



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.3.2007
COM(2007) 135 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Redes transeuropeas: Hacia un enfoque integrado

{SEC(2007) 374}

Índice

1.	Introducción	3
2.	Las redes transeuropeas: situación al término de 2006	4
2.1.	Redes transeuropeas de transporte	4
2.2.	Redes transeuropeas de energía	6
2.3.	Redes transeuropeas de telecomunicaciones.....	7
3.	Aspectos abordados por el grupo director.....	8
3.1.	Sinergias entre las redes transeuropeas	8
3.2.	Respeto del medio ambiente y redes transeuropeas	10
3.3.	La explotación de las nuevas tecnologías dentro de la red transeuropea de transporte	11
3.4.	Financiación de las redes transeuropeas	12
3.4.1.	Combinación entre los Fondos.....	12
3.4.2.	Financiación de grandes proyectos prioritarios.....	13
3.4.3.	Asociaciones público- privadas.....	14
4.	Conclusión.....	17

1. INTRODUCCIÓN

En el Tratado¹ y en las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo² se encuentran los ambiciosos objetivos de desarrollar, interconectar, integrar mejor y coordinar mejor la expansión de las infraestructuras europeas de energía, transporte y telecomunicaciones.

Podría decirse que las redes transeuropeas de transporte, energía o telecomunicaciones son el sistema circulatorio de nuestras economías. Si su funcionamiento no es bueno, la competitividad va mal. Su desarrollo es fundamental para los objetivos que se ha fijado esta Comisión en materia de crecimiento y empleo.

Las redes transeuropeas (RTE) contribuyen también al aumento de la competitividad de la Unión, a través de grandes programas industriales de importancia estratégica para la independencia de la Unión, como GALILEO, ERTMS y SESAR. Las RTE contribuyen asimismo a facilitar la divulgación y la utilización eficaz de las tecnologías de la información y de la comunicación a través de las redes de telecomunicaciones, y a garantizar la seguridad del abastecimiento a través de las redes de energía. Por otra parte, la utilización sostenible de los recursos es un elemento esencial de la política de las RTE, ya que los métodos más respetuosos del medio ambiente gozan de una posición privilegiada entre los proyectos prioritarios.

A petición del Presidente, la Comisión creó el 20 de julio de 2005 un grupo director compuesto por los miembros del Colegio especialmente interesados en la problemática de las redes transeuropeas.

El grupo, presidido por el Comisario responsable de los transportes, está formado por los Comisarios responsables de la sociedad de la información, medio ambiente, asuntos económicos y monetarios, política regional, programación financiera y presupuesto, mercado interior y energía.

El grupo tenía por misión definir un planteamiento común con el fin de coordinar mejor las diferentes intervenciones comunitarias para apoyar la realización de las redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones.

La presente Comunicación deja constancia de la situación de cada una de las tres redes transeuropeas: transportes, energía y telecomunicaciones. A continuación aborda los aspectos específicos desarrollados durante las reuniones del grupo director.

¹ Artículos 154, 155 y 156 del Tratado.

² Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008) nº 9, 10, 11 y 16.

2. LAS REDES TRANSEUROPEAS: SITUACIÓN AL TÉRMINO DE 2006

El desarrollo de las redes transeuropeas es un elemento esencial para la creación del mercado interior y el fortalecimiento de la cohesión económica y social. Para ello, el objetivo de la acción de la Comunidad debe ser favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes³.

2.1. Redes transeuropeas de transporte

Unas infraestructuras de transporte modernas, que trasladen más deprisa y más fácilmente las mercancías y las personas entre los Estados miembros, permiten aumentar la competitividad de la Unión.

Durante el Consejo europeo de Essen, se definieron catorce proyectos prioritarios y se adoptaron en la primera Decisión del Parlamento Europeo y el Consejo sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (RTE-T) en 1996⁴. La lista de los proyectos se completó en 2004 para tener en cuenta la ampliación de la UE a diez y más tarde a doce nuevos Estados miembros. La RTE-T consta ahora de treinta proyectos prioritarios que deberían realizarse antes de 2020. Por otra parte, la Comisión ha insistido recientemente en la necesidad de ampliar las redes transeuropeas de transportes a los países vecinos⁵.

La realización de estos grandes proyectos ha experimentado retrasos en relación con los calendarios iniciales. No obstante, se han ejecutado algunos proyectos importantes y otros se terminarán de aquí a 2007: el enlace fijo del Øresund (entre Suecia y Dinamarca, finalizado en 2000), el aeropuerto de Malpensa (Italia, finalizado en 2001), la línea ferroviaria de Betuwe (entre Rotterdam y la frontera alemana, finalizada en 2007) o el PBKAL (tren de alta velocidad París-Bruselas-Colonia-Amsterdam-Londres, finalizado en 2007).

De los treinta proyectos prioritarios, dieciocho son proyectos ferroviarios y dos son proyectos de navegación interior y marítima. De ese modo, se ha dado preferencia a los métodos de transporte más respetuosos con el medio ambiente.

