surjan en la ejecución del servicio e interpretar este pliego de prescripciones técnicas sin perjuicio de las facultades del órgano de contratación.
- Sin perjuicio de la documentación exigida por el procedimiento de contratación administrativa, recibir las entregas que constituyen el objeto del contrato y expedir las certificaciones de la labor realizada.
- Convocar y dirigir las reuniones necesarias con el Grupo de Evaluación que se describen en el apartado siguiente.
- Convocar y dirigir las reuniones necesarias para asegurar el proceso de partenariado antes de la redacción del informe final.

El adjudicatario asistirá a la SGPEPC en el desarrollo de las funciones anteriores.

4. GRUPO DE EVALUACIÓN

Para la correcta ejecución de los trabajos, se constituirá un Grupo de Evaluación dirigido por la SGPEPC. Este Grupo participará, junto con el adjudicatario, en las tareas de evaluación que le sean requeridas, para garantizar la calidad de los trabajos y el acceso a la información. Estará integrado por representantes de:

- La SGPECP.
- El adjudicatario del presente contrato.
- La SG de Gestión del FEDER.
- La SG de Cooperación Territorial y Desarrollo Urbano.
- El Ministerio de Fomento.
- Expertos independientes en su caso.

5. DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN

5.1. Objetivo y ámbito de la evaluación

La evaluación contemplada en el presente contrato tiene como objetivo analizar los cambios observados en el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española, como consecuencia de las inversiones en las infraestructuras de transporte apoyadas con el FEDER y el Fondo de Cohesión en el período 2000 hasta la fecha, en todo el territorio nacional.

Asimismo analizará los cambios observados en la movilidad y en el sistema de transporte originados por la modernización y los avances en la oferta de infraestructura, y por la



calidad y condiciones de los servicios tanto en el sector del transporte por carretera como en el del ferrocarril en España para el mismo período.

Para ello, se analizará la relación de causalidad de estas intervenciones con los cambios producidos en estos ámbitos, valorando la contribución de estas inversiones a la consecución de los objetivos que se enumeran seguidamente.

En efecto, las inversiones en infraestructuras de transporte obedecen a dos objetivos generales:

- Responder a una necesidad social de prestación de los correspondientes servicios, en condiciones de calidad y servicio adecuadas, mejores que las existentes sin intervención o las posibles alternativas, y
- contribuir al cumplimiento de otros objetivos más amplios de las políticas públicas, tales como el desarrollo socioeconómico, el empleo, el equilibrio territorial o la sostenibilidad medioambiental.

5.2. Principales usuarios y agentes de la evaluación

Además de los miembros del Grupo de Evaluación que participan directamente en el desarrollo de los trabajos de evaluación objeto del presente contrato, se involucrará a otros agentes interesados en sus conclusiones y recomendaciones, antes del cierre del informe final. Para ello se llevarán a cabo las acciones de difusión que se estimen oportunas, en las que colaborará el adjudicatario.

A título no exhaustivo se mencionan representantes de:

- Las Comunidades Autónomas
- La Comisión Europea
- Agentes económicos y sociales relevantes
- Representantes de la sociedad civil relevantes

5.3. Datos y fuentes de la evaluación

Los datos y fuentes disponibles para el desarrollo de la evaluación son los siguientes:

- Datos de ejecución física y financiera del FEDER y Fondo de Cohesión desde el año 2000 hasta la fecha, proporcionados por la SGPEPC y, en su caso, por la Comisión Europea.
- Datos sobre inversiones en el sector y de evolución de la oferta y la demanda, proporcionados por el Ministerio de Fomento y sus organismos.
- Otras fuentes disponibles: INE, OTLE, Eurostat, BBVA, Universidad de Valencia, etc.
- Fuentes documentales y bibliográficas, incluyendo estudios de planificación del Ministerio de Fomento, documentos comunitarios, etc.

5.4. Preguntas de la evaluación

Las preguntas de evaluación a las que debe aportar respuesta la evaluación objeto del presente contrato son:

- ¿Cuál ha sido el esfuerzo financiero necesario para la realización de estas inversiones? ¿En qué proporción han contribuido las distintas fuentes, en particular los Fondos FEDER y de Cohesión (junto con fondos públicos nacionales, privados, y otros) a estas realizaciones?
- ¿Cuál fue la evolución de las condiciones de los servicios de transporte y sus efectos en la movilidad de personas y bienes (número de viajes de pasajeros por modos, toneladas de carga transportada por modos, demandas inducidas, seguridad, tiempos de viaje, accesibilidad de personas y territorios, reequilibrio modal, etc.) en el periodo de análisis?
- ¿Han sido los costes de las intervenciones en transportes apoyadas por el FEDER y el Fondo de Cohesión adecuadamente proporcionados a los logros obtenidos?
- ¿Qué contribución han tenido el FEDER y el Fondo de Cohesión en estos cambios? ¿Han servido a mejorar la satisfacción de las necesidades de transporte y movilidad de la sociedad?
- ¿Han contribuido el FEDER y Fondo de Cohesión utilizados en el sector del transporte al crecimiento económico, el empleo, y la competitividad de España? ¿En qué medida?
- ¿Se identifican diferentes efectos directos (por ejemplo, creación de empleo en las fases de construcción de infraestructura) e indirectos (como cambios en la productividad, efectos anticíclicos u otros 'wider economic effects')? ¿Se diferencian en esa contribución efectos a corto y a medio-largo plazo? ¿Qué sectores de actividad económica se pueden identificar como más (o menos) positivamente afectados por estas inversiones de los fondos? ¿En qué medida?
- ¿Se han producido efectos diferenciados en el territorio? ¿Han contribuido las inversiones en transporte apoyadas por los Fondos estructurales y de cohesión a la convergencia de las regiones menos desarrolladas?
- ¿Han contribuido el FEDER y el Fondo de Cohesión a la mejora de la accesibilidad de las personas con discapacidad en este ámbito?
- ¿Cuáles han sido los principales efectos medioambientales derivados de estas inversiones (emisiones, consumo de energía, Red Natura, etc.)?

Las preguntas de evaluación anteriores podrán ser revisadas en el curso los trabajos, con la aprobación de la SGPEPC, en base a la metodología empleada o la información disponible.

5.5. Contenido de la evaluación

Las preguntas de evaluación se dirigen a determinar cuáles han sido los cambios observados en relación a los objetivos de las inversiones, y en qué medida estos cambios son el resultado de las intervenciones realizadas, intentando establecer la lógica y mecanismos a través de los cuales se ha producido esa contribución.

Para ello, el contenido de los trabajos de evaluación constará de los siguientes análisis:

- a) **Evolución del sistema de transporte de ferrocarril y carretera.** Se analizará, durante el periodo considerado, tanto por el lado de la oferta (desarrollo de infraestructura y oferta de servicios, analizando parámetros como la extensión, capacidad, niveles de servicio, calidad, seguridad, estándares normativos, etc.) como de la demanda. Este análisis se realizará abarcando todo el territorio nacional; podrán en su caso diferenciarse, para una mejor evaluación y calibración de los datos globales, distintos periodos temporales o ámbitos territoriales (ej. corredores), así como una comparativa con las principales características de los sistemas de transporte de los principales Estados Miembros de la UE y la media de la UE.
- b) **Evolución de las principales variables del contexto socioeconómico.** Se evaluará la evolución del PIB, empleo, competitividad, convergencia regional, valor añadido bruto industrial, productividad general de los factores, etc., en el ámbito nacional y regional y, comparativamente, con los principales Estados Miembros de la UE y la media de la UE.
- c) **Inversión realizada en el sistema y contribución de los fondos a dicho esfuerzo.** Se analizará su evolución en el tiempo, considerando los distintos periodos de programación y se diferenciarán los ámbitos geográficos que se considere de interés (corredor, región o agrupación suprarregional, etc.).
- d) **Valoración de los resultados de las inversiones** en lo que respecta a los objetivos mencionados en el apartado 6.1, según los criterios de relevancia, eficacia, eficiencia y calidad del servicio o cohesión social, incluyendo los efectos medioambientales.

Finalmente, el adjudicatario elaborará las conclusiones finales de la evaluación, con las recomendaciones que puedan derivarse de ella para, si así se considerase, la planificación y ejecución de futuros programas de actuación en el sector.

6. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

La metodología de evaluación a aplicar en la realización de los trabajos deberá ser propuesta por el adjudicatario, en función de su experiencia evaluadora, los criterios, preguntas y contenido de la evaluación definidos y los datos disponibles para el análisis.

Con el fin de que las conclusiones finales sean sólidas y fidedignas y estén basadas en datos representativos, deberán utilizarse métodos probados y suficientemente conocidos. A este respecto, la Comisión Europea mantiene una biblioteca de trabajos de evaluación, tanto elaborados por ella misma como por los Estados Miembros, que puede servir de fuente de referencia para la propuesta.

Se considera en todo caso que la metodología a adoptar debe basarse en una combinación de procedimientos de evaluación cuantitativos y cualitativos, en función de los distintos objetivos, criterios y ámbitos de análisis definidos. En particular, para la evaluación del impacto macroeconómico de las inversiones se utilizarán metodologías cuantitativas, como pueden ser los modelos de demanda agregada o los basados en Tablas Input-Output.

Los datos necesarios para el análisis que se hallen disponibles a través de fuentes públicas, serán recopilados por el adjudicatario.

En caso contrario, la información será proporcionada por la SGPEPC al adjudicatario, a partir de la información existente en las aplicaciones de gestión del fondo FEDER y el Fondo de Cohesión, así como por el Ministerio de Fomento en lo que se refiere a los datos de inversión en el sector y de evolución de la oferta y la demanda, en el período de análisis.

