

La red transeuropea de transporte:\*  
Un plan crucial para Europa.  
Problemas y propuestas

# Índice



<b>Resumen Ejecutivo</b>	3
<b>Introducción</b>	
Antecedentes	5
Avances recientes en la Comisión	7
<b>Problemas a resolver</b>	9
<b>Avanzar con los proyectos prioritarios – nuestras propuestas</b>	
Aprovechamiento máximo de los fondos disponibles de la Comisión Europea	12
Medida de los beneficios a escala de la UE	14
Recurso a la financiación privada	15
<b>Conclusiones</b>	20
<b>Anexo A</b> Potencial recurso a la APP para la dotación de la inversión	21
<b>Anexo B</b> Formas de financiación de la UE	24

PricewaterhouseCoopers ([www.pwc.com](http://www.pwc.com)) ofrece a las empresas y a la Administración servicios profesionales especializados en cada sector. Más de 120.000 personas en 142 países aúnan sus conocimientos, experiencia y soluciones para dar confianza e incrementar el valor de sus clientes y stakeholders.

PwC presta servicios de auditoría, asesoramiento legal y fiscal (Landwell-PwC), consultoría de negocio, corporate finance y consultoría de recursos humanos con una fuerte especialización sectorial.

“PricewaterhouseCoopers” se refiere a la red de firmas miembros de PricewaterhouseCoopers International Limited; cada una de las cuales es una entidad legal separada e independiente.

## Glosario

Países en fase de adhesión	Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República de Eslovaquia, Eslovenia, que entran en la UE en mayo de 2004; Bulgaria y Rumania, que está previsto que entren en el 2007; y Turquía, aún en negociaciones
Fondo de Cohesión	Fondo creado para proporcionar ayuda a los estados miembros con menos recursos
Comisión	Comisión Europea
Comunidad	Comunidad Económica Europea
Consejo	Principal órgano de decisión de la UE. Está compuesto por los ministros de los Estados miembros responsables del área de la agenda
DG REGIO	Dirección General de la Comisión que se encarga de la política regional
DG TREN	Dirección General de la Comisión que se encarga de políticas de transporte y energía
SEC 95	Sistema europeo de cuentas
BEI	Banco Europeo de Inversiones
UE	Unión Europea
ISPA	Instrumento de Política Estructural de Preadhesión
PIB	Producto interior bruto
Países miembros o estados miembros	Países que son miembros de la UE en enero de 2004
Grupo de Alto Nivel	Grupo de trabajo presidido por Karel van Miert y que tiene el objetivo de considerar los proyectos prioritarios de la RTE-T
PBKAL	Línea de alta velocidad Paris-Bruselas-Colonia-Ámsterdam-Londres
APP	Asociación público-privada
Fondos Estructurales	Fondos establecidos para ayudar a regenerar las regiones más desfavorecidas de los Estados miembros
RTE-T	Red transeuropea de transportes
IASB	International Accounting Standards Board

# Introducción

## El logro de las necesidades de infraestructura de la RTE-T

En un discurso pronunciado en septiembre de 2003, titulado *Política de transporte de la UE: hacia la movilidad, por un crecimiento global y sostenible*, Loyola de Palacio, comisaria de Energía y Transporte, apuntaba: "La financiación de una red europea de transporte ha resultado ser un reto. Sólo se ha completado un 20 % de los proyectos planteados en las directrices de 1996. Con una inversión anual media de 18.000 millones de euros (2.500 millones financiados por la UE), se tardará 25 años en acabar la red."

Los principales retos son encontrar el modo de realizar la inversión necesaria, coordinar el desarrollo de la misma en los Estados miembros y repartir la carga de la financiación de la construcción y el funcionamiento de la infraestructura. Este documento proporciona:

- una revisión de los argumentos a favor del desarrollo de la RTE-T;
- un breve resumen de los avances realizados hasta la fecha;
- una visión general de los problemas que hay que resolver para acelerar el ritmo de avance; y
- algunas ideas sobre posibles soluciones a los mismos.

Este documento pretende aportar datos sobre lo que se puede hacer para que se materialice la inversión prevista en la RTE-T. Refleja la experiencia del equipo de transporte de PwC en toda Europa en la financiación de proyectos complejos de infraestructura, así como nuestra interpretación de los problemas que han surgido en otros proyectos en los que no hemos participado directamente.

Esperamos que este documento provoque reflexión y sea útil para la Comisión, los ministros de Transporte y Energía de la UE y de los países en fase de adhesión, los proveedores de infraestructuras

ferroviarias y de carreteras, los contratistas, las instituciones financieras, los consultores, los abogados y todos los demás interesados.

Quien no disponga de mucho tiempo posiblemente encontrará útil leer los puntos clave que aparecen al principio de cada capítulo y entrar en detalle según su interés.

Nos gustaría que se abriera un debate sobre esta cuestión y les agradeceremos cualquier comentario u opinión sobre el tema. Si desea ponerse en contacto con los autores del texto, encontrará sus datos al final de esta publicación.

Guillermo Massó  
Socio Infraestructuras y Gobiernos  
PricewaterhouseCoopers Corporate Finance

Miguel Martín-Rabadán  
Socio Responsable Sector Construcción, Servicios y Transportes  
PricewaterhouseCoopers

Los autores del informe son miembros del equipo de expertos europeo en materia de finanzas y transporte de PricewaterhouseCoopers, que proporciona asesoramiento sobre asociaciones público-privadas, financiación de proyectos, concesiones, y fusiones y adquisiciones para ferrocarril, autobús, carreteras, puertos, transporte por mar, aeropuertos, y compañías y proyectos aéreos. Los datos de contacto pertinentes están al final de esta publicación.

# Resumen Ejecutivo

## Por qué se necesita inversión

La libre movilidad de personas, bienes y servicios dentro del territorio de la UE es un requisito indispensable para garantizar las ventajas potenciales del mercado único. Sin embargo, el logro efectivo de esta capacidad depende no sólo de la apertura del mercado del transporte a los operadores del sector público y privado, sino también de la creación de infraestructuras físicas capaces de apoyar y facilitar ese movimiento. La construcción de la infraestructura física transfronteriza que conecte las redes nacionales debe acelerar el desarrollo del mercado único, relacionar las regiones periféricas con el corazón de la UE y abrir los mercados de la UE a los países en fase de adhesión que entrarán a formar parte de la comunidad en los próximos años. Así pues, el desarrollo de la Red de Transporte Multimodal Transeuropea, conocida como RTE-T, es fundamental tanto para la cohesión social como para la creación de puestos de trabajo en toda la Unión.

## Avance hasta hoy

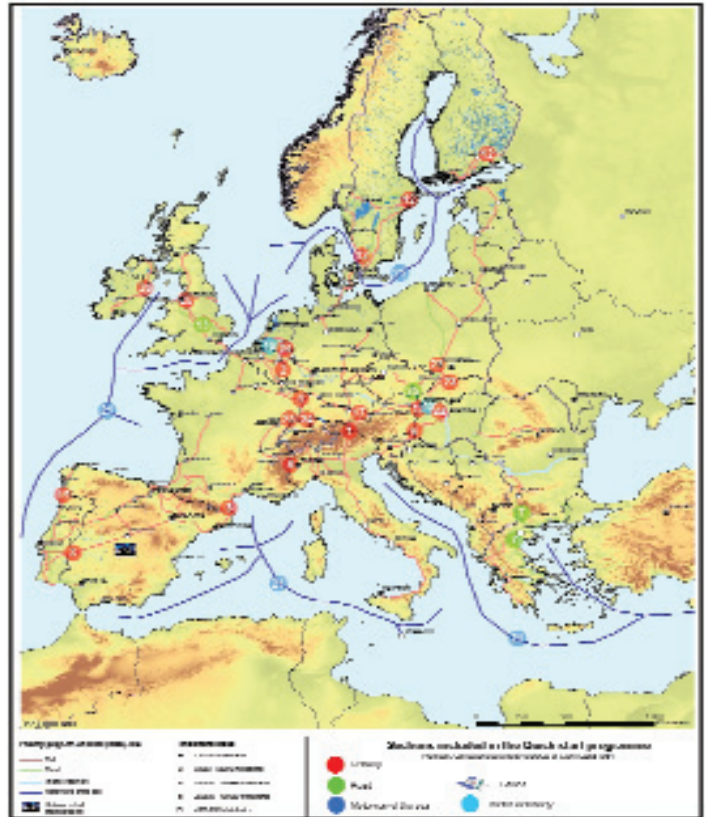
En 1996, la estimación de los costes de creación de la RTE-T ascendía a 400.000 millones de euros hasta 2010. De esta cifra, se preveía que en torno a 125.000 millones de euros tendrían que asignarse a los 14 proyectos prioritarios. Seis años más tarde, se estima que sólo se ha completado un 20 % del total. En el 2003, reconociendo el lento avance de los proyectos de la RTE-T y la necesidad de responder a los requisitos de los países en fase de adhesión, Loyola de Palacio, Comisaria de Transporte y Energía, encargó a un grupo dirigido por Karel Van Miert que elaborase la lista de proyectos prioritarios y que considerara las posibles alternativas de financiación.

## Dimensión de la inversión requerida

Se prevé que las infraestructuras seleccionadas por el Grupo de Alto Nivel necesitarán una financiación de unos 235.000 millones de euros entre 2003 y 2020, lo que equivale a una inversión anual neta de aproximadamente un 0,16 % del PIB agregado de los Estados miembros. De esta cifra, más de 110.000 millones de euros corresponden a los 14 proyectos prioritarios originales, y el coste total de todos los proyectos de la RTE-T –tanto los prioritarios como los no prioritarios– se ha estimado en más de 600.000 millones de euros, que deberían invertirse antes de 2020. Los proyectos de la RTE-T que se han clasificado como “prioritarios” incluyen desde el eje ferroviario Berlín-Palermo o el puente de Öresund, que ya se ha completado, hasta el desarrollo de las “autopistas del mar” (rutas marítimas con prioridad dentro de la UE) o la autopista Gdansk-Viena.

La aprobación definitiva de la lista de objetivos urgentes se ha materializado en una ampliación de los 14 originales a 29 proyectos. Estos proyectos aparecen en el mapa y se describen brevemente en el Anexo A.

Ahora bien, estos requisitos de inversión contrastan fuertemente con la línea presupuestaria de la UE para la RTE, que se limita a 4.200 millones de euros para el septenio 2000-2006. La financiación total anual de la UE para los proyectos de la RTE-T, incluyendo la financiación del Fondo de Cohesión, los Fondos Estructurales y el ISPA, se ha estimado en unos 2.500 millones. Así pues, con una



contribución prevista de los Estados miembros de unos 16.000 millones anuales, se puede tardar hasta 30 años en acabar toda la red.

## Retos para posibilitar el desarrollo de la inversión

A partir de estudios de los proyectos prioritarios de la RTE-T y de la experiencia recogida, se han detectado unos retos concretos que deberemos afrontar si pretendemos conseguir el nivel de inversión necesario:

- El grado de ambición en términos de fechas de entrega previstas para tantas infraestructuras representa ya un reto muy importante.
- Los costes se van incrementando a medida que se desarrollan los proyectos. Por su parte, los aspectos relativos al medio ambiente y a la dimensión ecológica afectan seriamente a los proyectos desde el punto de vista temporal y económico (plazos y costes).
- El hecho de que, hasta la fecha, las infraestructuras incluidas en la RTE-T se hayan promovido y financiado con recursos nacionales favorece la tendencia a invertir en los proyectos comparativamente más sencillos y a centrarse en las necesidades locales.
- El nivel de compromiso de los países para con la RTE-T varía según las preocupaciones políticas internas del momento.
- La cantidad relativamente modesta que la Comisión Europea aporta para los proyectos de la RTE-T complica su participación en las decisiones y limita su capacidad de influencia.
- Mientras que la mayoría de países aplican algún tipo de análisis coste-beneficio al valorar proyectos de gran calibre, no se utilizó

ninguna técnica de este tipo para elaborar la lista original de proyectos prioritarios. Además, el análisis coste-beneficio tradicionalmente se centra en el ámbito nacional en lugar de partir del punto de vista de la UE. Esto ha complicado la justificación de la inversión en esos proyectos.

- Los proyectos transfronterizos están especialmente afectados por los retrasos. Esto refleja la dificultad de lograr coincidencias entre los intereses políticos y económicos de países vecinos, y el fracaso de los intentos de encontrar maneras de compartir la carga de la inversión cuando los beneficios se acumulan en un país y las cargas se acumulan en el otro país.
- La inversión del sector privado se ha limitado principalmente a la emisión de bonos garantizados por el Estado.