La realización de las redes transeuropeas de transporte exige importantes esfuerzos financieros. Solamente la construcción de los proyectos prioritarios moviliza 280 000 millones de euros en inversiones, de los 600 000 millones que cuesta toda la red transeuropea. Para respetar el plazo de 2020, serán necesarios 160 000 millones de euros en inversiones únicamente para la financiación de los proyectos prioritarios durante el periodo de la programación financiera de 2007-2013. En los dos mapas que figuran en el anexo I de la presente Comunicación se pueden observar los avances de los treinta proyectos prioritarios a día de hoy y al final del periodo del marco financiero plurianual en 2013. Dichos mapas muestran claramente que la red todavía está incompleta y los esfuerzos que quedan por realizar de aquí a 2013 para cumplir los compromisos contraídos.

³ Artículo 154 del Tratado.

⁴ Decisión nº 1692/96/CE (DO L 228 de 9.9.1996).

⁵ COM(2007) 32 de 31.1.2007

Durante el periodo de programación financiera de 2000-2006, la Unión Europea contribuyó económicamente a la realización de la RTE-T a través de los tres instrumentos financieros siguientes:

- El presupuesto de 4 200 millones de euros asignado al desarrollo de la red europea de transporte durante el periodo de la programación financiera de 2000-2006. Las subvenciones, concedidas en virtud del Reglamento financiero actual en el ámbito de las RTE-T⁶, permitieron la cofinanciación de los proyectos hasta un máximo del 10 % en los tramos nacionales y hasta un máximo del 20 % en los tramos transfronterizos.
- Las redes transeuropeas de transporte se han beneficiado en general de los 16 000 millones de euros aportados por el Fondo de Cohesión. En virtud del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), se invirtieron 34 000 millones de euros en los transportes, una parte de los cuales (inversiones en las infraestructuras ferroviarias, de carreteras, de autopistas, portuarias ...) benefició a las RTE-T.
- Los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) por un importe de 37 900 millones de euros⁷.

A lo largo del marco financiero plurianual de 2007-2013, se asignó un importe de 8 013 millones de euros para el desarrollo de la red transeuropea de transporte. El 12 de diciembre de 2006 se obtuvo en el Consejo un acuerdo político sobre la propuesta de Reglamento⁸ con el fin de organizar la contribución financiera a las redes transeuropeas de transporte y de energía durante el periodo de 2007-2013. La propuesta de Reglamento prevé unos porcentajes de cofinanciación comunitaria del 50 % para los estudios y unos porcentajes máximos que pueden oscilar entre un 10 y un 30 % según el tipo de proyectos.

El FEDER y el Fondo de Cohesión seguirán siendo las principales fuentes de intervención comunitaria para la cofinanciación de los proyectos de la red transeuropea de transporte durante el periodo de programación de 2007-2013.

Los medios que ofrece la política de cohesión deberán ser aprovechados plenamente ya que muchos de los proyectos prioritarios se sitúan en territorios que se beneficiarán escasamente de esta política. Al igual que durante el periodo 2000-2006, se dispondrá de varias decenas de miles de millones de euros para cofinanciar proyectos en el ámbito de los transportes mediante los diferentes instrumentos financieros de la política regional europea, de los cuales aproximadamente 35 000 millones procedentes del Fondo de Cohesión deberían invertirse principalmente en los proyectos prioritarios. Los porcentajes de intervención incitativos (hasta el 85 %) de estos fondos contribuirán a facilitar el montaje financiero de los proyectos y, de ese modo, la realización de estas obras según el calendario previsto en las orientaciones sobre las RTE-T. Los Estados miembros que pueden optar a la ayuda del Fondo de Cohesión, así como las regiones que pueden acogerse al objetivo de

⁶ Reglamento (CE) n° 807/2004 de 21 de abril de 2004, (DO L 143 de 30.4.2004).

⁷ EU 15 (2000-2004): 24 301 millones de euros + EU-25 (2005-2006): 6 821 y 6 850 millones de euros

⁸ COM(2006) 245.

Convergencia del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, pueden recurrir a dichos instrumentos para realizar los proyectos prioritarios situados en su territorio⁹.

En general, la contribución comunitaria a la realización de la red transeuropea de transporte deberá concentrarse en los tramos transfronterizos y en los puntos de congestión.

El BEI seguirá financiando infraestructuras de transporte a través de préstamos y gracias a un instrumento de garantía específico dotado de 500 millones de euros procedentes de fondos propios del BEI y de 500 millones de euros procedentes del presupuesto de la red transeuropea de transporte (un 6,25 % de la dotación total).

2.2. Redes transeuropeas de energía

La Comunidad ha adoptado recientemente unas orientaciones para actualizar las redes transeuropeas de energía¹⁰. Se declararon de interés europeo treinta y dos proyectos relativos a redes de electricidad y diez proyectos relativos a redes de gas. Estos proyectos deben realizarse prioritariamente ya que son esenciales para el establecimiento de una red energética a escala europea.

La capacidad de las redes de gas debe adaptarse para garantizar y diversificar las importaciones procedentes de Noruega, Rusia, la cuenca del Mar Negro, el Mediterráneo y Oriente Medio.

