

PARLAMENTO EUROPEO

Comment [COMMENT1]:
NOAM

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS

DOCUMENTO DE TRABAJO

LA FINANCIACIÓN DE LAS REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE

Serie Transportes
E - 4

La presente publicación está disponible en italiano, inglés, alemán, francés y español.

Las opiniones que se expresan en la misma son del autor y no reflejan necesariamente la posición del Parlamento Europeo.

Se autorizan la reproducción y la traducción para fines no comerciales, siempre que se cite la fuente, se informe previamente al editor y se le envíe un ejemplar.

Editor: **PARLAMENTO EUROPEO**
 DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS
 L-2929 LUXEMBURGO

Redacción: **Franco PIODI**
 DIVISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS
 Tel: (352) 4300-4457
 Fax: (352) 434071

ENERO de 1997

PARLAMENTO EUROPEO

Dirección General de Estudios

DOCUMENTO DE TRABAJO

LA FINANCIACIÓN DE LAS REDES TRANSEUROPEAS DE TRANSPORTE

Serie Transportes

----- **E - 4** -----
5 - 97

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. Presentación del estudio	5
2. El concepto de red transeuropea y su evolución	5
3. La función de la Comunidad en la política de las redes	7
4. La <i>cuestión</i> de las redes transeuropeas de transporte	8
5. Hipótesis iniciales	10
I. EL MARCO NORMATIVO	11
1. Las redes transeuropeas en el marco del Tratado	11
2. Las funciones de orientación y de armonización	13
3. La función de financiación en general	15
4. La utilización de fondos destinados expresamente a las redes transeuropeas	16
5. La función de coordinación	19
6. Aspectos jurídicos de la participación del sector privado	19
II. LOS OBJETIVOS Y LA DEFINICIÓN DE LOS PROYECTOS	21
1. El Consejo Europeo de Copenhague y el lanzamiento de las redes transeuropeas	21
2. Crecimiento, competitividad, empleo: el marco macroeconómico	21
3. La función de las redes transeuropeas	22
4. Principios de la política de transportes y arquitectura de la red transeuropea	24
5. La <i>historia</i> de las Orientaciones: el Grupo Christophersen	25
6. La <i>historia</i> de las Orientaciones: el procedimiento de codecisión	27

*Anexo: Lista de los proyectos prioritarios adoptados por el Consejo Europeo de
Essen de los días 9 y 10 de diciembre de 1994* 30

III.	COSTES Y BENEFICIOS DE LOS PROYECTOS	32
1.	Las inversiones necesarias	32
2.	Beneficios y situación financiera: proyectos ferroviarios de alta velocidad	34
3.	Beneficios y situación financiera: proyectos ferroviarios convencionales	35
4.	Beneficios y situación financiera: proyectos de transporte combinado	35
5.	Beneficios y situación financiera: proyectos de carreteras	36
6.	Beneficios y situación financiera: proyectos de otro tipo o de tipo mixto	36
<i>Cuadro III/1</i>	<i>Inversiones y financiación comunitaria para los proyectos prioritarios</i>	38
<i>Cuadro III/2</i>	<i>Otros proyectos importantes</i>	39
IV.	LA FINANCIACIÓN NACIONAL	41
1.	Las fuentes de financiación pública	41
2.	Las finanzas de los Estados miembros	42
3.	Advertencia sobre los apartados siguientes	44
4.	El área central: Alemania, Francia y el Benelux	44
5.	El área del Báltico: Dinamarca, Suecia y Finlandia	48
6.	El área atlántica: Reino Unido e Irlanda	50
7.	El área ibérica: España y Portugal	51
8.	El área alpina: Italia y Austria	52
9.	Grecia	54
<i>Cuadro IV/1</i>	<i>Inversiones totales en infraestructura de transportes en los países comunitarios</i>	56

La financiación de las redes transeuropeas de transporte	
10. La fórmula B.O.T. desde la perspectiva del ordenante	82
11. La fórmula B.O.T. desde la perspectiva del usuario	83
CONCLUSIONES	84
1. La cuestión de la rentabilidad financiera	84
2. Una propuesta referente a la inmovilización financiera	85
3. La cuestión de los riesgos	86
NOTA CRÍTICA SOBRE LAS FUENTES Y LA BIBLIOGRAFÍA	87

INTRODUCCIÓN

1. Presentación del estudio

El presente documento de trabajo, que forma parte del programa de investigación para 1996 de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, ha sido solicitado por la Comisión de Transportes y Turismo y elaborado en el seno de esta Dirección General. Se trata de una revisión del anterior documento de trabajo publicado en 1994 con el mismo título.

En el curso de los dos años transcurridos desde la redacción del documento mencionado, la Decisión relativa a las **orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea del transporte** ha llegado al final de su laboriosa tramitación¹; se ha aprobado asimismo el reglamento financiero relativo a las redes transeuropeas². Aunque el marco normativo puede considerarse establecido en sus líneas fundamentales, las medidas presupuestarias que está tomando cada uno de los Estados miembros para alcanzar los parámetros de los criterios de convergencia previstos para el paso a la moneda única han agudizado el problema de la financiación de las redes, grave de por sí en vista de los ingentes recursos necesarios. Esto la hace merecedora de un seguimiento atento, con atención especial a la relativa a las redes de transporte, respecto de las que reviste aspectos particularmente delicados.

Si bien el presente documento de trabajo tiene por tema principal la financiación de las redes, se tratará asimismo de ofrecer una panorámica de la situación general de los proyectos prioritarios.

2. El concepto de red transeuropea y su evolución

Antes de entrar en el fondo del tema específico de la financiación de las redes de transporte, parece apropiado exponer brevemente su naturaleza y evolución.

¹Se trata de la Decisión n1 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, publicada en el DOCE L 228, de 9.9.96, número que se le dedica por completo.

²Reglamento 2236/95, de 18 de septiembre de 1995, **por el que se de terminan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas**, DOCE L 228 de 23.9.95, pág. 1.

En los años 90 tiene lugar la entrada de la Unión Europea en la política de infraestructuras, en primer lugar como objetivo perseguido a través de otras funciones, y posteriormente como atribución directa de funciones con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Se trata de una innovación mucho más radical de lo que pueda hacer pensar el interés que generalmente le han concedido políticos, estudiosos y periodistas.

De hecho, históricamente las obras públicas han desempeñado en la vida de los Estados una función mucho mayor que la suya específica y que los efectos económicos y de empleo que inducen: se trata de la función simbólica de reflejo del poder, que no es de importancia secundaria tampoco en la época contemporánea. El hecho de que se haya atribuido a la Unión esta función supone aumentar su legitimación política de cara al futuro.

Sin duda es cierto que la Unión siempre ha intervenido en las infraestructuras a través de la financiación concedida con cargo a sus propios fondos, pero las nuevas funciones le confieren un papel determinante en el proceso de toma de decisiones en todos los niveles de gobierno de los Estados miembros en materia de obras públicas, por lo que han de considerarse como un elemento importante de las características fundamentales de la Comunidad.

La política de infraestructuras comunitaria está concebida de manera que se eviten las intervenciones no coordinadas en una visión de conjunto, que serían de eficacia limitada. El instrumento con el que se persigue este objetivo lo constituyen las **redes transeuropeas**, que representan un enfoque integrado de los sistemas de comunicaciones de los Estados miembros de la Unión Europea y, en una perspectiva más amplia, del continente. Se ha hablado de **sistema de comunicaciones** porque las redes transeuropeas afectan a todos los sistemas de flujo, transmisión de energía, telecomunicaciones y transportes, a los que se dedica específicamente este documento.

La exigencia de un enfoque integrado se deriva de la dimensión del mercado y del proceso de integración política de Europa: históricamente, es posible observar que todos los sistemas político-económicos se dotan del sistema de comunicaciones que les resulta funcional. En Europa, por ejemplo, la red de transportes está adaptada a los límites de los Estados nacionales, presenta una alta densidad de enlaces internos y tiende a concentrar el tráfico con otros Estados a través de los pasos fronterizos, relativamente reducidos en relación con las vías de comunicación nacionales y que acusan en mayor medida que éstas los condicionamientos morfológicos del territorio.

Esta configuración de las redes nacionales de transporte hace que el tráfico europeo se desarrolle a través de subsistemas nacionales comunicantes, y no a través de un sistema europeo auténtico funcional para el mercado único, a la vez que la intensificación de los intercambios internacionales ha determinado el aumento de los estrangulamientos del tráfico en los pasos fronterizos, lo que pone de relieve los límites de la situación.

Es precisamente en el sector de los transportes, donde son más evidentes las disfunciones del sistema de comunicaciones, en el que se fundamenta el concepto de **red transeuropea** como instrumento de integración del mercado y de cohesión económica y social, puesto que un sistema de transportes más integrado puede contribuir a la inserción plena de las regiones periféricas, enclavadas y menos desarrolladas en el circuito económico europeo. El objetivo de esta política de transportes no es el de rediseñar de modo unitario la organización del sistema de transportes europeo, sino el de realizar la interconexión de los subsistemas nacionales, que por razones evidentes de economía y funcionalidad interna del sistema siguen siendo los ejes que soportan el tráfico.

Una concepción más moderna del transporte aúna la interconexión y la interoperabilidad de los diversos modos de transporte. Sin abordar aquí la temática concreta del transporte combinado e intermodal, sobre los que ya se han pronunciado la Comisión, con el Libro verde, y el Parlamento mediante numerosas resoluciones, resulta evidente que la integración geográfica y la integración modal del transporte son adecuadas para el aprovechamiento de las ventajas recíprocas.

Históricamente el concepto de **red transeuropea**, enunciado en primer lugar por la Comisión Económica de las Naciones Unidas, se afirma a nivel comunitario con la Comunicación de la Comisión **Hacia unas redes transeuropeas**, de 1989, a raíz de la cual el Consejo Europeo de Estrasburgo de diciembre del mismo año confirió a la Comisión el mandato de elaborar un programa de trabajo en los cuatro ámbitos de redes transeuropeas de que se hablaba en la época: transportes, telecomunicaciones, energía y formación.

Se cumplió el mandato un año después, en diciembre de 1990, con la Comunicación **Hacia unas redes transeuropeas - Por un programa de acción comunitaria**, al que por dificultades presupuestarias y por la complejidad del proceso no se pudo dar curso. Pero el concepto de red transeuropea se afianza en el Tratado de Maastricht, del que constituye una política significativa, aunque en el paso al nivel "constitucional" se perdiera la aplicación de esta política a la formación, lo que muy probablemente se deberá al carácter exquisitamente infraestructural que ha adoptado el concepto de red.

Otro aspecto característico de las redes es el de ser **transeuropeas** y no solamente transcomunitarias. Esta característica específica se deriva de la geografía europea y de los acontecimientos políticos vividos en el continente en los últimos años. En el marco geográfico, las comunicaciones comunitarias norte - sur, principalmente entre Alemania e Italia, no pueden prescindir del tránsito por países no comunitarios (Suiza y Austria), con problemas causados por la orografía del territorio o por las orientaciones específicas de la política de circulación. También en el ámbito de la transmisión de energía y de las telecomunicaciones existen necesidades de enlace con los países terceros.

A estas consideraciones se añade la intensificación de las ya importantes relaciones con los países de la AELC en el ámbito del Espacio Económico Europeo, mientras los cambios que se han producido en la Europa del Este desde 1989 abren perspectivas de intercambios intensos con los países de esta parte del continente, en cuyo desarrollo participa la Comunidad con notable empeño.

Las redes transeuropeas en su aspecto de política de infraestructuras permiten también su utilización para fines coyunturales, como instrumento de impulso del empleo a través de la realización de proyectos que crean puestos de trabajo. Pero una política de infraestructuras requiere inversiones ingentes, lo que en una fase de recesión y de limitación de los recursos presupuestarios públicos obliga a recurrir a capitales privados, que no es posible movilizar si no es sobre la base de una rentabilidad adecuada. Retribuir el capital privado equivale a aumentar los costes de construcción o, como alternativa, de gestión de las infraestructuras e, indirectamente, a aumentar el coste de los transportes y poner obstáculos a la movilidad.

3. La función de la Comunidad en la política de las redes

Un rasgo novedoso de las redes transeuropeas es la diferente naturaleza de la relación que se establece entre la intervención comunitaria y el proyecto. En las intervenciones de los Fondos estructurales, los proyectos son iniciativas de los Estados miembros y de entidades públicas o privadas que pueden optar a los fondos, y la Comunidad comprueba su coherencia con los objetivos comunitarios y la conformidad con los demás requisitos legales y económicos, mientras que en el caso de las redes transeuropeas, la Comunidad fija las orientaciones y en este ámbito aprueba los proyectos que se llevarán a la práctica. Por lo tanto, la posición en que se encuentra es sustancialmente distinta: en la realización de las intervenciones de los Fondos estructurales, ocupa la posición de tercero en relación con el proceso decisorio en el que se ha determinado el proyecto, y su función se limita a la concesión de la ayuda comunitaria y a las comprobaciones previas y subsiguientes; en el caso de las redes transeuropeas, el proyecto es fruto de un proceso decisorio interno a las instituciones comunitarias. De ello se deriva que, sin merma del respeto al principio de subsidiariedad, aplicado, como veremos en profundidad más adelante, con particular rigor a la política de las redes, la función de la Comunidad es más amplia aquí que en otras políticas: es una función de programación, de **orientación** según la terminología del Tratado, que incluye también la determinación de **proyectos de interés común** y sitúa a la Comunidad en una posición que no es plenamente la de un Estado, que se ocupa asimismo de la realización de las infraestructuras, pero que es más que la de una entidad de financiación.

Esta posición particular confiere una mayor responsabilidad política a la Comunidad en relación con el resultado final de su actuación, lo que le impone un enfoque más global: en el plano de la ejecución, el proyecto de interés común deberá tener unas características que permitan con facilidad la elaboración de **proyectos realizables**, es decir, deberá tener un alto grado de viabilidad; en el plano financiero, la movilización de los recursos públicos y privados necesarios adquiere carácter comunitario.

4. La cuestión de las redes transeuropeas de transporte

La política de las redes transeuropeas¹ es uno de los aspectos más característicos de las reformas introducidas en Maastricht y uno de los que recibía de las estrategias de la Comunidad una función de crecimiento y desarrollo², pero desde el principio de su realización encontró serias dificultades,

¹El artículo 129 B del Tratado especifica, además de las redes de transporte, las de telecomunicaciones y energía. A pesar de las intenciones de los Estados miembros en el momento de la redacción del Tratado, su Título XII no ha dado aliento a una política única de redes, sino a la extensión al plano de las infraestructuras de políticas ya existentes.

²Esta función quedó señalada por vez primera de modo completo en el Libro blanco de la Comisión **Crecimiento, competitividad, empleo**, Luxemburgo, (Eur - op) 1994, presentado al Consejo Europeo de Bruselas de

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

algunas de las cuales son de carácter eminentemente político y tienen que ver con el equilibrio entre el Consejo y el Parlamento en el proceso decisorio y en la selección de los proyectos específicos, pero otra es fundamental: la obtención de los recursos presupuestarios para las obras que se quieren ejecutar, es decir, el problema de la financiación, que es el objeto del presente documento de trabajo.

diciembre de 1993.

El núcleo en torno al cual gira esta dificultad específica de la política de las redes es su contemporaneidad con la persecución de los objetivos de **convergencia** de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros con vistas a la realización de la unión monetaria. Esto ha impuesto unas políticas económicas de contención del gasto y de la deuda públicas que se compaginan mal con la financiación de proyectos muy costosos; la Comunidad Europea tampoco puede hacerse cargo de las cargas que supone la realización de las redes transeuropeas porque sus cuentas están supeditadas a una rigurosa **disciplina presupuestaria**, porque la asunción de estos gastos supondría una elusión sustancial de los parámetros de convergencia impuestos a los Estados miembros¹, y ello aún más si se considera que en último extremo la carga de estos gastos recaería en los Estados miembros a través del necesario aumento de los recursos comunitarios.

En este contexto, **la financiación de las redes transeuropeas debe recurrir a los capitales privados mediante modalidades que no incidan en el endeudamiento de los Estados miembros o de la Comunidad.** Éste es el primer aspecto del problema, que implica no obstante una serie de comprobaciones, la primera de las cuales es la respuesta a la siguiente pregunta: *¿a partir de qué nivel de rentabilidad se interesa el sector privado por invertir en infraestructuras?* A esta pregunta la sigue inmediatamente una segunda, que le es simétrica: *¿Las infraestructuras permiten la rentabilidad deseada por el sector privado?*

Si la primera pregunta puede tener una respuesta única para las tres redes transeuropeas, para la segunda, la respuesta será diferenciada según la red y probablemente en función del valor añadido incorporado al precio por el uso de las infraestructuras comprendidas en cada una de las redes. El discurso sobre la rentabilidad ha introducido el referente al precio por el uso, que en el sector de los transportes es a menudo gratuito. Por tanto, se abre aquí un segundo orden de problemas: *¿Qué implicaciones tiene el cobro por el uso de la infraestructura de transportes para los costes del transporte?* Y, en un nivel económico más general, *¿cuáles serán las consecuencias del cobro por el uso de las infraestructuras de transporte para el índice de inflación y, por consiguiente, para la marcha general de la economía?*

Por tanto, la red transeuropea de transportes tiene problemas más complejos que las otras precisamente porque la situación actual es más favorable al usuario (si bien en diversas medidas en los diferentes modos), mientras que las otras redes están previstas en sectores en los que los costes de infraestructura están tradicionalmente más internalizados, por lo que en éstas será menor o nulo el impacto de una financiación privada de las redes.

La solución mejor que se puede dar al problema de la financiación de las redes de transporte consiste en el empleo de una combinación de recursos públicos y privados que minimice la suma de los efectos inflacionistas inducidos por los gastos públicos relacionados con la realización de una infraestructura y los inducidos por el precio por el uso de la infraestructura teniendo en cuenta el tiempo necesario para amortizar la deuda pública contraída para las obras, así como la duración de la concesión de las propias obras.

Se trata evidentemente de una solución óptima desde el punto de vista económico, pero puede no ser viable en el plano financiero debido a las obligaciones de convergencia y también nacionales

¹En la opinión del autor, los obstáculos financieros descritos hasta ahora son solamente el nivel más inmediato de una situación de carestía financiera que afecta en alguna medida a todos los Estados industrializados y condiciona seriamente sus políticas económicas y presupuestarias, además de producir efectos institucionales que no corresponden al tema del presente documento de trabajo.

impuestas a los presupuestos de los Estados miembros, lo que devuelve la cuestión a la primera de las preguntas, la relativa a la coparticipación de los capitales privados.

5. Hipótesis iniciales

Definidos así los términos de la cuestión financiera de las redes transeuropeas de transporte, las soluciones posibles pueden buscarse bien en el frente de la asignación de los recursos públicos, liberando los destinados a sectores en los que los capitales privados pueden encontrar oportunidades de inversión mejores, y destinar a las redes de transporte los recursos liberados de este modo, bien en el frente de la movilización de recursos privados hacia las redes de transporte, creando las condiciones para una rentabilidad adecuada de las mismas.

Una vía de asignación de recursos públicos podría encontrarse en el interior de las propias redes transeuropeas, abandonando por completo al sector privado las redes de telecomunicaciones y de energía, que ofrecen una rentabilidad interesante por sí misma, y concentrando los recursos públicos en las redes de transporte. Una vía de movilización completa de recursos privados podría consistir en permitir la gestión privada de las infraestructuras de transporte, que al margen de todo control público podrían crear por sí mismas las condiciones de su propia rentabilidad.

Se trata, claro está, de dos hipótesis extremas y teóricas: en la primera, no sería posible en ningún caso disponer de los recursos públicos suficientes para la realización de las redes de transporte, cuyos costes son ingentes; en la segunda hipótesis, serían necesarias de todos modos intervenciones públicas para proteger a los inversores privados frente a la realización de otras infraestructuras competidoras de las gestionadas por ellos, ya que un elemento importante de la rentabilidad esperada de una inversión es su **liquidez** y las inversiones en infraestructuras son por definición de liquidez escasa, por lo que precisan de un mayor rendimiento, lo que exige unos precios altos que podrían empujar a los usuarios potenciales hacia otras infraestructuras u otros modos de transporte.

En la práctica, la financiación de las redes de transporte exige una combinación de recursos públicos y privados, a lo que se añade la necesidad de orientar las políticas públicas sensibles según las exigencias de rentabilidad de la inversión. Ello supone que la Comunidad y, más en general, cualquier administración pública inmersa en la realización y la gestión de redes de transporte, debe afrontar los problemas vinculados con las redes de acuerdo con una perspectiva diferente de la aplicada tradicionalmente por las administraciones públicas a la política de obras públicas: se trata de descubrir nuevas formas de financiación que aúnen del modo más adecuado a cada una de las infraestructuras los recursos públicos y privados.

Esto obliga a los agentes públicos interesados a adoptar una concepción global de la función financiera, no limitada a la "tesorería", sino capaz de utilizar todos los instrumentos de la ingeniería financiera más moderna. Ello implica la creación de las estructuras organizativas adecuadas capaces de gestionar unos conocimientos especializados de carácter financiero que no pertenecen al bagaje tradicional de la capacitación de un ente administrativo.

Este enfoque es el que se seguirá en el presente documento de trabajo.

I - EL MARCO NORMATIVO

1. Las redes transeuropeas en el marco del Tratado

Las redes transeuropeas están contempladas en el Título XII del Tratado de la Unión Europea.

El artículo 129 B traduce a términos normativos las consideraciones expuestas en la introducción acerca de la finalidad y el carácter de las redes transeuropeas definidas del modo siguiente: "**infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía**", *que tendrán por fin contribuir a la realización del mercado único y de la cohesión económica y social. La Comunidad contribuirá a su establecimiento y desarrollo favoreciendo "la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes"*.

Se destacan en negrita algunos de los conceptos importantes de la noción de red transeuropea: el ámbito en el que operan, la incardinación en el principio de subsidiariedad (la "contribución", que presupone la acción principal de los Estados) y finalmente los objetivos (interconexión, interoperabilidad y acceso) que establecen el nexo funcional entre una infraestructura y las redes nacionales y justifican la intervención comunitaria, independientemente de la relevancia estructural de la obra.

De entre estos conceptos, ámbito y objetivos tienen un valor fundamentalmente político, mientras que el principio de subsidiariedad tiene un carácter más jurídico, regido en líneas generales por el artículo 3 B del Tratado de la Unión Europea, que prevé cuatro límites a la acción comunitaria:

- las **competencias**: la Comunidad, a diferencia de los Estados, no puede intervenir allí donde el Tratado no le haya conferido poderes específicos; por tanto, la Comunidad no dispone de la competencia general que caracteriza al Estado;
- la **complementariedad**: la intervención de la Comunidad se añade a la estatal, sin sustituirla y sólo cuando ésta es insuficiente;
- la **escala** de la intervención: la intervención se justifica si las dimensiones y los efectos de la acción tienen relieve comunitario;
- la **proporción** entre las acciones y los objetivos del Tratado.

Estos límites han de considerarse en la perspectiva de las funciones previstas por el Tratado en materia de redes transeuropeas: la Comunidad, en el sentido del primer apartado del artículo 129 C del Tratado, ejerce las funciones de **orientación** y de **armonización** y participa en la de **financiación**, mientras que el segundo apartado del mismo artículo reserva la **coordinación** de las políticas nacionales a los Estados miembros.

Es necesario ante todo señalar que la atribución a la Comunidad de una función de orientación supone el reconocimiento de que el desarrollo de las infraestructuras de mayor relieve es un objetivo que puede alcanzarse mejor si se define a nivel comunitario: la subsidiariedad actúa aquí sobre la base de la escala.

En relación con la función de orientación, los efectos restrictivos del principio de subsidiariedad aparecen claramente en la necesidad de aprobación de las orientaciones y de los proyectos de interés común por parte del Estado de cuyo territorio se trate¹. Se trata de un derecho sustancial de veto que excluye la primacía de las decisiones comunitarias sobre las opciones de las autoridades nacionales, pero en algunos ordenamientos puede constituir asimismo la transferencia de la facultad decisoria en determinadas materias desde los niveles descentralizados de gobierno al nivel central. Esto puede ocurrir cuando una obra determinada, que según el ordenamiento interno de un Estado es de la competencia de un nivel descentralizado de gobierno, se inserta en una red transeuropea; en este caso, la Unión adopta sus medidas de orientación, que por estar localizadas territorialmente, deben ser aprobadas por el Estado miembro, normalmente por el Gobierno central, en caso de que el ordenamiento interno no contemple la participación de los Gobiernos regionales en la formulación de las posiciones nacionales de nivel comunitario. Hacemos referencia a este aspecto, que no se corresponde por completo con el objeto del presente documento, para mostrar que la aplicación del principio de subsidiariedad puede tener efectos inesperados en relación con las características del ordenamiento interno.

Finalmente, en el ámbito de la financiación de las redes transeuropeas, el principio de subsidiariedad produce dos efectos, uno de extensión de las funciones comunitarias, el otro, restrictivo. El efecto de extensión guarda relación con las obras que por sus dimensiones podrían no ser susceptibles de financiación (criterio de **escala** de la subsidiariedad) pero que llegan a serlo gracias a los efectos de interconexión, interoperabilidad y acceso que producen en el conjunto de la red transeuropea (criterio de **proporción**): se puede tomar como ejemplo una circunvalación urbana que adquiere relevancia comunitaria por conectar autopistas de importancia europea y permitir el acceso a las mismas. El efecto limitativo es la **complementariedad** respecto de la intervención estatal consagrada por el tercer guión del artículo 129 C del Tratado, que ya se ha abordado en líneas generales. Ahora nos limitaremos a destacar que el principio de complementariedad, aplicado a la financiación, no atribuye al Estado interesado un poder de veto sobre el proyecto, poder que le corresponde a la hora de establecer las orientaciones y determinar los proyectos que han de ejecutarse de conformidad con el segundo párrafo del artículo 129 D, sino que le confiere la responsabilidad de las decisiones en lo que toca a la asignación de sus propios recursos financieros a proyectos insertados en redes transeuropeas, que en ausencia de su ayuda financiera no gozarán tampoco de la intervención comunitaria.

La Comunidad, finalmente, está excluida de las funciones de coordinación, en la que se le reserva la mera función de nivel de gobierno "asociado", es decir, en esencia, simplemente informado. En efecto, no se le ha querido reconocer ninguna posibilidad de intervención en las políticas nacionales que no estuviera prevista expresamente por el Tratado, por lo que se puede afirmar que esta exclusión no se deriva tanto del principio de subsidiariedad, como del de **especificidad** de las competencias comunitarias.

En conclusión, en el contexto de las políticas comunitarias, la política de las redes transeuropeas se sitúa como una política horizontal, es decir, de integración de diversas políticas con vistas a finalidades de carácter general, la cohesión y el mercado interior. En esta política, la Comunidad va

¹ Artículo 129 D del Tratado.

adquiriendo las primeras competencias que rozan el ámbito de la planificación territorial, y precisamente por la estrecha relación que tiene este ámbito en la concepción tradicional del Estado nacional con el ejercicio de la soberanía, se aplica a la competencia comunitaria un máximo de límites, que se expresan en el plano normativo en la rigurosa aplicación del principio de subsidiariedad.

2. Las funciones de orientación y de armonización

El artículo 129 C del Tratado atribuye a la Comunidad una función de orientación y de armonización en el ámbito de las redes transeuropeas. La primera consiste en la definición de los objetivos, las prioridades y las líneas principales de las acciones previstas. Todas estas indicaciones se contienen en un acto, las **orientaciones**, que especifica asimismo **proyectos de interés común**. Por consiguiente, la función de orientación consiste en dos fases distintas de la determinación de las políticas públicas: la definición de la estrategia y la programación de las intervenciones.

No se especifican los contenidos que deben tener las orientaciones, con lo que se deja a la Unión la mayor libertad estratégica en el ámbito de los fines previstos en el artículo 129 B del Tratado. En las decisiones relativas a la **orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transportes**¹, se indican para los diversos modos de transporte los objetivos, las prioridades y las líneas de actuación, y se incluyen las opciones ya realizadas en algunos modos con los **planes rectores**².

En el ámbito de las orientaciones, los **proyectos de interés común** son la auténtica fase de programación y consisten en la determinación de la infraestructura o la intervención específica que coordinadas con otras forman la red. Se ha dicho "infraestructura" o "intervención" porque un proyecto concreto puede consistir también en la adaptación de una infraestructura preexistente para su inserción en la red.

Una disposición fundamental en relación con los proyectos es su "viabilidad económica potencial", que deberá tener en cuenta la acción de la Comunidad (último párrafo del primer apartado del

¹Se trata de la Decisión n.º 1692/96/CE del Parlamento y del Consejo, de 23 de julio de 1996, DOCE L 228 de 9.9.96.

²Decisiones n.º 93/628, 93/629 y 93/630 del Consejo, de 29.10.1993, relativas a la **realización de una red transeuropea de transporte combinado, el establecimiento de una red transeuropea de autopistas y el desarrollo de una red transeuropea de vías navegables** (DOCE L 305, de 10.12.1993). Anteriormente, el 17.12.1993, el Consejo había adoptado la resolución sobre el **desarrollo de la red europea de trenes de alta velocidad** (DOCE C 33).

artículo 129 C del Tratado). Esta disposición, aunque retome un criterio de la concesión de ayudas con cargo a los Fondos estructurales, no solamente se aplica a las funciones de financiación, sino también a la de orientación, a través de la clara referencia a la **acción de la Comunidad**, o bien porque en la filosofía de la política de las redes, las orientaciones asumen una función de programación, que presupone la consideración de las potencialidades económicas, también si se prescinde de la financiación.