## Avanzar con los proyectos prioritarios de la RTE-T: nuestras propuestas

Creemos que hay una serie de pasos que ayudarían a agilizar la ejecución en toda la UE de los proyectos prioritarios de la RTE-T. Citamos algunos:

- **Maximización del recurso de financiación disponible de la Comisión:** los proyectos prioritarios de la RTE-T requieren inversión a largo plazo, y los beneficios se distribuyen en varias décadas. Por ello, parece que lo sensato es que la Comisión Europea tenga la capacidad de comprometerse con más de un período de planificación presupuestaria.

La Comisión debería proporcionar fondos para pagos por la disponibilidad además de la infraestructura así como ayudas a la inversión en forma de subvenciones. También, se podría conseguir fondos mediante fórmulas de Asociación Público Privada (APP), en las que se paga a los operadores del sector privado por proporcionar unos servicios durante un largo período de concesión en lugar de hacerlo por adelantado. También permitiría a la Comisión que los proyectos se realizaran con más premura. Asimismo, las reglas en torno al importe máximo comprometido en un proyecto deberían hacerse más laxas, lo cual significaría que la financiación de la UE marcaría la diferencia a la hora de realizar un proyecto o posponerlo.

- **Liderazgo de la Comisión:** la entrega efectiva de la RTE-T requiere un plan de implementación claramente definido y respetado al máximo. Los éxitos logrados deberían potenciarse y se podrían utilizar como catalizador para que no decaiga el interés en el conjunto del proyecto. Teniendo en cuenta el grado y la amplitud de los retos, el liderazgo del programa no debería recaer individualmente en los países miembros. Dada la magnitud de la inversión, es improbable que todos los proyectos identificados se completen en el período previsto. Sin embargo, tanto el sector privado como el público tienen que sumar esfuerzos y dar prioridad a determinados proyectos a partir de criterios objetivos. Esto requeriría de decisiones políticas difíciles.

Los proyectos piloto deben usarse para crear un marco que sirva de ejemplo al resto de proyectos.

- **Medida de los beneficios a escala de la UE:** al maximizarse las opciones de inversión deben aplicarse análisis de coste-beneficio para la UE. Así sería más sencillo justificar la inversión en los proyectos RTE-T. Además, el hecho de que los países no tengan en cuenta los beneficios comunitarios debería apoyar el argumento de que la Comisión ha de proporcionar más fondos para invertir en los proyectos pertinentes.

La Comisión no puede financiar todos los proyectos que han de beneficiar a la UE, pero si pudiera evaluar el beneficio obtenido por euro invertido, se tendría la base para establecer prioridades en sus compromisos.

- **Recurso a la financiación privada:** teniendo en cuenta que ni la Comisión Europea ni los gobiernos nacionales pueden proporcionar todo el capital necesario para realizar los proyectos prioritarios RTE-T, debe considerarse al sector privado como fuente de financiación complementaria, posiblemente a través de Asociaciones Público-Privadas. Las APP's se basan en contratos a largo plazo diseñados para adaptarse a las circunstancias específicas de cada proyecto. La estructura de la APP supone una oportunidad de utilización de las habilidades del sector privado. Transfiere algunos de los riesgos y el sector público deja de pagar por los activos hasta que están plenamente operativos e introduce pagos relacionados con el rendimiento. Si bien es cierto que resulta más caro el endeudamiento con el sector privado que con el sector público, la transferencia de eficiencia y de riesgo generalmente compensa esa diferencia.

Todo movimiento generalizado hacia el uso de APP requeriría un replanteamiento del marco legal de los Estados miembros y el desarrollo de una normativa comunitaria específica que facilitase la negociación y contratación de proyectos complejos.

No hay que olvidar en esta normativa, la necesaria revisión de normas contables que eliminen la amenaza actual en esta materia, en concreto las normas sobre contabilidad de concesiones que están siendo tratadas en el IASB y que puedan alejar al capital privado por la penalización que supone la atribución de pérdidas contables en los diez primeros años de cada proyecto.

## Conclusión:

### 1. Considerar todas las opciones de financiación

La red de transporte de la UE es importante hoy, pero conforme vayan incorporándose a la UE los países en fase de adhesión irá adquiriendo aún más relevancia. La correcta implementación de los proyectos prioritarios RTE-T es crucial para la cohesión social de la UE y para aprovechar las ventajas del mercado único. Aunque se ha avanzado en la finalización de los proyectos prioritarios RTE-T, hay que multiplicar los esfuerzos si queremos que las previsiones sean una realidad dentro de los plazos previstos. Partiendo de la base de que la mayoría de las ventajas recaerán en la propia UE, la Comisión debería adoptar el liderazgo para fomentar la inversión y conseguir financiación de todas las fuentes posibles.

### 2. Impulso político

Tanto la UE como los estados miembros han de asumir que un desarrollo deficiente de las redes transeuropeas es un error de gran magnitud. Han de plantearse la RTE-T como un pilar básico del crecimiento económico de la UE. No es simplemente un impulso a la demanda mediante la creación de obras públicas, sino de una economía de oferta.

La competitividad de la economía europea exige la creación de una red común de transporte que trascienda de los intereses individuales de cada nación. Por lo tanto, la UE tiene que liderar el impulso político y la toma de decisiones, no sólo financieras, que resuelvan los problemas.

# 1. Antecedentes

## Puntos clave:

- La RTE-T adquiere una importancia creciente en la potenciación de las ventajas del mercado único, ya que facilita la cohesión social y el intercambio comercial entre los Estados miembros. Su importancia aumentará con la entrada en la UE de los países en fase de adhesión. Sin embargo, el avance en el desarrollo del proyecto está siendo lento.
- Si no se materializa la inversión en la RTE-T probablemente surgirán problemas de capacidad y serias ineficiencias, costes de distribución más elevados, distorsiones en el mercado y problemas medioambientales.
- Es importante que se coordinen mejor las actividades de los Estados miembros para garantizar que las decisiones reflejen los objetivos y los beneficios económicos y sociales a escala nacional y comunitaria.

## Antecedentes de los proyectos prioritarios RTE-T

El objetivo de la libre movilidad de personas y bienes necesaria para garantizar las ventajas del mercado único europeo depende de la creación de las infraestructuras físicas capaces de sustentar esa capacidad. Mediante la promoción de la construcción de esas infraestructuras físicas transfronterizas, que han de conectar las redes nacionales, se espera que la RTE-T acelere la consolidación del mercado interior, que una a las regiones periféricas con el corazón de la UE y que abra el mercado comunitario a los países en fase de adhesión. El desarrollo de la RTE-T es necesario para el logro de la cohesión social y para la creación de puestos de trabajo.

La demanda de mejora de las infraestructuras de transporte de los países de la UE se ha incrementado de modo significativo en los últimos años. Hay varias razones que lo explican:

- La especialización de la producción ha requerido mayores transferencias de productos.
- Los trabajadores tienen más movilidad y están más dispuestos a recorrer grandes distancias para realizar su trabajo
- La población tiene más tiempo libre y más poder adquisitivo, con lo cual viaja más.
- Las mejoras en las infraestructuras de transporte han facilitado los viajes en general.

Los planes en relación con RTE-T se elaboraron en los años ochenta, en reconocimiento a la importancia de los sistemas de transporte como soporte para la efectividad y la prosperidad de la UE. A mediados de los noventa, al observarse que se tardaría décadas en terminar la RTE-T, el Consejo de Lisboa de 1996 elaboró una lista de 14 proyectos "prioritarios". La cuestión era centrar los esfuerzos en acabar esos proyectos clave.

## Beneficios esperados

La inversión de la infraestructura de transporte transeuropea es necesaria para posibilitar la prestación de servicios de forma eficiente y para responder a las demandas que esa eficiencia y el crecimiento de la UE generarán. En la primavera de 2000 el Consejo de Lisboa estimó que el crecimiento económico conllevaría un aumento del 38% en el tráfico aéreo y un incremento del 24% en el tráfico de pasajeros entre 1998 y 2010. El Libro Blanco de la Comisión sobre política de transporte europea, de septiembre de 2001, afirmaba que si no se incrementaban los esfuerzos para reequilibrar el crecimiento del tráfico, las carreteras soportarían una cantidad desproporcionada de vehículos, aspecto que se traduciría en un aumento del 50% en la densidad del tráfico. Esto crearía problemas de retenciones significativas en la red de carreteras de la UE, a menos que se hiciera algo para regular o restringir el tráfico por carretera o se mejorasen las infraestructuras.

La valoración de la Comisión Europea estimaba que si no se ampliaban los esfuerzos para terminar la RTE-T, el valor monetario de los retrasos podía ascender a 9.000 millones de euros anuales (precios de 2003) para los usuarios interregionales.

## Dimensión de la inversión necesaria

En el 2003 la Comisaria Loyola de Palacio reconocía el lento progreso en el desarrollo de proyectos prioritarios de la RTE-T y la necesidad de responder a las demandas de los países en vías de adhesión. Por ello, creó un Grupo de Alto Nivel bajo la presidencia de Karel Van Miert. El objetivo era elaborar una lista revisada de proyectos prioritarios. Los proyectos seleccionados por el Grupo requieren una financiación estimada de unos 235.000 millones de euros entre 2003 y 2020, lo que representa por término medio una inversión anual en torno al 0,16% del PIB agregado de los países miembros. Más de 110.000 millones de euros de este importe se tendrá que destinar a los 14 proyectos prioritarios originales. Se ha estimado que el coste total de la RTE-T (los 29 proyectos actuales) asciende a más de 600.000 millones de euros.

## Avance hasta hoy

La previsión de costes original para la realización de los 14 proyectos prioritarios en 1996 era de aproximadamente 125.000 millones de euros. En aquel momento se pensaba que dichos proyectos estarían terminados en el 2010 pero seis años más tarde, sólo se han entregado un 20% de los trabajos. Ahora bien, la situación de fondo es mucho más compleja, porque aunque los proyectos se han establecido como prioritarios a escala europea, sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros realizar la inversión necesaria. En casi todos ellos se han experimentado éxitos y frustraciones.

Llevar a cabo un seguimiento del progreso de los proyectos no es fácil. En 2002 la Comisión Europea publicó el informe Trans-European Transport Network: TEN-T priority projects (Red Transeuropea de Transporte: proyectos prioritarios RTE-T), que proporcionaba una visión general de los avances realizados hasta 2001. En la siguiente tabla aparecen los proyectos o las partes de los proyectos que se habían terminado al final de 2001, o que estaban muy avanzados. Los costes incurridos como porcentaje de los costes estimados se utilizan como referencia del avance de los trabajos. Sólo los proyectos 9, 10 y 11 se habían terminado por completo.

## Proyectos en elevado estado de avance a finales de 2001

N.º Proyecto	Proyecto/carretera	Naturaleza del trabajo	Fecha de entrega	% de completión estimado
1	Tren de alta velocidad/transporte combinado norte-sur: Berlín/Ludwigsfelde-Halle/Leipzig Fortezza-Verona	Mejora de línea Línea nueva/mejora	2002 2002	98 79
2	Tren de alta velocidad PBKAL: Colonia-Frankfurt París/Lille/Calais/Túnel del canal	Línea nueva Línea nueva	2004 1994	83 100
9	Línea de ferrocarril convencional Cork - Stranraer Parte del RU, excluido Belfast - Larne Parte de la República de Irlanda	Mejora de línea Mejora de línea	2001 2001	100 100
10	Aeropuerto de Malpensa	Ampliación y nuevos edificios	2001	100
11	Nueva vía en Öresund/puente carretera: Enlace fijo de Öresund Vías de acceso danesas Vías de acceso suecas	Túnel y puente Autopista y vía férrea Autopista y vía férrea	2000 1999 2001	100 100 100

Aunque son relativamente pocos los proyectos prioritarios completamente terminados, los trabajos han empezado en muchos de ellos. En otros casos, como en el del Túnel del Brennero, los complejos estudios de viabilidad están a punto de concluirse y de hallarse soluciones para su puesta en marcha.

El avance de estas infraestructuras prioritarias se ha logrado por una serie de razones:

- Un grupo de proyectos, por ejemplo el del Túnel de Öresund y del Aeropuerto de Malpensa, ya estaban previstos antes de que la UE les diera prioridad.
- Las obras prioritarias de la RTE-T hacen hincapié en los requisitos y las prioridades internacionales. Si éstas coincidían con las preocupaciones nacionales, como en el caso de las mejoras de la línea principal de la costa occidental del RU y el desarrollo de los enlaces norte-sur en Italia, su acogida suele ser excelente y las obras avanzan a buen ritmo.

- Del mismo modo, si un gobierno nacional apoya la RTE-T, o si hay ventajas significativas para el país, se ha conseguido la inversión necesaria más fácilmente. En España, por ejemplo, se han potenciado las uniones por carretera y por ferrocarril con Francia y, por tanto, con el resto de la UE.

Cuando se ha tratado de proyectos estrictamente nacionales y no dependían de acciones de los Estados vecinos, como en el caso de la línea Cork-Stranraer y del aeropuerto de Malpensa, ha sido más fácil que los países justifiquen la inversión.