La UE deberá invertir al menos 30 000 millones de euros en infraestructuras de aquí a 2013 (6 000 millones para el transporte de energía eléctrica, 19 000 millones para los gaseoductos y 5 000 para los terminales de gas natural licuado –LNG), si quiere atender a las prioridades señaladas en las Directrices de las RTE-E. Se calcula, por ejemplo, que para conectar en la red más electricidad producida a partir de fuentes renovables y para internalizar los costes de equilibrado de los generadores intermitentes se necesitarán de 700 a 800 millones de euros al año. Entre 2000 y 2006, se invirtieron aproximadamente 140 millones de euros en las redes transeuropeas de energía en virtud del presupuesto de RTE. Para el marco financiero 2007-2013, se prevé un importe de 155 millones de euros en el Reglamento de RTE en curso de aprobación, importe muy limitado habida cuenta de los desafíos y las exigencias. El presupuesto contribuirá principalmente a cofinanciar estudios. Se necesitarán financiaciones complementarias procedentes de la política de cohesión y del Banco Europeo de Inversiones.

El programa de interconexión prioritario, adoptado el 10 de enero de 2007, hace un balance de la situación de los proyectos prioritarios y analiza, más allá de los problemas de financiación, los obstáculos a la realización de dichos proyectos. Este programa ha esbozado una estrategia basada en cuatro acciones concretas: el registro de las infraestructuras más importantes que presentan serias dificultades, el nombramiento de coordinadores europeos, una planificación coordinada a escala regional y la armonización de los procedimientos de autorización.

⁹ Decisión 884/2004/CE, artículo 19, apartado 2, letras a) y c) – (DO L 201, 7.6.2004).

¹⁰ Decisión nº 1364/2006/CE (DO L 262 de 22.9.2006).

El Consejo europeo de 9 de marzo de 2007 ha apoyado este planteamiento y ha subrayado la importancia de desarrollar la interconexión de las redes. El Consejo ha secundado la propuesta de la Comisión de nombrar coordinadores europeos y la ha animado a formular propuestas para mejorar los procedimientos administrativos de toma de decisiones.

2.3. Redes transeuropeas de telecomunicaciones

La apertura progresiva a la competencia desde 1988 de los servicios de telecomunicaciones ha tenido repercusiones considerables. El aumento de la competencia ha estimulado la inversión, la innovación y la aparición de nuevos servicios y ha provocado un descenso significativo de los precios de consumo.

Desde la liberalización de esos servicios, la expansión de las redes de telecomunicaciones en Europa se ha producido principalmente gracias a inversiones comerciales. Las inversiones fueron importantes pesar de la reducción registrada entre 1999 y 2001. En 2005, por ejemplo, los gastos en capital se elevaron a más de 45 000 millones de euros, 25 000 millones de los cuales se destinaron a infraestructuras fijas, lo que representa un aumento anual de más del 5 % y por tercer año consecutivo.

Las inversiones se concentran actualmente en la modernización de las redes existentes para poder pasar a la próxima generación, en la expansión de los teléfonos móviles de tercera generación y de otras infraestructuras inalámbricas y en equipar con banda ancha zonas rurales de la UE. Las inversiones pueden consistir en la instalación de redes de fibra óptica, cuyos costes de ingeniería civil y de cableado en el interior de los edificios representan más del 70 % de los costes de implantación. La construcción de línea ferroviarias, carreteras o conductos de energía puede facilitar la expansión de dichas redes en zonas desatendidas.

La Comunicación «Superar los desequilibrios en la banda ancha»¹¹ pone de relieve las disparidades entre las zonas urbanas y las rurales e invita a los Estados miembros a tomar medidas concretas y a definir objetivos para reducir esas diferencias de aquí a 2010. Se fomenta la ayuda pública en caso de crisis del mercado, dentro del pleno cumplimiento de la normativa relativa a las telecomunicaciones y de las normas correspondientes a las ayudas estatales. El inicio del próximo periodo de programación de las políticas de cohesión y desarrollo rural puede constituir una oportunidad inmejorable para que las regiones y zonas rurales inviertan en banda ancha.

¹¹ Comunicación de la Comisión COM (2006) 129, de 20.3.2006.

Es necesario realizar una cartografía de las infraestructuras existentes para ayudar a las autoridades competentes a evaluar mejor sus necesidades en infraestructuras y explotar las obras civiles en curso. Las autoridades responsables de los grandes proyectos que se están llevando a cabo en materia de transporte y de energía deberían tener en cuenta las necesidades en infraestructuras de telecomunicaciones y adoptar las medidas adecuadas en materia de planificación y presupuesto en función de las infraestructuras existentes. Además, es necesaria una mayor coordinación de las otras fuentes de financiación (Fondos Estructurales, Fondo de Desarrollo Rural, Fondos de las RTE y financiaciones nacionales) para efectuar una planificación coherente y completar la cobertura de banda ancha.