"Las orientaciones y proyectos de interés común relativos al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación del Estado miembro de que se trate". Éste es el tenor del segundo párrafo del artículo 129 D del Tratado. Esta disposición, de clarísima interpretación, supone la aplicación más evidente a la política de las redes transeuropeas del principio de subsidiariedad, ilustrado en el apartado 5 del presente capítulo, y que representa el límite más claro a la función comunitaria de orientación.

Con la función de orientación guarda una conexión finalista la de **armonización** prevista en el segundo guión del artículo 129 C, que confiere a la Unión la facultad de realizar cualquier acción que pueda favorecer la interoperabilidad, haciendo referencia expresamente a la armonización de las normas técnicas. Se trata en esencia de una especificación de la facultad general de aproximación de las legislaciones prevista en el artículo 100 del Tratado. Esta especificación resulta necesaria por la naturaleza de las redes transeuropeas, que contribuyen instrumentalmente a la realización del mercado interior, y para las que resultaría complicado aplicar directamente el artículo 100, ya que éste, al hacer referencia a la instauración del mercado interior, afecta a la circulación de bienes, capitales y servicios y no, sin duda, a las especificaciones técnicas de las obras públicas.

Para las funciones de orientación está previsto el procedimiento de codecisión, mientras que la armonización está regida por el artículo 189 C. La primera definición de las orientaciones de cara a las redes transeuropeas de transporte¹ pasó por una larga tramitación en la que se puso en evidencia la intensa competencia existente no tanto entre el Parlamento Europeo y el Consejo (aunque también la hubiera), sino sobre todo entre el primero y los Estados miembros, que desde el Consejo Europeo de Copenhague, celebrado en junio de 1993, es decir, antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, pidieron a la Comisión la creación de un **Grupo de representantes especiales de los Jefes de Estado y de Gobierno**, denominado generalmente *Grupo Christophersen* por el Comisario que fue su presidente. Este Grupo señaló una serie de **proyectos prioritarios** de infraestructuras, adoptados posteriormente por los Consejos Europeos de Corfú y de Essen, ambos de 1994. La noción de **proyecto prioritario** no está contemplada en ningún texto normativo, pero se ha impuesto en el debate político sobre las orientaciones, al que ha condicionado grandemente, hasta el punto de privar de significado a la noción de proyecto de interés común, y pronto se hizo palmario que los fondos disponibles para la realización de las redes se iban a concentrar, o a dedicarse por completo a los proyectos prioritarios, finalmente inscritos en las orientaciones *a título indicativo*². Para proporcionar a los proyectos prioritarios un fundamento jurídico, *ex post* y con conciencia de la violencia interpretativa que ello supone, el autor considera que puede utilizarse el segundo párrafo del artículo 129 D del Tratado, que atribuye a cada Estado miembro la facultad de aprobar orientaciones y proyectos comunes que afecten a su territorio: desde este punto de vista, los

¹Decisión n.º 1692/96, de 23 de julio de 1996 cit.

²Véase el artículo 19 de la citada Decisión **Orientaciones...** Este artículo, titulado **Proyectos específicos**, evita cuidadosamente la expresión *proyectos específicos*, limitándose a definirlos como aquellos *a los que el Consejo de Essen atribuyó especial importancia*. El Anexo III, en el que se enumeran, se titula **Lista de los catorce proyectos adoptados por el Consejo Europeo de Essen los días 9 y 10 de diciembre de 1994**.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

proyectos prioritarios resultarían del ejercicio de esta facultad, pero de manera concertada con los demás Estados miembros y con carácter previo a la adopción de las propias orientaciones.

3. **La función de financiación en general**

En el Tratado, la función de financiación está regulada en el tercer guión del primer párrafo del artículo 129 C, que establece algunos requisitos para la admisibilidad de la financiación comunitaria:

- los proyectos deben ser de interés común y **estar determinados en el ámbito de las orientaciones de las acciones previstas en el sector de las redes transeuropeas;**
- estos proyectos deben estar **financiados por los Estados miembros;**
- la Comunidad **apoya** los esfuerzos financieros de los Estados miembros.

El primer requisito excluye la financiación de proyectos que no estén previstos por los instrumentos de orientación examinados en el apartado anterior. Se trata de una innovación del sistema de financiación comunitario, porque, a diferencia de la práctica seguida hasta ahora para los Fondos estructurales, para los que se examinan proyectos elaborados autónomamente por las entidades que los proponen, en el ámbito de las redes transeuropeas, la definición del proyecto queda reservada a la Unión, y la administración nacional se encarga de la elaboración y de su ejecución. La restricción de la admisibilidad a examen afecta por consiguiente a la selección de las obras, y no a sus modalidades de ejecución, y tiene la consecuencia de separar la evaluación de la conformidad de la intervención con las políticas comunitarias de la función de orientación, que por consiguiente podrá concentrarse en las modalidades de ejecución, ante todo, en lo relativo a la compatibilidad ambiental.

Los requisitos segundo y tercero plantean una cuestión interpretativa: *¿puede la Comunidad Europea intervenir financieramente en ausencia de financiación por un Estado miembro?* El problema se plantea exclusivamente para el caso de las infraestructuras de capital privado, ya que parece no haber discrepancias en cuanto a que por **Estado miembro** se entiende no solamente el Estado nacional, sino también sus articulaciones: regiones, entes locales, o incluso entidades no territoriales que construyen o gestionan infraestructuras.

Por lo que se refiere a la financiación de obras privadas, la cuestión no se ha examinado con amplitud en la doctrina, entre otros motivos, por que hasta ahora no se había planteado concretamente. Quien la ha abordado¹ excluye la posibilidad de que la Comunidad Europea financie obras para las que el sector privado no haya recurrido previamente a aportaciones estatales, aunque estén incluidas en las orientaciones. A partir de la letra del Tratado es difícil no compartir esta posición, y teniendo en cuenta que el tercer guión del artículo 129 C hace referencia expresa al Fondo de Cohesión para las redes transeuropeas de transporte, conviene indicar que el artículo 3 del Reglamento del Consejo por el que se crea el Fondo requiere explícitamente la financiación estatal como condición para la intervención del propio Fondo. Sin embargo, el hecho de que esté previsto en forma reglamentaria y

¹Según la información de que dispone el autor, hasta ahora lo ha hecho J. A. VINOIS Les réseaux transeuropéens: une nouvelle dimension donnée au Marché unique, en "Revue du Marché unique européen", n1 1 (93), pág. 106.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

no de tratado, introduce en relación con las redes transeuropeas un elemento de mayor flexibilidad para el caso de que en el futuro se plantee de manera acuciante el problema de la financiación comunitaria de obras privadas. En efecto, hay que observar que la cuestión expuesta anteriormente no parece especialmente relevante en la situación actual, puesto que las infraestructuras transeuropeas responden en general a los requisitos de financiación estatal: la única obra privada de relieve ha sido hasta ahora el túnel del Canal de la Mancha, que obtuvo de todos modos préstamos del BEI.

4. La utilización de fondos destinados expresamente a las redes transeuropeas

Los fondos aludidos en el título están regidos por un Reglamento específico¹ inspirado en el principio de subsidiariedad y que persigue el objetivo de propiciar, *para la financiación de las redes transeuropeas, una mayor participación del capital privado y potenciar la cooperación entre el sector público y el sector privado*². Esto afecta a todas las redes y lleva a la práctica las disposiciones del Tratado de Maastricht, precisando las formas y modalidades de la intervención comunitaria a través de estos fondos.

A este respecto, parece oportuno precisar las diferencias de finalidad existentes entre los fondos comunitarios tratados en el presente apartado y los Fondos estructurales y de Cohesión, más importantes, que aunque también intervienen en la financiación de las redes, no están regidos por el reglamento en cuestión. Son precisamente estas diferencias de finalidad las que justifican las divergencias de criterios que se registran en cuanto a la financiación de las redes transeuropeas: la *misión* de los Fondos estructurales y de Cohesión es el desarrollo regional, social o agrícola, según los casos (por lo que interesa ahora, ante todo lo primero) y la financiación de las redes es un instrumento para ello; en cuanto a los fondos aludidos en el título del presente apartado, la *misión* es, por el contrario, la realización de las redes y el desarrollo es un efecto secundario.

El Reglamento de 1995 trata además de atender a algunos problemas puestos de manifiesto por una reflexión más profunda sobre las normas del Tratado y por algunas circunstancias que se han producido. En particular, se da una interpretación extensiva al concepto de **financiación estatal**, respecto a la cual la financiación comunitaria tiene carácter complementario: se asimila a la primera la financiación concedida por organismos *equiparables a públicos*. Por esta vía, la posibilidad de financiación de infraestructuras de capital privado, excluida por el Tratado como hemos visto en el apartado anterior, da un paso hacia adelante, apoyándose en la consideración pragmática de la dificultad de que una infraestructura no reciba alguna financiación de un organismo que quepa en la amplia noción de financiación pública escogida por el Reglamento, que une a la financiación estatal, regional y de los entes locales los *organismos que trabajan en un marco administrativo o legal que*

¹Reglamento n.º 2263/95, de 18 de septiembre de 1995, por el que se establecen los **principios generales para la concesión de una contribución financiera de la Comunidad en el sector de las redes transeuropeas**, DOCE L 228 de 23.9.95, pág. 1. En el apartado a que corresponde esta nota, se entenderá que las citas de artículos o considerandos sin más referencias pertenecen a este Reglamento.

²Octavo considerando.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

los equipare a entidades públicas, en especial las empresas públicas o privadas que gestionen servicios públicos o de interés público¹.

¹Apartado 2 del artículo 2.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

La financiación comunitaria puede adoptar las formas siguientes¹:

- a) cofinanciación de estudios de viabilidad, estudios preparatorios y de las medidas de apoyo técnico en una medida no superior al 50% del coste total de un estudio, salvo casos excepcionales;
- b) bonificación de intereses de préstamos por un período normalmente no superior a cinco años;
- c) contribución a las primas de garantías de créditos;
- d) subvenciones directas.

Las formas a) y b) se acumulan para maximizar su efecto, pero se pueden utilizar solamente tras una selección que tenga en cuenta las características específicas de las redes en cuestión, en otras palabras, se destinarán únicamente a proyectos de especial importancia para la consecución de los objetivos consagrados por el artículo 129 B del Tratado y especificados en las orientaciones, que de todas maneras son el primer parámetro de selección de los proyectos admitidos a la contribución comunitaria.

Antes de entrar en el fondo de los mecanismos de concesión de apoyo financiero, precisar que pueden concederse por separado² a **estudios** y a **proyectos**³; ello adquiere relieve sobre todo de cara a la financiación de los estudios necesarios para la evaluación del impacto ambiental, que debe adjuntarse a la solicitud de ayuda a los proyectos; en otras palabras, la diferenciación entre las solicitudes permite la obtención en primer lugar de ayuda para los estudios de viabilidad, incluida la evaluación del impacto ambiental⁴, y sobre esta base, presentar la solicitud de apoyo para el proyecto.

¹Artículo 4.

²Esta diferenciación está autorizada implícitamente por el artículo 9, relativo a la documentación de la solicitud de ayuda.

³Por *proyectos* se entienden los proyectos de interés común determinados en las orientaciones, pero también partes de los mismo que *constituyan unidades independientes desde el punto de vista técnico y financiero* (apartado 1 del artículo 2). Esta extensión responde probablemente a la necesidad de permitir el fraccionamiento de las obras en un período de escasez de recursos públicos.

⁴La evaluación del impacto ambiental está regida por la Directiva 85/337/CEE de 27 de junio de 1985 **relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente**, DOCE L 175, de 5.7.85, pág. 40.

Los requisitos de admisibilidad a la ayuda son la existencia de **dificultades financieros**¹ que obstaculicen la realización del proyecto, y su **conformidad con el Derecho y las políticas comunitarias**², especialmente en relación con las ambientales, en materia de competencia y de adjudicación de contratos públicos. El primer requisito es la aplicación del principio de subsidiariedad, mientras que el segundo es la aplicación de un principio general de legalidad, por lo que se refiere al Derecho, y de coherencia por lo que se refiere a las políticas.

¹Primer apartado del artículo 5.

²Artículo 7.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

Los criterios de selección¹, además del muy general de la consecución de los objetivos comunitarios en materia de redes transeuropeas, son la *viabilidad económica potencial*, es decir, su capacidad de dar lugar a efectos económicos positivos por un período razonable de tiempo², y una *rentabilidad financiera insuficiente* según la evaluación realizada en el momento de la solicitud: estos criterios tienden a privilegiar las obras que aún siendo de utilidad desde el punto de vista económico, no atraen capitales privados³. Esto no significa, claro está, que la participación privada sea por sí misma una prueba de rentabilidad y excluya la ayuda comunitaria, sino que la ayuda comunitaria tiene el objetivo de reducir los costes y de aumentar así la rentabilidad, precisamente con el fin de favorecer la participación privada en el proyecto. A estos criterios se añaden otros, como:

- la *madurez del proyecto*, es decir, un estado de los trabajos que permita prever la realización de la obra en un período razonable⁴;
- el *efecto de estímulo de la intervención comunitaria para las financiaciones pública y privada*, es decir, la utilidad marginal del apoyo;
- la *solidez del dispositivo financiero del proyecto*, criterio simétrico al anterior y que consiste en las sinergias conseguidas por las diversas fuentes de financiación participantes;
- *las repercusiones socioeconómicas directas e indirectas, especialmente el empleo*;
- el *impacto ambiental*⁵: en la opinión del autor, no parece que este criterio pueda consistir en la evaluación del impacto ambiental prevista por las directivas comunitarias en materia de

¹Artículo 6.

²Por *razonable* se entiende un período que guarde proporción con la magnitud de la inversión y con la "vida" de la infraestructura.

³El criterio de rentabilidad financiera insuficiente puede reducirse al requisito de las dificultades financieras y, por tanto, al principio de subsidiariedad, pero adopta una connotación propia por no hacer referencia a la insuficiencia de la intervención estatal, sino a la inadecuación de la infraestructura para presentar interés para el sector privado.

⁴En el debate sobre la aprobación de los proyectos de interés común y los proyectos prioritarios se ha hablado de utilizar como criterio la posibilidad de inicio de los trabajos antes de una fecha determinada: sólo se podrían considerar prioritarias las infraestructuras cuyos trabajos pudieran iniciarse antes de una fecha dada; la *madurez del proyecto* es una noción más amplia que la que se acaba de exponer, por no referirse específicamente a una fase determinada de la realización de la obra.

⁵Este criterio es una aplicación concreta a las redes transeuropeas del último precepto del segundo apartado del artículo 130 R del Tratado: *Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en*

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

obras públicas, y que ya se exige como condición para la admisión de la solicitud, sino en una evaluación de conjunto y comparativa con los demás proyectos competidores.

La participación comunitaria no podrá ser superior al importe mínimo considerado necesario para la puesta en marcha del proyecto, o al 10% del coste total de la inversión, sin tener en cuenta las diferenciaciones entre estudios y proyectos expuestas anteriormente. Por el contrario, la acumulación de diversas financiaciones con cargo al presupuesto comunitario es sólo una prohibición de principio¹.

la realización de las demás políticas de la Comunidad.

¹Apartados 2, 3 y 4 del artículo 5.

El Reglamento gobierna asimismo la **coordinación**¹, confiada a la Comisión, entre los proyectos financiados con base al mismo y otros proyectos financiados con cargo al presupuesto comunitario o a otros instrumentos de financiación de la Comunidad Europea, incluyendo los préstamos del BEI; el **seguimiento** y la **evaluación**², por parte de la Comisión y de los Estados miembros, para comprobar el uso eficiente de la financiación comunitaria, y finalmente, el **control financiero**³, que observa la corrección del uso de la financiación, y atiende asimismo a la prevención y la represión del fraude.

5. La función de coordinación

Esta función la atribuye el segundo apartado del artículo 129 C del Tratado no a la Comunidad, sino a los Estados miembros. Afecta a las políticas nacionales que puedan tener repercusiones en las redes transeuropeas y se desarrolla en contacto con la Comisión, que puede tomar la iniciativa para favorecer esta coordinación.

El texto de la disposición plantea un problema de interpretación. Su redacción es la siguiente: "Los Estados miembros coordinarán **entre sí**...". Puesto que el objeto de la coordinación, como ya se ha visto, lo constituyen las políticas nacionales respecto de la política comunitaria de las redes, cada Estado deberá coordinar sus propias políticas (de infraestructuras, territoriales y financieras, en primer lugar) con la política comunitaria y, al tratarse de una coordinación "vertical", es difícil comprender ese "**entre sí**", que presupone una coordinación "horizontal" entre las políticas nacionales.

6. Aspectos jurídicos de la participación del sector privado

Los fines específicos del presente documento de trabajo obligan a exponer las formas jurídicas a que puede recurrir el capital privado para participar en la realización de las redes transeuropeas.

Tradicionalmente las administraciones públicas que consideran que no deben realizar directamente una infraestructura, recurren al **contrato**, relación de derecho privado que en algunos ordenamientos adquiere carácter público cuando la utiliza una administración pública, y que en parte está regulada por directivas comunitarias, especialmente con el fin de garantizar el acceso de todas las empresas comunitarias al rico mercado de los contratos públicos sin discriminaciones basadas en la nacionalidad.

El contrato se caracteriza por ser una relación "do ut facias", en la que una parte, el **ordenante**, encarga a un **contratista** el cometido de realizar una obra o prestar un servicio por un precio convenido (normalmente con cláusulas de salvaguardia por incrementos de costes no imputables al

¹Artículo 14.

²Artículo 15.

³Artículo 12.

contratista). El contrato libera a la administración pública de la carga técnica de la realización, para la que a menudo no dispone ni de estructuras adecuadas ni de capacidad profesional, y en cierta medida la protege de las subidas de precios. No obstante, exige que a la conclusión de la obra o, más frecuentemente, en función de la realización de fases de las obras, se haga cargo de la inversión completa.

Puesto que la realización de las redes transeuropeas coincide con una fase de escasez de recursos públicos, este instrumento no parece indicado, por no resolver el problema financiero de fondo. Para incorporar al capital privado, de manera que no haya incidencias en las finanzas públicas, o para reducirlas, los instrumentos adecuados son los que atribuyen la gestión de la infraestructura al sector privado, aunque sólo sea temporalmente. La ingeniería financiera ha creado soluciones diversas caso por caso para la participación del sector privado, pero todas o casi todas se pueden reducir a lo que los anglosajones han denominado **B.O.T.** (Build, Operate, Transfer), relación contractual en función de la cual una empresa construye una obra con capitales propios o al menos obtenidos directamente en los mercados financieros, la gestiona durante un período de tiempo predeterminado considerado suficiente para el reembolso del capital y la producción de un beneficio, y finalmente la transfiere a la administración pública ordenante.

Esta fórmula se corresponde en esencia con la **concesión**, figura del derecho administrativo conocida ya hace tiempo en los ordenamientos de la Europa continental, que reconoce al **concesionario** el derecho de explotar un bien público durante un período determinado y generalmente muy largo, a la conclusión del cual el bien vuelve a la plena disposición de la administración pública. La concesión, como institución general, no se vincula necesariamente con la realización de obras o trabajos en un bien público, pero a menudo se ha recurrido a ella en conexión con una adjudicación¹. En este caso, el período de gestión tiene el fin de permitir que el concesionario, que ha soportado las cargas de la construcción de la obra, cubra estas cargas y obtenga un beneficio de empresa, que dependerá de los resultados de utilización de la propia obra.

La bibliografía anglosajona ofrece diversas variantes del esquema **B.O.T.**: **B.O.O.T** (Build, Own, Operate, Transfer), en la que el constructor tiene la propiedad de la obra durante período de gestión, y la transferencia final al Estado incluye por consiguiente la propiedad misma, que en la fórmula principal corresponde desde la conclusión de la obra a la entidad ordenante, y **B.O.O.** (Build, Own Operate), que no prevé la transferencia al Estado y mantiene la obra en régimen exclusivamente

¹Por ejemplo, la red de autopistas italiana se construyó casi por completo con esta fórmula, pero las empresas ejecutoras y gestoras eran casi en exclusiva de participación pública. En este caso, la fórmula no presenta la ventaja de una inversión pública menor, sino que se limita a permitir la ejecución de una infraestructura con la mayor agilidad operativa de una empresa de derecho privado, así como la internalización de los costes de infraestructura mediante la imposición de peajes justificados por el régimen de gestión.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

privado. Una fórmula idéntica en esencia al **B.O.O.** es el **D.B.F.O.** (Design, Build, Finance, Operate), abreviatura que, más que diferenciarse, hace hincapié en fases no indicadas en **B.O.T.**.

II - OBJETIVOS Y DEFINICIÓN DE LOS PROYECTOS

1. El Consejo Europeo de Copenhague y el lanzamiento de las redes transeuropeas

Las redes transeuropeas son una política de infraestructuras que afecta a diversos sistemas de comunicaciones con el objetivo de hacer más fáciles los intercambios en el mercado único y en un contexto continental, así como de promover la cohesión económica y social; esta política, además, es capaz de crear puestos de trabajo, tanto en la fase de realización de las obras, como en la fase siguiente de la gestión, pero esta función de empleo de la política no incide en la definición de las redes, que sigue cimentada en los objetivos primarios para los que se concibió.

La política de las redes transeuropeas tomó impulso en el Consejo Europeo de Copenhague, de junio de 1993, que centró su atención en los problemas **del crecimiento, la competitividad y el desempleo**, y acordó medidas a corto y medio plazo.

Entre las primeras cabe recordar la promoción de las inversiones, tanto privadas como públicas, y respecto a estas últimas, se pidió a los Estados miembros que orientaran sus presupuestos a la financiación de infraestructuras, mientras que a nivel comunitario se subraya

la importancia del pleno aprovechamiento de las nuevas disposiciones del Tratado de Maastricht relativas al fomento de las redes transeuropeas de la más alta calidad, en el contexto del fomento del crecimiento económico e industrial, la cohesión, el funcionamiento eficaz del mercado interior y del estímulo de la industria europea para hacer pleno uso de la moderna tecnología de la información¹.

Sobre la base de estas premisas y del plan de la Comisión **La entrada en el siglo XXI** para la reactivación económica a corto y medio plazo, el Consejo Europeo pidió a la Comisión que presentara al siguiente Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993, un Libro blanco sobre **Crecimiento, competitividad y empleo** y un proyecto de orientaciones para un crecimiento sostenible, no inflacionista y respetuoso del medio ambiente, así como la presentación para el comienzo de 1994 de un proyecto de redes transeuropeas. De este modo esta política se asocia por vez primera a la de empleo en un documento de la Comunidad.

2. Crecimiento, competitividad, empleo: el marco macroeconómico

¹Consejo Europeo de Copenhague, 21-22 de junio de 1993, Conclusiones de la Presidencia en "Actividades", n.º 1/S-93, Boletín del Parlamento Europeo, pág.5.

El Libro blanco¹, presentado por la Comisión al Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993, enmarca la realización de las redes transeuropeas en los objetivos indicados en su propio título y sitúa la cuestión financiera impuesta por una ambiciosa política de infraestructuras en la consecución a medio plazo de una economía sana, en la que los tipos de interés se reduzcan por efecto de la estabilización monetaria hasta un nivel que haga más atractivas las inversiones necesarias para la modernización de la economía y para el desarrollo de las infraestructuras. Para lograr esta estabilización monetaria es precisa una reducción progresiva de los déficit públicos, en una primera fase, para a continuación aumentar el ahorro público. Se plantea un intenso esfuerzo de los Estados por contener los gastos de funcionamiento de modo que se consiga la contención de los gastos públicos sin comprimir las inversiones y la política de empleo.

Este esfuerzo intenso se sitúa en la misma línea de política presupuestaria introducida por el artículo 104 C y por el Protocolo 5 del Tratado, pero no evita la contradicción con la brevedad de los plazos previstos en el Libro blanco y posteriormente por resoluciones de las instituciones comunitarias para la realización de infraestructuras que exigen inversiones enormes en un período breve, mientras que el nivel de los gastos públicos destinados a las infraestructuras de transporte es ya bajo, como muestra el XV informe de la Comisión sobre **Gastos y utilización de la infraestructura de ferrocarriles, carreteras y vías navegables**².

La solución presentada por el Libro blanco consiste en el recurso a los capitales privados. En el caso de que ello se hiciera del modo tradicional consistente en la emisión de bonos del Estado, resultaría perjudicado el efecto sobre los tipos y en consecuencia la contención de los déficit nacionales en el marco de los objetivos de la política económica, comprendida en el Tratado. De ahí la exigencia de explorar nuevos instrumentos para hacer participar a los capitales privados.

3. La función de las redes transeuropeas

Independientemente de las contradicciones financieras denunciadas anteriormente, la Comisión atribuye a las redes transeuropeas una función de locomotora en su diseño de la reactivación de la economía europea. Se les atribuye de hecho una cuádruple función con los objetivos de:

- proporcionar una circulación más eficiente, más segura y menos costosa;
- ordenación del territorio europeo;
- tender un puente en dirección a la Europa del Este, y
- contribuir al desarrollo tecnológico.

La primera función se remite al concepto de **movilidad sostenible**, es decir, un sistema de transportes que mediante la minimización de los estrangulamientos no solo permita una mayor velocidad comercial a los medios de transporte e indirectamente reduzca los costes y facilite los intercambios comerciales, contribuyendo a la realización de un mercado único más integrado y

¹Crecimiento, competitividad ..., ya citado.

²COM(94)0047

competitivo, sino que también reduzca los despilfarros y, en consecuencia, mejore el medio ambiente.

Con esta mejora, elemento fundamental de la ordenación territorial desde el punto de vista de la protección de los recursos naturales, enlaza en ciertos aspectos la segunda función, relativa a la realización de la **cohesión económica y social**, que es una de las misiones atribuidas a las redes por el artículo 129 B del Tratado de la Unión. De hecho, un sistema de comunicaciones más eficiente contribuye a romper el aislamiento de las regiones periféricas y al desarrollo de las menos avanzadas, con repercusiones positivas para el producto bruto de la Comunidad.

La tercera función contribuye a incentivar el crecimiento mediante los intercambios con los **países del este europeo**: no sólo se trata de un beneficio para las empresas, sino también de un estímulo para el desarrollo de los países de la Europa del este, lo que constituye un objetivo no secundario de la Unión Europea desde un punto de vista no solamente económico.

La cuarta función de las redes transeuropeas, consistente en la incentivación del **desarrollo tecnológico**, pueden desempeñarla preferentemente las redes de telecomunicaciones y de energía, cuyas infraestructuras tienen un contenido tecnológico importante. Sin embargo, también las redes de transporte contribuyen a desempeñar esta función, por cuanto que algunas de ellas son altamente tecnológicas, otras necesitan la solución de serios problemas técnicos por lo que se refiere a cuestiones de ingeniería (piénsese en la perforación del Brénner) o a las tecnologías más avanzadas para garantizar la interoperabilidad de los diferentes modos de transporte. Además, el desarrollo tecnológico está vinculado con el económico, al que las redes transeuropeas contribuyen de modo fundamental. Los ámbitos tecnológicos relacionados con las redes transeuropeas de transporte son diversos y van de la informática (planificación y reserva de los transportes combinados) a la ingeniería ambiental y de los transportes, pasando por los nuevos materiales. Se trata de sectores en los que Europa debe enjugar el retraso con sus competidores directos, Estados Unidos y el Japón.

En el primer apartado del presente capítulo ya se hacía referencia a la creación de puestos de trabajo a que podrían dar lugar las infraestructuras tanto en la fase de construcción, como posteriormente, con la contribución que aportan al crecimiento económico. La creación de puestos de trabajo mediante la realización de obras públicas se produce bien directamente, con la mano de obra empleada directamente en los trabajos, bien indirectamente, gracias a las consecuencias para otros sectores económicos, que proporcionan maquinaria o materiales de construcción, así como por los efectos económicos más generales de aumento del consumo privado debido a la expansión de la masa salarial y de las inversiones. En la fase de funcionamiento de las infraestructuras, la creación de puestos de trabajo es directa, es decir, vinculada con la actividad de gestión de la obra, e indirecta, por los efectos beneficiosos de la obra para la circulación de bienes y personas y, por lo tanto, para el crecimiento general de la economía. El informe final del Grupo Christophersen¹ prevé que la notable inversión necesaria para los 34 proyectos que propone (100 millones de ecus en 15 años), a pesar de ser considerable tendrá escasas repercusiones directas en los factores económicos (el 0,1% del crecimiento total) con la creación de 100.000/200.000 puestos de trabajo, mientras que las indirectas serán superiores: el 0,3% del PIB y 400.000 puestos de trabajo. Son más significativos, pero no están cuantificados, los efectos de las infraestructuras de transporte en la fase de funcionamiento, especialmente de cara al desarrollo regional: *La mejora del acceso a los polos centrales de actividad*

¹GRUPO DE REPRESENTANTES PERSONALES DE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO *Redes transeuropeas* Informe final, Luxemburgo (Eur - op) 1995, pág. 39. De este Grupo, denominado generalmente "Grupo Christophersen" por su presidente, se hablará más en detalle en el apartado 5 del presente capítulo.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

*de la Unión contribuirá al fortalecimiento de la competitividad regional y de las empresas establecidas allí.*¹

Son discrepantes las previsiones más recientes de la Comisión², que ha examinado el impacto de los 14 proyectos prioritarios³. Su construcción crearía 700.000 puestos de trabajo por año en el decenio 1998/2007, mientras que a largo plazo, además de un incremento acumulado del PIB de 560.000 millones de ecus para el año 2030, lo que corresponde a un rendimiento socioeconómico del 11%, los puestos de trabajo creados en la economía europea oscilarían entre 130.000 y 230.000. Los datos correspondientes a la totalidad de la red serían de 3.200.000 puestos de trabajo anuales para la realización de toda la red en el decenio 98/07, y de 594.000/1.030.000 en todo el período. La Comisión va más allá en sus previsiones, y plantea la hipótesis, sobre la base de un acuerdo con los trabajadores para traducir los incrementos de productividad en puestos de trabajo y no en aumentos salariales, de un aumento del empleo a largo plazo en 570.000 unidades a consecuencia de los 14 proyectos prioritarios y de 4.700.000 unidades por la totalidad de la red.