## 2. Avances recientes en la Comisión

### Puntos clave:

- El informe del Grupo de Alto Nivel de la Unión Europea ha supuesto un estímulo a las iniciativas lideradas por la Comisión para acelerar la consecución de la RTE-T en general, y de los proyectos prioritarios en particular.
- El importe de inversión necesario para desarrollar la RTE-T va en aumento, y se deben encontrar nuevos enfoques de financiación.

### Informe del Grupo de Alto Nivel

El Grupo de Alto Nivel de Karel van Miert fue el encargado de revisar el avance de los proyectos prioritarios de la RTE-T y de elaborar una lista actualizada para reflejar los nuevos requisitos en relación con los países en fase de adhesión. El Grupo de Alto Nivel reconoció que la condición de "prioritario" era esencial para que se empezaran y se completaran los proyectos, y por ello amplió la lista a 29. En general, plantearon dos objetivos para este grupo de infraestructuras:

- Terminar en 2010, como máximo, cinco de los catorce proyectos prioritarios identificados en 1994 y aún por completar; y
- Empezar 18 proyectos más antes de 2010 con la intención de tenerlos terminados en el 2020.

El Grupo de Alto Nivel llamó la atención sobre la "incongruencia en el largo plazo entre lo que está en juego y las limitaciones de financiación pública". Añadió que el desarrollo de la RTE-T estaba en peligro si la UE no liberaba fondos de su presupuesto. Al respecto, hizo las siguientes recomendaciones:

- Debería establecerse una metodología para seleccionar los proyectos prioritarios, con criterios que tengan en cuenta el nivel de compromiso del país beneficiario para realizar la inversión necesaria.
- Las autoridades presupuestarias deberían asignar una cantidad de fondos adecuada para el período financiero 2007-2013.
- La Comisión Europea debería incrementar la proporción de financiación disponible del presupuesto RTE para determinadas inversiones transfronterizas del 10% al 20% del coste del proyecto (aprobado).
- La capacidad financiera del BEI debería incrementarse creando un nuevo mecanismo de inversión RTE de hasta 50.000 millones de euros (acordado) y creando créditos con plazos de amortización más largos. El Grupo de Alto Nivel también ha destacado que los créditos deberían coincidir más con las prioridades de la Comisión.
- Deberían fomentarse las Asociaciones Público-Privadas (APP).
- Debería fomentarse una mejor coordinación de los proyectos, con la coordinación operativa de la Comisión y con métodos de evaluación comunes y procedimientos conjuntos.

## Respuesta de la Comisión Europea

En otoño de 2003 la Comisión Europea publicó tres documentos en que respondía a las cuestiones planteadas por el Grupo de Alto Nivel.

En primer lugar, el documento de la Comisión Europea *Building the Trans-European Network* (Construir una red transeuropea), publicado el 1 de octubre de 2003, incluye propuestas de ayuda para la búsqueda de las soluciones de financiación innovadoras. El documento concluye que las Asociaciones Público-Privadas sólo pueden suponer una solución parcial a los requisitos de financiación de la RTE-T. Defiende una mayor sinergia entre la inversión pública y el recurso a la Sociedad Europea, que ya está desarrollando la Comisión como mecanismo para resolver las cuestiones legales y operativas que vayan surgiendo en los proyectos transfronterizos.

En segundo lugar, las propuestas de la Comisión recogidas en el documento *The trans-European Transport Network: new guidelines and financial rules* (La red transeuropea de transporte: nuevas directrices y reglas financieras), también de 1 de octubre de 2003, hacían especial hincapié en terminar los proyectos transfronterizos. Entre otras cosas, destacaba:

- Una lista renovada de proyectos prioritarios RTE-T. Ampliaba la lista elaborada por el Grupo de Alto Nivel a 29 proyectos, incluyendo los tres que ya se habían completado. Ahora esta lista ya se ha aprobado.
- La introducción de una “declaración de interés europeo” para concentrar los limitados recursos financieros de la Comisión en los proyectos prioritarios; proporcionar un incentivo a los países para que respeten las agendas previstas (con la retirada de la condición de “proyecto prioritario” si éste no avanza); instituir evaluaciones tras la entrega de las obras, para intentar obtener información útil de los trabajos realizados; y permitir la inspección única transnacional en proyectos transfronterizos, para evitar el hecho de tener que realizar una inspección diferenciada en cada uno de los diferentes países implicados, con conclusiones potencialmente distintas.
- La introducción de coordinadores a escala de la UE para proyectos transfronterizos.
- Nuevas reglas financieras, incluyendo la propuesta de que hasta un 30% de los costes de los proyectos prioritarios transfronterizos sean financiados con la línea presupuestaria RTE-T (se ha aprobado un 20%); y la planificación financiera multianual por parte de la Comisión.

Y, por último, las propuestas recogidas en el informe final, de 23 de noviembre de 2003, de la Comisión al Consejo, y titulado Iniciativa Europea de Crecimiento son, entre otras, las siguientes:

- Cambios en el marco regulador, administrativo y financiero para apoyar el crecimiento económico. Esto comporta:
  - normativa financiera actualizada en relación con los niveles máximos de financiación mediante la línea presupuestaria RTE;
  - aprobación de la propuesta “Eurovignette” para aumentar los ingresos a través de peajes en las carreteras según el tipo de vehículo y la infraestructura utilizada;
  - acuerdo sobre las medidas para modernizar la normativa de contratación pública de la UE; y
  - apoyo de la iniciativa de Sociedad Europea.
- Puesta en marcha de los proyectos prioritarios (los 29 referidos anteriormente) como parte de un “programa de vía rápida”.
- Inicio de los trabajos para proporcionar una guía sobre el recurso a las Asociaciones Público-Privadas en los presupuestos nacionales. En el propio informe se proponen algunos principios relacionados con este tema. Este trabajo se está realizando en este momento.
- Desarrollo de un instrumento de garantía europeo respaldado por la Comisión y los Estados miembros. Este trabajo se está realizando en este momento.

### 3. Problemas a resolver

#### Puntos clave:

- Se han experimentado éxitos cuando los proyectos se han dividido en diferentes partes y cuando se han alineado los intereses internacionales con los nacionales, deliberadamente o no. De otro modo, el compromiso con la RTE-T no ha respetado las previsiones iniciales.
- No hay mecanismos formales para identificar los beneficios y para que la Comisión Europea pueda determinar qué proyectos fomentar.
- La Comisión Europea debe adoptar un papel dominante en la financiación de los proyectos prioritarios que van a beneficiar de modo significativo a la UE. Así pues, la Comisión necesita más fondos para la línea presupuestaria RTE-T o tiene que hacer un mejor uso de los fondos existentes.

se considera todo un éxito aunque, desafortunadamente, una excepción.

#### La variación del compromiso con la RTE-T

Por las mismas razones que los proyectos nacionales han tendido a ganar prioridad con respecto a los proyectos transfronterizos, los compromisos políticos con la RTE-T han variado. Un fuerte liderazgo político y una fuerte implicación son cruciales para la puesta en marcha de los principales proyectos de transporte, y no es casualidad que los resultados más positivos se hayan producido cuando han coincidido los intereses nacionales y los requisitos de la RTE-T. España es un buen ejemplo de esto: se ha adoptado la filosofía de la RTE-T usando diferentes fuentes de financiación para invertir en el tren de alta velocidad y en la red de carreteras.

El compromiso con la RTE-T también ha variado como consecuencia de la mayor descentralización de la financiación de los proyectos de transporte. Resulta difícil para cualquier administración regional justificar los requisitos de la RTE-T por encima de las necesidades locales.

### Problemas planteados en la consecución del nivel de inversión necesario

#### Grado de ambición

El grado de ambición establecido en la lista original de proyectos de la RTE-T –e incluso en la lista de proyectos prioritarios– es extremadamente elevado. En 1996 el coste de la inversión total estimado de los proyectos prioritarios de la RTE-T originales era de unos 125.000 millones de euros. Esto sugiere que la lista de prioridades de la RTE-T se elaboró sin tener en cuenta su coste o su financiación. Además, hay numerosas razones por las que las previsiones de costes en grandes infraestructuras tienden a aumentar de modo exagerado durante el desarrollo del proyecto (más adelante se citan algunas). El resultado es que siempre que se ha elaborado una lista de proyectos prioritarios y de sus necesidades de financiación, las estimaciones iniciales han resultado ser completamente incorrectas, y los fondos que en principio tenían que destinarse a futuros proyectos se acaban desviando a los proyectos en curso.

#### Prioridad de los proyectos nacionales

Los proyectos de transporte se financian en su mayor parte con presupuesto nacional, lo que significa que inevitablemente han tenido que competir en términos de financiación con otros proyectos de transporte locales y de otros campos (educación, defensa, sanidad, etc.). Además, si tenemos en cuenta su naturaleza a largo plazo, los trastornos ocasionados durante la fase de construcción, y el carácter gradual y lo difuminado de los beneficios resultantes, los proyectos de transporte no suelen tener muchos adeptos.

Los mayores avances de las infraestructuras de la RTE-T en los últimos años han sido en proyectos a pequeña escala, como el aeropuerto de Malpensa, en el que la agenda de entrega se estableció en meses (en lugar de en años) y los beneficios y las iniciativas han sido sobre todo a escala local. En cambio, los proyectos transfronterizos suelen ser problemáticos, aunque el puente de Öresund (en el que Suecia y Dinamarca unieron intereses)

#### Aspectos medio ambientales y ecológicos

Las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el alcance ecológico cada vez tienen un mayor impacto en el diseño y en el desarrollo de los grandes proyectos de transporte. Los estudios sobre estos temas ralentizan enormemente la fase de aprobación y planificación, y los temas derivados suelen llevar a rediseños y al aumento de los costes de construcción; lo que afecta a la viabilidad y a la evaluación coste-beneficio de los proyectos.

#### Financiación limitada de la UE

La capacidad de la Comisión Europea para ayudar económicamente a la finalización de los proyectos se ha limitado mucho hasta la fecha, con normas que restringen el gasto en la línea presupuestaria de la RTE-T a un 10 % del coste total del proyecto. Hay sumas significativas disponibles a través del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales, pero muchos de los Estados miembros no tienen acceso a esas ayudas o sólo a una parte de ellas.

El informe de la Comisión *Trans-European Transport Network – TEN-T priority projects* proporciona un claro ejemplo de que la **UE es incapaz de ofrecer una vía de financiación a los proyectos prioritarios**. Para el proyecto prioritario 1 de la RTE-T (el tren de alta velocidad/transporte combinado norte/sur), el coste estimado en 2001 de los enlaces requeridos para terminar todo el proyecto ascendía a 17.700 millones de euros. De dicha cantidad, la financiación de la UE al final de 2000 mediante la línea presupuestaria RTE-T se limitaba a unos 260 millones de euros (un 1,4% de los costes totales). En el 2001 la Comisión Europea propuso ampliar este enlace de Verona a Nápoles. Los costes previstos de la inversión eran de 15.900 millones de euros, de los cuales la Comisión debía proporcionar 258 millones de euros (un 1,6% del total) a través de su línea presupuestaria RTE-T 2000-2006.



Mientras que las carencias de financiación de la línea presupuestaria RTE-T han quedado compensadas en parte por otras fuentes, como el Fondo de Cohesión o los Fondos Estructurales, disponibles para estimular el desarrollo económico, y el BEI (véase el Anexo B, ha habido una reticencia general a recurrir al sector privado para cubrir las necesidades existentes. El lento progreso se debe a una combinación de limitaciones, incluyendo las diferentes normativas nacionales, a la falta de preparación para interpretar la legislación en beneficio de las Asociaciones Público-Privadas de la dificultad para estructurar las transacciones para que se mantengan fuera del balance del sector público.

Al tratar las limitaciones de financiación, es importante reconocer que la Comisión Europea puede proporcionar apoyo mediante la línea presupuestaria de la RTE-T hasta un 50 % de los costes reflejados en los estudios de viabilidad. Esto proporciona sin duda un estímulo inicial importante para la evaluación de los proyectos.

### Falta de estudios adecuados

Si bien la mayoría de países aplica algún tipo de análisis de coste-beneficio al evaluar los proyectos, en el caso de la lista de infraestructuras prioritarias de la RTE-T no se hizo así. La elección de las obras se hizo, principalmente, partiendo de aquellos proyectos que debían ayudar a abrir los corredores de transporte entre los países miembros de la UE.

A falta de previsiones de costes reales y de un estudio comercial bien definido, estos proyectos han quedado relativamente expuestos a retrasos y a aplazamientos cuando hay escasez de fondos.

### Otras limitaciones

Además de los retos descritos hasta ahora, hay un amplio conjunto de temas adicionales y limitaciones que han ralentizado la implementación de la inversión de infraestructura. Por ejemplo: el tiempo necesario para especificar y diseñar proyectos grandes y complejos; los requisitos legales nacionales y locales en torno a los permisos y a la aprobación de la planificación; el aumento de la competencia de otros modos de transporte que se traducen en retos con respecto a las expectativas de la demanda; y la limitación de recursos en cuanto a conocimientos de construcción y operaciones, ingeniería y planificación.