3. ASPECTOS ABORDADOS POR EL GRUPO DIRECTOR

El grupo director de los Comisarios responsables de las «redes transeuropeas» se ha reunido seis veces desde su constitución el 7 de diciembre de 2005. El grupo ha abordado las cuestiones de las sinergias entre las redes transeuropeas, los modos de financiación y su reparto entre los diferentes instrumentos financieros comunitarios. Se han abordado también asuntos más generales, como las RTE y el medio ambiente o el desarrollo de nuevos instrumentos financieros comunitarios.

3.1. Sinergias entre las redes transeuropeas

¿Tiene interés la Unión Europea en fomentar la construcción de infraestructuras combinadas, sobre todo en los nuevos Estados miembros donde la necesidad de infraestructuras es tan importante?

La combinación entre el ferrocarril y la carretera lo ha demostrado¹²: menor utilización del espacio, obras de construcción comunes, menor impacto visual y parcelación de los paisajes, medidas comunes de reducción del impacto de las infraestructuras (protección antirruido, viaductos para animales). Existen posibilidades reales de que las infraestructuras combinadas reduzcan los costes y el impacto ambiental.

Se ha llevado a cabo un estudio sobre las posibilidades de desarrollo de otras combinaciones (hacer pasar una línea de alta tensión por un túnel ferroviario, añadir un cableado de telecomunicaciones a una línea de ferrocarril)¹³. Se ha analizado la viabilidad técnica, el impacto sobre el coste de los proyectos y la complejidad de los procedimientos. Estas son las conclusiones:

¹² Algunos Estados miembros han introducido la obligación legal de conseguir esa sinergia, en particular en Alemania (Bundesnaturschutzgesetzes, Par.2, Bündelungsgebot)

¹³ *Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts* (Sinergias entre redes transeuropeas de transporte, evaluación de las zonas potenciales para los impactos de las sinergias, ECORYS), agosto de 2006.

Al margen de la combinación «gasoductos-otras infraestructuras», cuya viabilidad técnica parece difícil habida cuenta de la amplitud de los perímetros de seguridad necesarios, se obtienen verdaderas ventajas al combinar otras RTE entre ellas. Las sinergias entre las redes de telecomunicaciones y las redes de transporte son las que parecen más prometedoras. Cada red de transporte puede optimizarse si tiene su propia red de comunicación y la utiliza para su gestión. En la mayoría de los casos, las vías férreas y las redes de autopistas disponen ya de dichas redes de comunicación. En algunos casos, la capacidad en exceso de esas redes se utiliza con otros fines, por ejemplo para la comunicación de datos. Por el contrario, todavía no es frecuente la búsqueda sistemática de sinergias entre una red de gestión de la infraestructura y una red de telecomunicaciones desde el inicio de la construcción de la infraestructura.

Podrían explorarse vías interesantes para interconectar las redes eléctricas: instalación de cables de alta tensión en los márgenes o riberas de canales y ríos, interconexiones de baja tensión (2 veces 25 kV) a través de las líneas ferroviarias de gran velocidad, interconexiones más sistemáticas de líneas de alta tensión subterráneas (300 a 700 kV) siguiendo el trazado de las redes de transporte. Estas propuestas no anulan la necesidad inmediata de interconectar las redes nacionales de alta tensión, sino que sugieren un entramado más tupido de las redes eléctricas nacionales a más largo plazo y de acuerdo con la duración de la realización de los grandes proyectos de infraestructuras.

También pueden crearse sinergias en lo que respecta a los procedimientos: pueden combinarse los estudios de impacto, la planificación o la elaboración de los presupuestos. No obstante, puede resultar complicado planificar en paralelo dos tipos de infraestructuras regulados por legislaciones y procedimientos presupuestarios distintos o con ciclos de vida y plazos de construcción diferentes.

Conclusión:

El grupo recomienda continuar los trabajos sobre las sinergias potenciales entre las diferentes redes transeuropeas. Se elaborará un informe en el que se recojan las mejores prácticas para informar a los promotores de proyectos sobre las posibles sinergias entre infraestructuras.

Deben explorarse prioritariamente las sinergias entre los proyectos de energía geotérmica y los túneles que se construyan en el marco de las redes transeuropeas de transporte.

El grupo considera que es necesaria una cartografía de las infraestructuras de telecomunicaciones y que en la construcción de las redes de transporte y energía deberían tenerse en cuenta las necesidades de telecomunicaciones.

3.2. Respeto del medio ambiente y redes transeuropeas

La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo invita a realizar las RTE con un planteamiento compatible con el desarrollo sostenible.

Los treinta proyectos prioritarios de la red transeuropea de transporte son, en su gran mayoría, proyectos que dan preferencia a los medios de transporte más favorables para el medio ambiente y menos consumidores de energía, como el ferrocarril o las vías navegables. La finalización de la red transeuropea de transporte tendrá un impacto positivo en el medio ambiente. Al ritmo actual, en 2020 las emisiones de CO₂ generadas por los transportes serán un 38 % superiores a los niveles actuales. La realización de los treinta ejes prioritarios frenará este aumento en un 4 % aproximadamente, lo que equivale a una reducción de las emisiones de CO₂ de 6,3 millones de toneladas al año.

Las interconexiones de las redes nacionales de energía y las conexiones de las fuentes de energía renovables permitirán mejorar la utilización de las capacidades en cada Estado miembro y, por consiguiente, reducir el impacto ambiental.