4. Principios de la política de transportes y arquitectura de la red transeuropea

Ya se ha hecho referencia al principio de la **movilidad sostenible**, que configura la política común de transportes, y a la **interoperabilidad**, corolario del primer principio que afecta en particular a la integración de los modos de transporte, es decir, a la posibilidad de que las personas y las cosas puedan utilizar en un mismo trayecto diferentes medios de transporte de la manera más sencilla posible en lo que se refiere a transbordos, y esperas en los lugares de transbordo. En la realización de estos principios consiste la primera función de la red transeuropea de transporte examinada en el apartado anterior, la vinculada más directamente con la función de la propia red.

¹*Ibidem*. Cabe señalar que el informe Christophersen admite ingenuamente los que algunos consideraban una violación del artículo 129 B del Tratado: privilegiar la realización de infraestructuras en las regiones centrales de la Unión en lugar de hacerlo en las periféricas e insulares.

²Comunicación **Redes transeuropeas - 1996 Informe anual** COM(96) 0645, pág. 25.

³Véanse los apartados 5 y 6 y el anexo del presente capítulo.

La interoperabilidad presenta ventajas para el usuario, el transportista y la colectividad. El usuario tendrá la ventaja de una mejor calidad del transporte, que se traduce en un estrés menor (en las personas y los animales), una mayor seguridad¹, así como una menor duración de los viajes: se trata de ventajas de carácter económico, psicológico y de integridad física. El transportista, al reducir el tiempo de viaje y mejorar el aprovechamiento de la capacidad de los propios medios de transporte, obtendrá un beneficio económico; también la mayor seguridad, que es fundamentalmente un bien inmaterial, tiene repercusiones económicas para las cuentas de las empresas, por entrañar la reducción de las primas de seguro. Finalmente, la colectividad disfrutará de las consecuencias económicas de una mayor eficiencia de los sistemas de transporte, un menor derroche de energía y, por consiguiente, de una mejor protección del medio ambiente y de una mayor bienestar derivado de la seguridad. Es importante subrayar que cada modo de transporte se adecua perfectamente a una duración determinada del trayecto, y que el secreto de la eficiencia de un sistema de transporte consiste en recurrir a una combinación de medios, cada uno para el trayecto en el que pueda optimizar sus prestaciones y sus costes².

Desde el punto de vista de los instrumentos, para la realización de la interoperabilidad se cuenta con el **transporte combinado**, el **transporte intermodal** y las **interconexiones**. Por el primero, en ocasiones denominado de manera distinta, se entiende el conjunto de los equipamientos que permiten la interoperabilidad física, es decir, el transbordo simplificado de las mercancías de un vehículo a otro, incluso con modos diversos: los *contenedores* son el ejemplo más difundido de equipo combinado. El **transporte intermodal** es, en cambio, un *sistema* de infraestructuras, servicios y procedimientos que permiten una gestión integrada de las mercancías y personas transportadas y asimismo de los vehículos empleados: en ejemplo elemental es la gestión de la coordinación entre la llegada de un tren y la salida de un transbordador, pero el transporte intermodal se sirve actualmente de la informática y de la telemática para ofrecer un alto grado de integración. Finalmente, la **interconexión** es el aspecto más propiamente infraestructural de la interoperabilidad y consiste en la conexión de las obras públicas al servicio de diferentes modos: por ejemplo, el enlace de un puerto con la red ferroviaria. En una concepción más moderna, también se entiende por interconexión los sistemas intermodales descritos antes.

La red transeuropea de transporte es el conjunto de las infraestructuras que realizan la interoperabilidad de los modos y, por consiguiente, se adaptan a especificaciones comunes, llamada **Orientaciones**, que determinan la arquitectura de la red³.

5. La historia de las Orientaciones: el Grupo Christophersen

¹La interoperabilidad contribuye a la seguridad de diversas maneras: facilitar los transbordos significa reducir los daños que estas operaciones pueden causar a personas y cosas; una mejor coordinación de las rutas y de sus horarios puede contribuir a una conducción más regular de los medios de transporte y a evitar los embotellamientos, que a menudo son causa de accidentes.

²Puede ser conveniente recordar que la interoperabilidad no elimina por sí sola las distorsiones de la competencia entre los modos de transporte que se derivan de las diferencias en la imputación de los costes de infraestructura. Sin entrar en el fondo de esta delicada cuestión, basta decir que estas distorsiones pueden entorpecer la optimización de la combinación de medios de transporte para el usuario y para la colectividad.

³En el debate político sobre las **Orientaciones** la atención se centró comprensiblemente en las obras por construir, pero la filosofía de la red consiste fundamentalmente en su arquitectura.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

La filosofía de las redes transeuropeas nace en el Consejo Europeo de Copenhague, y las Orientaciones comienzan a tomar forma en octubre de 1993, con la adopción de tres planes indicativos¹ para las redes transeuropeas de **transporte combinado**, de **carreteras** y de **vías navegables**. Los tres planes operativos incorporan las orientaciones formuladas anteriormente por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, optando por una integración no sólo comunitaria, sino continental, impuesta, por otra parte, por la realidad del tráfico y consagrada por el Título XII del Tratado².

El Libro blanco **Crecimiento, competitividad, empleo**, teniendo en cuenta estas orientaciones, señaló 26 proyectos prioritarios de infraestructura de transportes que debían lanzarse en los cinco años siguientes, con un coste de 81.900 millones de ecus.

¹DOCE L 305, de 10 de diciembre de 1993.

²Para una exposición más detallada de los planes operativos, véase la primera edición del presente documento, "Serie Transportes", W7 de 1994.

El Consejo Europeo de Bruselas, al adoptar el Libro blanco pidió a la Comisión que iniciara los estudios preliminares para la realización de las redes transeuropeas y la Comisión encargó al Vicepresidente Henning Christophersen la dirección de un grupo de trabajo¹ constituido por representantes de los Estados miembros y con la participación del BEI, que aprobó un **Informe provisional**² que contiene las propuestas para la Cumbre de Corfú, consistentes en 34 proyectos, de los que 11 son prioritarios así como en un examen de los problemas de la realización. El Consejo Europeo de Corfú, de junio de 1994, con la aprobación del Informe provisional prorrogó las funciones del Grupo con el fin de permitirle la presentación del informe definitivo al Consejo de Essen.

El Grupo se vio ante la dificultad de diferenciar las propuestas sin disponer de datos completos, carencia que por otra parte pone de manifiesto la escasa madurez de algunos proyectos. La solución llegó con el método **bottom-up**, adaptado del proceso de toma de decisiones de las empresas, y que pretende hacer ascender la información de abajo a arriba. Se centra en seminarios sobre cada uno de los programas y ha permitido que se profundice sobre obstáculos específicos. La Comisión lo aplicará también en la fase siguiente de financiación³, en la que será necesario poner de manifiesto los problemas y encontrar soluciones concretas. En los seminarios participan todos los interlocutores interesados y el BEI, al que corresponde en particular la profundización de los aspectos financieros. Los resultados de este método se han utilizado en un proceso decisorio en el que ha tratado de conseguirse el mayor consenso posible, de acuerdo con la práctica consolidada de los organismos comunitarios constituidos sobre bases nacionales.

A la conclusión de los trabajos⁴, en los que se tuvo en cuenta la adhesión de Austria y de los Estados escandinavos, los proyectos incorporados al informe pasaron a ser 35, clasificados en dos categorías; **Proyectos prioritarios**, o más bien proyectos ya iniciados o cuyo inicio estaba previsto para 1996 (14) y **otros proyectos importantes** (21), a su vez diferenciados en proyectos que cabe agilizar para que se inicien en un plazo de dos años (9) y en proyectos que habrán de examinarse posteriormente (12). A estos proyectos se unen 5 sistemas de alta tecnología⁵, para los que la Comisión presentará

¹La denominación oficial es **Grupo de representantes personales de los Jefes de Estado y de Gobierno**.

²Documento de la Comisión sin más indicaciones; aprobado en la reunión del Grupo del 3 de junio de 1994.

³Véase el capítulo siguiente, en el que se presenta el **Grupo de alto nivel sobre la asociación sector público-sector privado**, llamado comúnmente *Grupo Kinnock*, por su presidente.

⁴GRUPO DE REPRESENTANTES PERSONALES DE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO, *Redes transeuropeas*, cit. Anexo I.

⁵Se trata de los sistemas de gestión (1) del tráfico por carretera, (2) del tráfico aéreo, (3) de la navegación, (4) de posicionamiento multimodal por satélite, ya previstos en el Libro blanco, y (5) de proyectos piloto para un sistema de gestión ferroviaria.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

propuestas operativas al margen de lo previsto en el ámbito de la red, y 7 proyectos de extensión de la red a países terceros¹.

En relación con el valor de los proyectos prioritarios, conviene leer las afirmaciones del Grupo Christophersen recogidas en su informe aprobado por el Consejo Europeo:

Respecto a los criterios de selección adoptados por el Grupo Christophersen, especialmente por lo que se refiere a la madurez y las perspectivas de valor añadido, no hay que esperar que el conjunto de los proyectos prioritarios más adelantados que se han seleccionado se corresponda exactamente con los objetivos generales y las decisiones enunciadas en las orientaciones.

¹Estos proyectos son los siguientes: (1) eje ferroviario y de carreteras Berlín - Varsovia - Minsk (el más adelantado); (2) autopista Nuremberg - Praga; (3) enlace fijo (carretera y ferrocarril) sobre el Danubio entre Bulgaria y Rumania; (4) eje (carretera y ferrocarril) Trieste - Liubliana - Budapest - Lvov - Kiev; (6) plataforma telemática (gestión logística) del mar Báltico.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

*Las listas recogen la totalidad de los proyectos importantes que podrían lanzarse en un próximo futuro si se aprueba una acción al respecto.*¹

Esta afirmación es reveladora del criterio dominante que inspiró los trabajos del Grupo: promover infraestructuras *listas para la construcción*, es decir, que pudieran iniciarse en un plazo breve con el fin de estimular el crecimiento a través de las labores de construcción. En esta perspectiva, se han puesto de relieve los objetivos del sistema consagrados por el artículo 129 B del Tratado, y esto ha provocado asimismo la retirada del conjunto de proyectos prioritarios de los de dirección por satélite y telemática del sistema, que entrañan menores repercusiones económicas en la fase de realización.

Los proyectos prioritarios resultaron aprobados finalmente en la Cumbre de Essen de diciembre de 1994².

6. La historia de las Orientaciones: el procedimiento de codecisión

La decisión del Consejo Europeo de Essen, al igual que la actividad del Grupo Christophersen, preparatoria de la misma, se sitúan al margen del procedimiento de codecisión previsto por el Tratado, y suscitó críticas en el Parlamento, que la consideraba como una elusión y un medio para colocar a la institución electa ante un hecho consumado por los Gobiernos. El hecho consumado incluye también un aspecto jurídico: los fondos del presupuesto comunitario previsto expresamente para las redes transeuropeas pueden contribuir solamente a las obras incluidas en las orientaciones, por lo que un hipotético rechazo por el Parlamento Europeo de la propuesta de la Comisión, en la que se incorporaban íntegramente estas obras, habría supuesto la exclusión de las mismas de la financiación comunitaria mediante estos fondos.

Por consiguiente, las decisiones del Consejo Europeo han condicionado seriamente el debate sobre las orientaciones y han eclipsado la importancia de la innovación que reside en el establecimiento de una arquitectura de sistema que favorece la integración de las diversas infraestructuras de manera que se alcance la interoperabilidad de los modos. En esta perspectiva se enmarca la propuesta de la Comisión **Orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte**, presentada el 7 de abril de 1994³. Sobre la base de esta propuesta, la red en cuestión se puede definir

¹GRUPO DE REPRESENTANTES PERSONALES ... cit., pág. 10.

²Los proyectos prioritarios se enumeran en el anexo del presente capítulo, que retoma las descripciones contenidas en el Anexo III de la Decisión del Parlamento y del Consejo relativa a las **Orientaciones** ..., véase el apartado siguiente. Los otros proyectos importantes se enumeran en el Cuadro 2 del Capítulo III.

³COM(94) 0106 y DOCE C 220 del 8.8.94.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

como un *conjunto de infraestructuras, servicios y sistemas de gestión*, cuyo funcionamiento armónico debe alcanzar los objetivos siguientes:

- una movilidad sostenible y segura de personas y mercancías que tenga en cuenta los objetivos comunitarios en materia ambiental y social;
- garantizar la interoperabilidad y el uso óptimo de las capacidades existentes;
- cubrir todo el territorio de la Unión, estableciendo en particular los enlaces que interesan a las regiones periféricas, insulares o enclavadas, y permitiendo la apertura a medio plazo de la red a los países europeos y del Mediterráneo;
- ofrecer a los usuarios infraestructuras y servicios en condiciones económicas aceptables.¹

La red transeuropea, que habrá de realizarse antes del 2010, se articula en redes para cada modo o grupo de infraestructuras modales o intermodales: *de carreteras, de ferrocarriles, vías navegables, aeroportuarias, de transporte combinado, de información y gestión del tráfico naval y de gestión del tráfico aéreo*. Los puertos marítimos se consideran, al margen de una de estas redes específicas, como infraestructuras de interconexión.

La Comunidad realiza acciones destinadas a la consecución de los objetivos de acuerdo con prioridades² establecidas en las orientaciones. Es interesante la definición de **proyecto de interés común**. Se trata de los proyectos que persiguen los objetivos de las orientaciones, se insertan en la red transeuropea y, en particular, en las prioridades de la actuación comunitaria, y tiene viabilidad económica.

En dos anexos se incluyen respectivamente el mapa de las redes y sus relaciones y características específicas. Se incluye asimismo la lista de infraestructuras, entre las que se enumeran los proyectos prioritarios indicados (pero en el momento de la propuesta se encontraban aún sometidos a debate) por el Grupo Christophersen. Se centran aquí las críticas del ponente del Parlamento, W. Piecyk, para quien en relación con el planteamiento de su inclusión en las Orientaciones *no cabe hablar de un modo de proceder consecuente*³, ya que los proyectos por una parte se especifican claramente y por otra sólo se indican en la propuesta de la Comisión. Por lo demás, esta falta de coherencia es un aspecto concreto de una crítica más amplia a las propuestas de proyectos de interés común presentadas en el Anexo II de las Orientaciones, que, como destaca el ponente, *no responden al sentido y propósito verdaderos de las orientaciones para el desarrollo de la red transeuropea de transporte. La tarea a nivel de la Unión Europea debería consistir en proporcionar orientaciones en las que se indicaran los grandes corredores y ejes de transporte. Esto incluye también el definir prioridades para determinados proyectos, en especial para eliminar puntos de estrangulamiento y*

¹La definición y los objetivos de la red se han tomado de los artículos 2 y 3 de la propuesta de la Comisión; en particular, los objetivos son la síntesis de los enumerados en el artículo 2.

²Las prioridades se enumeran en el artículo 5 y consisten fundamentalmente en especificaciones de los objetivos.

³Documento de sesión PE A4-96/0095, pág 65.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

suprimir interrupciones de la red. Sin embargo, no deberían incluirse enlaces secundarios de transporte de interés nacional, tal como ocurre fundamentalmente en la sección 2 del Anexo II¹.

En primera lectura, el Parlamento Europeo aprobó la propuesta de la Comisión pero modificándola en diversos puntos y en particular, en cuanto a lo que ahora nos interesa, con la introducción de un nuevo Anexo III, en el que se precisaban los proyectos que debían realizarse antes de 2001. Este anexo ha sido uno de los puntos más controvertidos de todo el procedimiento de codecisión.

¹*Ibidem*, pág. 64-65. La Sección 2 del Anexo II afecta a las carreteras, que son el tipo de infraestructura sobre el que principalmente se centran las críticas.

La Comisión incorporó este Anexo III a su propuesta modificada¹, pero el Consejo lo suprimió en la posición común, aduciendo que el artículo 129 C del Tratado somete al procedimiento de codecisión solamente los proyectos de interés común determinados en los Anexos I y II, mientras que la prioridad de la realización de los mismos habría de establecerse en el plano administrativo de acuerdo con los criterios establecidos por el Reglamento financiero relativo a las redes transeuropeas². Por su parte, el Parlamento Europeo, reiterando en la segunda lectura su posición anterior al respecto, subrayó la importancia política de que se estableciera ya en las orientaciones la prioridad de los proyectos de interés común indicados en los otros anexos.

Esta discrepancia sobre la colocación de los proyectos prioritarios en el ámbito del procedimiento legislativo de codecisión o en el subsiguiente de ejecución de las orientaciones encierra, en la opinión del autor del presente documento, un conflicto institucional de más calado sobre la función del Parlamento y del Consejo en la política de las redes transeuropeas, conflicto del que las decisiones de Essen habían sido la obertura.

La discrepancia se resolvió en la instancia de conciliación con la introducción de un Anexo III en el que, citando el artículo 19 de las Orientaciones, que lo anuncia, *figuran, con carácter indicativo, los proyectos definidos en los Anexos I y II y en las demás disposiciones de la presente Decisión a los que el Consejo Europeo de Essen atribuyó especial importancia*³. Este texto es un compromiso entre las posiciones de las tres instituciones participantes en la conciliación: el Parlamento, que quería una lista de proyectos de interés común aptos para recibir financiación comunitaria, y el Consejo y la Comisión, que no querían renunciar a la posibilidad de incorporar a la financiación las demás obras

¹COM(95) 0298.

²Reglamento 2236/95.

³Sobre este artículo, sobre el siguiente relativo al transporte intermodal, y sobre el Anexo III, la Comisión hizo constar en el procedimiento de conciliación la declaración siguiente: *La Comisión confirma que la presente decisión no prejuzga en absoluto el compromiso financiero de un Estado miembro o de la Comunidad.*

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

enumeradas en los Anexos I y II. En particular, el Consejo proponía la elaboración de una lista de los 14 proyectos prioritarios en una declaración externa. El texto adoptado recoge la posición del Parlamento de elaboración de una lista de proyectos prioritarios en el interior de las Orientaciones, pero con la expresión "**con carácter indicativo**" del artículo 19, estas infraestructuras pierden la exclusividad de la financiación¹.

¹Recapitulemos las fechas y los documentos principales del procedimiento de codecisión COD94098 relativo a las Orientaciones: propuesta de la Comisión COM(94) 0106, de 7 de abril de 1994 (DOCE C 220 del 8.8.94); primera lectura del PE, 18 de mayo de 1995 (A4-0096/95); propuesta modificada COM(95) 0298; posición común DOCE C 331 del 8.12.1995; segunda lectura del PE, 13 de diciembre de 1995 (A4-0292/95); proyecto común de 19 de junio de 1996 (C4-0364/96); votación final del PE, 17 de julio de 1996; votación final del Consejo, 23 de julio de 1996. La Decisión 96/1692 se publicó en el DOCE L 228 del 9.9.96.

ANEXO

LISTA DE LOS CATORCE PROYECTOS ADOPTADOS POR EL CONSEJO EUROPEO DE ESSEN DE LOS DÍAS 9 Y 10 DE DICIEMBRE DE 1994

1. Tren de alta velocidad/transporte combinado norte - sur Nuremberg - Erfurt - Halle/Leipzig - Berlín - Eje del Brénner - Verona - Munich
2. Tren de alta velocidad (París) - Bruselas - Colonia - Amsterdam - Londres, dividido en las siguientes líneas principales:
Bélgica: desde Bruselas hacia las fronteras con Francia, Alemania y los Países Bajos (por Lieja en el trayecto hacia la frontera B/D);
Reino Unido: Londres - acceso al túnel de la Mancha
Países Bajos: frontera B/NL - Rotterdam - Amsterdam
Alemania: (Aquisgrán) G 27 Colonia - Rin/Meno
3. Tren de alta velocidad sur: de Madrid a Montpellier (por Barcelona y Perpiñán) y a Dax (por Vitoria)
4. Tren de alta velocidad este: París - Metz - Estrasburgo - Appenweiler (Karlsruhe) con ramales a Metz - Saarbrücken - Mannheim y Metz - Luxemburgo
5. Ferrocarril convencional/transporte combinado: Línea de Betuwe desde Rotterdam a la frontera NL/D en dirección Rin/Ruhr
6. Tren de alta velocidad/transporte combinado Lyon - Turín - Milán - Venecia - Trieste
7. Autopistas griegas: Río - Antirío - Patra - Atenas - Salónica - Promahon: (frontera Grecia/Bulgaria) y Vía Egnatia: Igumenitsa - Salónica - Alexandrópolis - Ormenio (frontera Grecia/Bulgaria) - Kipi (frontera Grecia/Turquía)
8. Autopista Lisboa - Valladolid
9. Enlace ferroviario convencional Cork - Dublín - Belfast - Larne - Stranraer
10. Aeropuerto de Malpensa (Milán)
11. Enlace fijo ferrocarril/carretera entre Dinamarca y Suecia (enlace fijo del Øresund) incluidas rutas de acceso por carretera, ferrocarril y avión
12. Triángulo Nórdico (ferrocarril/carretera)¹

¹Se trata de infraestructuras de diversos modos de transporte para el enlace entre las tres capitales escandinavas (Copenhague, Estocolmo y Helsinki).

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

13. Enlace por carretera Irlanda/Reino Unido/Benelux
14. Línea principal de la costa oeste¹ (ferrocarril)

¹Reino Unido

III - COSTES Y BENEFICIOS DE LOS PROYECTOS

1. Las inversiones necesarias

El coste total de los catorce proyectos prioritarios, incluyendo ERTMS¹ se evalúa en 99.198 millones de ecus, de los que 38.507 se utilizarán entre 1995 y 1999². A este importe se pueden añadir las inversiones, previstas en 10.000 millones de ecus para 1999³, para proyectos de gestión del tráfico en los diversos modos, que aunque se han extraído de las orientaciones y los proyectos prioritarios, revisten una importancia fundamental para la consecución de los objetivos generales de las redes transeuropeas. Los otros proyectos importantes tienen unas necesidades de inversión que se evalúan entre 49.000 y 52.000 millones de ecus⁴. En total, las inversiones necesarias se sitúan entre los 159.000 y los 162.000 millones de ecus hasta el año 2010. Finalmente, las necesidades de las obras de ampliación de la red a países terceros para las que hay evaluaciones suficientemente precisas, ascienden a 12.296 millones de ecus⁵.

Para las obras en el interior de la Unión, las inversiones procederán de los Estados miembros, del sector privado y de la Comunidad a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión, las líneas presupuestarias adecuadas y a través de los instrumentos crediticios del BEI y el FEI. Para la extensión de la red a terceros países, las fuentes de financiación serán los Estados interesados, incluyendo los comunitarios, los fondos de la Comunidad para el desarrollo de los PECO (sobre todo PHARE) y las financiaciones del BEI, así como otras entidades financieras internacionales, como el BERD. Se prevé asimismo la intervención del sector privado.

¹European Rail Traffic Management System: se trata de un proyecto de integración de los prioritarios relativos a la alta velocidad.

²*Projet de programme pluriannuel indicatif d'allocation pour les réseaux transeuropéens de transport*, Communications de M. Kinnock, 19 mars 1996 (SEC(96) 0483/6), cuadro 2.

³*Ibidem*, pág. 10.

⁴Importes redondeados al millar más próximo en relación con el importe de las inversiones indicadas para cada proyecto en el cuadro 2 del presente capítulo.

⁵El importe se ha obtenido de GROUPE DES REPRÉSENTANTS PERSONNELS ...*Réseaux transeuropéens* cit. Los proyectos calculados son la línea Berlín - Moscú, por 2.032,5 millones de ecus, la línea Dresde - Praga, por 1.347,5, la muy ambiciosa Trieste - Kiev, por 7.991 (todas de carretera y ferrocarril), así como la autopista Nuremberg - Praga.

Sin embargo, cada proyecto tiene una situación financiera diferente; hay proyectos que atraerán capitales privados y serán remuneradores (por ejemplo Betuwe), otros que no plantean problemas (Malpensa) y, finalmente, otros que ofrecen dificultades de mayor o menor gravedad.

Por tanto, se pueden establecer dos categorías de problema: los problemas específicos a cada proyecto, y los de carácter general, que consisten fundamentalmente en la determinación de los instrumentos necesarios para hacer intervenir al sector privado en las redes transeuropeas. El Grupo Christophersen ya abordó estos temas, especialmente los de carácter general, pero en la fase de ejecución de los proyectos se ha hecho notar la exigencia de seguir esta temática en estrecho contacto con los Estados miembros y con el sector privado. De este modo se creó en septiembre de 1996 el **Grupo de alto nivel sobre la asociación sector público/sector privado** con el cometido de elaborar un informe para el Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997.

En el Grupo están, además del Comisario Kinnock, que lo preside y le proporciona su denominación más usual¹, representantes personales de los ministros de Transporte y 12 personalidades del sector privado, procedentes del BEI y el FEI, la banca privada, empresas de construcción, de gestión, la industria y el equipamiento. Entre ellos está también Henning Christophersen, que garantiza la continuidad con el grupo que presidía. El Grupo Kinnock ha organizado su trabajo en grupos, cinco por el momento, de los que dos se dedican a aspectos financieros, uno del TAV Este y el otro del TAV Sur, proyectos prioritarios que plantean problemas específicos, y tres grupos, a problemas horizontales: la *asociación sector público - sector privado en el sector ferroviario*, las *cuestiones jurídico-administrativas* y las *cuestiones económico-financieras*, con el objetivo de hallar soluciones a los obstáculos que se interponen a la participación del sector privado. Se sigue un método *bottom-up* ya comentado a propósito del Grupo Christophersen². Se trata de un método de trabajo hecho necesario por la fase de ejecución de los proyectos ya en curso.

El Cuadro 1 del presente capítulo ofrece el detalle de las intervenciones comunitarias en diversos proyectos prioritarios. No obstante, son necesarias algunas consideraciones de carácter general. Ante todo, la financiación comunitaria, más exactamente la que procede del presupuesto comunitario, tiene carácter subsidiario, tanto por respeto al Tratado como por las limitaciones impuestas por las perspectivas financieras. Aunque por razones políticas evidentes se imponga la intervención en todos los proyectos, hay algunos en los que la intervención comunitaria tiene una utilidad marginal mayor por la insuficiencia de las otras fuentes de financiación o por incentivar la participación de inversores privados.

Por consiguiente, sería deseable una intervención comunitaria mayor, lo que presupone la modificación de las perspectivas financieras. Ello sería ventajoso especialmente para numerosos proyectos de TAV, entre los cuales destaca, desde el punto de vista de la incentivación de la participación del sector privado, el proyecto PBKAL (n1 2), objeto de un grupo de trabajo específico en el ámbito del Grupo Kinnock, y el de las autopistas griegas (n17)³.

Sigue aún abierto el problema de la financiación de los proyectos no prioritarios, tanto de los aprobados en el Consejo de Essen, como de los contemplados en las **Orientaciones**, en los que los Estados miembros están igualmente interesados: algunos ya se encuentran en un estadio avanzado de

¹En lo sucesivo se hará referencia a este grupo como **Grupo Kinnock**.

²Véase el apartado 5 del Capítulo 2

³*Projet de programme ... cit.*, pág. 8.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

preparación, y para otros sería adecuado fomentar con financiación comunitaria la asociación sector público/sector privado¹.

¹*Ibidem*, pág. 10.

2. **Beneficios y situación financiera: proyectos ferroviarios de alta velocidad**¹

Los trenes de alta velocidad son una tecnología de transporte por vía férrea a la que la Unión Europea concede una importancia fundamental. El objetivo último es dotar a la Unión de una red de este tipo concreto de transporte, y para ello, además de los cinco proyectos prioritarios de los que trata el presente apartado (que son exclusivamente de alta velocidad) y el cuarto (los relacionados con el transporte combinado), se han aprobado medidas de armonización técnica y una acción específica para la gestión del tráfico correspondiente, que forma parte integrante de los proyectos prioritarios.

EL **TAV PBKAL** (programa n1 2) es la línea París - Bruselas - Colonia - Amsterdam - Londres, por lo que afecta a numerosos países de la Unión. En particular, se prevé para 2010 una gran concentración de tráfico en las líneas que enlazan Bruselas y París con Londres, que en una proporción significativa tendrá su origen o destino final en Alemania o en los Países Bajos. En cifras, puede hablarse de 20 millones de pasajeros al año en cada una de las líneas que terminan en Bruselas y de 10 millones más para cada una de las líneas entre la capital belga y Amsterdam y Aquisgrán. Este proyecto tendría como efecto la reducción del tiempo de viaje.