## Cuestiones adicionales en torno a los proyectos transfronterizos

La lista de proyectos prioritarios de la RTE-T en que se ha trabajado indica que las infraestructuras transfronterizas son las más difíciles de poner en marcha. Esto se debe, en gran parte, a los retos que conlleva el sincronizar los procesos políticos y los procesos de planificación. En este sentido, parece haber tres grandes temas: el análisis de coste-beneficio, la coordinación de la inversión y el marco regulatorio.

### Análisis de coste-beneficio

El análisis de coste-beneficio se utiliza en muchos países de la UE para evaluar si un proyecto (por ejemplo, el ahorro en el tiempo de viaje) superará los costes y, en consecuencia, si una inversión está justificada.

El enfoque de este tipo de análisis suele ser impreciso y deja muchas puertas abiertas a la interpretación y a las necesidades individuales. Hay variedad de criterios en cuanto a los costes y beneficios que se incluyen para el cálculo y en cuanto a su evaluación. Además, es posible que muchas de las ventajas no sean cuantificables y que, por ello, tengan que considerarse desde una perspectiva cualitativa.

Un aspecto fundamental con toda inversión transfronteriza es cómo evaluar las ventajas resultantes para el país vecino o para la UE en general. En muchos casos, estas ventajas no se tienen en cuenta en ningún momento, con lo cual puede parecer que una inversión tiene una ratio de coste-beneficio pobre, e incluso se puede llegar a descartar un proyecto, únicamente porque no se están teniendo en cuenta todo su impacto.

En Francia, en el 2002, en gran parte como resultado de problemas presupuestarios, el Gobierno emprendió una exhaustiva revisión de sus propuestas de inversión en infraestructuras. Las conclusiones, hechas públicas en febrero de 2003, proponían aplazamientos en una serie de proyectos basándose en el hecho de que el análisis coste-beneficio no justificaba la prioridad de la inversión. Los proyectos que se aplazaron incluían la línea férrea de alta velocidad Lyon-Turín y la parte de la línea de alta velocidad entre Baudrecourt (cerca de Metz) y Estrasburgo.

Un corolario en el tema del análisis coste-beneficio es que un estado que se beneficia significativamente de la inversión realizada por otro quizá debería contribuir de algún modo en la inversión. Aunque hay ejemplos de países que han contribuido en costes de infraestructuras de estados vecinos como, por ejemplo Luxemburgo, que participó en el desarrollo del TGV en Francia, ésta no es la pauta general.

### Legislación

La legislación puede representar una barrera en casos en que hay que construir infraestructuras transfronterizas integradas, pasando por alto las fronteras nacionales. La construcción y el funcionamiento de la obra probablemente tendrá que respetar dos legislaciones distintas en materia empresarial, fiscal y de propiedad, lo que se traducirá en complicadas estructuras y retrasos potenciales.

El contrato para la vía férrea entre **Perpiñán y Figueres** se ha desarrollado según un convenio negociado años antes en materia legal y como consecuencia del cruce de fronteras. Como resultado, el proceso de concesión se ha visto limitado por decisiones tomadas tiempo atrás, cuando ni siquiera se conocían los detalles contractuales. Esta situación contribuyó a la ruptura de las negociaciones con el ganador del primer proceso de licitación y la necesidad de convocar un segundo concurso meses más tarde.

Este enlace **Perpiñán-Figueres** es un buen ejemplo de las dificultades de proyectos transfronterizos, en el que ha sido necesario un replanteamiento ante las diferencias de prioridad y criterios de ambos estados afectados, y han tenido que solucionar innumerables problemas jurídicos, fiscales y de aportación de fondos complementarios a la financiación privada.

### Coordinación de la inversión

Un segundo problema potencial es cómo animar a los estados vecinos a hacer inversiones paralelas para que el país originario pueda obtener plenos beneficios de su inversión. Por ejemplo, uno de los primeros temas que tenía que tratarse en la línea ferroviaria de Betuwe era cómo gestionar el tráfico de manera más eficiente en la red alemana, tras mejorar la capacidad y la velocidad de la holandesa.

## 4. Aprovechamiento máximo de los fondos disponibles de la Comisión Europea

### Puntos clave:

- La UE y otras fuentes de financiación podrían aprovechar mejor los fondos que dedican a la RTE-T si definieran la carga financiera a lo largo de la vida del activo construido, mediante Asociaciones Público-Privadas.
- Los fondos disponibles de la UE deberían invertirse de forma centrada en proyectos concretos para maximizar su impacto. Si se asigna una cantidad baja de fondos a muchos proyectos no se logran los mismos resultados. El límite de financiación del 20% por proyecto debería aumentarse de manera sustancial o debería eliminarse por completo.
- Es necesario un fuerte liderazgo para movilizar recursos y permitir que un grupo más amplio y más diverso de participantes que empujen en una misma dirección.
- Deben desarrollarse proyectos piloto para crear una estructura que garantice su éxito.

En este capítulo examinamos algunos de los mecanismos que se pueden poner en práctica para que la Comisión Europea y los Estados miembros obtengan la máxima recompensa posible por los esfuerzos realizados en la RTE-T. Debería hacerse hincapié en que la financiación debe tener en cuenta y adaptarse al largo plazo de los proyectos, en que se fomente el impulso necesario de los programas y en que se cree la confianza en la finalización de las infraestructuras prioritarias de la RTE-T.

Al respecto, deben comentarse tres cuestiones:

- La financiación de la UE debe poder aplicarse de manera flexible.
- La financiación de la UE tiende a producirse de forma muy fragmentada en un gran número de inversiones y no actúa como elemento catalizador de los proyectos.
- El liderazgo en la promoción de infraestructuras.

### La aplicación de la financiación de la UE

Los proyectos de transporte suelen comportar varios años de inversión y décadas de funcionamiento. La financiación que la Comisión Europea puede conceder a través de la línea presupuestaria RTE-T no refleja la naturaleza a largo plazo de los proyectos, con compromisos presupuestarios que coinciden en el tiempo con el momento en que se desembolsan los fondos. Debería considerarse lo siguiente:

- Que la financiación se decida por periodos presupuestarios que reflejen cuándo se necesita ese dinero.
- Que se retiren y se reubiquen los fondos si el proyecto no muestra el progreso adecuado según la agenda acordada.

El Capítulo 6 destaca una serie de temas relacionados con la introducción de financiación privada para algunos de los trabajos de la RTE-T. Una ventaja básica de la financiación privada es que permite al sector público financiar más proyectos de lo que sería posible si sólo contara con ayudas institucionales o subvenciones a la inversión. Con el objeto de que la UE se pueda beneficiar de las formulas de la Asociación Pública Privada (APP) para desarrollar algunos de los proyectos prioritarios de la RTE-T, la Comisión Europea tiene que poder realizar los pagos repartidos en el período que se corresponda con el uso de la infraestructura. Dichos pagos podrían ser por disponibilidad de activo, pagos relacionados con el uso o el volumen o incluso podrían incluir formas de financiación más innovadora y relacionada con el rendimiento, como pagos relacionados con la congestión del tráfico.

Ya hay muchos ejemplos en que los fondos de la RTE-T se han utilizado indirectamente para cumplir con los pagos diferidos y de disponibilidad con respecto a una APP. En Irlanda, la disponibilidad de los fondos de la RTE-T para determinados proyectos de transporte financiados en parte con ayudas a la inversión ha permitido al sector público reducir su participación financiera en aquellos proyectos y redirigir los recursos a una serie de proyectos de carreteras mediante APP que se están realizando durante el 2003 y 2004.

### Normativa contable

El SEC 95 establece las reglas estadísticas para la clasificación de los diferentes tipos de gastos dentro de las cuentas nacionales y el modo en que los compromisos de los gobiernos deberían considerarse según su impacto en el déficit presupuestario del sector público. En pocas palabras, el SEC 95 estipula que el propietario de un activo, a efectos contables, es la parte que soporta el riesgo y la recompensa asociada a ese activo.

La capacidad de los gobiernos nacionales de financiar proyectos suele quedar limitada por las necesidades de su economía interna y por los requisitos de cumplir con los objetivos y reglas de la UE. Uno de los puntos fuertes de utilizar la financiación de las APP para los proyectos es que, en parte, si no en su totalidad, se puede obtener financiación que no procede de la deuda pública. Sin embargo, uno de los puntos débiles de recurrir a las APP para los proyectos de infraestructuras de transporte hasta la fecha es que el SEC 95 estipula que los compromisos de financiación o las garantías deben constar como parte del déficit público, excepto en circunstancias especiales, cuando la transferencia de riesgos indique que están claramente fuera del sector público.

El informe final de la Comisión Europea al Consejo (*"Iniciativa Europea de Crecimiento"*) refleja las conclusiones preliminares de un task force creado para considerar cómo las APP deberían registrarse según el SEC 95. Estas conclusiones sugieren que la interpretación contable debería tener en cuenta el grado de transferencia de riesgo al sector privado. Eurostat está preparando la publicación de nuevas normas contables para sustituir al SEC 95. Si se encontrara una manera de financiar la estructura de inversión fuera del balance del sector público se conseguiría un estímulo muy potente para que los países ahondaran en el potencial de las APP.

## Concentración

La línea presupuestaria RTE-T es la principal fuente de financiación de los proyectos RTE-T en la UE, que controla la DG TREN. Se puede recurrir a ella para realizar los objetivos de la RTE-T. Estos fondos, que en total ascienden a 4.200 millones de euros para el período presupuestario 2000-2006, están gestionados de acuerdo con el Reglamento n.º 2236/95 del Consejo, que estipula que la cantidad total financiada con la línea presupuestaria RTE-T no debe superar el 10 % del coste del proyecto.

Este enfoque se traduce en que las cantidades asignadas son demasiado pequeñas para que se note diferencia alguna a la hora de decidir sobre la viabilidad de un proyecto. En realidad, los expertos han sugerido que buena parte de esos fondos han acabado en proyectos en que existía una necesidad urgente en el ámbito nacional, es decir, que tenía que ser financiada fuera como fuere. Tanto el Grupo de Alto Nivel como las propuestas sobre la Iniciativa de Crecimiento Europea reconocieron ese problema y recomendaron que se mejorara esa limitación en la financiación, aunque sólo en el caso de los proyectos transfronterizos. De hecho, el Consejo ha aceptado recientemente aumentar ese límite al 20% para los proyectos transfronterizos.

Dada la importancia de la financiación de la UE como elemento catalizador para los proyectos, debería plantearse la eliminación o el aumento de los límites en la contribución presupuestaria RTE-T para un proyecto, siempre que quede demostrado que la UE saldrá claramente beneficiada con ese proyecto.

Los Estados miembros tienen a su disposición sumas de dinero significativamente más altas a través del Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales, pero de la distribución de los fondos se encargan los propios países y la DG REGIO, basándose en criterios que no reflejan necesariamente las prioridades de la RTE-T. Los fondos disponibles para proyectos de transporte mediante el Fondo de Cohesión (incluyendo la financiación destinada a los países en fase de adhesión) y mediante los Fondos Estructurales para el período 2004-2006 están entre 15.000 y 20.000 millones de euros. Teniendo en cuenta el impacto potencial de esta financiación, sobre todo en comparación con la línea presupuestaria RTE-T, debería considerarse el hecho de que la DG TREN tenga mayores competencias para influir en la asignación de los fondos.

Además, si el Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales no se gastan al final del segundo año tras la asignación, la normativa europea prevé que se pierdan esas asignaciones. Teniendo en cuenta la escala de los fondos potencialmente disponibles, una opción para aumentar la capacidad de la Comisión Europea para financiar los proyectos de la RTE-T sería transferir los fondos que no se hayan asignado a un fondo dedicado a infraestructuras de transporte en beneficio de toda la UE.

## La necesidad de liderazgo

El grado de inversión requerida para desarrollar la RTE-T, aunque sólo sea para los proyectos prioritarios, es enorme. En la actualidad, no existen recursos financieros disponibles para terminar toda la red ni siquiera en veinte años. Con estos datos, resulta bien fácil cuestionar la importancia de los proyectos prioritarios de la RTE-T y dedicarse a la financiación de proyectos nacionales. Por ello, es importante que el enfoque para terminar los

proyectos prioritarios de la RTE-T sea muy claro y se respete meticulosamente. Además, hay que potenciar todos y cada uno de los éxitos obtenidos, que deben usarse como elementos catalizadores para la continuación de los esfuerzos.