La normativa comunitaria en materia de protección del medio ambiente establece un marco bien definido en el que deben realizarse los grandes proyectos. Las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte lo mencionan explícitamente¹⁴. Cada nuevo programa de infraestructuras debe someterse a una evaluación estratégica medioambiental¹⁵ y cada proyecto debe ser evaluado individualmente¹⁶. Esta doble obligación permite optimizar la inserción de los grandes proyectos de infraestructuras desde un punto de vista ambiental. Al mismo tiempo, esos análisis podrían servir de marco para estudiar posibles sinergias que hubieran de realizarse.

Además de las citadas evaluaciones medioambientales, cada proyecto individual debe respetar la normativa comunitaria sobre ruido, agua y protección de la flora y la fauna¹⁷. Si se observan incidencias en cada uno de esos aspectos, deberán buscarse alternativas para garantizar lo mejor posible el respeto de la normativa ambiental. Si ninguna de las alternativas a un proyecto declarado de utilidad pública constituye una solución óptima ni se ajusta a la normativa comunitaria, podrán adoptarse medidas compensatorias que permitan la realización del proyecto y compensen al mismo tiempo la posible repercusión negativa. En el anexo 2 se exponen las condiciones en las que pueden contemplarse dichas medidas.

¹⁴ Decisión 884/2004/CE, artículo 8.

¹⁵ Evaluación estratégica del medio ambiente (SEA) - Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

¹⁶ Evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente (EIE) - Directiva 85/337/CEE del Consejo, modificada por las Directivas 97/11/CE y 2003/35/CE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

¹⁷ Directiva sobre las aves (79/409/CEE), Directiva sobre hábitats (92/43/CEE) y Directiva marco sobre política de aguas (2000/60/CE).

Conclusión:

Conciliar el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte con el cumplimiento de los compromisos de la Unión Europea en materia de normativa ambiental exige una mayor coordinación entre los diferentes servicios implicados de la Comisión. Se adjunta a la presente Comunicación un documento de referencia elaborado a este respecto.

3.3. La explotación de las nuevas tecnologías dentro de la red transeuropea de transporte

La revisión intermedia del Libro Blanco de la Comisión de 2001 sobre la política de transportes¹⁸, recientemente aprobada, reconoce el papel que pueden desempeñar las nuevas tecnologías en garantizar una circulación segura y sostenible de las personas y de las mercancías. De acuerdo con el Séptimo Programa Marco de investigación y desarrollo (2007-2013), en el sector del transporte la innovación tecnológica supondrá una gran aportación a las prioridades europeas de competitividad, medio ambiente y política social.

Entre los sectores prioritarios más prometedores se encuentran los sistemas inteligentes de transporte (SIT) que integran tecnologías de la información, de comunicaciones, de navegación y de posicionamiento en las infraestructuras de transporte y en los vehículos y las ponen a disposición de los usuarios.

Sería conveniente que las inversiones en los SIT se considerasen un elemento estratégico fundamental de todos los nuevos proyectos de redes transeuropeas de transporte y de los proyectos para modernizar las redes y conexiones existentes. Los SIT ofrecen, por otra parte, un conjunto de instrumentos en favor de la comodidad y de la viabilidad ecológica.

Entre los ejemplos de aplicaciones de SIT que han sido un éxito en las redes de transporte se pueden mencionar los sistemas de control y gestión de la circulación por carretera (proyectos europeos regionales que forman parte del programa indicativo plurianual TEMPO 2001-2006), los sistemas de control de la navegación fluvial (RIS y la red SafeSeaNet) y el sistema europeo de gestión del tráfico ferroviario (ERTMS). Los trabajos se iniciaron en los denominados sistemas cooperativos de comunicación «de vehículo a vehículo» y «de vehículo a infraestructura» y en los sistemas de posicionamiento preciso (la iniciativa del vehículo inteligente i2010). Estos sistemas aportarán a largo plazo beneficios considerables para el transporte seguro y respetuoso del medio ambiente. Por último, GALILEO, el proyecto europeo de navegación por satélite, mejorará significativamente los servicios de navegación, posicionamiento y temporización para todos los medios de transporte cuando sea operativo en 2010. Los SIT incluyen también servicios para usuarios finales, en particular la información sobre el tráfico en tiempo real y los desplazamientos (RTTI), que permiten disminuir la duración de los trayectos, mejorar la seguridad y apoyar la comodidad.

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Por una Europa en movimiento - Movilidad sostenible para nuestro continente - Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001 - COM(2006) 314.

A pesar de los beneficios demostrados, en gran número de regiones europeas los sistemas y servicios de transporte inteligente no existen o están incompletos. Durante el periodo de 2007-2013, Europa debería concentrarse en una expansión a gran escala. Las autoridades deberían sacar partido de la utilización de las nuevas tecnologías para alcanzar los objetivos de sus políticas, creando de ese modo un mercado lo suficientemente amplio para productos innovadores de los SIT.