Se trata de un proyecto que plantea problemas de financiación, que podrían acarrear una intervención adicional de la Comunidad del orden de los 430 millones de ecus para las secciones belga, neerlandesa y británica.

El **TAV SUR** (proyecto n1 3) consiste en dos ramas, de las que una enlaza Madrid con Perpiñán por Barcelona y la otra con Dax por Vitoria y Bilbao, y contribuyen al acercamiento de toda la península Ibérica a las regiones centrales de Europa. Se trata de un proyecto para el transporte de pasajeros y en algunos tramos de mercancías también, cuyo objetivo es conectar la península Ibérica con la red francesa de TAV, pasando por el País Vasco y por las cercanías de la frontera portuguesa. También en este caso el proyecto tendrá el efecto de agilizar los enlaces internacionales que interesan a la Península y también el de reconvertir parte del transporte de mercancías de la carretera al ferrocarril.

Se trata de un proyecto que cuenta con financiación del Fondo de Cohesión y cuyos problemas de financiación por lo que se refiere a la sección atlántica merecen un estudio particular.

El **TAV Este** (proyecto n1 4) enlazará París con Alemania por Metz y Estrasburgo, con prolongaciones a Karlsruhe, agilizando el transporte entre Francia, la Alemania meridional y los PECO. Se trata de un proyecto con una función transfronteriza específica, que en condiciones

¹Respecto a los beneficios de carácter general de la red transeuropea, se remite al capítulo anterior. En este apartado y en los siguientes se ofrece una evaluación de síntesis de los beneficios de cada proyecto y de los problemas de financiación correspondientes. Los elementos expuestos se extraen del *Projet de programme ...* cit., en particular del Anexo IV y del Cuadro 2.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

regulares de funcionamiento debería transportar 15 millones de pasajeros, dos millones de los cuales, entre los dos países directamente afectados, y un millón más entre éstos, Luxemburgo y Suiza, que se enlazarán con este TAV mediante líneas ya existentes.

Plantea problemas financieros sobre todo para la sección francesa, y una ayuda adicional de 230 millones de ecus podría acelerar la realización del trazado alemán.

3. Beneficios y situación financiera: proyectos ferroviarios convencionales

El **enlace ferroviario convencional en Irlanda** (proyecto n1 9) interesa, esencialmente desde el punto de vista económico, a los dos países directamente afectados: Irlanda y el Reino Unido, y en particular al Ulster. En este respecto, ante todo, el proyecto tendrá efectos positivos en el aumento de la capacidad y la calidad del transporte ferroviario. El proyecto recibe financiación del Fondo de Cohesión y del FEDER.

La **Línea principal de la costa oeste** (programa n1 14) es la línea de ferrocarril del Reino Unido que supondrá la prolongación hacia el norte desde el Eurotúnel, y tendrá una notable importancia para el tráfico de mercancías entre Irlanda, el Reino Unido, el Benelux y Francia, con repercusiones positivas para el medio ambiente.

El plan de financiación relativo a este proyecto necesita una ayuda de al menos 100 millones de ecus.

4. Beneficios y situación financiera: proyectos de transporte combinado

El **TAV/transporte combinado Berlín - Verona** (proyecto n1 1) adquiere notable importancia para los intercambios comerciales entre los países escandinavos, el Benelux, Alemania e Italia, especialmente si se tiene en cuenta que la mitad de las exportaciones alemanas transportadas por vía férrea tienen como destino Italia. La realización de la línea del Brénner, que cuenta con el apoyo de Austria, permitirá la absorción del 80% del transporte de mercancías previsto para 2010 entre Alemania e Italia en ambos sentidos, reduciendo drásticamente el transporte por carretera, lo que tendrá repercusiones beneficiosas para el medio ambiente, hacia lo que están enormemente sensibilizados los ciudadanos austríacos de las zonas situadas en los ejes actuales del tráfico por carretera. Este proyecto tendrá consecuencias positivas para el transporte europeo también al margen del eje Alemania - Italia, y contribuirá a la competitividad de la industria europea en su conjunto.

Los estudios para la realización del túnel principal necesitan una ayuda adicional, mientras que otra ayuda podría agilizar el tramo Berlín - Nuremberg.

La línea **BETUWE** (programa n1 5) es una línea de transporte combinado y ferrocarril convencional, esto es, para transporte de mercancías, que enlazará el puerto de Rotterdam con la región industrial de Renania y el Ruhr. Su cuenca de tráfico no se limitará solamente a los países directamente interesados (Alemania y los Países Bajos), sino que se extenderá a Austria e Italia, interesadas en los enlaces con el mayor puerto de Europa. Este proyecto es particularmente importante, porque incentivará el modo combinado, con lo que repercutirá en el flujo de mercancías entre Alemania y los Países Bajos, que actualmente se desarrolla predominantemente por carretera

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

(52,7 millones de toneladas en 1995). 16 millones de personas se beneficiarán de la mejora ambiental inducida por esta obra. En la financiación del proyecto participará el sector privado.

El **TAV/transporte combinado Francia - Italia** (proyecto n1 6), que enlaza Lyon con Trieste por Turin y Milán, afecta al transporte de pasajeros (TAV) y al transporte de mercancías (combinado) y conecta la red francesa con la balcánica atravesando las regiones más ricas de Italia. La importancia de este proyecto ha de considerarse en una visión conjunta con el proyecto PBKAL y TAV SUR, porque contribuirá a la integración de la península Ibérica, el Reino Unido, el Benelux y los países directamente interesados en este proyecto y la Europa del este. Los aspectos combinados del proyecto deberían tener un impacto ambiental positivo. Se prevé un aumento del tráfico del orden del 75% para los pasajeros y del 50% para las mercancías.

El eje Lyon - Turin necesita una ayuda adicional para los estudios y para alguna obra relacionada con el túnel principal que representa la obra transfronteriza del proyecto.

5. Beneficios y situación financiera: proyectos de carreteras

Las **autopistas griegas** (proyecto n1 7), que incluyen diversos ejes que sirven por un lado a los puertos mediterráneos y por otro lado a las fronteras con Bulgaria y con Turquía, facilitarán los enlaces del transporte marítimo y los enlaces terrestres con los países de la Europa sudoriental; el interés de este proyecto es fundamentalmente económico.

El sector privado participará en el proyecto. Es necesaria una ayuda adicional para la bonificación de los intereses de un préstamo de 600 millones de ecus.

La **autopista Lisboa - Valladolid** (proyecto n1 8) tiene por su parte una importancia eminentemente económica, ya que España es el principal interlocutor económico de Portugal; este proyecto adquiere importancia también para Francia y Alemania, que utilizan preferentemente la carretera para sus exportaciones de mercancías de alto valor hacia Portugal. Una ayuda adicional favorecería la participación del sector privado.

El Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996 acogió favorablemente la propuesta de los dos Estados, interesados en modificar este proyecto en un sentido multimodal: el proyecto debería incluir también un enlace ferroviario e infraestructuras portuarias y aeroportuarias. De esta manera se mejorarían decisivamente los enlaces entre la península Ibérica y las regiones centrales de la Unión¹.

El **enlace por carretera Irlanda/Reino Unido/Benelux** (proyecto n1 13), aunque situado en gran parte en el Reino Unido, prestará una contribución importante al enlace de Irlanda con el resto de la Comunidad; tendrá también repercusiones positivas para el comercio entre el Reino Unido y el Benelux.

El tramo irlandés recibe una ayuda del Fondo de Cohesión.

¹La Comisión presentará una propuesta modificada de **Orientaciones** para tener en cuenta esta decisión del Consejo Europeo.

6. **Beneficios y situación financiera: proyectos de otro tipo o de tipo mixto**

EL **aeropuerto de Malpensa** (proyecto n1 10) tendrá repercusiones positivas no sólo para la Padania, sino para toda la circulación de personas y mercancías entre la Comunidad y el resto del mundo; gracias a este proyecto, el tráfico del sistema aeroportuario milanés superará los 20 millones de pasajeros. No presenta problemas financieros.

El **Øresund** (proyecto n1 11) es un enlace ferroviario/carretera entre Dinamarca y Suecia que evitará el transbordo al modo marítimo y permitirá la reducción de los tiempos de cruce; su importancia es esencialmente económica y no afecta solamente a los países directamente interesados, sino también al tráfico entre Suecia y las regiones centrales de la Comunidad.

El consorcio que se encarga de la ejecución ha solicitado ayudas por cerca de 250 millones de ecus.

El **triángulo Nórdico** (programa n1 12) es un enlace ferroviario y por carretera entre las tres capitales escandinavas, pero que comprende también infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y evidentemente estará conectado con el Øresund. Este proyecto será importante no sólo para los tres países directamente interesados, sino para todos los ya mencionados a propósito del Øresund y, teniendo en cuenta las infraestructuras portuarias que contempla, para las relaciones con todo el Báltico y Rusia.

El aumento de la ayuda comunitaria podría favorecer la participación del sector privado en Finlandia y Suecia, acelerando la realización del proyecto, incluyendo las infraestructuras marítimas.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

CUADRO III/1 - INVERSIONES Y FINANCIACIÓN COMUNITARIA PARA LOS PROYECTOS PRIORITARIOS en millones de ECU

PROYECTOS PRIORITARIOS	Coste total	Inversiones		Asistencia RTE-T Decisión 95	Plan de financiación								Perspectivas financieras actuales 1995-99	Neces. determ. para colmar el déficit 97-99
		Estimación 95-99	Gastos indicados por los Estados		Solic. prel. 1996	96	97	Neces. adic.	98	Neces. adic.	99	Neces. adic.		
TAV/transporte combinado Berlín - Verona	21.925	3.200	450	34,43	69	27	29	30	40	50	47	80	177	160
TAV PBKAL	15.754	7.450	500	43,00	71	45	74	150	74	140	84	140	320	430
TAV SUR	12.870	1.700	150	5,95	8	6	7		11	10	15	15	45	25
TAV ESTE	5.100	3.630	110	22,00	95	27	33	30	45	70	48	130	175	230
BETUWE	4.117	1.800	50	7,00	23	10	10		14	20	17	70	58	90
TAV/transporte combinado Lyon - Turin	13.230	4.896	41	16,18	60	27	30	30	40	50	50	80	163	160
Autopistas griegas	6.360	4.510	290	6,00	29	8	8	30	11	15	12	15	45	60
Autopista Lisboa - Valladolid	970	866	93	0,00	4	4	3	10	4	10	4	10	15	30
Enlace ferroviario trans. combinado Irlanda	238	145	62	0,00	0	0	0		0		0		0	
Aeropuerto de Malpensa	1.047	750	188	1,80	4	1	2	3	2	6	5	6	12	15
Øresund	3.647	3.070	473	15,00	80	15	27	30	28	40	20	30	105	100
Triángulo Nórdico	8.780	3.150	600	12,05	77	20	20		26	20	33	30	111	50
Corredor de carretera Irlanda - RU - Benelux	3.340	1.620	0	2,00	0	2	3		4		4		15	
Línea principal Este	2.160	890	0	8,60	23	7	7	10	10	20	12	30	45	60
Control RT-TAV	380	380	10	7,50	23	11	15		15		15		64	

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

		Inversiones		Asistencia RTE-T	Plan de financiación									
TOTAL	99.918	38.057	3.017	181,51	566	210	268	323	324	451	366	636	1.350	1.410

CUADRO III/2
OTROS PROYECTOS IMPORTANTES¹

1.	Transporte combinado (proyectos diversos en Bélgica, Alemania, España, Francia e Italia)	3.000
2.	Aeropuerto de Espata (Atenas)	2.000
3.	Aeropuerto de Berlín	4.100
4.	Autopista de la Maurienne (F)	1.000
5.	Autopista Marateca - Elvas (P)	396
6.	TAV en Dinamarca	1.800
7.	Autopista transpenínica Bolonia - Florencia	3.158
8.	TAV y transporte combinado "Eje del Danubio" Munich/Nuremberg - Viena	4.700
9.	Autopista Niza - Cuneo (F, I)	1.900
10.	Enlace fijo de Fehrman (Dk)	4.500
11.	Autopista Bari - Brindisi - Otranto (I)	290
12.	Canal Rin - Ródano (F)	2.500
13.	Canal Sena - Escalda (F)	1.350
14.	Canal Elba - Oder (D)	650
15.	Acondicionamiento del Danubio entre Straubing y Vilshofen (D)	700
16.	TAV Randstad - frontera con Alemania (NL)	1.560
17.	Corredor de carretera Valencia - Zaragoza - Somport (E)	1.229

¹Los otros proyectos importantes son los enumerados en la sección II del informe del Grupo Christophersen *Réseaux transeuropéens ... cit.* Anexo I. Los numerados del 1 al 9 son los declarados *susceptibles de agilización con el fin de dar comienzo a los trabajos antes de dos años* (a partir de 1994, n.d.a); los otros *deberán ser examinados con más detalle*. Los importes se expresan en millones de ecus.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

18. TAV Milán - Roma - Nápoles (I) 8.300
19. TLM¹ Transrapid Berlín - Hamburgo 4.700
20. TAV Luxemburgo - Bruselas² a) 85
b) 500
21. Corredor de carretera Nápoles - Reggio Calabria³ a) 1.450
b) 3.050

¹Tren de levitación magnética.

²Se indican dos soluciones del proyecto: mediante el acondicionamiento de la línea actual (a) o con la construcción de una línea nueva (b). El coste indicado para ésta última (500 millones de ecus) es el coste mínimo; el máximo previsto es de 850 millones de ecus.

³Se indican dos posibilidades de ejecución del proyecto: construcción de un carril de urgencia de 230 km de longitud (a); construcción de un tercer carril de la misma longitud (b).

IV - LA FINANCIACIÓN NACIONAL

1. Las fuentes de financiación pública

En el primer párrafo del capítulo anterior se exponía que las inversiones necesarias oscilan en torno a los 160.000 millones de ecus para el año 2010, de los que cerca de 100.000 se destinan a los proyectos prioritarios. Para los que es necesario un gasto de 38.000 millones para 1999.

La importancia de estas cantidades impone un esfuerzo de creatividad financiera en un período de dificultades presupuestarias en todos los Estados miembros y de compromiso de éstos con el logro de unas finanzas sostenibles en el marco de la realización de la unión monetaria. También el presupuesto de la Comunidad experimenta desde hace varios años el rigor de la disciplina financiera. La respuesta al problema financiero de las redes la proporcionó desde un principio Delors en el Libro Blanco **Crecimiento, competitividad, empleo**¹, facilitando los principios generales en los que había podido inspirarse la gestión de los proyectos para garantizar las mejores condiciones de financiación que pudieran encontrarse en el mercado: *equilibrio presupuestario, compatibilidad con la hacienda pública, subsidiariedad*. El Libro Blanco, que recomendaba el método de análisis *bottom-up* para cada proyecto, en realidad no llega a profundizar el marco general de la participación privada. Posteriormente, el Grupo Christophersen ha puesto de relieve las dificultades existentes en muchos proyectos para la participación privada, especialmente para las redes de transporte². Por lo tanto, una parte destacada de los gastos de infraestructura de transporte continuará gravando la hacienda pública, por lo que a ésta debe dirigirse en primer lugar la atención.

La primera y principal fuente de inversiones públicas sigue siendo la constituida por los presupuestos de los Estados miembros y del sector público correspondiente, en donde destacan los ferrocarriles, dada la importancia que reviste el modo ferroviario en los proyectos prioritarios. Respecto a estas inversiones, la participación comunitaria tiene carácter subsidiario, en observancia del artículo 3 B del Tratado y con arreglo al principio de **adicionalidad**, que inspira desde siempre los Fondos estructurales. La Comunidad Europea interviene mediante los créditos del FEDER y del Fondo de Cohesión en los casos en los que las infraestructuras cumplen los requisitos territoriales de estos instrumentos de financiación, así como con los créditos de las líneas presupuestarias creadas expresamente para las redes transeuropeas.

Otra forma de intervención comunitaria, pero que se asimila al sector privado, es la crediticia que se produce a través del BEI y el FEI.

¹Cit., pág. 30-32.

²En el momento de la redacción del presente capítulo (20.11.1996), el Grupo Kinnock acaba de iniciar sus trabajos, pero de las declaraciones efectuadas por un funcionario de la Comisión ante la Comisión de Transportes del Parlamento Europeo el 29.10.1996, se desprende que este grupo se orienta a la búsqueda de *nichos* de inversión que permitan esperar una rentabilidad suficiente para la participación privada.

2. Las finanzas de los Estados miembros

Como destaca la Comisión en la introducción de uno de sus documentos¹, la recopilación de datos referentes a las inversiones en infraestructuras de transporte sigue ofreciendo notables dificultades y fragmentación. Por este motivo, para este apartado y los siguientes ha sido necesario fundarse en los datos relativos a las inversiones puestos de relieve en la contabilidad nacional, en lugar de en los datos relativos a la hacienda pública, que no habrían permitido establecer comparaciones correctas. Esto no parece plantear problemas, porque en la mayoría de los países el sector público es quien realiza el mayor esfuerzo de inversión en infraestructuras y, en todo caso, las inversiones privadas se producen junto a las públicas.

Del Cuadro 1 del presente capítulo² se infiere un aumento progresivo de las inversiones en infraestructura de transporte de 1985 a 1992, con un significativo aumento entre 1990 y 1991, y el inicio a partir de 1993 de una tendencia a la reducción, que se prolonga en los años sucesivos. Los importes de los años mencionados son los siguientes: 46.336 millones de ecus en 1985; 60.878, en 1990; 68.342, en 1991; 69.624 (máximo histórico), en 1992, y 67.878, en 1993. Las inversiones en infraestructuras de transporte se pueden evaluar en 1993 en el 1,2 del PIB de los quince Estados miembros.

Las razones de esta tendencia a la reducción son diversas: una revisión en el plano teórico de la función de las infraestructuras en el crecimiento económico, una asignación más cuidadosa de los recursos en los Estados industrializados, y la convergencia de las políticas presupuestarias nacionales prevista por el Tratado de Maastricht, que probablemente es la causa inmediata del repentino cambio de la tendencia de las inversiones en 1993.

La revisión de la función de las infraestructuras de transporte está vinculada a las concepciones ecologistas de la economía que inspiran la noción de *desarrollo sostenible* y, por lo que se refiere en particular a los transportes, la de *movilidad duradera o sostenible*, sobre la que se funda la evaluación del desarrollo del tráfico inducido por nuevas infraestructuras teniendo también en cuenta los costes ambientales que causa (que antes no se consideraban), por lo que se reduce su función impulsora.

La asignación más cuidadosa de los recursos presupuestarios públicos es la consecuencia de su mayor escasez, que induce una mejor definición de las prioridades de gasto sobre la base de la relación costes-beneficios, con lo que las políticas públicas utilizan instrumentos de análisis que antes eran típicos de las empresas. Desde estas premisas, el aumento de los costes de producción de las obras públicas de transporte ha hecho que se pospusieran a las otras intervenciones directas,

¹*Gastos y Utilización de la infraestructura de ferrocarriles, carreteras y vías navegables*, Decimoquinto Informe, COM(94) 0047.

²Tomado de ECIS *The state of European infrastructure 1996*, Rotterdam 1996, pág. 231. Las inversiones se expresan en ecus de 1994 a partir de los valores en moneda nacional a precios de 1994. Grecia no se toma en consideración.

tratando de implicar al capital privado en la realización de infraestructuras en todos los casos en los que la rentabilidad financiera permitía la sustitución de los recursos públicos, aunque sólo fuera parcial.

No obstante, en la opinión del autor, estas consideraciones reflejan el trasfondo de la causa inmediata: la convergencia de las políticas presupuestarias nacionales introducida por el Tratado de la Unión. Su incidencia en las inversiones que nos interesan ahora se ve incrementada por la perspectiva de la prolongación en el tiempo de los vínculos de sostenibilidad financiera que se derivan del Pacto de estabilidad. De aquí se sigue que los Gobiernos tiendan a considerar con prudencia los grandes proyectos, cuya realización por un lado compromete sus finanzas durante varios ejercicios presupuestarios y, por otro lado, no puede dejarse sin terminar, por razones de imagen y de buena gestión de los recursos.

En el marco que se esboza de este modo, la implicación del sector privado en la construcción y la gestión de las infraestructuras puede parecer una elección obligada y conveniente para la hacienda pública, pero no siempre es practicable, porque el índice de rentabilidad financiera no siempre es competitivo con las inversiones alternativas y, en todo caso, no está exenta de contraindicaciones. De hecho, los peajes y las tarifas que se imponen para retribuir el capital privado, si por un lado representan una forma de internalizar los costes de infraestructura acorde con una concepción económica de los transportes ampliamente contrastada, por otro lado dan lugar a un aumento de los costes de transporte, lo que tiene repercusiones negativas para la inflación y para la formación de los precios finales. Esto por una parte estaría en contradicción con los objetivos de estabilidad que caracterizan la política económica preconizada por la Unión, y por otro lado reduciría la capacidad competitiva de la economía europea en los mercados internacionales.

El ferrocarril, que salvo algunas excepciones pertenece al sector público, tampoco presenta una elevada capacidad de financiación autónoma, dada su situación de riesgo financiero elevado, sobre la que la Comisión ha llamado recientemente la atención¹. A finales de 1994, las compañías de ferrocarriles comunitarias tenían en conjunto una deuda de 108.878 millones de ecus, equivalente al 54% de su capital total y al 1,7% del PIB comunitario². En estas circunstancias, la financiación de las infraestructuras ferroviarias por las empresas está ligada o a su recapitalización o a que los Estados miembros se hagan cargo de la carga de la deuda acumulada por las compañías de ferrocarriles, como recomienda la Comisión³, pero en ambos casos la carga final recaería en las haciendas públicas.

En el Cuadro 2 del presente capítulo se indica la distribución en ecus de las inversiones en infraestructuras de transporte de los Estados miembros por modo de transporte en 1993 y a precios corrientes. A nivel comunitario, es claro el predominio de las inversiones en el modo de la carretera (65,07%), predominio que contrasta con las líneas generales de la política de transporte propugnada por la Comisión y que suscita cierta perplejidad en relación con el objetivo del relanzamiento de los ferrocarriles, perseguido también con vistas a una mayor compatibilidad ambiental de las actividades de transporte. El modo ferroviario se sitúa en el 24,4%.

¹*Estrategia para la revitalización de los ferrocarriles comunitarios* Libro Blanco, COM (96) 0421.

²*Ibidem*, cuadro a) pág. 49-50,

³*Ibidem*, pág. 13.

3. Advertencia sobre los apartados siguientes

En los apartados siguientes se trata de proporcionar una síntesis de la situación de las inversiones en los diversos Estados miembros sobre la base del informe de ECIS¹, valioso auxilio integrado aquí con otros documentos de la Comunidad, en particular por lo que se refiere a la financiación de los proyectos prioritarios.

En la realización de esta exposición se ha tratado de poner en relación las situaciones nacionales con los proyectos prioritarios que interesan a cada Estado, y como los proyectos normalmente interesan a varios países, se ha agrupado a los Estados en áreas delimitadas *únicamente sobre la base de las cuencas de utilización de los proyectos prioritarios*. Aunque no era éste el objetivo perseguido, la delimitación de las áreas ha puesto de relieve que el sistema de los proyectos prioritarios gira en torno a un área central y que algunos proyectos de las otras áreas tienen un carácter más estrictamente interno en relación con el área en que se sitúan.

Las denominaciones de cada una de las áreas no tienen más finalidad que la de individualizar la cuenca de utilización. Esta advertencia se formula ante todo en relación con el área que se ha denominado *Alpina*: comprende Austria e Italia, pero los proyectos situados en esta área tienen el objetivo principal de facilitar el tránsito de los Alpes y no interesan, a no ser indirectamente, a la parte peninsular de Italia.

Los datos expresados en moneda nacional corresponden a precios de 1994.

4. El área central: Alemania, Francia y el Benelux

Esta área representa el eje en torno al cual gira el sistema de proyectos prioritarios. Siete de éstos están comprendidos total o parcialmente en esta área y los siete afectan al modo ferroviario, lo que asimismo pone de relieve la madurez alcanzada por la red de carreteras del área central.

¹*The State of European Infrastructure ...*, cit.

Alemania, situada en el centro geográfico y del tráfico de todo el continente, ha protagonizado una reunificación con consecuencias importantes para las inversiones en infraestructuras, que han debido adaptarse a la traslación de los flujos predominantes de tráfico del eje Norte-Sur al eje Este-Oeste. Por tanto, mientras que se observa una acusada caída del gasto público en los años 80¹, de los 34.906 millones de marcos del inicio de la década a los 26.559 de 1990, en 1991 se produce un fuerte incremento, llegándose a los 39.260 millones de marcos². Entre 1980 y 1990, también experimenta un declive progresivo la proporción de las inversiones respecto al PIB, pasando del 1,55% al 0,97% de 1990, pero en 1991 la cuota asciende al 1,36% como consecuencia de un aumento de los gastos mayor proporcionalmente que el aumento del PIB debido a la reunificación. La cuota vuelve al máximo histórico registrado en 1980 en 1994.

Conviene subrayar que las inversiones en los Estados federados occidentales no siguen la tendencia general de los años 90: efectivamente, en 1993 se sitúan en los 25.000 millones de marcos, correspondientes al 0,9% del PIB de dichos Estados federados. Esto da la medida de la incidencia de la reunificación en el nivel general de las inversiones.

Desde el punto de vista de la distribución de las inversiones entre los diversos modos de transporte, no se registran grandes variaciones entre 1985 y 1994, lo que puede considerarse como índice de la madurez alcanzada por la política sectorial o como una tendencia conservadora de esta misma. Las inversiones en el modo de transportes por carretera se mantienen en torno al 66-69%, en el ferrocarril, hacia el 21-23%, mientras que los otros modos experimentan variaciones relativas más acusadas, debido a las menores dimensiones de las inversiones: la cuota de los aeropuertos se reduce a la mitad (pero las inversiones se triplican entre 1985 y 1994), la de las vías navegables interiores desciende del 5 al 3%, y los puertos se mantienen en el 2%.

Alemania, en razón de su situación central, está interesada en cuatro proyectos prioritarios: el TAV Munich - Verona, PBKAL y el TAV Este. Los tramos alemanes correrán íntegramente a cargo del Estado alemán por medio de sus diversos instrumentos financieros, presupuestarios y crediticios, con participación de los ferrocarriles para el TAV Este. Aunque la línea Betuwe no discorra por su territorio, Alemania está interesada en desarrollar sus propias líneas de prolongación de Betuwe, y adaptará, también con sus propios medios, la línea férrea entre Emmerich y Oberhausen, lo que representa una inversión de cerca de 1.000 millones de ecus.

La sustancial autonomía financiera de Alemania no excluye que una ayuda comunitaria pueda agilizar la realización del tramo alemán del TAV Este, así como la continuación hacia el norte del TAV/transporte combinado Munich - Verona por el tramo Nuremberg - Berlín.

En **Francia**, después de haber alcanzado en 1984 su mínimo histórico, las inversiones volvieron a ascender desde los 62.630 millones de francos de 1985 a los 89.424 de 1992, que representan el máximo histórico, después de lo cual se ha asistido a una reducción progresiva que en 1994 dejó el nivel situado en 84.300 millones. También en el caso de Francia puede postularse la hipótesis del mantenimiento de la reducción en los años venideros por causa de la política de convergencia financiera. La cuota de estas inversiones se mantiene estable (entre el 1 y el 1,1%) en la segunda mitad de los 80, aumenta en los 90, instalándose en el 1,22% entre 1991 y 1993, y vuelve a reducirse en 1994 al mismo nivel del 90: 1,14%.

¹En este apartado y en general, cuando se trate de los años anteriores a la unificación (1991), salvo indicación en contrario se hace referencia solamente a la Alemania Occidental.

²El máximo histórico se produjo en 1992, con 40.778 millones de marcos.

Un elemento significativo de las inversiones francesas en las infraestructuras de transporte es la participación del sector privado, de manera que se crean sinergias modales o multimodales esencialmente mediante instrumentos de crédito, a los que el Estado concede generalmente su garantía. Esta forma de intervención privada se ha empleado en el 55-60% de las obras previstas en el X Plan quinquenal (89-93).

Francia está interesada en tres proyectos prioritarios, consistentes todos en líneas de ferrocarril de alta velocidad: Este, Lyon - Turín y Sur, sin considerar la sección francesa del PBKAL, construida independientemente de la política de redes transeuropeas¹.

El TAV Este enlazará la red TAV francesa con la alemana a través de los ejes Metz - Saarbrücken y Estrasburgo - Appenweiler, con un ramal de enlace Metz - Luxemburgo. A causa de cierta frialdad de los ferrocarriles franceses ante esta línea, cuyo rendimiento financiero se evalúa en el 2,8%, el Estado francés intervendrá con una financiación de 1.000 millones de ecus del total de 4.100 del tramo francés; la parte restante correrá a cargo de las regiones francesas interesadas, de Luxemburgo (que se limitará a una cuota del enlace con Metz) y, por supuesto, de la SNCF.

El TAV Lyon - Turín consta de dos tramos; el que recorre territorio francés va de Lyon a Montmélian. La SNCF y los FS han constituido una Agrupación europea de interés económico y el plan de financiación debería prever una ayuda pública del 30% para permitir una rentabilidad del 9,1%, frente al 5,4% en caso de ausencia de participación pública.