Se podría defender la idea de que ese liderazgo deben adoptarlo los países miembros. Sin embargo, y teniendo en cuenta la envergadura de los retos planteados y el plazo en que deben llevarse a cabo, si dejamos que los gobiernos y las autoridades nacionales y se hagan con el liderazgo, probablemente no tendrá la coherencia y la sostenibilidad necesaria. Por ello, lo más apropiado es que la Comisión Europea -como custodia de la RTE-T y promotora del mercado único-, adopte el papel principal en la coordinación y la priorización de la inversión con el objetivo final de culminar la red de infraestructuras.

La experiencia en el sector sanitario del Reino Unido es un buen ejemplo de cómo conseguir que un programa de inversión paralizado vuelva a funcionar.

En el Reino Unido, al crearse las iniciativas para la inversión privada -Private Finance Initiatives (PFI)-, las fundaciones sanitarias "Trusts" independientes crearon un gran número de proyectos relacionados con el sector hospitalario. El esfuerzo para que esos proyectos salieran adelante provocó una dilución de los recursos técnicos y financieros y, a raíz de la falta de proyectos piloto, éstos experimentaban un avance muy lento. Una vez detectado el problema, el gobierno dio el paso para **hacerse con el liderazgo** y suspendió temporalmente o canceló un buen número de proyectos. Se seleccionó un grupo de 18 proyectos y se les impulsó con el objetivo de crear el modelo para la PFI del sector sanitario.

Paralelamente, se estableció un centro de excelencia para acumular las experiencias de los proyectos piloto de esos primeros proyectos y transferir el conocimiento los siguientes.

Desde entonces, los proyectos de PFI hospitalarios se han ido presentando al mercado en grupos, para así gestionar el interés de los inversores y la capacidad de absorción del mercado.

Los efectos de este trabajo preliminar centralizado son claros. Mientras que en el período entre 1990-1996 se crearon PFI del sector sanitario por valor de 90 millones de euros, en el período 1998-2000 la cifra ascendió a 3.700 millones de euros aproximadamente.

La Comisión debería plantearse patrocinar proyectos de infraestructura piloto para crear modelos útiles, estimular el desarrollo y la prueba de los marcos apropiados, y mostrar el camino a seguir.

## 5. Medida de los beneficios a escala de la UE

### Puntos clave:

- El desarrollo efectivo de una RTE-T ayudará a que podamos aprovechar al máximo todas las ventajas del mercado único, al facilitar el movimiento de bienes y de personas. Los beneficios se multiplicarán y trascenderán las fronteras del país donde se constituye la infraestructura.
- La UE necesita llevar a cabo su propio análisis de coste-beneficio de manera que pueda promocionar proyectos que ofrezcan los tan buscados beneficios a escala comunitaria, unos beneficios que podrían perderse en los análisis realizados por los gobiernos nacionales.
- La Comisión Europea, como patrocinadora de la RTE-T, debería adoptar un papel de liderazgo para que toda la UE se beneficie de la red y para que tengan prioridad los proyectos con mejores resultados en el análisis coste-beneficio.

### Introducción

Como ya se ha descrito en el Capítulo 3, la evaluación de proyectos no siempre tiene en cuenta los beneficios y externalidades positivas que se generan para terceros países. Hemos detectado tres áreas en que la evaluación del proyecto y el proceso de priorización necesitan una revisión si se quiere que los beneficios a escala de la UE se hagan visibles:

- El análisis de coste-beneficio de los proyectos propuestos debe tener en cuenta los costes y beneficios para toda la UE, en lugar de limitarse a los efectos a nivel local.
- La Comisión Europea debe proporcionar incentivos a los estados miembros en fase de adhesión para que detecten las ventajas para toda la UE.
- Al tener recursos financieros limitados, deberían establecerse prioridades entre las inversiones para maximizar el beneficio por euro invertido por la Comisión Europea.

### Análisis de coste-beneficio

Uno de los temas clave identificados en este documento es que las ventajas de invertir en proyectos prioritarios RTE-T a menudo llegan a más de un país, y ello no queda reflejado del modo adecuado en el análisis de coste-beneficio tradicional. Esto crea un riesgo de que los proyectos no obtengan el grado de prioridad necesaria a causa de las carencias en la evaluación.

Si bien es completamente lógico que los países den prioridad a aquellas inversiones que les benefician, esto se traduce en una toma de decisiones inadecuada desde el punto de vista de la UE. También es contradictorio con el espíritu de la RTE-T, cuyo objetivo es que los beneficios lleguen a toda la Unión, reduciendo las barreras geográficas y los costes de la distancia.

Recomendamos que la Comisión Europea elabore su propio análisis de coste-beneficio a escala europea para los proyectos que deben beneficiarse de la financiación RTE-T.

En su documento *"Final Report for Publication Public Private Partnerships: introduction, handbook, recommendation and conclusions"*, publicado por NEI Transport de los Países Bajos, los autores revisaron los cálculos del rendimiento económico del PBKAL teniendo en cuenta las ventajas a escala europea. La conclusión a que llegaron es clara: el rendimiento económico era un 25% más elevado que el calculado si sólo se tenía en cuenta el impacto de la red país por país.

### Beneficios a escala de la Unión Europea

Como ya se ha comentado anteriormente, no basta con reconocer que hay beneficios y costes a escala de la UE asociados con la inversión en las infraestructuras de transporte: los países también necesitan que se les incentive para ampliar sus miras al decidir qué proyectos tienen prioridad y al realizar sus inversiones. La Comisión Europea debería contribuir financieramente en los proyectos según el grado de beneficio a escala de la UE. Este enfoque podría marcar la diferencia en el progreso de los proyectos más importantes.

La identificación de los objetivos prioritarios RTE-T y de las propuestas para la "declaración de interés europeo" (según se ha explicado en el Capítulo 2) no son más que una respuesta parcial al problema. Si los fondos disponibles de la línea presupuestaria RTE-T siguen teniendo la limitación del 10 % de los costes del proyecto –el aumento al 20 % concedido por el Consejo Europeo sólo afecta a los proyectos prioritarios transfronterizos de la RTE-T– y el presupuesto total sigue siendo sólo de 4.200 millones de euros (2000-2006), la contribución de la UE seguirá siendo insuficiente teniendo en cuenta la escala de los proyectos contemplados.

Al contar con una evaluación coste-beneficio más completa, la Comisión tendrá los argumentos necesarios para solicitar más fondos y para eliminar las restricciones de contribución máxima.

### Establecimiento de prioridades en las ayudas

Aunque se acepte que la Comisión Europea tiene un papel fundamental en conseguir que la beneficiaria del RTE-T sea toda la UE, seguirán habiendo limitaciones presupuestarias. Por ello, el siguiente paso es considerar de qué modo debería darse prioridad a la hora de asignar los fondos. La evaluación económica tradicional sugeriría que los fondos deberían asignarse a los proyectos de inversión que ofrezcan el índice más elevado de beneficio por euro invertido. Esta comparación podría aplicarse a todo el proyecto o a los costes y beneficios incrementales a escala europea.

Partiendo de la base que la Comisión Europea sólo proporcionará una parte de la financiación de la infraestructura, su contribución quizá siga siendo insuficiente cuando el país se plantee la viabilidad del proyecto, con lo cual puede suceder que se retrase o se posponga. Así pues, la capacidad de llevarlo a cabo y el compromiso de los gobiernos nacionales son factores que deben contemplarse a la hora de dar prioridad a un proyecto u a otro.



## 6. Recurso a la financiación privada

### Puntos clave:

- El grado de la inversión necesario para desarrollar la RTE-T, aunque nos limitemos a los proyectos prioritarios, tiene pocas probabilidades de ser financiado exclusivamente con recursos del Sector Público. La participación del sector privado en los planes de infraestructura de transportes puede ser la solución ante la escasez de fondos y puede aportar otras habilidades y la oportunidad de compartir riesgos.
- La participación de la financiación privada tiene que facilitarse creando la legislación adecuada en los estados miembros, interpretando la normativa en materia de adjudicación de la UE que permita negociaciones complejas y proporcionando las garantías apropiadas.

- En el caso de los proyectos transfronterizos, la responsabilidad del pago se puede adaptar para reflejar el uso real de los países afectados.

### Enfoque

Uno de los puntos débiles del método de concesión tradicional del sector público es que el comprador define los "inputs" (construcción, materiales) y evita que se puedan cambiar las especificaciones mientras se está produciendo la concesión o la construcción, lo cual lleva en muchas ocasiones a costes inflados y a retrasos. Los contratos APP requieren que el contratante privado entregue una serie de "outputs" definidos. Esto significa que el comprador del sector público tiene que ser muy disciplinado desde el principio del proceso en lo que respecta a los temas siguientes:

- qué está comprando;
- qué resultados espera;
- cuáles son los criterios de aceptación del proyecto; y
- cuáles son los riesgos que el proyecto lleva asociados y a quién deben asignarse.

Asimismo, la adecuación de las especificaciones del proyecto se comprueba mediante un proceso de due-diligence que llevan a cabo los financiadores del proyecto.

Ya hemos identificado una serie de razones por las que los proyectos transfronterizos de la RTE-T se están entregando más tarde de lo previsto. Uno de los mayores obstáculos es la falta de sincronización de objetivos y compromisos entre los países implicados. Los requisitos contractuales de una APP pueden ayudar a proporcionar la disciplina necesaria para que las partes implicadas colaboren, definan conjuntamente los requisitos y resuelvan los problemas antes de iniciar el proceso. Una vez iniciado, resulta mucho más difícil que el sector público haga modificaciones y revisiones del proyecto, aparte de que los costes que eso comportaría serían sustanciales.

### ¿Qué es una Asociación Público Privada (APP)?

Una APP es una relación contractual mediante la cual el sector privado se asocia con el sector público para prestar un servicio público, a menudo a medio o a largo plazo. Normalmente el sector privado se responsabiliza de la construcción y el funcionamiento del activo, aportando financiación y asumiendo algunos o la mayoría de los riesgos asociados a la construcción, el mantenimiento y el funcionamiento. A su vez, el sector público se hace responsable del pago del activo y de los servicios ofrecidos mediante su utilización.

No existe un modelo de APP estándar. Las APP suelen adaptarse a las circunstancias o a los detalles de cada proyecto, mercado, país o a los objetivos y limitaciones del sector público en cuestión.

### Ventajas que conlleva la APP

Dada la naturaleza de la APP, las ventajas pueden variar según los proyectos, pero hay una serie de beneficios recurrentes:

- Los requisitos contractuales en torno a la APP necesitan de un enfoque en que los roles, las responsabilidades y las soluciones a los problemas potenciales deben estar definidos desde su creación. Esto permite garantizar el compromiso político y restringe el campo a la hora de tomar decisiones difíciles.
- La APP permite al sector público apoyarse en la experiencia del sector privado en áreas como operaciones, marketing, y gestión de costes y riesgos. Esto comporta un ahorro real de costes en los proyectos APP.
- Mediante el contrato APP, el sector público puede transferir al sector privado los riesgos que éste puede gestionar mejor.
- El sector público empieza a pagar por el activo sólo cuando lo puede empezar a utilizar.
- El contrato APP puede incluir cláusulas que permitan la variación de pagos según unos criterios específicos de rendimiento, lo que significa que el sector privado está incentivado para lograr un nivel de rendimiento determinado.

### Competencias del sector privado

No es extraño que el sector privado participe en los proyectos de construcción del sector público, pero la APP fomenta la aplicación del diseño, la gestión de proyectos y las habilidades del sector privado para que el proyecto se termine a tiempo y dentro del presupuesto. Si el sector privado se responsabiliza del funcionamiento del activo, la APP puede hacer que se introduzcan habilidades técnicas y operativas especializadas, así como prácticas de desarrollo comercial y de marketing innovadoras.

### Transferencia de riesgo

Una APP ofrece la oportunidad de asignar el riesgo a la parte mejor situada para gestionarlo. Esto se suele hacer a través de la negociación. Por ejemplo, un socio privado responsable de la construcción de un activo debería ser el mejor situado para asumir la responsabilidad de entrega del activo a tiempo y dentro del presupuesto marcado, respetando las especificaciones de diseño acordadas en la fase inicial.

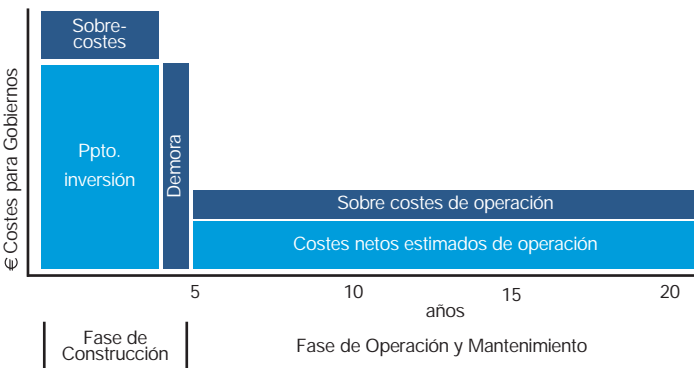
Si el constructor también tiene la responsabilidad del mantenimiento futuro del activo de la APP, debe tener en cuenta los costes de su propuesta a lo largo del período de uso, en lugar de limitarse a construir un activo de bajo coste y de baja calidad que provoque una serie de costes sin determinar en el futuro. La inclusión de los costes de todo el período de uso tiene la ventaja añadida de garantizar que los costes de mantenimiento se basan en la vida del activo y son más predecibles.