Conclusión:

El grupo considera que el recurso a las nuevas tecnologías ofrece, dentro de las redes transeuropeas de transporte, instrumentos eficaces para aumentar la seguridad y reducir la congestión y el impacto ambiental de los transportes.

El grupo recomienda que las inversiones en los sistemas inteligentes de transporte (SIT), que representan en general un pequeño porcentaje de los costes de infraestructura, se integren desde el principio en la planificación de todos los nuevos proyectos de RTE-T y se consideren un elemento esencial de todos los proyectos de mejora y modernización de las infraestructuras.

3.4. Financiación de las redes transeuropeas

Debe haber una coordinación entre las diferentes fuentes presupuestarias y deben desarrollarse nuevos mecanismos que mejoren la financiación en general y la cofinanciación comunitaria de estas infraestructuras.

3.4.1. Combinación entre los Fondos

La Comisión se ha preocupado siempre por impedir la acumulación en el mismo proyecto de financiación comunitaria procedente de diferentes fuentes. El Tribunal de Cuentas ha puesto de relieve esta cuestión en sus informes sobre la ejecución por parte de la Comisión de las redes transeuropeas.

El grupo director ha concluido que debe excluirse toda posibilidad de acumular subvenciones de varios fondos. Con el fin de garantizar la transparencia presupuestaria y en un intento de efectuar una gestión financiera correcta, el Reglamento financiero o los actos de base sectoriales adoptados o en proceso de adopción excluyen la posibilidad de acumular la financiación de diferentes instrumentos financieros comunitarios en una misma acción.

En el contexto de los programas operativos que reciben una ayuda financiera de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión, otros instrumentos de financiación comunitarios no pueden sustituir la cofinanciación nacional exigida.

Los gastos correspondientes a un proyecto que forme parte de un programa operativo que reciba una ayuda financiera de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión no podrán beneficiarse de otra financiación comunitaria. Por consiguiente, cuando unos gastos, por ejemplo para equipos ERTMS o para la electrificación de una línea de ferrocarril, no reciban ayuda financiera de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión, podrán financiarse en virtud de los fondos asignados a las RTE. La construcción de una línea ferroviaria podría ser financiada por el FEDER o por el Fondo de Cohesión. Los proyectos podrían también dividirse en tramos regionales, que podrían ser cofinanciados tanto por el FEDER o el Fondo de Cohesión, como por los fondos asignados a las RTE.

Así pues, cuando la Comisión conceda ayudas en virtud de los fondos de las RTE, comprobará que los proyectos no hayan recibido ayudas de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión.

Tras consultar con el Tribunal de Cuentas, la Comisión publicará también Directrices para los Estados miembros sobre la manera de combinar los diferentes instrumentos de financiación.

Esta prohibición de doble financiación deberá hacer que los Estados miembros elijan el instrumento financiero en virtud del cual solicitarán la ayuda financiera comunitaria en función del porcentaje de intervención ofrecido por dicho instrumento y de la prioridad de los proyectos. De esta forma, los Estados miembros que pueden optar a la ayuda del Fondo de Cohesión y las regiones que pueden acogerse al objetivo de Convergencia del Fondo pueden recurrir a dichos instrumentos prioritariamente para la cofinanciación de los grandes proyectos de infraestructuras.

Conclusión:

El grupo director ha confirmado la necesidad de mantener un planteamiento coherente a través de los diferentes instrumentos jurídicos. El principio de la no acumulación está ahora recogido en la normativa comunitaria y constituye una respuesta clara a las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas.

3.4.2. Financiación de grandes proyectos prioritarios

Los retrasos en la realización de los proyectos prioritarios de transporte se deben principalmente a la dificultad de conciliar las normas de concesión de las subvenciones comunitarias del presupuesto RTE con las necesidades financieras reales de los grandes proyectos prioritarios.

El nuevo Reglamento RTE permitirá mejorar la cofinanciación de los grandes proyectos transfronterizos que son técnica y financieramente complejos. Incluso si su realización se desarrolla en varios marcos financieros, siempre es posible una cofinanciación comunitaria: puede adoptarse una decisión de concesión en un marco financiero y los pagos pueden escalonarse fuera de dicho marco financiero, a medida que avancen las obras del proyecto.

Si la solución contemplada en el nuevo Reglamento RTE, que permite las financiaciones plurianuales mediante tramos anuales, no bastara para responder a las necesidades, se estudiarían otras posibilidades.

3.4.3. *Asociaciones público-privadas*

Las asociaciones público-privadas (APP) permiten a los poderes públicos delegar funciones de servicios públicos en una empresa privada. El recurso a este tipo de asociación tiene múltiples ventajas: una mejor gestión de los costes de construcción y explotación y una mayor tendencia a acabar las obras en los plazos establecidos. Pero sobre todo, ofrece la ventaja de que una parte del riesgo se transfiere al sector privado: además del riesgo de construcción, el socio privado puede asumir tanto el riesgo de la explotación como el riesgo de disponibilidad. La transferencia del riesgo es muy importante para el cálculo de la deuda o del déficit público. A principios de 2004, se publicó una decisión de Eurostat sobre el cálculo de las «inversiones privadas» con respecto a la deuda pública en el marco de una APP¹⁹. Cuando el socio privado tome a su cargo el riesgo de construcción y el riesgo de disponibilidad o el riesgo de explotación, las inversiones privadas no deberán incluirse en el cálculo de la deuda pública.