Finalmente, por lo que se refiere al TAV Sur, el ramal mediterráneo que enlazará Marsella con Barcelona por Montpellier, el tramo francés hasta la frontera con España será financiado por la SNCF, con una garantía del Estado francés por 2.400 millones de ecus, concedida para hacer frente a una caída del rendimiento esperado, del 12% al 6,8%, derivada del aumento de costes provocado por las medidas de protección del medio ambiente impuestas por la opinión pública de las zonas interesadas.

Proporcionan la financiación pública de las infraestructuras de transporte de **Bélgica** el Estado federal y las regiones, con un aumento probable de la cuota de éstas en los próximos años, en función del perfeccionamiento de su autonomía financiera. Entre 1980 y 1994, fecha correspondiente a los últimos datos disponibles, las inversiones han experimentado una reducción, pasando de 150.396 millones de francos belgas a 78.134, que corresponden en porcentaje del PIB al 2,5% en 1980 y al 1,03% en 1994; el mínimo se alcanzó en 1990, con 67.124 millones de inversión, equivalentes al 0,7% del PIB, y según el autor, para los próximos años la rigurosa política de convergencia de Bélgica determinará una acentuación de la tendencia, con una disminución de la relación inversiones/PIB hasta por debajo del umbral del 1%.

La trayectoria de las inversiones por modo de transporte es de tendencia análoga y está en la misma línea que la global, aunque se produzcan desfases temporales, pero las proporciones entre los diversos modos de transporte muestran un incremento sustancial de las destinadas a la carretera, que entre 1985 y 1994 pasaron del 35% al 54,3% como consecuencia de una drástica reducción de las inversiones en el modo portuario, que pasaron del 22% al 7,5% en el mismo período, mientras que se mantuvo sin cambios sustanciales la cuota correspondiente al transporte ferroviario, que incluyendo

¹La sección francesa del PBKAL consiste en el tramo París - Lille, que entró en funcionamiento en 1993, y el túnel del canal de la Mancha, inaugurado en 1994.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

al transporte urbano supuso respectivamente el 26% y el 28,4%; son también de tendencia descendente las infraestructuras fluviales, que pasaron del 15% al 9%, y los niveles de las infraestructuras aeroportuarias son porcentualmente escasos.

Bélgica está interesada solamente en uno de los proyectos prioritarios, que no obstante se cuenta entre los más importantes, el TAV PBKAL, que sufre problemas de financiación en los tramos belgas, de los más importantes ya que Bruselas representa el nudo de conexión de los dos ejes continentales Francia - Alemania y Francia - Países Bajos. El coste de los tramos belgas se evalúa en 3.734¹ millones de ecus, a cargo de los ferrocarriles belgas, que utilizarán fondos del Estado y de las Comunidades².

En **Luxemburgo** las inversiones en infraestructuras han aumentado progresivamente desde los 3.504 millones de francos luxemburgueses de 1985 hasta los 4.830 de 1989; en 1991, tras una ligera disminución en el año anterior, se había pasado de 4.463 a 6.376 millones de francos luxemburgueses, y el máximo histórico se alcanzó en 1992 (7.218), para bajar en 1994 a 6.277. Es análoga la evolución expresada en porcentaje del PIB, que pasa del 1,25% de 1985 al máximo histórico de 1992 (1,99%), para bajar en 1994 al 1,75%.

Las reducidas dimensiones del Gran Ducado justifican el predominio de las inversiones destinadas al transporte por carretera; las infraestructuras de carretera absorbieron el 76% del total en 1985 y ascendieron al 88% en 1994. En consecuencia, la cuota de las infraestructuras de ferrocarril descendió del 18 al 11,4%, mientras que la conclusión del aeropuerto prácticamente ha hecho desaparecer las inversiones en esta infraestructura, que pasó del 6 al 0,6% del total.

Luxemburgo está interesado en el ramal del TAV Este que lo enlazará a Metz, y a cuya construcción proporciona una ayuda estatal. De todos modos, su interés principal se centra en un proyecto de importancia, el TAV Luxemburgo - Bruselas, sobre el que aún no se ha tomado una decisión política. La financiación de esta obra sería pública y el Gran Ducado ha declarado su disponibilidad a participar en la financiación de la parte belga.

Las inversiones en infraestructuras de transporte en los **Países Bajos** experimentaron una drástica reducción entre 1985 (4.036 millones de florines) y 1986 (3.645), para volver a aumentar gradualmente, con un pico en 1990 (4.629) y aumentos ulteriores en los años sucesivos, hasta llegar al máximo histórico de 4.970 millones en 1993. La trayectoria se refleja en el porcentaje del PIB, que en 1993 se encontraba en el mismo nivel de 1985 (0,85%).

La distribución de los recursos entre los modos de transporte confirma el predominio del transporte por carretera, común a todos los Estados miembros, pero con un reequilibrio sustancial entre 1985 y 1993: las infraestructuras de carretera bajan por fin del 75 al 58%, las ferroviarias suben del 16 al 25%, las fluviales del 3 al 6% y las aeroportuarias del 1 al 5%, mientras que los puertos redondean su cuota pasando del 5 al 6%.

¹GRUPO DE REPRESENTANTES PERSONALES ... *Réseaux transeuropéens* ... cit., pág. 122.

²Se hace referencia aquí a las Comunidades neerlandófono y francófono, que constituyen niveles de gobierno del Estado federal belga.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

Hay dos proyectos prioritarios que afectan a los Países Bajos: el TAV PBKAL y Betuwe para el transporte combinado.

Puede resultar inútil la atención que se dedica en los Países Bajos al tramo neerlandés del primer proyecto por causa del menor interés de las autoridades belgas en el tramo entre Amberes y la frontera neerlandesa, derivado de las discrepancias en cuanto al trazado entre las autoridades federales y las de la Región flamenca. Los dos Estados miembros deberán adoptar una decisión antes de 1996. La financiación del tramo neerlandés, cuyo coste se evalúa en 2.740 millones de ecus, debería distribuirse en un 75% a cargo del Estado y la parte restante a cargo del sector privado y de ayudas comunitarias.

La línea de Betuwe, aunque transcurre exclusivamente por el interior de los Países Bajos, adquiere relieve comunitario por enlazar el puerto de Rotterdam con la red de ferrocarriles alemana en la región del Ruhr. La financiación se producirá de acuerdo con un plan análogo al previsto para la sección neerlandesa del PBKAL.

5. El área del Báltico: Dinamarca, Suecia y Finlandia

Esta área está destinada a ver ampliado el número de Estados miembros que incluye a consecuencia de las adhesiones de nuevos países candidatos, y actualmente ya pertenece a ella Noruega, que forma parte del EEE. Los dos proyectos en esta área son de carácter eminentemente regional, pero contribuirán a facilitar el tráfico con el área central.

En **Dinamarca** las inversiones en infraestructuras de transporte pasaron entre 1985 y 1993 de 4.595 a 6.959 millones de coronas, con un porcentaje del PIB asimismo en aumento, del 0,6% al 0,79%. La trayectoria en estos años presenta un crecimiento regular a partir de 1987, con un pico en 1992 correspondiente a un gasto de 8.205 millones de ecus, y una cuota del 0,94% del PIB. Desde el punto de vista de la distribución de las inversiones entre los diferentes modos de transporte, se observa un fuerte aumento de las inversiones en el ferrocarril, que en el período en cuestión pasaron del 21% al 43% del total, y la reducción de las inversiones en la carretera, que bajan del 63% al 46%, con lo que se alcanza un equilibrio sustancial entre los dos modos principales, mientras que las inversiones portuarias se mantienen en el mismo nivel (8-9%).

Dinamarca está interesada en dos proyectos prioritarios, el Øresund y el Triángulo Nórdico. El primero se divide en obras de acceso, para las que del lado danés está previsto un gasto de 825 millones de ecus, y en el enlace fijo (túnel, isla artificial y puente) sobre el mar, evaluado en 2.240 millones de ecus. Estas obras serán realizadas por un consorcio paritario entre Dinamarca y Suecia, que se ocupará también de la gestión, y se calcula que se amortizará la inversión mediante peajes en 22 años¹. En el ámbito de este proyecto se incluye también la ampliación del aeropuerto de Copenhague, para la que está previsto un gasto de 1.000 millones de ecus. Por lo que se refiere al Triángulo Nórdico, las obras previstas en Dinamarca coinciden con las del proyecto Øresund.

¹El tiempo indicado en el texto se refiere al enlace sobre el mar, que es la obra que se utilizará pagando, pero también las obras de acceso se amortizarán con los peajes.

Dinamarca no presenta problemas financieros especiales en la realización de los proyectos prioritarios, y además el conjunto de su política de infraestructuras muestra una autosuficiencia notable del sector público, con una participación privada marginal y que no se estimula.

Las inversiones de **Suecia** en infraestructuras de transporte aumentaron de los 8.620 millones de coronas de 1985 hasta los 19.458 de 1994, en crecimiento continuo, con la única excepción de 1986, y acelerado en los últimos años, pero se espera una reducción en los próximos años. La evolución de la cuota de estas inversiones respecto al PIB sigue la misma trayectoria, pasando del 0,61% de 1985 al 1,28% de 1994.

Suecia es uno de los pocos países de la Unión que en el decenio que estudiamos ha desplazado recursos significativos desde las infraestructuras de carretera a las de ferrocarril: de hecho, las primeras han visto como se reducía su cuota de recursos totales del 59 al 48%, mientras que las segundas la han visto aumentar del 27 al 49%. Significativamente, en 1994 el modo ferroviario recibió la cuota mayor (aunque por poco) de los recursos; no obstante, en los próximos años es de esperar su reducción, ya que algunos proyectos ferroviarios están concluyéndose. En el decenio 85/94 cayó asimismo la cuota de los puertos y de los aeropuertos: la primera pasó del 8 al 1%, la segunda, del 6 al 2%.

Suecia está interesada en dos proyectos prioritarios, el Øresund y el Triángulo Nórdico. El primero supone en Suecia una inversión de 300 millones de ecus.

El segundo proyecto, que se superpone al primero en el caso de algunas obras, supone para las obras comunes a ambos una inversión neta de 200 millones de ecus a cargo de la financiación pública y privada sueca. En el tramo de autopista Estocolmo - Oslo está prevista la imposición de un peaje.

Las inversiones de **Finlandia** en infraestructuras de transporte han aumentado constantemente desde los 5.002 millones de marcos finlandeses de 1985 hasta los 6.480 millones de 1991; posteriormente, una grave crisis económica debida al hundimiento de los intercambios con la Federación Rusa y los otros Estados de la disuelta Unión Soviética tuvo repercusiones en la hacienda pública y por consiguiente en las inversiones, que cayeron a 5.505 en 1994, con perspectivas de seguir reduciéndose en los años sucesivos, para restablecer el equilibrio de los presupuestos estatales y para alcanzar los objetivos de convergencia establecidos en el Tratado. En términos de relación con el PIB, las inversiones se encontraban en el 1,06% en 1985, y en el 1,08% en 1994, después de haber alcanzado un máximo del 1,25% en el 91 y el 92.

Es notablemente estable la distribución de los recursos entre las infraestructuras de los diversos modos: las de carretera bajan desde el 78% de 1985 al 75% de 1994; las de ferrocarril ascienden del 13 al 15%; las fluviales se reducen del 4 al 3%; las aeroportuarias aumentan del 1 al 3%, y las portuarias se mantienen en el 4%.

Finlandia participa en el proyecto prioritario del Triángulo Nórdico, que tiene en su territorio el tramo de carretera y ferrocarril Turku - Helsinki - frontera rusa, además de infraestructuras portuarias y de la nueva terminal del aeropuerto de Vantaa. El conjunto de estas obras se calcula en 2.400 millones de ecus, de los que 900 son para las carreteras, 1.200 para el ferrocarril y 300 para los otros proyectos. El proyecto aeroportuario, de 40 millones, es autónomo financieramente, y para los otros las condiciones presupuestarias finlandesas imponen la participación del sector privado.

6. El área atlántica: el Reino Unido e Irlanda

Esta área se caracteriza por no tener continuidad terrestre con el área central, a no ser por el túnel del Canal de la Mancha, que representa la obra de infraestructura más importante de la Comunidad, cuya existencia ha determinado directamente uno de los cuatro proyectos prioritarios situados en esta área: el ramal británico del TAV PBKAL. Los otros proyectos tienen la finalidad de mejorar las infraestructuras ferroviarias y de carretera en una perspectiva regional, aunque proyectada a la mejora de los enlaces con el área central.

Las inversiones en infraestructuras de transporte del **Reino Unido**, caracterizadas por una fuerte presencia del sector privado, muestran un aumento prácticamente continuo desde los 3.685 millones de libras esterlinas de 1985 a los 5.824 de 1994, con expectativas de reducción en la segunda mitad del decenio actual, fundadas en la reducción programada de las inversiones públicas en este ámbito infraestructural. En términos de porcentaje del PIB, las inversiones pasaron del 0,67% de 1985 al 0,87% de 1994, tras haber superado el 1,1% entre el 90 y el 92. De los Estados miembros grandes, el Reino Unido es el que menos ha invertido en los transportes.

La distribución de los recursos entre los modos muestra el claro predominio de la carretera tanto en 1985 (72%) como en 1994 (69%), una presencia significativa de las inversiones aeroportuarias (9 y 11%), la reducción de las portuarias del 5 al 2%, y el aumento de las inversiones en el ferrocarril del 14 al 18%. La alta cuota de las inversiones aeroportuarias se debe a la presencia de inversores privados en el sector.

El Reino Unido participa directamente en los cuatro proyectos prioritarios de esta área: el enlace ferroviario-transporte combinado en Irlanda (por el tramo del Ulster), el corredor de carretera Irlanda - RU - Benelux, la línea férrea de la Costa occidental y el TAV PBKAL.

Mientras que el primer proyecto debería financiarse con fondos públicos, para los otros deberá ser fundamental la participación privada. En particular para el tercero está previsto un gasto de 2.160 a cargo de Railtrack y del sector privado. Para el tramo inglés del TAV PBKAL, de importancia fundamental para el uso óptimo de l túnel del Canal la Mancha, está prevista una intervención nacional de cerca del 50%, y un consorcio público - privado para la parte restante. Este plan de financiación prevé también préstamos del BEI y contribuciones comunitarias.

En **Irlanda** las inversiones en infraestructuras de transporte han aumentado entre 1985 y 1993 desde 195 a 369 millones de libras irlandesas, y ha aumentado correlativamente su incidencia en el PIB, que ha pasado del 0,88% al 1,1%. Para este crecimiento supuso una aportación sustancial el FEDER, que en el quinquenio 89/93 concedió a Irlanda fondos para infraestructuras de transporte por un importe de 640 millones de libras (800 millones de ecus). En 1993, el Fondo de Cohesión intervino con un importe de 80 millones de libras (100 millones de ecus), de manera que la participación comunitaria en las inversiones irlandesas en este ámbito ha supuesto la mitad del total en precios corrientes. En el quinquenio 94/99, los instrumentos financieros comunitarios contribuirán a las infraestructuras de transporte irlandesas por un importe de 1.600 millones de ecus.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

En la distribución de las inversiones entre los modos existe un claro predominio de la carretera, que pasa del 79% de 1985 al 84% de 1993. En el mismo período aumentan también las inversiones aeroportuarias, del 2 al 8%, mientras que están en claro descenso las portuarias (del 10 al 4%) y las ferroviarias (del 9 al 4%).

Irlanda está interesada en dos proyectos prioritarios: el enlace ferroviario Cork - Straener y el corredor de carretera Irlanda - Reino Unido - Benelux. Los dos se realizarán íntegramente con fondos nacionales y comunitarios, pero para el segundo está en estudio la participación del sector privado.

7. El área ibérica: España y Portugal

Esta área, cubierta íntegramente por el Fondo de Cohesión, tiene el problema de la mejora de sus enlaces con el área central, y con este fin se han planteado dos proyectos prioritarios, uno de carreteras y el otro para el modo ferroviario.

En **España** las inversiones en infraestructuras en el sector de los transportes aumentaron enormemente en el último decenio: en 1985 representaban 192.146 millones de pesetas y tras un fuerte incremento en el bienio 90/91¹ se superan los 860.000 millones, alcanzándose el máximo en 1994 con 888.024 millones de pesetas, mientras que para los años siguientes, especialmente a partir de 1996, puede preverse el fenómeno de reducción característico de los países que deben aplicar una política decidida de convergencia económica. En términos porcentuales del PIB, las inversiones en transportes pasaron del 0,68% de 1985 al 1,37% de 1994, tras haber marcado un máximo del 1,57% en 1991. La trayectoria de las inversiones en España está relacionada directamente con el crecimiento económico de la segunda mitad de los años 80 y con el empeoramiento de la situación en el período siguiente, pero también con el impulso proporcionado por los Fondos estructurales, que en 1994 contribuyeron con un cuarto de la inversión total, mientras que los préstamos del BEI aportaron cerca del 28%.

Desde el punto de vista de la distribución entre los modos de transporte, la carretera pasó del 47% del total en 1985 al 71% en 1994 y el ferrocarril del 31% al 14%, con una trayectoria que, aunque no se tienen en cuenta las ingentes inversiones de la línea de alta velocidad Madrid - Sevilla realizadas entre 1988 y 1991, no sigue la asignación de recursos deseada generalmente para el desplazamiento del tráfico de la carretera a la vía férrea. En ese mismo período disminuyen las inversiones en puertos y aeropuertos, respectivamente del 14 al 9% y del 8 al 6%.

España está interesada en dos proyectos prioritarios: el TAV Sur y la autopista Lisboa - Valladolid.

¹La progresión del 88 al 91, coincidiendo con la construcción del TAV Madrid - Sevilla, es impresionante: 266.595 en el 87, 414.356 en el 88, 539.425 en el 89, 762.483 en el 90 y 861.554 en el 91.

El primero consiste en dos ramales que partiendo de Madrid enlazan respectivamente con la línea francesa París - Lyon - Marsella (ramal mediterráneo) y con la línea París - Burdeos (ramal atlántico), adaptando el ancho de vía español al europeo. Los ferrocarriles españoles y los franceses han constituido una Agrupación europea de interés económico para los estudios relativos al tramo Barcelona - Narbona del ramal mediterráneo. El Estado español intervendrá en el tramo entre Barcelona y la frontera con Francia, mientras que en la parte restante del trayecto español (Madrid - Barcelona) deberá intervenir el sector privado, sobre la base de una rentabilidad financiera del 3,5-5%¹.

Para el ramal atlántico, cuya construcción se iniciará en 1998, el marco financiero no está completamente definido, en parte por reservas de las autoridades regionales vascas por razones de protección del medio ambiente.

Para el otro proyecto prioritario, la autopista Lisboa - Valladolid, el escaso tráfico previsto impide la participación del sector privado, por lo que estará totalmente a cargo del presupuesto del Estado y del comunitario.

En **Portugal** las inversiones en infraestructuras de transporte muestran con claridad el impacto de la adhesión a la Comunidad en este país, no solamente por la intervención financiera de la Comunidad, sino también por la progresiva integración de su economía en la continental. De hecho, entre 1985 y 1994, las inversiones subieron de 59.759 millones de escudos a 236.895, pero el salto cuantitativo importante lo da Portugal en 1988, el año siguiente a la adhesión, con la inversión de 105.870 millones de escudos, destinados a seguir aumentando aún más en los años 90. La trayectoria del porcentaje del PIB refleja esta línea, pasando del 0,94 al 1,83% en el mismo período.

La distribución entre los modos muestra el paso de las infraestructuras de carretera del 65% del total en 1985 al 71% en 1994. También aumenta, aunque en menor medida, la cuota de las infraestructuras ferroviarias, del 18 al 22%, mientras que se reduce la cuota de las inversiones portuarias, del 11 al 5%, y las aeroportuarias, del 6 al 2%.

Portugal está interesado directamente en el proyecto prioritario Lisboa - Valladolid, que se realizará con fondos del Estado y ayudas del Fondo de Cohesión.

8. EL área alpina: Italia y Austria

Esta área presenta una particularidad en relación con las demás, ya que las cuencas de utilización de los tres proyectos prioritarios que afectan al territorio no cubren la totalidad de los países incluidos en el área. En el caso de Austria, el eje del Brénner interesa directamente al Tirol, más para el tráfico de tránsito entre Alemania e Italia que como colector del tráfico de destino y origen interior. Además, la cuestión del tránsito en las condiciones actuales crea problemas ecológicos, por lo que la

¹La opción de recurrir al sector privado sólo para el tramo Madrid - Barcelona sorprende al autor, si se compara con el rendimiento económico del tramo de Barcelona a la frontera española, previsto en el 9%. Los datos relativos al rendimiento económico del ramal mediterráneo se extraen de GRUPO DE REPRESENTANTES ... *Réseaux transeuropéens* ... cit., pág. 130.

transferencia de parte del tráfico de la carretera al modo ferroviario contribuirá al bienestar del Tirol, una vez que estén resueltos los problemas ecológicos que plantea la nueva solución. Por lo que se refiere a Italia, Padania es la directamente interesada, pero de modo indirecto resulta beneficiado el conjunto de la red ferroviaria italiana.

En **Italia** las inversiones en infraestructuras de transporte han experimentado un aumento progresivo desde los 13.799 millardos de liras de 1985 a los 19.584 de 1992, que supuso el máximo histórico, para registrar el año siguiente una brusca caída a 17.107 millardos. En términos de cuota del PIB, la trayectoria es diferente y oscila del 1% de 1985 al llamativo salto de 1987, con el 1,2%, al que sigue el máximo histórico de 1988, 1,25%, para descender a continuación, primero progresivamente hasta 1992, y luego sufrir la fuerte caída hasta el 1,06% de 1993. Esta tendencia, de los importes o de los porcentajes, previsiblemente se mantendrá en los años venideros a consecuencia de las restricciones presupuestarias impuestas por la política de convergencia económica.

La distribución de las inversiones entre los modos presenta también para Italia el predominio de la carretera, que en 1985 absorbía el 65,1% del total, y en 1993, el 71,3%. Han registrado descensos el ferrocarril, que pasa del 23,7 al 21,7%, y los puertos, que pasan del 8,1 de los recursos disponibles al 3,6%. Aumentan levemente los aeropuertos, que suben del 2,8% al 3,2%, mientras que sigue siendo desdeñable la cuota de las vías navegables.

Italia se interesa en tres proyectos prioritarios: el TAV/transporte combinado Berlín - Verona, el TAV Lyon - Turín y el aeropuerto de Malpensa.

El primero, que representa el proyecto de mayor coste y con mayores problemas técnicos de todos los aprobados por el Consejo Europeo de Essen, constituye el eje principal de las comunicaciones ferroviarias entre Alemania e Italia por Austria. En el territorio italiano se encuentra el acceso sur, es decir, el tramo del túnel del Brénner a Verona, cuyo coste se presupuesta en 5.200 millones de ecus, mientras que en territorio austríaco e italiano se sitúa la obra mayor del proyecto, el túnel del Brénner, presupuestado en 4.400 millones de ecus. A pesar del entusiasmo inicial, el proyecto ya no está entre las prioridades de los Estados interesados. Una comisión trilateral formada por Alemania, Italia y Austria debía presentar a los Gobiernos respectivos en el primer trimestre de 1997 un dictamen sobre la viabilidad económica de la obra, basado en un estudio de los flujos de tráfico, y que está en vías de finalización. El plan de financiación de esta obra preveía la participación del sector privado y una notable intervención de créditos bancarios.

Es prioritario para Italia el TAV Lyon - Turín, que enlaza el eje padano con Francia. La SNCF y los FS han formado una Agrupación europea de interés económico, y el plan de financiación incluirá una ayuda pública del 30%, para permitir una rentabilidad del 9,1, frente a un 5,4% en ausencia de intervención pública.

El proyecto de Malpensa es probablemente el más adelantado de todos los prioritarios y los trabajos permitirán la puesta en funcionamiento de las nuevas infraestructuras en 1998. Del coste total de 1.047 millones de ecus, 490 millones corren a cargo del Estado italiano, y 315 millones, de un operador privado¹. La parte restante está cubierta por préstamos del BEI, por 210 millones de ecus, y por una ayuda comunitaria de 31,5 millones.

¹Se trata de la SEA, sociedad de derecho privado que gestiona los aeropuertos milaneses y cuyos accionistas son el Ayuntamiento de Milán y otros entes públicos, predominantemente regionales y locales.

En **Austria** las inversiones en infraestructuras de transporte acusan un descenso progresivo desde los 26.358 millones de chelines de 1985 a los 21.594 de 1994, a pesar del máximo de 26.840 millones alcanzado en 1990. Es análoga la tendencia del porcentaje del PIB, que en el período en cuestión pasa del 1,46 al 0,94%.

Austria es uno de los pocos países europeos en los que por una decisión política expresa se han desviado los recursos desde la carretera al ferrocarril. Las infraestructuras de carreteras pasan del 70,2% del total en 1984 al 49% en 1994, con un descenso que es aún más significativo por añadirse al de las inversiones. En el mismo período, las infraestructuras ferroviarias suben del 26,5 al 43% del total, ascienden asimismo las inversiones en los aeropuertos, del 2,1 al 6%, y las dedicadas a las infraestructuras fluviales, del 1,2 al 2%.

Austria está implicada solamente en el proyecto del eje Berlín - Verona, pero a la vez que se mantiene elevado el interés por el tramo entre la frontera alemana e Innsbruck, se quiere aplazar la decisión sobre el túnel del Brénner, por cuestiones ecológicas y presupuestarias.

9. Grecia

Esta área comprende un solo país, sin continuidad territorial con el resto de la Unión y al que ha contribuido a aislar el conflicto de la región balcánica limítrofe por lo que se refiere a los modos de transporte terrestres. Las tradiciones particulares del transporte en Grecia la han hecho optar por un proyecto prioritario de carretera.

La ausencia de datos estadísticos fiables impide desglosar los gastos corrientes de los de inversión por lo que se refiere al transporte por carretera, y respecto al ferroviario, en relación con el material rodante. Con esta apostilla en mente, las inversiones en infraestructuras en Grecia se pueden evaluar en 146.210 millones de dracmas en 1985 y en 170.342 millones en 1992, con una notable estabilidad, en torno al 0,9%, de la relación entre estos gastos y el PIB. Los Fondos estructurales de la Comunidad han desempeñado un papel fundamental en la infraestructura de transportes, con una porcentaje situado entre el 40 y el 50% de 1989 a 1993¹. La intervención del fondo de Cohesión ha reforzado esta función a partir de 1993.

La distribución de las inversiones entre los modos de transporte refleja la situación geográfica y económica de Grecia: la carretera absorbió en 1985 el 73% de las inversiones, y en 1992, el 65%, mientras que el ferrocarril subió del 19 al 25% en el mismo período. Se mantienen estables en el 4% las inversiones en puertos, fundamentales para una flota considerable como la griega, mientras que aumentan las destinadas a aeropuertos.

¹En cifras absolutas, la contribución de los Fondos estructurales ha sido de 1.100 millones de ecus en el período en cuestión.

Grecia está interesada en el proyecto prioritario relativo a sus autopistas y fundamentalmente a los dos ejes norte - sur (PATHE) y este - oeste (Vía Egnatia), que ofrecen un índice de rentabilidad económica bueno en el caso del primer eje e inferior en el caso del segundo¹. Esto ha permitido la participación de inversores privados, por lo que el plan de financiación prevé para el conjunto de los dos ejes una intervención estatal de 1.760 millones de ecus, equivalente al 27,67% de la inversión total, una intervención comunitaria, incluyendo los Fondos estructurales, el Fondo de Cohesión y las líneas presupuestarias para las redes, de 1.792 millones, que cubrirá otro 28,18% del coste presupuestado, mientras que la parte restante, el 44,15% aproximadamente, quedará a cargo de los inversores privados². Una ayuda adicional de la Comunidad, consistente en una bonificación de interés, permitirá la obtención de un préstamo de 600 millones de ecus³.

¹GRUPO DE REPRESENTANTES ... *Réseaux transeuropéens* ... cit., pág. 145.

²*Ibidem*, pág. 146.

³COMISIÓN, *Projet de programme pluriannuel* ... cit., nota al cuadro 2.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

CUADRO IV/1 - INVERSIONES TOTALES EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE EN LOS PAÍSES COMUNITARIOS

en millones de ecus a precios de 1994

Año	A	B	CH	D	DK	E	F	I	IRL	L	N	NL	P	S	SF	UK	UE
1980		3.792	3.225	18.135		2.625	11.105	4.783			813		396	1.201	871		
1981		3.798	3.274	16.136		2.668	11.069	5.341		112	706		486	1.068	867		
1982		3.615	3.184	14.231		3.039	10.648	5.964		131	665		424	1.038	868		
1983		2.937	3.293	13.408		3.792	10.040	6.622		116	700		312	1.076	850		
1984		2.551	3.144	13.220	609	2.808	8.962	7.402		107	714		239	1.128	820		
1985	1.941	2.195	2.821	13.772	571	2.141	9.519	7.210	246	88	742	1.876	304	941	806	4.727	46.336
1986	1.926	2.085	2.656	14.293	534	2.091	9.835	7.475	240	87	866	1.693	373	889	851	4.704	47.076
1987	1.588	1.718	2.877	14.079	538	2.532	9.956	9.115	200	108	943	1.849	437	961	923	5.308	49.313
1988	1.638	1.807	2.811	13.755	657	3.709	10.903	9.873	201	114	1.040	1.796	538	1.068	879	6.175	53.113
1989	1.673	1.427	2.922	13.819	790	4.517	10.972	9.752	249	122	1.101	1.932	629	1.257	951	7.339	55.429
1990	1.977	1.369	3.146	14.014	768	5.938	12.321	10.087	308	113	930	2.150	871	1.389	1.030	8.544	60.878
1991	1.795	1.559	3.382	20.397	823	6.271	13.490	9.931	343	161	1.065	2.179	1.005	1.160	1.044	8.186	68.342
1992	1.675	1.826	3.127	21.186	1.088	5.631	13.591	10.232	368	182	1.239	2.194	854	1.416	1.007	8.372	69.624
1993	1.766	2.063	3.318	20.489	923	5.651	13.428	8.938	465	177	1.162	2.309	975	1.787	880	8.027	67.878
1994	1.591	1.970	3.199	20.958		5.552	12.812			158	1.106		1.203	2.125	887	7.511	
1995																	

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

NOTA: El presente cuadro se reproduce de ECIS *The state of European infrastructure 1996*, Rotterdam 1996.