El informe final de evaluación deberá explicar los métodos y las fuentes de datos utilizados y sus implicaciones en lo que se refiere a la calidad de los mismos. Todo lo cual deberá hacer posible una valoración de la fiabilidad de las constataciones resultantes de la evaluación y facilitar la extracción de conclusiones y recomendaciones firmes y utilizables.

7. DESARROLLO DE LOS TRABAJOS

Una vez adjudicado el contrato, el adjudicatario acometerá los trabajos conforme a lo que, de manera orientativa, se expone a continuación.

7.1. Fase I: Planificación de la evaluación

El adjudicatario propondrá un Plan de Trabajo que describirá y planificará temporalmente las actividades a desarrollar a lo largo de todo el proceso. Abordará al menos las siguientes líneas generales:

1. Recopilación de la información disponible: procedimientos, recursos necesarios, etc.
2. Definición de los objetivos, ámbito, contenido de la evaluación, preguntas, etc.
3. Definición de la metodología de evaluación.
4. Actividad de evaluación. Descripción de actividades y herramientas a emplear como: desarrollo de trabajos de campo, análisis de la información, revisión documental, encuestas, reuniones, etc.
5. Actividades del Grupo de Evaluación.
6. Partenariado. Descripción del proceso que asegure la participación de representantes del sector, agentes económicos y sociales y de la sociedad civil en el desarrollo de la evaluación.
7. Entregables: Plan de trabajo, informe de progreso, informe final y resumen ejecutivo.
8. Propuesta de actividades de difusión. Para promover la difusión de los resultados de la evaluación y de sus principales conclusiones y recomendaciones.

La Fase I se inicia tras la adjudicación del contrato y tendrá una duración máxima de 2 meses.

7.2. Fase II: Implementación

El adjudicatario desarrollará las actividades contempladas en el Plan de trabajo, bajo la dirección de la SGPEPC.

El adjudicatario informará a la SGPEPC como mínimo con periodicidad mensual sobre el desarrollo de los trabajos y participará en las reuniones de presentación de los mismos. Asimismo, el adjudicatario podrá proponer la realización de aquellas actuaciones que, a su juicio, puedan contribuir a un mejor logro de los objetivos perseguidos.

La Fase II tendrá una duración de 8 meses. En el curso de la misma, el adjudicatario presentará un informe de progreso, describiendo las actuaciones realizadas, junto con un avance de los resultados obtenidos.

7.3. Entregables

Los entregables que se desarrollarán en la Fase I y Fase II consistirán al menos en:

- **El Plan de trabajo.** Que contendrá la descripción de las líneas recogidas en el apartado 7.1, así como sus hitos temporales y servirá como guía para los trabajos a desarrollar durante la Fase II.
- **Informe de progreso.** Se trata de un informe intermedio que incluirá la descripción de las tareas de evaluación realizadas y la presentación de resultados provisionales, que cubrirán como mínimo los puntos a) y b) descritos en el apartado 6.5., sobre estado y evolución del sistema de transporte y del contexto socioeconómico general.
- **Informe final.** Permitirá conocer el propósito, objeto, diseño y ejecución de la evaluación, las evidencias encontradas y las conclusiones y recomendaciones. El informe debe mantener una secuencia lógica en la que se presenta el proceso evaluador en su totalidad, incluidas la metodología, el enfoque, las fuentes y herramientas así como la evidencia sobre los hallazgos obtenidos. Esto hará que las evaluaciones sean replicables y que la calidad del proceso evaluativo pueda ser valorado por terceros.

La estructura del informe se describe, a título orientativo en el Plan de Evaluación Común FEDER 2014-2020, que incluye:

1. Introducción y antecedentes
 2. Marco estratégico y legal
 3. Descripción de la intervención
 4. Enfoque y metodología de la evaluación
 5. Análisis
 6. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas
 7. Anexos
- **Resumen ejecutivo.** Síntesis del informe final, que contendrá como mínimo las principales conclusiones y recomendaciones resultantes del ejercicio, y tendrá una extensión de unas 20 páginas, incluyendo: una síntesis de los capítulos 1, 3 y 4 del Informe Final y el capítulo 6 íntegro, relativo a conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas. Con el contenido de este resumen, se elaborará igualmente una presentación del informe final. Estos dos documentos (el resumen y la presentación) se redactarán en español y en inglés. El resto, únicamente en español.



En cuanto a las normas de presentación de los trabajos, todos los entregables deberán suministrarse en versión electrónica (formatos .docx y .pdf), así como 3 copias impresas a color y debidamente encuadradas. Se entregarán además los resultados derivados de los procesos de elaboración y análisis de información en formatos de bases de datos, alfanuméricas o geográficas si procede, compatibles con los sistemas que oportunamente determine la SGPEPC.