Se ha llevado a cabo una consulta sobre la evolución de la normativa comunitaria relativa a los contratos públicos para tener en cuenta el rápido desarrollo de las asociaciones. En 2004 la Comisión adoptó un libro verde sobre las APP. En noviembre de 2005, la Comisión anunció una posible iniciativa legislativa que puede hacer evolucionar el marco legal de las concesiones para ofrecer una mayor seguridad jurídica y al mismo tiempo mantener la flexibilidad suficiente para las múltiples formas de APP que existen.

El BEI está desarrollando, junto con la Comisión y otras partes interesadas, un centro europeo de asesoramiento sobre las asociaciones público-privadas («European PP Expertise Centre» - EPEC). La idea es hacer del EPEC una fuente de información europea sobre el sector público para intercambiar mejores prácticas en materia de APP y desarrollar la capacidad del sector público para aplicar proyectos que nazcan de dicha asociación.

¹⁹ Decisión ESTAT de 11 de febrero de 2004.

3.4.3.1. La asociación público-privada sobre la base del riesgo de demanda: el instrumento de garantía.

A raíz de una petición del Consejo europeo de diciembre de 2003, la Comisión y el BEI analizaron el interés de crear un instrumento de garantía europeo. A principios de 2005, en dos comunicaciones al Consejo²⁰, la Comisión confirmó la conveniencia de dicho instrumento de garantía para facilitar e impulsar la financiación de las redes transeuropeas de transporte a través de las APP. Mientras tanto, el principio de ese instrumento se inscribió en el marco del nuevo Reglamento RTE para el periodo de 2007-2013. El instrumento de garantía de préstamo puede apoyar los tipos de APP basados en el riesgo de la demanda (por ejemplo, de tipo concesión) al suavizar los riesgos derivados de la insuficiencia de ingresos durante los primeros años de funcionamiento de un proyecto. Puede aplicarse principalmente en el caso de los contratos de concesiones.

El BEI concede una garantía a una institución financiera que, a su vez, otorga una línea de crédito contingente al beneficiario de la financiación para el periodo de lanzamiento de un proyecto con el fin de garantizar el servicio de la deuda de la línea de crédito prioritaria. La Comisión y el BEI comparten la participación financiera en la provisión para pérdidas previstas y la dotación de capital de dichas garantías. Sólo se recurriría a la garantía si los flujos de caja del proyecto fueran insuficientes para servir la deuda principal («senior loans»)²¹. La garantía no eliminaría el riesgo para los prestamistas principales, pero ofrecería una mayor cobertura del servicio de la deuda principal y reforzaría así la tendencia de los socios privados a pedir préstamos para el proyecto.

En la hipótesis de que se ejecutara la garantía, el BEI obtendría un derecho de crédito financiero que se subordinaría²² a los créditos principales, pero que tendría prioridad sobre los de los accionistas ordinarios. Esta deuda suplementaria, denominada «de entresuelo»²³, debería ser restituida con intereses en cuanto los ingresos generados por el proyecto lo permitieran y en cuanto se abonara el servicio de los créditos principales. El coste de la garantía reflejaría el riesgo asumido y los costes de su gestión.

²⁰ COM(2005) 75 «Informe de viabilidad sobre el instrumento de garantía de préstamo de la UE para los proyectos de RTE-Transporte»; COM(2005) 76 «Concepto de diseño de un instrumento de garantía de crédito de la UE para los proyectos de RTE-Transporte»; SEC(2005) 323 «Instrumento de garantía de crédito de la UE para los proyectos de RTE-Transporte».

²¹ La deuda «senior» es una deuda que goza de garantías específicas y cuyo reembolso se hace fundamentalmente en relación con las demás deudas, denominadas deudas subordinadas. Se trata, pues, de una deuda principal.

²² Una deuda se denomina subordinada cuando su reembolso depende del reembolso inicial de los demás prestamistas. Evidentemente, como contrapartida del riesgo suplementario aceptado, los prestamistas subordinados exigen un tipo de interés más elevado que los demás prestamistas.

²³ La deuda de entresuelo es la deuda que se interpone entre la deuda principal y los capitales propios. Sólo se reembolsará al inversor en deuda de entresuelo tras el reembolso completo de todos los tramos de la deuda principal.

El efecto multiplicador del instrumento representa entre 4 a 6 veces la contribución de 500 millones de euros de la Comisión que garantiza directamente líneas de crédito contingente de 2 000 a 3 000 millones de euros. Combinada con la contribución del BEI por un importe de igual cuantía, 500 millones de euros, permitiría apoyar una deuda principal de más de 20 000 millones de euros. La contribución se efectuará paulatinamente en función del número y de la envergadura financiera de los proyectos que cubrirá el instrumento.