**CUADRO IV/2 - DISTRIBUCIÓN DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA
POR MODOS DE TRANSPORTE EN LOS ESTADOS MIEMBROS EN 1993¹**

ESTADO	CARRETERA	FERROCARRIL	AEROP.	PUERTOS	NAV. EN T.	TOTALES
BÉLGICA	952,315	616,279	62,509	216,382	120,638	1.968,123
DINAMARCA	418,922	384,022	26,108	72,947	-	902
ALEMANIA	13.397,87	4.308,313	1.330,432	488,518	701,595	20.226,72
ESPAÑA	3.904,083	938,17	185,274	498,669	-	5.526,196
FRANCIA	8.305	3.835,4	604	271,8	105,7	13,121,9
IRLANDA	378,708	16,302	35,112	18,81	-	448,932
ITALIA	6.244,99	1.896,34	275,6	319,59	16,43	8.752,95
LUXEMB.	148,633	18,302	0,886	-	-	167,821
P. BAJOS	1.321,501	560,935	119,042	129,696	126,454	2.257,628
AUSTRIA	743,951	829,454	120,014	14,928	13,154	1.721,501
PORTUGAL	659,134	206,626	16,973	44,87	-	927,603
FINLANDIA	614,782	102,87	38,252	23,927	27,737	807,568
SUECIA	x960,876	663,789	28,249	28,672	-	1.681,586
R. UNIDO	5.468,008	1.749,657	665,028	162,299	-	8.044,992
TOTALES	43.518,769	16.126,459	3.507,479	2.291,108	1.111,708	66.555,524
PORCENTAJE	65,387	24,23	5,27	3,443	1,67	100

¹En millones de ecus. En el cuadro no se incluye a Grecia, para la que no están disponibles por completo los datos de 1993.

V - LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA

1. Panorámica general de los recursos comunitarios

La Comunidad Europea puede intervenir en la financiación de las redes transeuropeas de transporte desde el mismo **presupuesto general**, así como a través del **Banco Europeo de Inversiones (BEI)** y del **Fondo Europeo de Inversiones (FEI)**, que conceden préstamos y garantías bancarias, respectivamente.

En el marco del presupuesto general de la Comunidad se acogen diversos instrumentos financieros, de los que los pertinentes para los fines que nos ocupan son las líneas del capítulo B5-7, destinado específicamente a las redes de transporte, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión. Estos dos últimos tienen limitaciones territoriales de intervención.

A raíz de la introducción de un criterio de **disciplina presupuestaria** en la gestión de las finanzas comunitarias, se hizo necesario planificar los gastos sobre una base plurianual, mediante el instrumento de las **perspectivas financieras**, instrumento de programación plurianual que constituye el marco de referencia de la disciplina presupuestaria.

2. La financiación específica con cargo al presupuesto comunitario

De acuerdo con las perspectivas financieras 93-99, a partir del capítulo B5-7 **Ayuda financiera a los proyectos de infraestructura de transportes en la Comunidad**, regido por el Reglamento financiero correspondiente¹ deberán concederse en el período 95-99 1.798 millones de ecus, de los que 1.350 se destinan a los proyectos prioritarios, es decir, el 75% que se les reservó en la Cumbre de Cannes. Teniendo en cuenta la limitación de los recursos disponibles, la Comisión considera que la cofinanciación de los estudios de viabilidad es la utilización más eficaz, mientras que la financiación de la construcción corresponde a los promotores, que en su caso podrán servirse de bonificaciones de interés o ayudas a primas por garantías de préstamo. Además, esta concepción está en línea con la filosofía de la intervención comunitaria, que tiene el objetivo principal de desbloquear otras fuentes no tradicionales de financiación, especialmente en el ámbito de la cooperación entre el sector público y el privado².

¹Reglamento n.º 2263/95, de 18 de septiembre de 1995, por el que se determinan **los principios generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas**, DOCE L 228 del 23.9.95, pág. 1. Comentado en el apartado 4 del Capítulo I.

²COMISIÓN EUROPEA, *Redes transeuropeas - 1996 Informe anual ... cit.*, pág. 11.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

En la distribución de recursos, la Comisión ha privilegiado la gestión telemática del tráfico, que representa la intervención de mayor contenido tecnológico y con una mayor dimensión *transeuropea* y, entre los modos, el ferroviario, en línea con las opciones favorecidas en materia de proyectos prioritarios y con la orientación general de fomentar los modos menos contaminantes. La distribución de la financiación de los años 95 y 96 fue la siguiente:

en millones de ecus

Ferrocarril	Carretera	Nav. int.	Mar/puertos	Aeropuertos	Telemática	Total
338,78	54,18	1,5	4,18	6,36	115	520
65,15%	10,42%	0,29%	0,8%	1,2%	22,12%	99,98%

El Programa indicativo plurianual (PIP) de la Comisión especifica la distribución de la ayuda financiera anual entre cada uno de los proyectos¹ y destina la parte restante a los proyectos telemáticos de gestión del tráfico y a los otros proyectos importantes, con 340 y 180 millones de ecus respectivamente.

La Comisión, que en 1996 recibió solicitudes de ayuda financiera por 566 millones de ecus frente a 210 millones en créditos de compromiso, para el período 97-99 estima las necesidades de financiación adicional para los proyectos prioritarios en 1.410 millones y, probablemente por extrapolación del informe elaborado por el Consejo Europeo de Cannes, establece las necesidades adicionales totales en 1.740 millones, de los que atribuye 80 a la ayuda financiera a los proyectos telemáticos y 250 a la destinada a los otros proyectos.

Entre los proyectos prioritarios para los que parece fundamental la ayuda financiera adicional de la Comunidad se incluyen el TAV PBKAL, para el que la Comisión ha determinado un déficit financiero de 430 millones para las secciones belga, neerlandesa y británica; el TAV Este, para el que el déficit financiero de la sección francesa y la exigencia de agilizar los trabajos en la alemana sitúan la evaluación de las necesidades adicionales en 230 millones, y finalmente, la línea de la Costa occidental, que arroja un déficit financiero de 100 millones, en los que la CEE podría participar con 60, así como el TAV Sur. Para estos dos últimos se han creado subgrupos de trabajo en el seno del Grupo Kinnock.

La ayuda adicional para los otros proyectos prioritarios, por importes comprendidos entre los 15 y los 160 millones, tendría el efecto de agilizar los trabajos o favorecer la participación del sector privado.

3. El suplemento denegado

La solicitud de aumento de las perspectivas financieras se enmarca en el esfuerzo de la Comisión por dotar la política de redes transeuropeas de recursos financieros comunitarios capaces de estimular su realización. Ya el Libro Blanco de Delors planteaba la hipótesis de ofrecer obligaciones de la Unión para la financiación de estas infraestructuras, pero el Consejo de Ministros de Economía y Hacienda

¹Véase Cuadro 1 del Capítulo III

descartó ya en 1995 esta hipótesis, que habría ido en sentido contrario de los esfuerzos de convergencia económica de los Estados miembros.

Cerrada así esta posibilidad, la Comisión ha seguido el camino del aumento de las perspectivas financieras. El 22 de enero de 1996, en la presentación del programa de trabajo de la Comisión en materia económica y financiera¹, el Presidente de la Comisión, Jacques Santer, destacaba la exigencia de un incremento de las perspectivas, en los términos expuestos anteriormente, y se remitía a las observaciones del presidente del BEI, para quien algunos proyectos presentan un rendimiento interno insuficiente para financiarse con instrumentos del mercado, incluyendo los préstamos de duración muy larga; en estos casos la *cooperación* sector público - sector privado se presenta difícil, y Santer se preguntaba si entonces los Estados miembros y la Comunidad no deberían intervenir para asumir los riesgos rechazados por el mercado.

Desde estas bases políticas, la Comisión pidió al Consejo Europeo de Florencia de junio de 1996 el aumento del límite máximo de compromiso de gastos para las políticas interiores (rúbrica 3 del presupuesto) en un importe de 1.000 millones de ecus para el período 1997-1999, que se destinaría fundamentalmente a las redes prioritarias de infraestructuras de transporte, manteniendo no obstante los pagos dentro de los límites existentes (créditos de pago). En este contexto se proponía una redistribución ulterior de los créditos disponibles entre las políticas interiores, lo que permitiría un aumento de las disponibilidades para las redes de transporte de 1.200 millones de ecus.

El Consejo Europeo rechazó en lo fundamental esta propuesta, remitiéndola al Consejo ECOFIN con el mandato de examinarla con arreglo a las exigencias de rigor presupuestario y a los procedimientos pertinentes².

Posteriormente, el 14 de octubre de 1996, el Consejo ECOFIN rechazó la propuesta, tomando nota de la oposición de cinco países que constituían minoría de bloqueo³.

Esta posición de los Estados miembros se justifica por la exigencia política de no contradecir a escala comunitaria los esfuerzos de convergencia que impone el Tratado a los Estados miembros, pero algunos señalaron que los Estados miembros *no ven con buenos ojos el desarrollo de la actividad de la Comunidad en este ámbito: han resistido durante 35 años su implicación y algunos* [Estados]

¹SPEECH 96/21.

²La propuesta de la Comisión y la decisión del Consejo Europeo se extraen de las *Conclusiones de la Presidencia* del Consejo Europeo de Florencia, 21-22 de junio de 1996.

³Alemania, Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido. Agencia Europa n1 6382, pág. 4.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

siguen pensando que la Comunidad no debe intervenir demasiado en políticas de desarrollo, excesivamente "políticas" para ella en el plano nacional y regional¹.

¹J. A. VINOIS, *Le Réseau Transeuropéen de transport: après les décisions juridiques, reste le financement*, en "Revue du Marché Commun et de l'Union Européene", n1 401 (1996), pág. 576.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

Sin embargo, en el presupuesto general para 1997 se aumentó la dotación de la línea B5-700, fijándola en 352 millones de ecus, mientras que para 1998 y 1999 están previstos 431 y 495, respectivamente, lo que sitúa en 1.278 el importe total de los últimos tres años de las perspectivas vigentes. Finalmente, el Parlamento logró consignar otros 100 millones de ecus en las acciones al exterior de la Unión, con el fin de financiar la extensión de la red a los PECO¹.

4. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Este es el segundo de los instrumentos financieros que el presupuesto general de la Comunidad pone a la disposición, aunque no exclusiva, de la financiación de las redes transeuropeas. Pertenece a la categoría de los **fondos estructurales**, que en 1988 se coordinaron² entre sí y con los demás

¹En el ámbito del diálogo estructurado con los 10 países candidatos, un grupo de representantes de los países interesados inició en 1996 sus propios trabajos de estudio de las necesidades de infraestructuras de transporte de la Unión ampliada.

²La "coordinación" de 1988 constituyó en realidad una reforma de los fondos que planteó una política auténtica de desarrollo interior y de cohesión económica y social, que con el Acta Única de 1987 se elevó por primera vez al rango de disposición de los Tratados. La normativa de 1988 se modificó en 1993 según un preciso diseño de revisión periódica en la materia. Se indican a continuación los datos relativos a los tres reglamentos de 1988 aplicables al FEDER y sus modificaciones de 1993:

- Reglamento (CEE) n1 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988 relativo a las **funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes** (DOCE L 185 del 15.7.1988, pág. 9), modificado por el Reglamento (CEE) n1 2081/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 (DOCE L 193 del 31.7.1993, pág. 5);
- Reglamento (CEE) n1 4253/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban **disposiciones de ejecución del Reglamento (CEE) n1 2052/88 ... cit.** (DOCE L 374 del 31.12.1988, pág. 1) modificado por el Reglamento n1 2082/93 del Consejo del 20.7.1993 (DOCE L 193 del

instrumentos financieros de las Comunidades. Para las intervenciones del FEDER, como por otra parte para todos los fondos estructurales, es de aplicación el principio de **adicionalidad**, según el cual se añaden a las intervenciones financieras del Estado miembro, pero sin reemplazarlas. Este principio que se inscribe en el más general de subsidiariedad, o más bien le precede, adquiere un relieve particular de cara a la financiación de las redes transeuropeas, cuyas obras tienen un coste especialmente elevado, y produce un efecto de estímulo de los gastos públicos destinados a las mismas.

El principio paralelo de la **cooperación**, es decir, la colaboración, mediante los instrumentos de enlace adecuados, de todos los entes públicos y privados participantes en un proyecto, debería surtir el efecto de estimular la búsqueda de las mejores soluciones operativas permitiendo a los diversos participantes un conocimiento mejor de las exigencias respectivas. En particular, se piensa aquí en la comprensión por parte de la administración pública de las exigencias concretas de rentabilidad financiera típicas del sector privado. Estos dos principios representan la base del reglamento financiero aplicable a las redes, de manera que se puede observar la homogeneidad sustancial de las filosofías que inspiran los principales instrumentos financieros empleados en las redes.

31.7.1993, pág. 20);

- Reglamento (CEE) n^o 4254/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban **disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n^o 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional** (DOCE L 374 del 31.12.1988, pág. 15), modificado por el Reglamento (CEE) n^o 2083/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 (DOCE L 193 del 31.7.1993, pág. 34).

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

El FEDER interviene en las redes transeuropeas de transporte fundamentalmente en el ámbito de los Objetivos n1 1, 2 y 6¹ y su contribución es considerable, lo que permite mitigar las carencias infraestructurales de las zonas afectadas.

Su intervención adquiere un relieve particular, ya que al no estar limitado jurídicamente al aspecto *transeuropeo*, se extiende a las vías de acceso a las redes, que para fines de integración de las regiones interesadas tienen una importancia no secundaria.

El FEDER debería destinar a la financiación de las redes entre 4.800 y 7.700 millones de ecus, correspondientes a un porcentaje que oscila entre el 5 y el 8% de la ayuda comunitaria a los Marcos comunitarios de apoyo. En particular, entre 1993 y 1996 se destinaron a las redes de transporte cerca de 996 millones de ecus. En el período 94-99, está previsto que el FEDER intervenga en las redes de transporte en una cuantía de 2.638,75 millones de ecus, de los que se destinarán a los proyectos prioritarios más de 1.075 millones repartidos del modo siguiente: 116,59 millones de ecus para la autopista Lisboa - Valladolid, 352, para la autopista Patra - Salónica, 495, para la Vía Egnatia², y 11,7, al enlace por carretera Irlanda - Reino Unido - Benelux (proyecto n1 13 - sección irlandesa).

5. El Fondo de Cohesión

Este fondo, previsto por el artículo 130 D del Tratado de la Unión, se destina a la cofinanciación de intervenciones en el sector del medio ambiente y de las redes transeuropeas de transporte en los países miembros cuyo PNB per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria (Grecia, Irlanda, Portugal y España). Cada uno de estos Estados dispone de una cuota de los créditos del Fondo establecida del modo siguiente: entre el 52 y el 58%, para España; entre el 16 y el 20 %, para Grecia y Portugal, y entre el 7 y el 10%, para Irlanda.

El Fondo de Cohesión está regulado por normas diferentes en parte de las consideradas para el FEDER. En lugar del principio de adicionalidad, que no se aplica porque los Estados beneficiarios se han comprometido a no reducir el gasto público en medio ambiente e infraestructuras de transporte, la cofinanciación no puede superar el 80/85% de la inversión total, a la que en ningún caso podrán concurrir subvenciones comunitarias por más de un 90%. Además, la cofinanciación del Fondo de Cohesión no podrá acumularse a las ayudas de los Fondos estructurales, en cuyo Objetivo n1 1 están comprendidos los territorios completos de Grecia, Irlanda y Portugal, y una parte importante del de España. El cuadro 1 incluido al final del presente capítulo muestra la participación del Fondo en los proyectos prioritarios en el período 93/96.

¹El Objetivo n1 1 consiste en **fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas** (las regiones admitidas a este objetivo figuran en el Reglamento de los Fondos estructurales); el Objetivo n1 2 consiste en la **reconversión de las regiones fronterizas o de partes de regiones (incluidas las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectadas por el declive industrial**; finalmente, el Objetivo n1 6, introducido con ocasión de la última ampliación, persigue **el desarrollo de las regiones escasamente pobladas**.

²Se trata de los dos ejes del proyecto prioritario n1 7 *Autopistas griegas*.

6. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) en general

El BEI es un organismo al servicio de la Unión Europea, previsto por los Tratados, en cuyo capital participan en diversa medida los Estados miembros. Desarrolla actividades de crédito a medio y largo plazo en apoyo de la integración, el desarrollo equilibrado y la cohesión económica y social de los Estados miembros, con atención particular a los ámbitos de las políticas comunitarias. Interviene también fuera de la Unión Europea para la ejecución de los protocolos financieros de los acuerdos celebrados en el marco de la política comunitaria de ayuda y cooperación para el desarrollo. Los datos siguientes, referidos a 1995, dan cuenta de sus dimensiones: total del balance, 108.800 millones de ecus; contratos de financiación por 21.400 millones, de los que 18.600 corresponden al interior de la Unión¹.

Las modalidades de financiación utilizadas son las siguientes:

- a) **financiación de intereses** en la fase de realización del proyecto; una posible variante que permitiría una reducción de los tipos podría estar en la capitalización de los intereses durante toda la duración del préstamo;
- b) **prórroga de los períodos de carencia para el reembolso de los capitales**: tiende a compensar la ausencia de beneficios en los primeros años de funcionamiento; en algunos casos, el Banco ha concedido el reembolso en un único pago a la conclusión del préstamo;
- c) **concesión de préstamos con plazos de vencimiento muy largos**: se trata de plazos de reembolso que en algunos casos pueden superar los veinte años; esta solución permite reducir las cargas del préstamo en los ejercicios individuales;
- d) **fijación previa de los tipos de interés**: permite predeterminedar en el momento de la celebración del contrato el tipo aplicable al préstamo; esta práctica hace más seguros los costes;
- e) **cofinanciación de las deudas vinculadas con el proyecto**: mediante esta práctica, poco seguida por otros bancos, se transfiere al BEI, aunque por medio de un acuerdo marco celebrado en relación con el préstamo principal, una parte del riesgo del beneficio a largo plazo;
- f) **acuerdos-marco en materia de crédito**: se trata en esencia de un crédito correspondiente a una parte importante del proyecto supeditado a determinados compromisos del beneficiario; los tipos son variables según las condiciones del mercado.

El Banco se sitúa en una posición neutral respecto al carácter público o privado de los proyectos, que se consideran desde la perspectiva de su viabilidad económica y financiera. La primera es necesaria

¹BEI, *Informe anual 1996*, Luxemburgo, 1996, pág. 7.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

para garantizar que las inversiones por apoyar la integración europea no perjudican el crecimiento, y comprende elementos de costes y beneficios distintos de los que se evalúan en los análisis financieros tradicionales: por ejemplo, se tendrán en cuenta los beneficios externos, como la descongestión del tráfico y los aspectos ambientales, mientras que en el lado de los costes externos las ayudas no se deducen del coste de los proyectos.

La viabilidad financiera es asimismo necesaria, ya que el flujo de tesorería en perspectiva debe ser suficiente para garantizar un índice de rentabilidad satisfactorio para los inversores, teniendo en cuenta que desde este punto de vista el sector privado tiene exigencias superiores a las del sector público en términos cuantitativos y temporales.

Las intervenciones del BEI se coordinan con las de los Fondos estructurales en el marco del Reglamento 2052/88 y del 2081/93. Ello garantiza su fiabilidad en la realización de las políticas comunitarias, mientras que el hecho de ser una entidad financiera la integra perfectamente en el mercado de capitales.

7. El BEI y las redes transeuropeas de transporte

En el ámbito de sus actividades, el BEI siempre ha prestado una atención particular a las infraestructuras de transporte, que entre 1991 y 1995 recibieron financiación del BEI por un importe de 17.000 millones, repartidos del modo siguiente¹:

millones de ecus

Carretera	Ferrocarril	Transporte marítimo	Transporte aéreo	Grandes operaciones	Total
5.000	7.000	1.000	2.000 ²	2.000 ³	17.000

Por lo que se refiere en particular a las redes transeuropeas de transporte, el BEI financia 9 de los 14 proyectos prioritarios, por un importe total de 4.800 millones de ecus⁴. Los proyectos financiados son los siguientes: el Øresund, el Triángulo Nórdico, los tramos francés y belga del PBKAL, el

¹Datos extraídos de BEI *Informe ... cit.*, pág. 27

²Infraestructuras aeroportuarias y renovación de la flota.

³Túnel bajo el Canal de la Mancha, Storæbel y Øresund.

⁴BEI, *Informe ... cit.*, pág. 12. La cifra hace referencia a abril de 1996.

tramo en territorio italiano del ferrocarril del Brénner, la línea de ferrocarril Cork - Dublín - Belfast, los enlaces marítimos del corredor Irlanda - Reino Unido - Benelux, la autopista Lisboa - Valladolid, las autopistas griegas y el aeropuerto de Malpensa.

Los criterios de concesión de la financiación ya expuestos en el apartado anterior se conjugan de manera particular en relación con los proyectos de las redes transeuropeas. Todos los proyectos debe ser factibles técnicamente y deben ser coherentes con las políticas comunitarias, incluyendo las normas relativas a los contratos públicos y las ambientales, cuyo respeto lo exigen expresamente las **Orientaciones**. Desde esta perspectiva, el BEI hace hincapié en la interoperabilidad de las redes y en el adecuado desarrollo de los diferentes modos de transporte, aunque concede prioridad al desarrollo de los TAV.

En el curso del debate sobre la financiación de las redes transeuropeas se mencionó la superación del límite del 50% de la financiación del BEI en el total de la inversión, lo que representa el límite máximo cauteloso del Banco. Finalmente, esto no se consideró realista, ya que las inversiones necesarias para las obras prioritarias son ingentes y un alto riesgo podría perjudicar las posibilidades de aprovisionamiento en los mercados financieros o aumentar su coste. Cabe recordar como ejemplo que la financiación del túnel del Canal de la Mancha fue inferior al 15% de la inversión. Probablemente constituirá un instrumento de reparto del riesgo la coparticipación con otros inversores.

No obstante, en respuesta a las peticiones recibidas del Consejo Europeo de Essen, el BEI aprobó un **Mecanismo especial RTE**, que constituye un conjunto de medidas tendentes a adaptar a las exigencias específicas de cada proyecto las propias condiciones de financiación. Estas exigencias particulares se derivan generalmente de las dimensiones de la obra, de la duración de la construcción y de la tardanza de la rentabilidad. Se trata de problemas que serán objeto de mayor profundización en el capítulo siguiente, pero anticipándolos en éste se pone de relieve que una intervención pública en forma de crédito incluye evaluaciones de viabilidad económica típicas de la financiación privada.

Las medidas del mecanismo especial, del que pueden beneficiarse no sólo los proyectos en el interior de la Unión, sino también los exteriores, dada la dimensión *transeuropea* de las redes, son las siguientes:

- prolongar la duración de las financiaciones y de los períodos de preamortización (reembolso del capital y de los intereses) para hacer corresponder los períodos de reembolso con las exigencias de las inversiones y los rendimientos correspondientes;
- ofrecer una ingeniería financiera que reduzca los riesgos de los bancos acreedores y del constructor, sobre todo privado, en particular mediante la *refinanciación*, (es decir, la posibilidad abierta a los bancos de poder financiar sus compromisos en función de los vencimientos disponibles en el mercado), la *prefinanciación*, es decir, la congelación del tipo de interés tras la aprobación de la financiación y la concesión efectiva de la misma, y los *acuerdos-marco*, que supeditan la utilización de la financiación a condiciones fijadas en relación con el estado de ejecución de los proyectos;
- extender la financiación a partes de las redes que respondan a los objetivos predeterminados, independientemente del lugar de la Unión en que se sitúen;

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

- intervenir desde las primeras fases del proyecto para poder establecer por adelantado, junto con el FEI¹ y los demás bancos europeos, las estructuras contractuales y financieras más adecuadas a las características de cada proyecto².

No obstante, estas medidas no podrán desarrollar plenamente sus efectos si todo el sistema de instituciones públicas que preside la realización de las redes no despliega los esfuerzos necesarios para eliminar los obstáculos administrativos que lo impiden. En particular, corresponde a los Estados miembros agilizar los estudios de viabilidad, las autorizaciones y demás trámites técnicos o administrativos necesarios para la puesta en marcha de los proyectos. De hecho, la complejidad y, en ocasiones, la lentitud de los procedimientos administrativos representan un serio problema, cuya solución, que puede entrañar la modificación de la normativa vigente, junto con la ampliación del derecho de construcción, es una condición esencial para el desarrollo de las redes transeuropeas, especialmente si se quiere la participación del sector privado. En el caso de que esta participación deba adoptar la modalidad de empresas conjuntas entre el sector público y el sector privado, el primero deberá cambiar su actitud en materia de gestión de empresas comunes. La programación económica y operativa tendría asimismo efectos beneficiosos para la realización de las redes con contención de costes, y para la actividad de las industrias proveedoras.

En el cuadro n1 2 del final del presente capítulo se indican los préstamos concedidos por el BEI a las obras de la red transeuropea de transportes hasta finales de 1996.

8. El Fondo Europeo de Inversiones (FEI)

Este instrumento, introducido por el Consejo Europeo de Edimburgo, tiene como finalidad, en el marco de la consolidación del mercado interior y de la cohesión económica y social, la financiación de grandes proyectos de infraestructura y de las pequeñas y medianas empresas. En una Conferencia Intergubernamental celebrada el 25 de marzo de 1993 se aprobó una adición a los estatutos del BEI, en cuyo marco se instituyó el Fondo. El capital autorizado es de 2.000 millones de ecus, de los que a fines de 1995 se habían suscrito 1.784: 800 millones, por parte del BEI, 600, por parte de la Comunidad, y 384, por parte de otras entidades financieras públicas y privadas.

El Fondo Europeo de Inversiones es un organismo autónomo, cuyo capital está suscrito por la Comunidad, el BEI y otras entidades financieras. Tienen un interés especial sus modalidades de actuación, contempladas en el artículo 3 de su estatuto: garantía de operaciones de financiación y, a partir del tercer año desde la entrada en vigor del estatuto, **participación en cualquier empresa**. Esta segunda modalidad se prevé por primera vez en un instrumento de intervención comunitaria y es particularmente innovadora, por quedar directamente incorporado el "sistema Europa" a la gestión de un proyecto.

¹Véase el apartado siguiente.

²BEI *Informe anual 1994*, Luxemburgo 1995, pág. 12.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

La Asamblea del Fondo celebrada en junio de 1996 decidió hacer uso de esta posibilidad, fijando sus modalidades: la participación no será directa, es decir, el FEI no suscribirá acciones de empresas, sino participaciones de otros inversores institucionales que efectúen dichas inversiones. Concretamente, se tratará de fondos de inversión cerrados. Esta solución parece dictada por exigencias de prudencia y permitirá que el FEI no asuma todo el riesgo de una iniciativa económica, que en caso de que fuera mal podría ser difícil de liquidar, sino que adquiera participaciones negociables de una entidad financiera que reparte el riesgo de una participación concreta entre el conjunto de sus actividades.

La solución adoptada por el FEI tiene el mérito de garantizarle una flexibilidad de cartera que no le permitiría la participación directa en empresas que podrían presentar riesgos, lo que perjudicaría su capacidad de aprovisionamiento en los mercados financieros. Por otro lado, puede alentar al inversor institucional a invertir en empresas que ofrecen una rentabilidad no competitiva respecto a otras, en la perspectiva de tener entre sus suscriptores a otra institución financiera de la importancia del FEI. Por este medio no solamente se diluye el riesgo para el Fondo, sino que se puede ampliar la base de capitales privados participantes en la financiación de infraestructuras, lo que compensa en parte la escasez de medios del sistema comunitario de inversiones.

Sobre la base del capital autorizado, el FEI podrá utilizar un importe no superior a 6.000 millones de ecus en la fase inicial y de 16.000 millones cuando se encuentre en funcionamiento regular, pero en estos importes se incluyen también los que se utilicen para pequeñas y medianas empresas, asimismo objeto de las actividades del FEI. Con esta base financiera, el compromiso del Fondo con las redes, y no sólo con las de transporte, no podrá ser superior en total a 12.000 millones de ecus.

A 31 de diciembre de 1995, las operaciones del Fondo ascendían a 1.441 millones de ecus, de los que 1.300 se destinaban a las redes transeuropeas, 273 de los cuales, a las de transporte.