En general, una transferencia de riesgo apropiada al sector privado debería ser rentable para el sector público.

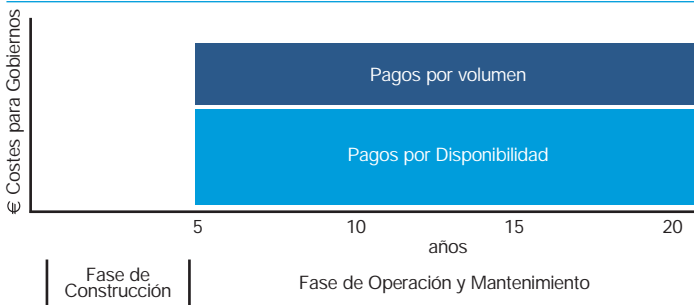
### El pago empieza con la disponibilidad del activo

El sector privado soporta los costes y los riesgos iniciales de la inversión y el sector público empieza a pagar el precio acordado sólo cuando puede disponer del activo. Las ventajas de este sistema se ilustran en el gráfico siguiente:

#### Financiación Pública Tradicional



#### Financiación Privada



Últimamente, Portugal ha recurrido con frecuencia a las APP para financiar el desarrollo de sus carreteras. En relación con el programa SCUT, que representa sólo una parte del programa general de carreteras, entre 1997 y el 2000 se accedió a unos 5.000 millones de euros de financiación privada para la construcción de más de 900 kilómetros de carreteras nuevas y renovadas. La Administración y los usuarios lo **empezarán a pagar cuando las carreteras estén abiertas al público. En España, también viene usándose esta fórmula de la APP de forma tradicional en algunas infraestructuras como los recientes proyectos de viales en Madrid M-45 y autopistas radiales.**

### Pagos relacionados con el rendimiento

Un contrato de APP se puede redactar con especificaciones concretas sobre las entregas, de modo que el operador obtenga incentivos para cumplir con unos determinados estándares, o penalizaciones si se mantiene por debajo del nivel mínimo acordado. Esto es importante cuando se tiene entre manos una infraestructura que depende en gran medida de la disponibilidad.

La APP del metro de Londres contempla significativos **pagos relacionados con el rendimiento**, más concretamente, en lo referente a la capacidad de pasajeros en los vagones, a reducciones de tiempo de viaje y a mejoras en las condiciones de viaje. Los contratantes tienen que decidir cómo conseguir esas mejoras: mediante una mejor señalización, cambio de mobiliario de los trenes o por otro método. **También, recientemente se ha introducido el concepto del pago por rendimiento en proyectos de transporte en España como son el Metro de Sevilla y el Metro Ligero de Tenerife.**

### Financiación a medida para reflejar el uso

Uno de los retos identificados en los proyectos transfronterizos de la RTE-T es que un país puede hacerse cargo de los costes y a lo mejor no se beneficia en la misma proporción del proyecto. Esto puede causar la falta de motivación a la hora de emprender la inversión a menos que se ponga en práctica un mecanismo para compartir la carga de la inversión de modo más equitativo. Con el enfoque APP los pagos pueden relacionarse con el uso porque algunos de los costes se cargarán directamente a los usuarios y además los países se pueden beneficiar de otras ayudas públicas. Así se evita el debate sobre cómo dividir la carga financiera inicial.

### Cuestiones prácticas en la puesta en marcha de APP

Mientras que las APP pueden ofrecer un medio adecuado para financiar los proyectos de infraestructura, la experiencia con los proyectos puestos en marcha sugiere que hay una serie de temas que hay que considerar antes de empezar a adoptar este tipo de soluciones.

#### Dimensión

Las APP son estructuras complejas, costosas y se requiere tiempo antes de llegar a un acuerdo. Por ello, es importante que los proyectos elegidos tengan la envergadura suficiente para que los rendimientos potenciales proporcionen la compensación adecuada con respecto al esfuerzo y a la inversión en juego. En el Reino Unido esto está complicando algunos proyectos de sanidad y educación, pues se quiere alcanzar una escala crítica, que se ha estimado en torno a los 30 millones de euros, y atraer a un mayor número de licitadores.

Por el contrario, los costes de desarrollo e implementación de ciertos proyectos pueden ser demasiado grandes para el mercado en un determinado momento o para el tamaño de los operadores con lo cual se les expondría a unos riesgos excesivos. En algunas ocasiones, este tema se ha traducido en la división de proyectos para conseguir una mejor adaptación a la capacidad y las habilidades de los actores del mercado.

### Puntos clave:

Un ejemplo de proyecto que se tuvo que dividir en **partes más pequeñas** es la sección holandesa del enlace de alta velocidad PBKAL, cuyos contratos se firmaron en el 2001. El proyecto conecta Amsterdam con la frontera belga. La línea tiene una longitud de unos 100 km y se espera que funcione en el 2007. Los costes totales del proyecto en términos de valor actual neto ascienden a 5.000 millones de euros.

Con el objeto de facilitar la contribución del sector privado sin perder el control total, el Gobierno holandés decidió no combinar todos los aspectos del proyecto en una única unidad. Como consecuencia, el proyecto se ha dividido en tres subproyectos:

- Obras civiles (incluyendo movimiento de tierras, puentes, túneles, etc.): el diseño y la construcción de obras civiles lo encarga y lo financia el Estado holandés, y se ha convocado un concurso sobre una base contractual monetaria convencional (valor del contrato agregado: 4.500 millones de euros).
- Sistemas (infraestructura, incluyendo sistemas de seguimiento, señalización, etc.): para la construcción de los sistemas y el mantenimiento de toda la infraestructura se ha convocado un concurso por separado mediante un contrato de APP a 30 años con una empresa privada: Diseño-Construcción-Financiación-Gestión (1.100 millones de euros de valor actual neto). El proveedor de la infraestructura recibirá pagos por rendimiento del Estado cuando la infraestructura esté operativa. Los pagos irán ligados al rendimiento y se basarán en el grado de disponibilidad alcanzada. No contemplan ningún riesgo relacionado con el tráfico.
- El transporte de pasajeros será responsabilidad de una empresa privada de transporte ferroviario –Train Operating Company (TOC)–: el funcionamiento de los trenes se ha diferenciado por completo de la infraestructura de vías y se ha hecho la concesión a una TOC.

Esta estructura hace que el Gobierno holandés mantenga el control como coordinador de los tres subproyectos.

### Proyectos claramente definidos

Una característica clave de una APP es que las responsabilidades se comparten entre el sector público y el sector privado, unidos por una relación contractual. Si bien la relación entre las partes puede ser, en principio, una asociación, los roles de cara al proyecto deben estar claramente definidos, ya que ambas partes no deben tener ninguna duda sobre el alcance de sus responsabilidades.

Como ninguna de las partes se quiere exponer a condiciones de financiación abiertas, es importante que los ingresos y los costes del proyecto se describan de modo claro y con un alto grado de rigor. De este modo, las partes podrán evaluar el riesgo, elaborar un plan de negocios adecuado para el proyecto y establecer el nivel de financiación necesario.

El proveedor del servicio también debe tener claras las especificaciones de los servicios requeridos con el objeto de evaluar del modo adecuado lo que es necesario para llevarlo a



cabo. Los resultados esperados (outputs) deben, en la medida de lo posible, ser cuantificables para que se pueda decidir si se han cumplido las especificaciones.

### Asignación clara de riesgos

Un componente básico de cualquier APP –y una fuente clave de beneficios para el sector público–, es la transferencia de riesgos al sector privado. Un socio del sector privado cargará una prima por soportar el riesgo, pero siempre estará mejor situado para gestionar ese riesgo que el sector público. Este precio posiblemente será inferior que el coste que de otro modo tendría que soportar el sector público.

En general, los riesgos se asignan mejor mediante un contrato de APP, y se asignan a la parte que es más capaz de gestionarlos. Lo que se suele hacer es identificar a priori los riesgos y los pasos necesarios para afrontarlos.

En el caso del enlace Perpiñán-Figueres para el tren de alta velocidad, la **falta de control sobre el riesgo de ingresos** se ha identificado como una de las causas de retraso e incertidumbre a la hora de concesionar la construcción y el funcionamiento de la vía. La legislación francesa requería que el riesgo de ingresos fuera asumido por un operador del sector privado. No obstante, los licitadores se mostraban reticentes, porque los principales usuarios serían las compañías ferroviarias francesas y españolas, lo que significaba que sería difícil gestionar la demanda.

### Evitar métodos o tecnología que no se hayan probado antes

El sector privado siempre pondrá un precio alto por el riesgo de un proyecto a menos que se pueda mitigar de algún modo. Si se

recurre al sector privado para que haga algo que no se ha hecho antes, pueden surgir problemas en la concesión de la contrata:

- La naturaleza especializada del trabajo puede hacer que se presenten al concurso pocas empresas. Esto puede afectar al presupuesto, que suele ser mejor en condiciones de elevada competencia.
- El sector privado puede decidir cargar una prima de riesgo que haga subir el precio por encima de los costes que el sector público sufragaría si lo hiciera por sí solo.
- Si finalmente el contratista del sector privado con el que se ha firmado la APP no puede hacerse cargo del proyecto o el servicio, la consecuencia será un aumento considerable de los costes, una pérdida considerable de tiempo y, además, será desde el punto de vista legal, muy complejo sustituir al contratista.

Las APP en materia de carreteras en Francia, España, Italia, Reino Unido y Portugal han funcionado perfectamente, sobre todo porque la construcción de carreteras utiliza tecnología probada y los contratistas tienen una delicada experiencia con proyectos similares.

### Definir las fuentes de ingresos

El contratante del sector privado de una APP en principio tendrá que financiar el proyecto desde su inicio e irá recuperando su inversión a lo largo de un plazo determinado. La definición, la solidez y la seguridad de los flujos de ingresos futuros serán muy importantes para asegurar que el operador podrá pagar a los financiadores del proyecto durante el período de tiempo acordado. Si es el sector público el que tiene que sufragar los gastos según la disponibilidad u otras características relacionadas con el rendimiento, la base de la cuantificación tiene que ser objetiva y debe estar claramente definida.

La experiencia con una serie de proyectos de infraestructura sugiere que es necesario considerar con atención las partidas mediante las cuales el operador recuperará los fondos invertidos en su totalidad o en parte según las previsiones sobre los ingresos (basados en datos reales o en previsiones). En la práctica, estas previsiones no sólo tienden a ser optimistas, sino que además el operador tiene poca perspectiva (o ninguna) para emprender acciones reales que estimulen el incremento de esos ingresos. Además, es muy importante considerar que el apoyo gubernamental para algunos tipos de transporte concretos puede cambiar significativamente con el tiempo.

Un ejemplo de proyecto que ha fracasado a causa de unas **previsiones demasiado optimistas y de un cambio del apoyo gubernamental es el enlace ferroviario con el aeropuerto de Sidney.**

Anunciado en 1994, el enlace se vendió en aquella época como el mayor proyecto ferroviario de pasajeros de Australia con implicación del sector privado. A pesar de eso, el operador de la línea hizo suspensión de pagos en el 2003. El principal problema fue que la línea no tenía el nivel de usuarios esperado. Esto se ha atribuido a una serie de factores, pero el más significativo es la existencia de una autopista que se construyó después de la vía férrea y que no se había contemplado en el plan de negocio. Esta autopista redujo de modo significativo el uso del tren por parte de los usuarios.

### Relación coste-valor

La razón que se esconde tras la aceptación de los costes y la complejidad de establecer una APP es que permite una entrega más eficiente de los servicios que si el proyecto sólo fuera del sector público. Esta eficiencia pesa más que los costes de endeudamiento potencialmente más elevados. En algunos países, esta comparación de la mejor oferta de APP con respecto a los costes que soportaría el sector público si lo hiciera solo, se incluye como uno de los pasos de evaluación previa antes de la concesión de un contrato de APP. Cabe tenerlo en cuenta si la Comisión Europea fomenta el hecho de que los proyectos de la RTE-T se lleven a cabo mediante APP, ya que es posible que algunos proyectos no sean adecuados o que las ofertas recibidas no generan valor en términos monetarios.

### Compromiso político

Debido a la naturaleza asociativa de la APP, a la potencial complejidad de la relación y a la necesidad de coordinar los intereses de más de un país en caso de proyectos transfronterizos, las APP normalmente requieren un alto nivel de apoyo político.

Si bien los proyectos transfronterizos han tenido dificultades para progresar, el puente de Öresund entre Dinamarca y Suecia es una historia con final feliz. Y en buena parte se debe al **compromiso de los dos países de trabajar juntos** para apoyar los requisitos de inversión y construir la infraestructura necesaria para adecuar los accesos al puente.