Las disposiciones de aplicación del instrumento se regulan en un anexo del Reglamento financiero de las RTE-T que se está debatiendo en el Parlamento Europeo y en el Consejo. El contrato de gestión entre la Comisión y el BEI se encuentra en proceso de elaboración para permitir así el inicio del instrumento en 2007.

3.4.3.2. La asociación público-privada sobre la base del riesgo de disponibilidad: introducción de una forma de apoyo específico.

Si el inversor privado, además de los riesgos de la construcción, asume los riesgos de disponibilidad, se encarga de la prefinanciación, la realización de la infraestructura y de su propio reembolso mediante pagos a largo plazo (por ejemplo, treinta años). No obstante, los pagos están condicionados al nivel de disponibilidad de la infraestructura: pueden reducirse si el servicio prestado no corresponde al nivel fijado.

Las APP basadas en la disponibilidad pueden llevarse a cabo de dos maneras distintas:

- (1) de forma mixta, según la cual los pagos de disponibilidades sólo cubren una parte de la inversión, mientras que la otra parte se financia en la forma clásica de subvenciones durante la fase de construcción; este primer tipo de montaje financiero no plantea problemas en relación con el Reglamento de las RTE ya que la contribución de la UE podría referirse exclusivamente a la parte de subvención directa;
- (2) en forma exclusiva de flujo de pagos regulares a lo largo del plazo elegido para el reembolso de la infraestructura al inversor privado.

Numerosos países²⁴ manifestaron su interés por esta última categoría de montaje financiero. Pero el intervalo entre la decisión de cofinanciación (anterior a las obras) y el inicio de los pagos de disponibilidad (en fase de explotación) es de varios años. Además, en principio, esos pagos deben abonarse durante todo el plazo acordado del montaje financiero (por ejemplo veinte o treinta años). La Comisión, reticente a las decisiones de financiación abiertas a lo largo de un número elevado de años, se ha visto obligada hasta ahora a negar su apoyo a este tipo de montajes financieros.

²⁴ Gran Bretaña, Finlandia, los Países Bajos, Hungría, la República Checa y Francia, entre otros.

Para resolver este problema, y al mismo tiempo cumplir el Reglamento financiero general, se ha modificado el Reglamento de las RTE para concentrar la ayuda comunitaria sobre la etapa inicial de los pagos sobre disponibilidad y garantizar de ese modo que el Estado miembro utiliza en primer lugar la ayuda comunitaria en sus pagos de disponibilidad.

Conclusión:

El nuevo instrumento de garantía debería constituir pronto uno de los nuevos instrumentos disponibles para impulsar la realización de las redes transeuropeas.

Las asociaciones público-privadas de disponibilidad serán parte integrante de las formas de subvención que pueden acogerse a una ayuda financiera comunitaria en virtud del nuevo reglamento para las RTE de transportes y energía. Un seguimiento de la aplicación de este nuevo instrumento por parte de la Comisión permitirá ampliarlo, en su caso, a otros instrumentos financieros comunitarios, como los de la política de cohesión.

4. CONCLUSIÓN

La cooperación dentro del grupo director ha resultado muy fructífera y se ha traducido rápidamente en resultados concretos: instrumentos jurídicos, cooperación interservicios, transparencia de las intervenciones comunitarias.

Las conversaciones que han tenido lugar dentro del grupo director han hecho posible una mayor concordancia de las disposiciones contenidas en los diferentes instrumentos legislativos que se encuentran en preparación para el nuevo periodo de programación financiera de 2007-2013, ya que se trata de normas aplicables a la combinación entre los diferentes instrumentos financieros y del desarrollo de instrumentos financieros innovadores. La aclaración jurídica relativa a la no acumulación de los fondos comunitarios procurará una mayor transparencia, en respuesta a una petición formulada por el Tribunal de Cuentas. El grupo director también ha dado un nuevo impulso a la cooperación interservicios ya establecida con el fin de garantizar la aplicación de este principio.

La coordinación deberá mantenerse para establecer nuevos instrumentos financieros (instrumento de garantía y asociaciones público-privadas de disponibilidad).

El grupo director ha formulado propuestas concretas que permiten conciliar el respeto del medio ambiente y la realización de infraestructuras.

Al mismo tiempo, los trabajos del grupo director han permitido distinguir puntos de acción específicos. El grupo director recomienda lo siguiente:

- continuar la búsqueda de sinergias entre las redes transeuropeas que tendrá como resultado la divulgación de un manual de buenas prácticas;
- desarrollar sinergias entre los objetivos de la política de cohesión y las prioridades seleccionadas en virtud de las redes transeuropeas;
- evaluar, en su caso, la necesidad de soluciones alternativas que permitan cubrir los pagos de disponibilidad sobre varios periodos del marco financiero y, si fuera necesario, elaborar una propuesta legislativa adecuada;
- seguir atentamente el desarrollo de las asociaciones público-privadas y tomar todas las medidas necesarias para impulsar estos tipos de financiación;
- realizar los proyectos prioritarios de las RTE dentro de los plazos previstos, garantizando al mismo tiempo la aplicación de la normativa comunitaria ambiental a través de los mecanismos establecidos por el derecho comunitario; la guía que se adjunta constituirá una contribución útil a este respecto.