Cuadro V/1 Financiación del Fondo de Cohesión para los proyectos prioritarios

Compromisos y solicitudes de contribución

PROYECTO	Compromisos 1993 - 1996				Total 93-96	Contribución solicitada ¹
	1993	1994	1995	1996		
	Mecus	Mecus	Mecus	Mecus	Mecus	Mecus
N1 3 TAV Sur						
Madrid - Barcelona - Perpiñán	8,02	0,00	0,00	0,00	8,02	337,04
Madrid - Vitoria - Dax	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total proyecto N1 3	8,02	0,00	0,00	0,00	8,02	337,04
N1 7 Autopistas griegas						
Patra - Atenas - Salónica	45,35	13,06	0,00	0,00	58,41	354,07
Vía Egnatia	26,42	9,21	40,74	0,00	76,36	506,46
Total proyecto N1 7	71,77	22,27	40,74	0,00	134,7	860,53
N1 8 Autopista Lisboa-Valladolid						
Sección portuguesa	23,82	28,80	0,00	0,00	52,62	0,00
Sección española	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total proyecto N1 8	23,82	28,80	0,00	0,00	52,62	0,00
N1 9 Enlace ferroviario Cork - Dublín - Belfast - Larne						
Mejora de la línea	11,87	20,60	21,47	0,00	53,94	0,00
N1 13 Irlanda/UK/Benelux						
N1/N7 Corredor de carretera en Irlanda	8,50	40,19	30,83	27,07	106,5	40,00
TOTAL PROYECTOS ESPECÍFICOS	123,9	111,8	93,04	27,07	355,9	1.237,56

1) Contribución solicitada por las autoridades del Estado en los formularios recibidos hasta septiembre de 1996 (comprende el importe global de asistencia del Fondo de Cohesión previsto para el período de hasta 1999).

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

Cuadro V/2 Financiación del BEI

PROYECTOS	Préstamos aprobados	Contratos de financiación firmados					Total
		<93	93	94	95	96	
1. PROYECTOS PRIORITARIOS (Consejo Europeo de Essen)	8.079	642	1.180	1.137	1.603	924	5.485
TREN DE ALTA VELOCIDAD/TRANSPORTE COMBINADO NORTE - SUR (DE/AU/IT) TREN DE ALTA VELOCIDAD:	384				350		350
(FR/BE/DE/NL/UK)	1.786	477	370	286	230	119	1.481
TREN DE ALTA VELOCIDAD/TRANSPORTE COMBINADO FRANCIA - ITALIA (FR/IT)	1.389	61	109	143	34	10	357
AUTOPISTAS GRIEGAS (GR)	2.060	104	701	534	598	66	2.003
AUTOPISTA PORTUGAL - ESPAÑA (PO/ES) - (Proyecto más amplio)	44				44		44
AEROPUERTO DE MALPENSA	295			104	20		124
ENLACE FERROVIARIO Y DE CARRETERA FIJO ENTRE DINAMARCA Y SUECIA (DK/SV)	688				128	312	440
ENLACE POR CARRETERA IRLANDA - REINO UNIDO - BENELUX (UK/IR)	1.332			60	149	417	626
LÍNEA PRINCIPAL COSTA OCCIDENTAL (UK)	131			11	50		61
	3.458			314	274	250	1.263
2. OTROS PROYECTOS IMPORTANTES (Consejo Europeo de Essen)	2.958		425	176	234	250	838
2.1. Proyectos en la Unión Europea	500			138	40		425
2.2. Proyectos con países limítrofes			176				247
	7.783			626	1.434	1.055	3.462
3. OTROS PROYECTOS DE REDES TRANSEUROPEAS	3.168		347	260	413	633	1.406
3.1. Red de carreteras transeuropea	3.096			182	583	417	1.182
3.2. Red ferroviaria transeuropea	460		100	32	299	5	359
3.3. Red portuaria transeuropea	1.059			152	139		515
3.4. Red aeroportuaria transeuropea			23				
	1.292		224	259	230	261	972
4. PROYECTOS EN LA EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL	812		222	153	176	245	742
4.1. Corredores de carretera	216					16	16
4.2. Corredores ferroviarios	69		168	15	54		69
4.3. Puertos	195			91			145
4.4. Aeropuertos y ATC			54				
TOTAL	20.612	642	2.174	2.336	3.541	2.490	11.182

VI - LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

1. Evolución histórica de la participación del sector privado

En los capítulos precedentes se ha visto que las necesidades de financiación para la realización de las redes transeuropeas hacen muy conveniente, por no decir imprescindible, la participación del sector privado. Aunque hay precedentes nacionales de infraestructuras realizadas total o parcialmente con la aportación del capital privado (en muchos países europeos esto fue lo normal en las grandes infraestructuras, sobre todo ferroviarias, construidas en el siglo pasado y hasta la I Guerra Mundial), en este siglo el sector de las obras públicas ha sido un monopolio del Estado y de sus órganos, más por decisiones políticas que por obligaciones jurídicas, aunque en ocasiones éstas existan o se haga referencia a ellas.

Las razones de esta situación son diversas. Ante todo, en el contexto de una intervención pública progresivamente mayor en la economía, consolidada tanto en Europa como en los Estados Unidos, se acentuó la condición de transporte público de algunos medios de transporte, especialmente el ferrocarril, y se consideró que su gestión directa permitiría una política de tarifas más moderada en favor de los usuarios; de esta noción se deriva la idea de que también la construcción de las infraestructuras debía ser pública, para evitar la incorporación de sus costes al precio del servicio, que habría sido inevitable en caso de que se hubiera encomendado su construcción al sector privado. Por lo demás, en las dos posguerras las obras públicas, en parte por influencia de las teorías económicas de Keynes, adoptaron una función significativa de absorción del desempleo y, en consecuencia, las evaluaciones de la utilidad funcional y del rendimiento de los proyectos perdieron importancia, lo que determinó un menor interés del capital privado por el sector, asimismo en relación con la expansión de otros sectores económicos.

El sector público fue capaz de soportar todo el peso de unas políticas de infraestructuras de considerables dimensiones sin tener que recurrir al endeudamiento público en una medida excesiva gracias a la presencia de unas condiciones hoy inexistentes:

- características relativamente sencillas de las obras gracias a unas menores exigencias de los usuarios y de la protección del medio ambiente;
- técnicas de construcción no especialmente complejas, como consecuencia de lo anterior;
- un bajo coste de la mano de obra, bien por ser bajo el nivel general de las remuneraciones, bien por no ser alto el nivel de la cualificación profesional requerido para las cuadrillas.

El progresivo declive de esta situación favorable se ha traducido en un mayor coste de las infraestructuras en términos nominales y reales, mientras que su necesidad no se ha reducido, por el contrario, la innovación tecnológica hace necesaria la sustitución o la modernización más rápida de las existentes.

Frente a esto, parecen agotadas las posibilidades de aumentar los recursos públicos tradicionales: los recursos tributarios parecen haber alcanzado el nivel máximo de recaudación soportable por el contribuyente y el endeudamiento público ha llegado en muchos Estados al límite de lo compatible con el equilibrio de la hacienda pública; en términos más generales, la retirada de recursos del sector

público se considera en muchos países industrializados, en parte a causa del desplazamiento de las teorías económicas keynesianas por las neomonetaristas en las directrices de los gobiernos y de las organizaciones internacionales, como más allá del límite a partir del cual resulta perjudicado el crecimiento.

De todo ello se deriva la exigencia de buscar nuevas formas de financiación de las obras públicas, que consisten principalmente en el recurso al capital privado y, en particular, a su participación en la construcción y la gestión de las infraestructuras. Este proceso de *privatización* de funciones tradicionalmente consideradas públicas se ha visto reforzado por la extendida opinión que se afianzó a partir de los años 80 de que el sector privado, por su cultura específica, es capaz de garantizar unos costes menores, una gestión mejor y, en general, mayor eficacia.

La intervención del sector privado en las infraestructuras de transporte, incluyendo las anteriores a las orientaciones descritas más arriba, puede adoptar modalidades diversas, que pueden clasificarse en los tipos siguientes:

- la **financiación** en la que el Estado únicamente recurre al mercado de capitales; permite aumentar los recursos disponibles, pero entraña el aumento del endeudamiento público;
- el **encargo de las operaciones técnicas** al sector privado; estas operaciones son la construcción y, en términos generales, la planificación: el encargo se produce por lo general mediante procedimientos de licitación; en este caso, la administración pública se sirve de la capacidad técnica y organizativa de las empresas privadas, se beneficia de una mayor certidumbre en cuanto a los costes, en ocasiones puede diferir los pagos hasta la entrega de la obra o según plazos vinculados con el avance de la construcción y, por último, transfiere al constructor una parte de los riesgos en el ámbito civil o en relación con aumentos de costes;
- la **concesión** de la obra, es decir, el encargo de la construcción y de la gestión por un número determinado de años considerado suficiente para recuperar el capital empleado y obtener una remuneración¹; en este caso, el coste de la infraestructura lo soporta completamente el sector privado y el sector público no dispondrá de la obra hasta la terminación de la gestión privada; en este caso, la carga de la inversión se traslada a los usuarios, que sólo pueden servirse de la obra mediante pago.

Otra posibilidad, utilizada raramente pero de la que ofrece un ejemplo importante el túnel del Canal de la Mancha, es la transmisión al sector privado de la propia obra, que en consecuencia *pertenece* al sector privado, aunque con alguna forma de control público en defensa de los intereses de la colectividad.

En la corriente de privatizaciones y de liberalización que se manifiesta desde hace algunos años en los países industrializados también se han registrado casos de transferencia al sector privado de infraestructuras ya existentes, sobre todo de aeropuertos y puertos, pero en el presente documento

¹Como ya se ha visto en el apartado 6 del capítulo I, a la concesión se aproxima la modalidad BOT, elaborada en la práctica y la bibliografía anglosajona.

restringiremos la atención a los caminos seguidos en algunos Estados miembros para conseguir la participación del sector privado en nuevas infraestructuras a partir del ejemplo de las infraestructuras de carretera, en relación con las cuales está más difundida la convicción de que deben ser públicas y gratuitas con el fin de permitir el pleno ejercicio del derecho de circulación, idea que incluso está consagrada en normas constitucionales en algunos países.

2. La participación del sector privado en algunos Estados miembros¹

En **Alemania** la política viaria se atribuye a diferentes niveles de gobierno y sus relaciones y las participaciones financieras respectivas reflejan el aspecto institucional de esta política, que en este país tiene un profundo carácter público por las razones antes expuestas, incluso constitucionales.

Con todo, los problemas financieros tantas veces mencionados han introducido en el debate político y en las soluciones de financiación la posibilidad del recurso al sector privado. Hasta ahora se han utilizado dos métodos: el primero es el método clásico de la concesión, introducido en el ordenamiento alemán por la *Fernstrassenbaufinanzierungsgesetz* de 1994 para la realización de obras concretas, como túneles y puentes; el segundo consiste en la financiación privada de la ejecución de obras gestionadas por el Estado, que posteriormente reembolsa al participante privado con tasas anuales, generalmente de 15 a 20.

Este segundo sistema, que ha criticado el Tribunal de Cuentas alemán por suponer mayores costes, es en buena medida una forma de endeudamiento del Estado. El punto candente del debate en curso en los planos político y jurídico es la introducción del peaje, que Alemania probablemente incorporará en el marco de una armonización comunitaria en este ámbito y cuando se disponga de medios telemáticos que eviten la parada de los vehículos en las *cabins*.

En **Francia** se prefiere también el mantenimiento de las infraestructuras en el sector público y la participación privada tiene fundamentalmente la finalidad de crear sinergias, más que de desarrollar el sector privado en aras de una concepción liberal de la economía. Por lo demás, ésta es la filosofía de fondo de las relaciones económicas entre el Estado y el sector privado en Francia. De aquí se deriva que en Francia el modelo preferido de participación del sector privado es el de la concesión, pero hasta 1970 no se autorizó la constitución de sociedades de capital privado, y de todos modos no han dado buen resultado, ya que de las cuatro sociedades constituidas pervive solamente una. De las otras, una fue cedida a la Caisse des Dépôts et des Consignations, que anteriormente había constituido cinco SEM² a partir de 1956, de las que dos se han liquidado.

¹Este apartado se basa en ECSI *The State of European Infrastructure ...* cit. y en DUC M. BAYE E., DROUET D. *Dossier: services publics de réseaux et l'Europe. Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume Uni (fer, route, air, eau - assainissement) II* en "Notes et Études documentaires", París 5016 (1995), pág. 77-129.

²Sociedad de Economía Mixta.

Puesto que todo el sistema de sociedades estaba muy endeudado, en 1994 las seis empresas de autopistas existentes se reestructuraron en tres polos orientados a compensar las pérdidas de la autopistas con los beneficios de las más rentables. La actividad de las sociedades se funda en un contrato programático con el Estado que contempla la indexación de los peajes.

En la práctica, el sistema francés se basa en la concesión, en una intervención financiera de importancia por parte del Estado y en un sistema de compensación en el interior del sistema de autopistas.

En **España** el régimen de concesión se utilizó entre 1967 y 1975 para la construcción de autopistas y dio lugar a la creación de sociedades privadas sujetas a algunas autorizaciones gubernativas para determinadas decisiones empresariales (fusiones y compras). Su destino ha sido variado: el Estado adquirió tres que gestionaban autopistas con tráfico insuficiente y las enmarcó en una sociedad pública de cartera (*Enausa*), las otras continúan operando y cuatro de ellas se cotizan en bolsa. Después de 1975 la financiación de las infraestructuras de carreteras ha sido casi exclusivamente pública y comunitaria, pero la ley permite la financiación privada y la imposición de contribuciones a los agentes del sector privado que obtengan beneficios particulares. No se excluye la posibilidad de imponer tasas sobre los vehículos y el carburante.

También en **Italia** el sector público ha asumido casi por completo la carga de la construcción y la gestión de las infraestructuras de carretera, bien por medio de un ente de derecho público, la *Azienda Nazionale Autonoma delle Strade* (ANAS), bien por medio de una serie de sociedades concesionarias que aun siendo de derecho privado, son de propiedad del sector público, con las características y las excepciones que se exponen a continuación.

En primer lugar, las autopistas gratuitas, solamente en el Mezzogiorno, están gestionadas por la ANAS. Las otras autopistas se construyeron y gestionan a partir de concesiones, la primera de las cuales se remonta a 1923, renovadas siempre en lo sucesivo. Las sociedades concesionarias son 27, de las que sólo una es efectivamente privada, la de la autopista Turín - Milán. Ésta y la mayor sociedad concesionaria, *Autostrade*, se cotizan en bolsa. Los accionistas de las 26 sociedades de participación pública preponderante son principalmente la sociedad de cartera del Estado, *IRI*, que controla 7 de ellas, entre las que está *Autostrada*, las regiones y los entes locales.

Las relaciones entre el Estado y las sociedades concesionarias están reguladas por convenios celebrados por medio de asociaciones empresariales de éstas, pero los convenios están formulados o se aplican para impedir que los peajes repercutan en la inflación y *Autostrade* está obligada a transferir al Estado los beneficios que superen el 1,8%, aunque esta cláusula no se respete.

El sistema italiano mantiene aspectos marcadamente públicos que hacen que el régimen privado de las sociedades concesionarias operadoras sea principalmente un medio para liberar la gestión de las obligaciones de la contabilidad pública.

El **Reino Unido** ha abierto las infraestructuras de carretera a la participación privada desde la aprobación de la *New Roads and Street Works Act* de 1991, que prevé la atribución de una concesión fundada en una licitación; una característica destacada es que la concesión no afecta solamente a la ejecución de obras nuevas, sino que también puede centrarse en obras de modernización.

De la experiencia expuesta se deriva una tendencia de los Estados a mantener un control firme sobre las infraestructuras de carretera, confirmada por la notable presencia de capital público en las sociedades concesionarias. En realidad, en algunos países el régimen de la concesión parece utilizarse más para conseguir una mayor eficiencia de los recursos públicos a través de los instrumentos que ofrece el Derecho Civil, que para fomentar la participación del sector privado.

Puesto que el primer efecto del recurso al sector privado es un aumento de los costes debido a la exigencia de remunerar el capital privado y por consiguiente de introducir en los costes de la obra un margen mayor de beneficio que habrá de repercutir en los precios al usuario, es de señalar la tendencia del Estado a ejercer un control bastante estricto sobre los peajes en sentido antiinflacionista.

Finalmente, parece bastante significativo de la actitud general de los Estados hacia la participación del sector privado en las infraestructuras de carretera que incluso el Reino Unido, el país más orientado al sector privado, se muestre más precavido en este ámbito, probablemente por la mayor dificultad de crear un entorno de competencia en el ámbito de las infraestructuras frente a los servicios. Con todo, el Reino Unido y Francia patrocinaron Eurotunnel, el túnel del Canal de la Mancha, que es la obra enteramente privada con mayores dimensiones, pero cuya experiencia quizá desaliente las inversiones en infraestructura del propio sector privado.

La situación de las infraestructuras de carretera en los cinco países examinados y la desgraciada experiencia de Eurotunnel pueden hacer pensar que la participación del sector privado en este ámbito concreto no tiene perspectivas de gran desarrollo, pero la magnitud de las inversiones requeridas por la red y la evolución más reciente de la situación de los cinco países permite prever una expansión progresiva de la presencia del sector privado en los años venideros. Una premisa fundamental es que los operadores públicos adquieran conciencia de las condiciones en que los privados pueden encontrar interesante la inversión en infraestructura, ya que el éxito de una empresa conjunta en este ámbito se funda en la comunidad de valores empresariales por parte de todos los socios, para evitar peligrosos equívocos de fondo que podrían obstaculizar la gestión de la empresa, que debe ser sana desde el principio.

3. Aspectos económicos de la participación del sector privado

El inversor privado examinará en primer lugar la adecuación del beneficio que espera de un determinado uso de su capital en función de la duración de la inmovilización financiera, del riesgo y del rendimiento proporcionado por otras alternativas ofrecidas en el mercado. Si el sector de la energía y las telecomunicaciones ofrece a quien invierte en las infraestructuras correspondientes condiciones competitivas o al menos con un interés cierto, la situación es bastante diferente en el sector de los transportes, en el que los precios de uso de las infraestructuras están sujetos al más estricto control por parte de la autoridad pública, que tiende a mantenerlos bajo la autoridad política por las razones examinadas en el apartado anterior.

La **inmovilización financiera** comprende los intereses bancarios no percibidos, o el mayor rendimiento que hubiera podido obtenerse en una utilización alternativa durante el período de construcción. Estos rendimientos cesantes se acumulan figuradamente al capital y reducen aún más el índice de rentabilidad sobre la base de las ganancias futuras. En términos financieros, el rendimiento de la inversión arrojará valores negativos durante los años de la construcción que deberán resultar

compensados por unos valores positivos adecuados después de la ejecución de la obra. Esta argumentación es válida, naturalmente, en el caso de que la inversión privada esté vinculada a la ejecución de la obra. En el caso de un crédito concedido por una entidad financiera, la remuneración se iniciará normalmente el primer año, aunque se están extendiendo cláusulas que hacen que el reembolso y los intereses se inicien después de un cierto período. En estos casos, los intereses serán mayores.

EL **riesgo** es probablemente el elemento de evaluación de una inversión que más depende de la modalidad de participación privada y es difícil extrapolar principios válidos en general. La duración de la inversión es uno de los elementos de riesgo que todo inversor privado deberá considerar, al igual que a la hora de suscribir títulos de crédito o de participar en empresas conjuntas para la ejecución y la gestión, la eficacia de la gestión y la solvencia financiera de la otra parte son elementos que han de tenerse en cuenta como factores de riesgo (en caso de que sean insuficientes) de la operación. Justamente, el BEI señala:

*La eficacia de la gestión, tanto si se trata del sector público como del sector privado, es un factor primordial en el desarrollo de las RTE. La gestión en el ámbito de los grandes proyectos debe ser especialmente cuidadosa, ya que los fallos pueden acarrear consecuencias especialmente onerosas.*¹

Esta argumentación se retoma ampliamente en el examen de las diversas modalidades de participación del sector privado.

Por lo que se refiere a las inversiones alternativas, las consideraciones que fundamentan la decisión son el rendimiento, el riesgo comparado y la liquidez, es decir, la facilidad de desinvertir la inversión y pasar a otra alternativa. La inversión en infraestructuras de transporte no se presenta en las mejores condiciones desde ninguno de estos aspectos.

Efectivamente, por lo general su rendimiento es inferior al ofrecido por las inversiones alternativas. Si el Estado compensa el diferencial de rendimiento, bien asumiendo directamente el préstamo (en el caso de una participación privada en forma de financiación), bien mediante la concesión de contribuciones a la gestión, la inversión puede resultar competitiva, pero en el plano de las finanzas públicas se plantea el problema de la comprobación de la conveniencia del recurso al sector privado.

Por lo que se refiere al riesgo ya se han expuesto algunas consideraciones generales y se harán otras más adelante; ahora interesa subrayar el carácter comparativo de este elemento respecto de otras inversiones ofrecidas en el mercado: en el caso de los títulos de crédito, adquirirá importancia la confianza que el mercado deposita en la entidad emisora o en los posibles garantes. Se trata de evaluaciones que, al menos en parte, no dependen del destino final del crédito, pero en el caso de que el rendimiento de la inversión dependa directamente de los flujos financieros producidos por la infraestructura, adquirirán importancia los riesgos connaturales de ésta.

¹ **Financiación del BEI de proyectos de RT**, COMUNICACIÓN del BEI, Anexo 5 de la Comunicación de la Comisión **Financiación de las redes transeuropeas**, SEC(94) 0860, de 15.6.1994, pág. 29.

Finalmente, por lo que se refiere a la liquidez, la modalidad de participación es fundamental: en el caso de los títulos de crédito negociables, la liquidez de la inversión es elevada; en el caso de los valores cotizables, las condiciones de liquidez serán las mismas, pero estarán sujetos a los avatares del mercado bursátil, sensibles a la solvencia de la empresa y a las condiciones generales de la economía y a los movimientos internos del propio mercado. Si, por último, se trata de una participación directa materializada en la concesión de la obra o de la propiedad de la empresa no cotizada en bolsa, la liquidez será inferior a los casos ya examinados y guardará estrecha relación con la rentabilidad de la obra, la duración de la concesión y las condiciones previstas para la finalización de la concesión.

En numerosos puntos de la exposición se ha hecho referencia a las modalidades de participación privada como elementos determinantes de la valoración de la inversión. La participación privada, efectivamente, puede variar desde la modalidad de la deuda pública, con la consiguiente rigidez que condiciona durante numerosos ejercicios la política presupuestaria, hasta nuevas modalidades que hacen entrar al capital privado en la ejecución de la infraestructura, modificando sustancialmente su planteamiento tradicional en el plano de la utilización o en el plano de su clasificación entre los bienes públicos.

Por consiguiente, el problema de la participación del sector privado también ha de analizarse desde el punto de vista de sus modalidades y desde el de sus consecuencias para la infraestructura y para la utilización. Las primeras pueden clasificarse según el nivel de control asumido por el sector privado en razón de su participación en la infraestructura.

4. El sector privado como fuente de financiación

El menor grado de control es el que asume el sector privado cuando interviene como **suscriptor de títulos de crédito**, ya sean de deuda pública o emitidos específicamente para financiar la infraestructura. En uno u otro caso, el título entraña una carga imputable directa o indirectamente a la infraestructura.

Normalmente los Estados no imputan el servicio de la deuda pública a los proyectos específicos realizados, por considerarlo un coste general de las finanzas públicas. De aquí se sigue que los costes de las obras públicas a cargo del Estado en su totalidad no comprendan los costes de los fondos allegados.

Es distinto el comportamiento de las entidades, públicas o privadas, que emiten títulos de crédito no calificados como deuda pública. En este caso, el comportamiento puede venir condicionado por las normas jurídicas aplicables a la entidad y por las normas fiscales, pero por lo general se imputan a la obra los intereses pagados por los títulos de crédito emitidos con referencia específica a la obra.

En el ámbito de los créditos, en forma de títulos ofrecidos al público o de financiaciones negociadas, vinculados específicamente con una obra, se pueden plantear hipótesis de fórmulas que harían depender la devolución de los resultados del proyecto¹. En este caso, el inversor no evaluará únicamente la clasificación del título desde el punto de vista de la rentabilidad, sino también teniendo en cuenta la certeza de la ejecución y si los flujos financieros producidos por la infraestructura son

¹Ibidem.

adecuados para garantizar el reembolso de los títulos. Ante numerosas ofertas de este tipo, el inversor confeccionará una cartera de inversiones en relación con obras cuyos riesgos se compensen. Esta modalidad de crédito aún no ha sido experimentada en el sector de los transportes y suscita cierta perplejidad.

Ante todo, el riesgo que asume el inversor ha de recibir una remuneración superior a la practicada en el mercado, que depende de la confianza que ofrece el deudor, y en consecuencia la carga debería ser superior a la de un préstamo normal, especialmente a la de los préstamos garantizados por el Estado. Además esta fórmula de crédito presupone que al menos hasta la conclusión del reembolso, la obra esté gestionada por la empresa que la ha ejecutado o, en todo caso, de manera onerosa para el usuario.

Para terminar, cabe señalar que la rentabilidad producida por la infraestructura de transporte, si no se toma en consideración la hipótesis de un aumento sustancial del precio de uso de las infraestructuras, resulta notablemente inferior al de las infraestructuras de energía y de telecomunicaciones: en consecuencia, resulta algo difícil que el flujo financiero que se deriva de la gestión de las infraestructuras de transporte pueda soportar intereses muy superiores a los tipos del mercado. En último extremo, la aceptación por los inversores de una modalidad de crédito de estas características ha de compararse con las otras ofertas de inversión de riesgo comparable y sobre la base de las consideraciones expuestas hasta ahora parece problemático que sea competitiva esta solución aplicada a las infraestructuras de transporte.

5. El sector privado como empresario de infraestructuras

El sector privado puede asumir participaciones accionariales en empresas totalmente privadas o de participación mixta, pública y privada, que realicen y gestionen infraestructuras de transporte. No es necesario hacer distinciones en función de la mayor o menor participación pública, ya que debido a la participación privada la estrategia de la empresa mixta deberá adoptar una actitud orientada al beneficio, que permita retribuir el capital y desde un punto de vista jurídico, por lo general estará regulada por el Derecho Privado, mientras que sus actividades seguirán normalmente el esquema B.O.T.

La primera cuestión que se plantea en relación con la participación privada en forma de empresa, en la que se sitúa al máximo nivel el control del sector privado sobre la obra pública y su implicación, es la de la conveniencia económica de la inversión en infraestructuras. Cuando éstas, como en el caso de las redes transeuropeas de transporte, son de grandes dimensiones y requieren capitales ingentes, éstos deben reunirse en los mercados financieros a través de las entidades financieras adecuadas, cada una de las cuales, en función de la naturaleza, la concentración y su estrategia, deberá asegurarse un nivel determinado de rentabilidad, seguridad de la inversión y recuperación de la misma. Como cada empresa de infraestructuras será generalmente una empresa conjunta entre varias entidades financieras y probablemente entre varias entidades públicas, deberá satisfacer simultáneamente las diversas exigencias de estos mismos sujetos económicos, lo que supone la optimización de la combinación de los factores productivos de la empresa en relación con el riesgo vinculado con su propio objeto. Concretamente, son tres las características de la inversión que condicionan la optimización de los factores productivos:

- la elevada relación entre costes financieros y costes de gestión;

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

- la concentración en el inicio de los desembolsos de capital, que contribuye a determinar la relación mencionada en el guión anterior;
- el carácter "futuro" de los ingresos.

Estas características se examinan en función de las diversas fases de la actividad de una empresa de infraestructura: **promoción y preparación, construcción y gestión**. Para cada una de estas fases puede haber varios acreedores, lo que aumenta la diversidad de las exigencias por satisfacer, pero por razones prácticas, en el presente documento se parte de la hipótesis de que todos los inversores asignan el capital en parte al inicio de la primera fase e íntegramente al inicio de la segunda.

6. La fase de promoción y preparación

En la primera fase, de **promoción y preparación**, el capital invertido será una parte mínima de la inversión total, pero no pequeña en términos de valor absoluto. Tendencialmente, el valor absoluto será igual que el coste de los estudios de viabilidad y de los gastos administrativos necesarios para el inicio de la actividad, menos las posibles contribuciones públicas a los estudios preliminares¹.

Todo esto no presenta beneficio alguno, sino el lucro cesante del rendimiento financiero y algunos riesgos: el resultado negativo del estudio de viabilidad, el fracaso de la oferta o la denegación o el retraso de las autoridades administrativas.

El **resultado negativo de los estudios de viabilidad** se traduce en una pérdida completa de toda la inversión, y el único instrumento que puede reducir las pérdidas lo constituyen las contribuciones públicas. En realidad, los estudios de viabilidad deberían preceder a la decisión pública de realizar una obra, al menos por lo que se refiere a los aspectos geológicos, ambientales y de conveniencia económica, y en este caso debería hacerse cargo de los costes el organismo público, pero una parte de los estudios corresponde al empresario, en relación con el proceso decisorio sobre si invierte o no en la infraestructura: se trata de la evaluación de los costes de construcción y de la rentabilidad de la gestión en relación con inversiones alternativas. El coste de estos estudios no puede soslayarse.