### La naturaleza de la inversión requerida

Ciertos tipos de inversión no son compatibles con una estructura APP. Por ejemplo, cuando por razones operativas no resulta práctico introducir un operador independiente en un proyecto que tiene que integrarse en una red más grande tras la fase de construcción. Un ejemplo es la renovación de una línea de ferrocarril existente, donde siempre será más práctico y más económico para el operador implicado y para el encargado del mantenimiento responsabilizarse de la nueva infraestructura, sobre todo si está integrada en otra infraestructura preexistente.

### ¿En qué casos se puede recurrir a una APP?

En el anexo A de este documento se adjunta una lista de proyectos prioritarios de la RTE-T, con sus principales partes diferenciadas. La lista también incluye una indicación –con fines únicamente ilustrativos–, sobre si los proyectos podrían ser adecuados para una APP.

### Crear un entorno que facilite la APP

Al poner en práctica una APP de modo efectivo se pueden obtener muchos beneficios, pero actualmente la utilización de APP en la UE sigue siendo limitado. Esto se puede explicar por una serie de razones. Algunas son políticas o filosóficas, y quedan fuera del ámbito que nos ocupa. Sin embargo, existe la necesidad de mejorar de modo significativo los marcos legales y administrativos en los que las APP deben desarrollarse.

## Marco legal

Desarrollar la legislación oportuna en muchos estados miembros y en los países en fase de adhesión para facilitar las concesiones y las estructuras que permitan el uso y el funcionamiento de activos de titularidad pública por parte del sector privado.

En Austria, por ejemplo, no existe una legislación específica que cubra las concesiones y los acuerdos de delegación en todos los sectores. Asimismo, la aplicación de las leyes y reglas existentes a una APP dejan puertas abiertas a la interpretación, con lo cual se crea incertidumbre y reticencia a emprender un camino inexplorado.

En Francia se está revisando la legislación para introducir las enmiendas que han de facilitar las estructuras de APP (los proyectos de carreteras realizados hasta la fecha han contado con el liderazgo del sector público). Por ejemplo, la legislación anterior prevé que el concesionario tiene que ser el único responsable del riesgo de ingresos, lo que no siempre resulta adecuado.

Para terminar, la alineación de los requisitos legales de los diferentes estados miembros o la provisión de un único marco legal –por ejemplo, en materia de adquisición, propiedad y planificación y compartición de riesgos–, facilitarían la realización de los proyectos transfronterizos de la RTE-T.

## Proceso de concesión

Si los estados miembros tuvieran un enfoque común para el proceso de concesión, sería ventajoso para las APP, porque los licitadores entenderían mejor lo que se les pide en cada etapa del proceso de licitación y podrían llevar a cabo una mejor gestión de los riesgos. Asimismo, les ayudaría a gestionar los costes asociados a la oferta. Sin embargo, la necesidad de adaptar el enfoque detallado a las circunstancias específicas de cada oferta significa que los procesos estándar y rígidos deben evitarse.

Las actuales normas a escala comunitaria en materia de concesión prevén que una APP debe seguir unos procedimientos “restringidos” o “negociados”. El procedimiento restringido es más adecuado para los contratos de materias primas, que pueden quedar claramente definidas al principio del proceso. Los procedimientos negociados proporcionan más flexibilidad, pero sólo se puede recurrir a ellos en circunstancias excepcionales.

La Comisión Europea está elaborando propuestas para introducir unos nuevos procesos de negociación de contratos complejos, lo que se ha venido a llamar “diálogo competitivo”. Aún no está claro hasta qué punto ayudará esta normativa a las transacciones de APP. También preocupa que la introducción del “diálogo competitivo” reduzca el alcance de los procedimientos de negociación. En todo caso, lo que está claro es que la complejidad de las negociaciones en torno a los proyectos de APP requiere un enfoque flexible para especificar el proyecto y la agenda de negociaciones, mientras que al mismo tiempo hay que garantizar que el proceso cumple con los requisitos básicos (como la transparencia). Esto debe quedar reflejado en la normativa de la UE.

## Mecanismos de garantía

Las APP puestas en marcha hasta la fecha han demostrado claramente que el sector privado está preparado para responsabilizarse de los riesgos de construcción y de los riesgos asociados al funcionamiento posterior del activo. En cambio, el sector privado intentará mitigar ese riesgo asociado mediante la solvencia de las partes para realizar los pagos requeridos a partir de los ingresos previstos. Esto ha necesitado de la introducción de garantías gubernamentales para que, si cabe, las cargas de la APP sean pagadas por otras entidades del sector público. Ello no incrementa los costes totales del sector público agregado.

Ahora bien, **en muchos países, como es el caso de España, estas garantías se contabilizan como pasivos reales, lo que puede hacer que una APP importante genere insuficiente valor.**

Es necesario que las normas contables del gobierno nacional no entorpezcan el camino de las soluciones de APP de resultados de un tratamiento contable inadecuado de las garantías.

Se está sopesando el hecho de poner en práctica algún tipo de mecanismo de garantía desde la Comisión Europea o del Banco Europeo de Inversiones para facilitar los proyectos de APP. Esta iniciativa necesita todo el apoyo, pues el mercado sin duda lo agradecerá.

## 7. Conclusiones

Nuestro estudio sobre el progreso de la RTE-T indica que la Comisión Europea tiene una gran oportunidad para avanzar a partir del trabajo realizado y dar los pasos necesarios para acelerar la puesta en marcha de la red.

### Maximizar el uso de los fondos disponibles

La demanda de financiación supera la cantidad que el sector público puede satisfacer.

Deben ponerse en práctica los mecanismos adecuados para permitir que la Comisión Europea contribuya en los proyectos y se comprometa con presupuestos que cubran diferentes períodos. Este enfoque se puede ampliar para permitir pagos relacionados con la disponibilidad, el uso y el rendimiento de los activos durante la fase operativa de un proyecto.

Los fondos disponibles a través de la línea presupuestaria RTE deben asignarse de modo menos fragmentado en cuanto al norma de proyectos. Los límites en las cantidades máximas asignadas a un mismo proyecto deberían relajarse para que la inversión de la Comisión Europea tenga una mayor influencia en el progreso de las infraestructuras específicas de la RTE-T.

### Liderazgo

Se requiere un fuerte liderazgo de Comisión Europea para movilizar los dispares recursos de los países y contribuir a la realización de los proyectos que beneficien a toda la Unión Europea. De este modo, el sector público y privado podrán planificarse mejor para adaptarse a los requisitos presupuestarios. Además, debería plantearse el desarrollo de proyectos piloto para que sirvan de modelo para inversiones futuras.

### Medir los beneficios para toda la UE

Mientras que muchos países aplican análisis de coste-beneficio para decidir sobre una inversión en un proyecto y para dar prioridad a un proyecto o a otro, es posible que este análisis no refleje los beneficios en terceros países y a escala comunitaria. Por ello, la UE necesita un proceso de toma de decisión que promueva los proyectos que ofrezcan mayores beneficios a la UE, externalidades transnacionales que posiblemente no aparecerán en las evaluaciones de los proyectos a escala nacional. La Comisión Europea, como patrocinadora de la RTE-T, debería adoptar un papel predominante en la identificación y la garantía de los beneficios para toda la Unión.

### Recurso a la financiación privada

Teniendo en cuenta las demandas de inversión y las limitaciones de la financiación pública, el sector público tiene que explorar las diferentes maneras de obtener más financiación privada para las inversiones de infraestructura. Hay cuatro requisitos clave necesarios para facilitar que el sector privado participe en la financiación de los proyectos de la RTE-T:



- Permitir la flexibilización de la normativa de concesión de la UE para facilitar la negociación de contratos durante y después de la selección del contratante, reconociendo la necesidad de que el sector público adopte la solución final con su socio según convenga.
- Desarrollar la legislación en los estados miembros para facilitar las APP o al menos modificar la legislación que establece impedimentos al desarrollo de las APP.
- Racionalizar el tratamiento contable de las garantías gubernamentales en proyectos de APP.
- Impulsar una normativa contable sobre concesiones que no penalice al sector privado obligando a registrar pérdidas contables sobre largos períodos.

Los estados miembros y los países en fase de adhesión necesitan atraer la inversión privada para mejorar sus necesidades de financiación. Además, deben plantearse esa tendencia natural que les lleva a dar prioridad a los proyectos locales en lugar de pensar que toda la Unión Europea puede beneficiarse de la RTE-T.

## Anexo A

## Potencial recurso a la APP para la dotación de la inversión

En la tabla que aparece a continuación encontrarán un resumen de los principales enlaces que conforman los proyectos prioritarios de la RTE-T. Hemos puesto una S en los proyectos que tienen posibilidades de ser financiados mediante una APP y sufragados mediante pagos por disponibilidad y/o mediante algún tipo de cargo a los usuarios. No se trata de una clasificación definitiva. Hemos considerado que los proyectos que no son una mera renovación de infraestructuras ya existentes, pueden ser buenas candidatas para la APP. En la práctica, cada parte de cada proyecto debería considerarse como un todo, por sus propios méritos.

Proyecto	Parte	Naturaleza del trabajo	¿Potencial de APP?
1. Enlace norte/sur	Berlin-Ludwigsfelde	Línea nueva/actualización de línea	N
	Ludwigsfelde-Leipzig	Actualización	N
	Leipzig-Erfurt	Línea nueva	S
	Erfurt-Núremberg	Línea nueva/ actualización de línea	N
	Munich-Kufstein	Actualización	N
	Kufstein-Innsbruck	Línea nueva	S
	Innsbruck-Fortezza (Túnel del Brennero)	Línea nueva y túnel	S
	Fortezza-Verona	Línea nueva/ actualización de línea	N
	Verona-Bolonia	Actualización	N
	Milán-Bolonia	Línea nueva	S
	Bolonia-Florenia	Línea nueva	S
	Florenia-Roma	Reelectrificación	N
Roma-Nápoles	Línea nueva	S	
2. PBKAL	Frontera Bélgica/Alemania-Colonia	Línea nueva/ actualización	N
	Colonia-Frankfurt	Línea nueva	S
	Londres-Túnel	Línea nueva	S
	Bélgica	Línea nueva/ actualización	N
	Países Bajos	Línea nueva/ actualización	N
	París-Túnel	Línea nueva	S
3. Enlace sur	España – Tramo atlántico	Línea nueva	S
	España – Tramo mediterráneo	Línea nueva según estándares europeos	S
	Francia – Tramo atlántico	Actualización	N
	Francia – Tramo mediterráneo	Línea nueva/ actualización	N
	Parte internacional – Perpiñán/Figueres	Línea nueva/ actualización	S
	Montpellier/Nimes	Línea nueva	S
4. Enlace oriental	Vaires-Baudrecourt	Línea nueva	S
	Baudrecourt-Vendenheim	Línea nueva	S
	Parte alemana	Actualización	N
5. Enlace de Betuwe	Línea férrea portuaria	Actualización	N
	Línea A15	Línea nueva	S
6. Enlace Francia/Italia	Lyon-Montmelian-Modane	Línea nueva incluyendo túneles	S
	Internacional – St. Jean de Maurienne a Bruzolo	Nuevos túneles	S
	Bruzolo-Turín	Línea nueva	S
	Turín-Milán	Línea nueva	S
	Milán-Verona/Padua	Línea nueva	S
	Padua-Mestre	Línea nueva	S
	Frontera Venecia-Trieste	Línea nueva/ actualización	N

Proyecto	Parte	Naturaleza del trabajo	¿Potencial de APP?
7. Autopista griegas	Pathe Vía Egnatia	Actualización y nueva construcción Sobre todo nueva construcción	S S
8. Enlace multimodal Portugal	Lisboa-La Coruña Parte portuguesa Parte española	Actualización Actualización	N N
	Lisboa-Irún Parte portuguesa Parte española	Actualización Actualización	N N
9. Enlace Cork-Stranraer	Partes RU excluyendo Belfast-Larne Partes República de Irlanda	Actualización Actualización	N N
10. Aeropuerto Malpensa	Aeropuerto	Ampliación y nuevos edificios	S
11. Puente de Öresund	Túnel, islas y puentes	Nueva construcción	S
	Vías de acceso danesas	Autopista y vía tren nuevas	S
	Vías de acceso suecas	Autopista y vía tren nuevas	S
12. Triángulo nórdico	Parte finlandesa - carretera	Actualización	N
	Parte finlandesa - tren	Actualización	N
	Parte sueca - carretera	Actualización	N
	Parte sueca - tren	Actualización	N
	Túnel de Malmö	Línea nueva	Y
13. Enlace por carretera Irlanda/RU/Benelux	Partes RU	Carreteras nuevas y renovadas	Y
	Partes de la República de Irlanda	Carreteras nuevas y renovadas	Y
14. Principal línea costa occidental	Mejoras en la vía	Actualización	N
15. Galileo	Desarrollo y validación	Nuevo	N
	Despliegue	Nuevo	Y
16. Enlace ferrocarril alta capacidad por los Pirineos	Conexión de redes franco-españolas	Línea nueva	Y
17. Enlace este de Europa	Stuttgart-Ulm-Augsburg	Línea nueva/actualización	N
	Augsburg-Munich	Actualización	N
	Munich-Freilassing	Actualización	N
	Salzburgo-Attnang-Puchheim	Actualización	N
	Attnang-Puchheim-St Polten	Actualización	N
	St Polten-Viena (incluyendo túnel de Lainzer)	Actualización	N
18. Mejoras Danubio	Straubing-Vilshofen	Mejorar navegabilidad	N
19. Interoperabilidad P. Ibérica	Madrid-Andalucía	Línea nueva/ adaptación línea	N
	Nordeste	Línea nueva/adaptación línea	N
	Madrid-Levante y Mediterráneo	Línea nueva/adaptación línea	N
	Corredor Norte-Noroeste	Línea nueva/ adaptación línea	N
	Extremadura	Línea nueva	S
20. Enlace Fehmarn	Puente entre Alemania y Dinamarca	Nueva ctra./puente ferroviario y/o túnel	S



Proyecto	Parte	Naturaleza del trabajo	¿Potencial de APP?
21. Autopistas del mar	Báltico	Enlaces marítimos transnacionales centrados en un número restringido de puertos	N
	Europa occidental		N
	Europa sudeste		
	Europa sudoeste		N
22. Eje ferroviario Atenas-Dresden	Frontera Grecia/Bulgaria-Vidin/ Calafat	Actualización / línea nueva	N
	Curtici-Brasov	Actualización	N
	Budapest-Viena	Actualización	N
	Brno-Núremberg	ERTMS y electrificación	N
23. Eje ferroviario Gdansk-Viena	Gdansk-Katowice	Actualización	N
	Katowice-Breclav	Actualización	N
	Katowice-Nove Mesto	Actualización	N
24. Eje ferroviario Lión-Génova-Rotterdam	Lión-Dijon	Nueva línea alta velocidad	S
	Dijon-Mulhouse	Nueva línea alta velocidad	S
	Mulhouse -Müllheim	Puente y actualización	N
	Alejadria-Novara-Sempione	Actualización	N
	Ginebra-Milán-Gottard	Línea nueva/ actualización	N
	Basilea-Karlsruhe	Línea nueva/ actualización	N
	Frankfurt-Mannheim	Nueva línea alta velocidad	Y
	Duisburgo-Emmerich	Actualización	N
"Iron Rhine" Rheidt-Amberes	Actualización	N	
25. Autopistas Gdansk-Viena	Gdansk-Katowice	Nueva carretera	S
	Katowice-Brno/Zilina	Actualización/ nueva carretera	S
	Katowice-Zilina	Actualización	S
	Brno-Viena	Nueva carretera	S
26. Eje ferroviario Irlanda/RU/Europa	Enlace Dublín con Belfast-Larne y Cork	Modernización y gestión de tráfico	Y
	Corredor tren/carretera Hull-Liverpool	Modernización y mejoras capacidad	Y
	Línea Felixstowe-Nuneaton	Modernización	N
	Línea Crewe-Holyhead	Sistema de seguridad y señalización ERTMS	N
27. Línea de ferrocarril Báltica	Varsovia-Kaunas	Línea nueva	S
	Kaunas-Joniskis	Actualización/ línea nueva	N
	Parte de Letonia por Riga	Modernización/ línea nueva	N
	Riga-Tallinn	Modernización / línea nueva	N
28. Eurocaprail	Bruselas-Estrasburgo	Actualización	N
29. Corredor intermodal Jónico/Adriático	Kozani-Igoumenitsa	Actualización	N
	Ioannina-Kalamata	Actualización	N
			N

## Anexo B

# Formas de financiación de la UE

A continuación se describen brevemente las principales formas de financiación de la UE para los proyectos RTE-T y las principales limitaciones con respecto al uso de dichos fondos. Normalmente los fondos de la UE se pagan a plazo vencido, según costes de proyecto. En los proyectos de infraestructura se puede disponer de financiación para la construcción, pero no para la prestación de servicios.

### La línea presupuestaria RTE

La línea presupuestaria RTE para el período 2000-2006 asciende a 4.200 millones de euros. La financiación suele proporcionarse mediante ayudas o bonificación de interés (en realidad, la línea presupuestaria RTE hace los pagos de intereses por período, normalmente hasta que el activo está listo para su uso).

Esta financiación se gestiona de acuerdo con el Reglamento n.º 2236/95 del Consejo. Las restricciones clave incluyen:

- La cantidad total financiada con la línea presupuestaria RTE no debe superar el 10% del coste del proyecto (aumentado hasta el 20% para proyectos transfronterizos).
- La ayuda para estudios de viabilidad está limitada a un máximo del 50 % del coste.
- La duración máxima del subsidio para la bonificación de interés en principio no puede superar los 5 años.
- El apoyo financiero de la CE no puede ir en contra de las leyes de la competencia.

Estas restricciones limitan la cantidad del apoyo que la Comisión Europea puede proporcionar a los proyectos.

### Fondos estructurales

Hay cuatro fondos estructurales y los más relevantes para el transporte son los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER).

Estos fondos pueden contribuir a la financiación de los proyectos de la RTE-T. El informe anual sobre la asignación de los Fondos Estructurales de 2002 muestra que en torno a un 30% de los FEDER se asignó a proyectos de transportes.

Los FEDER proporcionan asistencia para la inversión en infraestructura:

- Objetivo 1: regiones con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de los estados miembros. La ayuda se proporciona si la infraestructura en cuestión participa en la mejora del potencial económico, el desarrollo y el ajuste estructural y la creación o el mantenimiento de empleo sostenible en esas regiones.  
Actualmente hay unas 50 regiones en esta categoría, lo que representa un poco más del 20% de la población de la UE.
- Objetivo 2: regiones que precisan ajustes estructurales (áreas industriales o rurales en declive, áreas urbanas deprimidas, áreas con una alta dependencia de una industria en decadencia).



Los fondos estructurales se asignan directamente al país interesado y ese país se encarga de gestionarlos.

Hay ayudas disponibles siempre que se pueda demostrar que la modernización o regeneración de la infraestructura es un requisito para la creación o el desarrollo de actividades económicas creadoras de empleo, incluyendo los enlaces de infraestructura de que depende el desarrollo de dichas actividades.

Entre el 2000 y el 2006, los FEDER proporcionarán unos 4.000 millones de euros en ayudas a proyectos de transporte. Muchos de estos proyectos forman parte de la RTE-T, y otros serán más locales pero complementarán a las redes principales.

También hay fondos disponibles a través del marco comunitario de apoyo, pero esta vía no se suele utilizar para proyectos de transporte.

## Fondo de Cohesión

El Fondo de Cohesión proporciona ayuda para las infraestructuras relacionada con el transporte y el medio ambiente en aquellos estados miembros con un PIB inferior al 90 % de la media.

Actualmente estos fondos están disponibles para cuatro países: Grecia, Portugal, España e Irlanda. Ya se han hecho provisiones para proporcionar ayudas a los países en fase de adhesión, a excepción de Malta y de Chipre.

El Fondo de Cohesión lo gestiona la DG REGIO para toda la UE. Para solicitar estos fondos, pues, los estados miembros deben dirigirse a la Comisión (DG REGIO).

El presupuesto del Fondo de Cohesión para el período 2000-2006 es de 18.000 millones de euros, la mitad de los cuales se asigna a proyectos de transporte (RTE-T y acceso a la RTE-T). En el 2002 el sector del transporte recibió 1.500 millones de euros, un 54 % del Fondo de Cohesión.

## Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA)

Los fondos ISPA están pensados para los países en fase de adhesión. Se conceden de manera similar al Fondo de Cohesión, estado por estado. Los principales beneficiarios han sido hasta ahora Polonia y Rumanía. Los fondos ISPA ascienden a 1.000 millones de euros anuales aproximadamente (período 2000-2006). Ahora los países en fase de adhesión pueden acceder a fondos por una cantidad total de 24.000 millones de euros (2004-2006) mediante el Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales. Esta cantidad debe añadirse a las cantidades citadas anteriormente para cada uno de los fondos.

## Préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI)

El BEI financia muchos de los proyectos de la RTE-T, que sólo tienen que ser coherentes con los objetivos de la UE y superar una evaluación técnica, financiera y medioambiental. Los aspectos clave de los préstamos del BEI son, en general:

- un 50 % del coste del proyecto como máximo
- plazo de amortización más largo que la mayoría de los bancos comerciales; por ello, son más adecuados para proyectos de infraestructura
- concesión sin la necesidad de primas específicas por proyecto, ya que el BEI requiere que los créditos estén respaldados por una garantía

El BEI destina 50.000 millones de euros para proyectos de la RTE-T de 2004-2010.

El BEI acaba de aumentar su mecanismo de financiación estructurada a 1.500 millones de euros. Esa cifra se destina a proyectos de alto riesgo (por ejemplo, riesgos en la fase de construcción).

## Garantías de préstamo del Fondo Europeo de Inversiones (FEI)

La principal función del FEI es otorgar garantías para préstamos a proyectos de la RTE-T. El FEI está financiado en un 40 % por el BEI, en un 30 % por la Comisión Europea y en un 30 % por bancos y otras instituciones financieras.

Dentro del Grupo BEI, el FEI se ocupa en exclusiva de todas las operaciones de garantía para pequeños negocios y para capital riesgo. El FEI participó en 68 operaciones en el 2002 y el valor total de su participación se cifró en 1.700 millones de euros.

Guillermo Massó  
Infraestructuras, Gobiernos y Servicios  
Corporate Finance  
Tel.: 91 568 43 71  
guillermo.massó@es.pwc.com

Antonio Cañadas  
Landwell - Asesoría Jurídica y Fiscal  
Tel.: 91 568 42 23  
antonio.canadas@es.landwellglobal.com

Miguel Martín-Rabadán  
Construcción, Transporte y Servicios  
Auditoría  
Tel.: 91 568 41 38  
miguel.martin.rabadan@es.pwc.com

Ignacio Fernández-Morodo  
Consultoría Estratégica y de Negocio  
Tel.: 91 568 50 73  
ignacio.fernandez@es.pwc.com

## Internacional

### Alemania

Hansjorg Arnold  
Tel: +49 1707862751  
hansjorg.arnold@de.pwc.com

### Austria

Georg Kaufmann  
Tel: +43 150 188 2925  
georg.kaufmann@at.pwc.com

### Finlandia

Vesa Salmela  
Tel: + 358 9 6129 1140  
vesa.salmela@fi.pwc.com

### Francia

Pierre Coindreau  
Tel: +33 1 56 57 60 60  
pierre.coindreau@fr.pwc.com

### Grecia

Nicholas Peyiotis  
Tel: +30 2106874452  
nicholas.peyiotis@gr.pwc.com

### Hungría

Margaret Dezse  
Tel: +36 1 461 9220  
margaret.dezse@hg.pwc.com

### Irlanda

Aidan Walsh  
Tel: +353 1 662 6255  
aidan.walsh@ie.pwc.com

### Italia

Marco Tanzi Marlotti  
Tel: +3902 80646330  
marco.tanzi.marlotti@it.pwc.com

### Noruega

Thomas Frogner  
Tel: + 47 23 16 06 39  
thomas.frogner@no.pwc.com

### Países Bajos

Wim Blaasse  
Tel: +31 20 568 6927  
wim.blaasse@nl.pwc.com

### Polonia y Países en fase de adhesión

Olga Grygier  
Tel: +44 20 7213 1148  
olga.grygier@uk.pwc.com

### Portugal

Joao Pontes Amaro  
Tel: +35 1213197000  
Joao.pontes.amaro@pt.pwc.com

### Reino Unido

Julian Smith  
Tel: +44 20 7804 5940  
julian.smith@uk.pwc.com

### Paul Davies

Tel: +44 20 7804 5208  
paul.davies@uk.pwc.com

### Ian Brooks

Tel: +44 20 7213 1057  
ian.c.brooks@uk.pwc.com

### Richard Abadie

Tel: +44 20 7213 3225  
richard.abadie@uk.pwc.com

### República Checa

Peter Mitka  
Tel: +420 2 5115 1231  
peter.mitka@cz.pwc.com

### Rumania

Radu Stoicoviciu  
Tel: +40 1312 3676  
radu.stoicoviciu@ro.pwc.com

### Suecia

Mats Edvinsson  
Tel: + 46 8 555 33 706  
mats.edvinsson@se.pwc.com

### Suiza

Claudia Zimmermann  
Tel: +41 1 630 15 24  
claudia.zimmermann@ch.pwc.com