El **fracaso de la oferta** se traduce precisamente en la pérdida de la inversión hecha para presentarla. Se hacen extensivas a esta pérdida las consideraciones hechas a propósito del efecto negativo de los estudios de viabilidad, ya que para el empresario se trata de todos modos de una pérdida, y la única diferencia es la causa de la misma: la mayor competitividad de los rivales o bien un ejercicio

¹Cfr., por ejemplo, el reglamento sobre la financiación de las redes transeuropeas de transporte examinado en el primer capítulo. No obstante, es necesario subrayar que la concesión de contribuciones públicas para estudios de viabilidad presupone la adjudicación previa de la obra o al menos del proyecto y no puede concederse a un concursante a un contrato, quien para establecer los términos de su oferta, ha de realizar estudios de cierta complejidad.

desfavorable para el interesado del poder discrecional de la administración pública. Sin perjuicio de la hipótesis de la presentación de recursos judiciales, que pueden dar lugar a arreglos que enjungen en parte las pérdidas, el único instrumento posible es el reembolso parcial de los gastos incurridos por el candidato perdedor por parte de la entidad ordenante. No hay datos que indiquen que este camino se haya seguido en alguna ocasión.

La **denegación por parte de la autoridad administrativa** es también asimilable a los riesgos precedentes, mientras que los **retrasos** se traducen en un aumento de los costes. El Banco Europeo de Inversiones, al abordar este aspecto de la participación del sector privado, ha abogado por una simplificación de los procedimientos administrativos. Se trata, no obstante, de un llamamiento a la buena voluntad de los Estados nacionales y en muchos casos de las autoridades regionales y locales, ya que la Comunidad no puede intervenir en un ámbito completamente reservado al Derecho nacional como es el de los procedimientos administrativos¹.

El autor opina que la única solución practicable es el denominado **contrato de programa**, es decir, un acuerdo entre todas los entes públicos y privados interesados en un proyecto por el que se regulen y coordinen las operaciones y las actividades correspondientes a cada uno. Esta institución tiene un antecedente en la **asociación** prevista en el marco de los Fondos Estructurales.

7. La fase de construcción

Los riesgos de esta fase consisten básicamente en los retrasos de la ejecución y en circunstancias no previstas en la fase precedente que aumentan los costes. Las causas de estos retrasos y dificultades pueden ser **naturales**, debidas por ejemplo a una situación geológica diferente de la prevista en el momento de la programación o a una catástrofe que afecte a las obras, **técnicas**, por errores de ejecución o mala funcionamiento, imputable en todo caso al constructor, **económicas**, como un aumento excepcional del precio de los materiales o de la mano de obra o, más en general, una subida de los tipos de interés y, en el caso de los inversores exteriores, de los tipos de cambio. Para terminar, están las causas **políticas**, consistentes en la no ejecución por los entes públicos de obras accesorias de su competencia o, más en general, en un cambio de la normativa aplicable a la construcción (por ejemplo, la relativa al impacto ambiental).

Las disposiciones nacionales del Derecho Civil y los usos comerciales han encargado a las empresas de construcción la aminoración de los riesgos, y las empresas pueden contratar pólizas de seguro contra los daños derivados de calamidades, mientras que normalmente los aumentos de costes por encima de un nivel determinado están cubiertos por revisiones de los precios previstas por los contratos, que sin embargo no son aplicables a la fórmula B.O.T. Otros riesgos no disponen de cobertura y se incluyen en lo que suele calificarse de imponderables empresariales.

¹El Grupo Kinnoek está estudiando el problema y está previsto que informe al respecto al Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997. Cfr. Apartado 1 del capítulo III.

Si nos situamos en el punto de vista del ordenante, la situación es diversa, porque los retrasos se traducen en el aplazamiento del uso de la obra y los aumentos de costes para los que se admite la revisión, en una carga para él. Los ordenantes siempre se han protegido contra los retrasos mediante cláusulas penalizadoras, en virtud de las cuales el precio de la obra se reduce en función del retraso en la entrega, y el constructor se rehace de las pérdidas con otros instrumentos: seguros¹, o en la medida de lo posible, acciones judiciales de resarcimiento en contra de los terceros responsables.

El ordenante puede protegerse del aumento del precio derivado de la subida de los costes mediante un instrumento hasta ahora utilizado predominantemente por los contratantes privados más bien que por los públicos, el contrato denominado de **llave en mano**, que al excluir toda revisión de los precios transfiere todo el riesgo al constructor. Ello implica naturalmente un aumento de los precios establecidos contractualmente, ya que el ejecutor de la obra se anticipará a los posibles riesgos. Siguen estando a cargo del ordenante los riesgos económicos relativos a la provisión de los recursos necesarios para el pago de la obra terminada, como los relativos a las subidas de los tipos de financiación y de cambio, para los que el ordenante puede recurrir a formas específicas de garantía del préstamo ofrecidas por los mercados financieros.

La reducción de los riesgos políticos puede proceder además de acuerdos de programa con los entes públicos interesados. Recurriendo a estos instrumentos, la empresa que realiza una infraestructura según la fórmula B.O.T. podrá salvaguardarse de la mayoría de los riesgos de construcción.

De todos modos, hay una parte del riesgo que es imposible de eliminar o puede cubrirse mediante instrumentos de seguro y de garantía financiera extremadamente costosos, que, por otra parte, podrían tener el efecto perverso de restar agilidad a la ejecución de las obras.

8. La fase de la gestión

Esta fase presenta riesgos menores respecto a los anteriores y es la fase en la que los flujos financieros de la empresa se hacen positivos. Los imponderables empresariales dependen en esta fase de la intensidad del tráfico (la demanda), el nivel de las tarifas (el precio) y de los costes de gestión.

La intensidad del tráfico depende de la utilidad marginal que la obra gestionada ofrezca respecto a recorridos o modos de transporte alternativos, así como del nivel de las tarifas aplicadas, que a su vez depende de factores que se examinarán más adelante. La posibilidad para el usuario de utilizar recorridos y modos de transporte alternativos no solamente está en función de las preferencias subjetivas, sino que también puede resultar condicionada por decisiones políticas posteriores a la realización de la obra gestionada.

En relación con esto se plantea el denominado **riesgo político**, que en la fase de la gestión puede adoptar formas diversas: la que incide en la intensidad del tráfico y la que incide sobre el nivel de las tarifas, que se examinan a continuación por separado.

¹La técnica aseguradora también pone a la disposición de los constructores del sector pólizas por el riesgo de penalización por defectos técnicos y retrasos.

La primera se manifiesta mediante las decisiones estratégicas de la administración pública, que desde el inicio de la gestión privada de una infraestructura privilegien a un modo de transporte, o bien mediante decisiones de planificación territorial y de inversión que hacen posibles o más interesantes trayectos alternativos. Mientras que las primeras son normalmente decisiones a largo plazo, que difícilmente se adoptarán transcurrido un período breve desde la decisión de lanzamiento de la obra gestionada, las segundas pueden producirse tras un lapso de tiempo más corto y además las puede tomar un nivel de gobierno diferente del que decidió la obra gestionada. Esta forma de riesgo político actúa de modo diverso según la modalidad de relación entre el gestor y el órgano público ordenante: en el caso de la fórmula B.O.T., una intensidad de tráfico menor puede efectivamente comprometer la propia recuperación del capital dentro del plazo de transferencia de la obra, mientras que en la fórmula B.O.O., más rara, en la que la obra sigue siendo propiedad del gestor, por lo que legalmente no está prevista una fecha límite para la recuperación de la inversión, la repercusión de una menor intensidad del tráfico se traducirá en un menor rendimiento de la obra y en un retraso en la recuperación del capital invertido.

El nivel de las tarifas es la segunda variable de la fase de gestión, y si se la confía a la decisión autónoma del empresario, éste las fijará en el nivel más alto que permita la curva de elasticidad del tráfico respecto a las tarifas sin perjudicar al equilibrio económico de la propia empresa: esto podría inducir al empresario a renunciar a cuotas de tráfico si éstas resultan compensadas ampliamente por una tarifa superior. La forma de riesgo político de la gestión vinculada con esta variable consiste en la intervención pública en la fijación de las tarifas, lo que sería un límite de la autonomía empresarial del gestor. Aunque la fórmula B.O.T. no prevea necesariamente esta intervención pública, en situaciones normales sí es éste el caso de las infraestructuras de transporte, y generalmente está previsto en las disposiciones legales. Se trata de una intervención pública que adopta la forma de **aprobación** de las tarifas decididas por el gestor, o de **decisión** de la autoridad pública, y responde a fines de control de los precios no sólo de la política de transportes (sociales o de competencia entre modos e infraestructuras), sino también de eliminación de las consecuencias del monopolio que podría determinar la ausencia de modos o recorridos alternativos válidos.

El riesgo político vinculado con las tarifas se concreta cuando la autoridad pública rechaza adaptar los precios o lo hace en una medida insuficiente. Es bien cierto que normalmente los contratos de comisión basados en la fórmula B.O.T. prevén mecanismos automáticos de adecuación, pero difícilmente pueden prever todas las eventualidades capaces de modificar los costes de gestión.

Es conveniente observar que los riesgos políticos señalados en este apartado y en el anterior son los que se pueden manifestar también en los Estados miembros de la Unión, y asimismo que no se han tenido en cuenta los derivados de guerras, revoluciones y cambios de régimen político, de los que la Unión parece felizmente exenta.

Por último, los costes de la gestión son una variable que depende del carácter de la infraestructura y de las modalidades de gestión: en el caso de una carretera, consistirán esencialmente en los costes del cobro del peaje y el mantenimiento de la obra; en el caso de una vía férrea, serán más importantes y responderán a una lógica industrial con implicaciones más profundas para la rentabilidad.

Con la gestión se vincula estrechamente un elemento contractual de notable importancia para el equilibrio financiero de la operación: la duración de la gestión. Determina el plazo en el cual ha de recuperarse el capital invertido y ha de obtenerse el beneficio: está en función de la inmovilización

financiera, los flujos de tráfico esperados y las tarifas. En relación con las dimensiones de las redes transeuropeas, es previsible que esta duración sea muy larga.

Para las consideraciones desarrolladas hasta ahora sobre la fase de la gestión se han tomado como modelo las infraestructuras del modo de carretera, en las que la fórmula B.O.T. se presenta extremadamente simplificada por limitarse el gestor a poner a disposición del usuario la infraestructura, de cuyo mantenimiento naturalmente se hace cargo, sin prestar ningún servicio directo, como sí ocurre, en cambio, en los otros modos, para los que adquieren mayor importancia los costes de gestión, que pueden llegar a ser auténticos costes industriales.

Los servicios directos ofrecen al gestor la posibilidad de diferenciar mejor su propio producto respecto a los recorridos y modos competidores, ya sea en el plano de la calidad del servicio de base (por ejemplo, el transporte ferroviario), o en el plano denominado **plus**, es decir, las prestaciones comerciales, aunque no estén vinculadas directamente con la infraestructura; por ejemplo, un servicio eficiente de entrega de mercancías al destinatario a domicilio desde la estación.

Además, el gestor de un aeropuerto podrá aprovechar la infraestructura también desde una perspectiva inmobiliaria, alquilando a terceros los espacios necesarios para el ejercicio de actividades comerciales relacionadas con este tipo de infraestructura, o bien gestionarlas directamente.

9. Otras reflexiones sobre la fórmula B.O.T. desde la perspectiva del sector privado

Un aspecto negativo de la inversión en infraestructuras es la restricción, natural antes incluso que legal, del destino de la obra, y en el caso concreto de la fórmula B.O.T., del régimen de concesión, que normalmente no reconocen al gestor la propiedad de la obra. Ello supone que en caso de necesidad o de conveniencia económica el gestor no puede obtener liquidez por su inversión vendiendo la obra, como puede hacerse con un bien inmueble cualquiera.

En otras palabras, la inversión está bloqueada y la decisión empresarial inicial resulta irrevocable. Es sin duda cierto que si la obra no puede venderse, la desinversión puede efectuarse cediendo la propia empresa, pero esto supone un aspecto de rigidez que constituye un punto negativo serio en la evaluación global de una inversión en infraestructuras.

10. La fórmula B.O.T. desde la perspectiva del ordenante

El ente público que opte por esta fórmula para realizar una infraestructura reduce sustancialmente su propio compromiso financiero y se libera de las tareas técnicas relativas a la construcción o al control de la ejecución, pero la colectividad soportará durante la totalidad de la operación un coste total mayor que por la ejecución pública, ya que en las tarifas se incorporará además del coste de la infraestructura el beneficio del empresario. No obstante, se ha impuesto la idea, en la opinión general más que en la bibliografía, de que el sector privado, al que se reconoce mayor eficiencia que al sector público, aún reservándose un margen de beneficio, será capaz de garantizar un coste global inferior al de la ejecución directa.

Un factor positivo de la fórmula B.O.T. consiste en la internalización de los costes de la infraestructura, que se realiza mediante el peaje en las carreteras. De hecho, la falta de imputación a los usuarios de los costes de las carreteras se considera un elemento distorsionador de la

competencia, por ser lo contrario de lo que ocurre en los otros modos. Además, en una perspectiva de desarrollo sostenible, la internalización de todos los costes se considera un instrumento para incentivar el uso de transportes menos contaminantes, y la fórmula B.O.T. permite superar las resistencias contra el peaje, ya que se acepta comúnmente el principio de la retribución del capital privado.

Esta ventaja no existe en cambio respecto de aquellas infraestructuras, como las de ferrocarriles, cuyas tarifas internalizan los costes de construcción también en el régimen de ejecución y gestión pública. En este caso, la fórmula B.O.T. será para el ente público una restricción a su política tarifaria, ya que no podrá comprimir las tarifas por debajo del nivel convenido con el gestor. Por este medio se garantiza el principio de la competencia entre modos e infraestructuras.

11. La fórmula B.O.T. desde la perspectiva del usuario

El usuario está interesado en utilizar la infraestructura que en comparación con las alternativas de recorrido y modo le ofrezca menores **costes**, en los que se incluyen no sólo las tarifas, sino también el combustible, los costes de personal y de desgaste del vehículo¹ y el mayor ahorro de tiempo. Los elementos del coste por lo general están en función de la longitud del recorrido previsto para cada infraestructura, mientras que el ahorro de tiempo está en función de la longitud y de la velocidad permitida: un transportista podrá tener interés en utilizar una infraestructura que le impone un recorrido más largo, pero le permite una velocidad mayor, pero pueden influir en la decisión otros elementos: por ejemplo, un transportista puede optar por un recorrido no óptimo según los parámetros de costes y beneficios si un recorrido diferente le ofrece más posibilidades de cabotaje.

El comportamiento descrito es el esperado de quien usa una infraestructura por razones empresariales, pero el viajero por razones turísticas no toma su decisión por consideraciones exclusivamente económicas, sino también sobre la base de evaluaciones relativas a la belleza del paisaje o a la disponibilidad de puntos de descanso a lo largo del trayecto. Además, las consideraciones de este tipo no son ajenas a quien viaja por motivos empresariales, especialmente cuando el que realiza el viaje es el propio empresario: por ejemplo, muchos transportistas prefieren utilizar el transbordador antes que el túnel del Canal de la Mancha por razones de comodidad personal.

Las consideraciones expuestas en este apartado se refieren principalmente al transporte por carretera, pero pueden ampliarse a los otros modos, aunque con algunas diferencias significativas: para el transporte por ferrocarril, el elemento de coste casi único será la tarifa, pero la velocidad, la puntualidad y la seguridad del transporte serán elementos de evaluación, en mayor medida por no depender del usuario, sino del transportista, que normalmente es el gestor de la infraestructura; para los puertos y los aeropuertos serán determinantes los servicios prestados en el interior de estas infraestructuras o sus conexiones con las otras redes de transporte, así como las vías de acceso. Se trata claramente de elementos que no dependen solamente del gestor.

¹Respecto a estos tres elementos se hace referencia al transporte por carretera.

CONCLUSIONES

1. La cuestión de la rentabilidad financiera

En los capítulos precedentes se ha visto que las redes transeuropeas constituyen una estrategia de notable importancia que entraña inversiones de tal envergadura que superan la capacidad de gasto del sistema político-administrativo europeo, por tanto no sólo de la Unión, sino también de los Estados miembros y de las administraciones públicas territoriales y sectoriales, incluyendo a las empresas de ferrocarriles, interesadas en las redes.

Aunque haya resistencias en el plano político y, en ocasiones, dificultades de orden jurídico, los límites de endeudamiento y de déficit que impone el Tratado a los Estados miembros y que confirmará para el futuro el Pacto de estabilidad, parecen hacer del recurso al sector privado la única alternativa al aumento de la presión fiscal o a una profunda reestructuración del gasto público en detrimento de otros fines.

De la gama de modalidades de participación privada, en la opinión del autor la más adecuada es la fórmula B:O.T. en una de sus numerosas variantes. Los obstáculos principales que han de superarse para hacer participar al capital privado parecen ser la **rentabilidad financiera, la inmovilización financiera** y el **riesgo** en sus diversas formas.

En la mayor parte de los casos, el sector público interviene mediante ayudas que tienen por finalidad incrementar la primera, a menudo insuficiente en las infraestructuras y en los servicios públicos: se trata de una práctica con efectos inmediatos, que no obstante suscita cierta perplejidad en cuanto al desarrollo normal de las relaciones entre el sector público y el sector privado si la determinación de la ayuda no es conocida y definitiva en el momento en que el ente público comienza la búsqueda de su socio privado. Sin embargo, hay otras consideraciones relativas a las garantías de imparcialidad de la administración en la celebración de los contratos públicos que, aun siendo de gran importancia, son ajenas al objeto del presente documento, por lo que no se profundiza ulteriormente en ellas.

Una vía alternativa a la ayuda, que en la opinión del autor resulta preferible desde el punto de vista de la relación entre el sector público y el sector privado, pero plantea problemas desde el punto de vista de la contención de la inflación y probablemente de la conveniencia social, son unos criterios de fijación de peajes más favorables al gestor, pero unos peajes más elevados inducen una reducción de la rentabilidad socioeconómica de la obra. Ésta es la dificultad principal que han de resolver las instituciones comunitarias y los Estados miembros en el marco del discurso más general sobre la internalización de los costes externos de la infraestructura. En todo caso, ha de tenerse presente un dato: la opinión pública está más dispuesta a aceptar el peaje en una obra gestionada por el sector privado que en una obra completamente pública, ya que el derecho a la retribución del capital es un principio aceptado generalmente, a diferencia del coste por el uso de una infraestructura pública, considerada un bien común.

En realidad, para aumentar la rentabilidad financiera de una inversión no es posible prescindir de un estudio del proyecto concreto, tratando de detectar nichos de rentabilidad que puedan interesar al sector privado. En este sentido ha actuado el Grupo Christophersen y actúa el presidido por el Sr. Kinnock.

En líneas generales, se puede afirmar que la rentabilidad es mayor cuando las características de la obra permiten que el gestor no solamente ofrezca el uso de la infraestructura, sino también servicios accesorios, como en los puertos y aeropuertos. Por el contrario, cuando el gestor presta también el servicio de transporte, los costes industriales y los problemas de mercado de éste transforman completamente la empresa y plantean problemas de rentabilidad del servicio más que de la infraestructura.

De hecho, desde el punto de vista de la administración pública que quiere hacer participar al sector privado en la construcción y la gestión de una infraestructura de transporte, parece más productivo actuar sobre la vertiente de la inmovilización financiera y de los riesgos que sobre la rentabilidad, que de todos modos resultará afectada.

2. Una propuesta referente a la inmovilización financiera

Con la rentabilidad está vinculada estrechamente la inmovilización financiera, que para el sector privado puede constituir un elemento muy disuasivo en relación con las inversiones en infraestructura, ya que el aplazamiento de la rentabilidad se traduce en una pérdida de ingresos, tanto más grave cuanto que la realización de la obra puede sufrir retrasos importantes. En la opinión del autor, podría lograrse una disminución de este obstáculo financiando la construcción de la obra mediante obligaciones del constructor/gestor a un tipo cero, que al vencimiento, al final de la construcción o después del inicio de la gestión serían convertibles en acciones. El Estado se haría cargo de la garantía del reembolso.

De este modo el constructor/gestor podría recurrir a los mercados financieros sin tener gastos por intereses durante un período más o menos largo, que incluiría en todo caso la construcción, al final del cual el reembolso se reduciría total o parcialmente a la conversión en acciones, cuyo éxito estaría en función de la rentabilidad financiera de la gestión.

Los suscriptores de las obligaciones de tipo cero gozarían de beneficios ligados a este título de crédito específico, y de la ventaja de poder optar en el momento del vencimiento entre la conversión en acciones o el reembolso por el valor facial del título, garantizado por el Estado. Puesto que es verosímil que el constructor/gestor tendría interés en un precio de conversión elevado para diluir el peso de los nuevos accionistas en el capital, es probable que la duración del préstamo en forma de obligaciones incluyera un número equivalente de años de gestión, permitiendo así al obligacionista la evaluación de la conveniencia de la conversión durante un período relativamente largo.

El Estado, por su parte, no aumentaría su propio endeudamiento, únicamente estaría expuesto al riesgo de insolvencia del constructor, y para limitarlo podría recurrir a los instrumentos financieros previstos por las instituciones financieras con este fin; en caso de que tuviera que intervenir con su garantía, accedería subsidiariamente al derecho a conversión.

En la opinión del autor, un mecanismo de este tipo podría interesar especialmente a inversores institucionales, en particular a fondos de pensiones, que por su finalidad estén interesados en inversiones a largo plazo y de elevada seguridad.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

La propuesta que acaba de hacerse se conjuga con la posibilidad de participar en el capital de empresas que permiten los estatutos del FEI junto con la otra función institucional de conceder garantías a préstamos. Sobre esta base, esta institución de crédito comunitario puede ofrecer a la Comunidad un instrumento de intervención directa en el capital de empresas de gestión de obras públicas, permitiéndole colmar las lagunas operativas y de experiencia de que adolece actualmente, a diferencia de los Estados miembros.

3. La cuestión de los riesgos

Otra gran rémora que estorba la intervención del sector privado en el ámbito que nos ocupa viene dada por el riesgo en sus diversas formas, ilustradas en el último capítulo. Los riesgos naturales, técnicos y económicos encuentran respuesta en los instrumentos específicos ofrecidos por las entidades financieras y aseguradoras, a los que se puede añadir la intervención pública en sus diversas modalidades, todas, no obstante, de carácter financiero.

Las políticas presentan mayor complejidad y requieren la intervención de todos los agentes públicos con el fin de ofrecer al inversor privado un marco claro de la planificación territorial, instrumentos jurídicos aplicables a sus relaciones con las autoridades públicas y a la eficiencia de éstas.

La Comunidad Europea, por los límites a sus competencias derivados del Tratado y, más concretamente, del artículo 3 B, y por las características específicas de este ámbito concreto, solamente puede ejercer su propia función de orientación de modo fiable ofreciendo a las administraciones públicas un marco claro para su planificación territorial¹ y eliminar, en el ámbito de sus funciones de armonización de las legislaciones nacionales, las disposiciones en materia de servicio público que pudieran obstaculizar el ejercicio del mismo por el sector privado. Esto es lo que ha de hacerse en el seno del Grupo Kinnock. La Comunidad podría también fomentar los contratos de programa entre las administraciones públicas y las empresas interesadas valiéndose de la influencia que puede ejercer como ente financiador.

¹Esto es lo que se ha hecho con las **Orientaciones** ... cit.

NOTA CRÍTICA SOBRE LAS FUENTES Y LA BIBLIOGRAFÍA

La base documental fundamental en materia de política de redes transeuropeas es la constituida por los actos de las diversas instituciones comunitarias, disponibles normalmente en todas las lenguas comunitarias.

En primer lugar, el **Tratado de la Unión Europea**, del que existen diversas ediciones; la utilizada para los fines del presente documento de trabajo es la de EUROPE¹, *Unión Europea*, Recopilación de los Tratados, Volumen I, Luxemburgo 1993.

Los Diarios Oficiales de las Comunidades Europeas recogen los reglamentos, las propuestas de reglamento y las comunicaciones más importantes de la Comisión. En las notas al texto se indican las referencias de cada acto citado.

Otros documentos no publicados, o no publicados aún en el Diario Oficial, están disponibles dirigiéndose a las instituciones comunitarias. En las notas al texto se indican las referencias correspondientes, pero por lo que se refiere a los **Informes provisionales del Grupo de representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno** (el llamado Grupo Christophersen) no hay más referencias que el título, mientras que el informe definitivo se publicó con la siguiente referencia bibliográfica:

Redes transeuropeas, Luxemburgo (Eur-op) 1995 (ISBN 92 - 826 - 8996 - 4), disponible en todas las lenguas comunitarias excepto el sueco y el finés².

Este documento es fundamental para el estudio de las redes transeuropeas y son asimismo fundamentales para todo lo relacionado con los aspectos financieros las Comunicaciones de la Comisión **Financiación de las redes transeuropeas** (SEC(94) 0860 de 15.6.94), **Redes transeuropeas - Informe anual 1996** (COM(96) 0645 de 6.12.96) y la publicación

COMISIÓN EUROPEA *Réseaux Transeuropéens*, Luxembourg (Eur-op) 1996 (ISBN 92 - 827 - 8642 - 0), disponible en francés e inglés³

es fundamental para los fines de la materia expuesta en el presente documento.

Para las decisiones de los Consejos Europeos se han utilizado los Comunicados de la Presidencia en ejercicio del Consejo, recogidos en el Boletín de Actividades del Parlamento Europeo publicado por la DG I de esta institución.

¹Por Eur-op se entiende aquí y en otros lugares la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

²Para el presente documento se ha utilizado la versión francesa.

³Idem.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

Se han extraído elementos importantes de los **Informes anuales** del BEI.

De la bibliografía se señalan en particular

AAVV *The state of European Infrastructure 1996*, Rotterdam ECSI¹ 1996 (ISBN 90 - 803155 - 1 - 6) que, además de interesantes ensayos de encuadramiento, ofrece una panorámica detallada de las políticas de infraestructura de transportes en los países comunitarios, de Noruega y de Suiza. Se trata de un importante instrumento para el estudio de la materia y se ha utilizado ampliamente en el presente documento..

S. GRIFFITH-JONES *Garanties de Prêts pour les grands projets d'équipement: questions et enseignements possibles pour un mécanisme européen*, Luxemburgo (Eur-op) 1993 (ISBN 92 - 826671 - 0 - 3), que se basa en un estudio encargado por la Comisión Europea del Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex;

C. KESSIDES *Institutional Options for the Provisions of Infrastructure*, World Bank Discussion Papers, Washington 1993.

Estos dos volúmenes, aunque desde perspectivas diversas (el de la Sra. Griffith se dedica en particular a demostrar la utilidad de las garantías de préstamo) exponen la problemática económica y financiera relacionada con la ejecución y la gestión privada de obras públicas y, aunque acusan la posición anglosajona en cuanto a las relaciones entre administración pública y empresa, ofrecen una panorámica completa de la materia; la Sra. Kessides en particular lleva a cabo un examen detallado de las opciones en relación con diversos tipos de infraestructura.

Son útiles para el planteamiento general de la cuestión, aunque no siempre recientes, las mesas redondas de la Conferencia Europea de Ministros de Transportes, que con intervención de especialistas nacionales ofrecen la profundización de temáticas especiales desde el punto de vista de las experiencias nacionales o del de la doctrina económica. En el ámbito específico del presente documento de trabajo se citan:

Investissements publics et privés dans le secteur des transports, table ronde 81, París 90 (ISBN 92 - 821109 - 6 - 6); ofrece un análisis exhaustivo de la temática desde el punto de vista de la doctrina económica;

Evaluer les investissements en infrastructures de transport, table ronde 86, París 92 (ISBN 92 - 8212160 - 7);

Infrastructures et système de transport pour une Europe moderne, table ronde 95, París 94 (ISBN - 92 - 821828).

¹European Centre for Infrastructure Studies.

También editados por la Conferencia Europea de Ministros de Transporte, pero al margen de la serie 'table ronde' se citan

Les investissements dans les infrastructures de transport des pays de la CEMT, París 1988 (ISBN 92 - 821216 - 2 - 3) y

Les investissements et Infrastructures de transport dans les années '80, París 90 (ISBN 92 - 821216 - 6 - 3), ricos en datos estadísticos, aunque la primera obra citada está algo superada.

También la OCDE publica estudios en materia de transportes, de carácter económico y técnico. En el ámbito específico del presente documento se citan

Péages routiers et rôle du secteur privé dans le développement des infrastructures routières, París 1987 (ISBN 92 - 642294 - 3 - 4), que aunque no es reciente, ofrece una exposición aún actual de los problemas vinculados con la introducción del peaje en las carreteras desde los puntos de vista técnico, económico y cultural.

Tanto las publicaciones de la CEMT como las de la OCDE están disponibles en francés e inglés.

Se han publicado numerosos artículos sobre esta materia. Se facilita a continuación una lista no exhaustiva:

- J-A. VINOIS. *Le réseau transeuropéen de transport: après les décisions juridiques, reste le financement* en "Revue du Marché Commun et de l'Union européenne". París. N1 401. Septiembre - octubre 1996. Pág. 569-578.
- S. VACCARO. *Le politiche interne dell'Unione europea* en "Mulino. Europa". Bolonia. Anno 45. N1 1. Julio 1996. Pág. 58-65.
- E. QUINET. *Coopération entre gestion publique et privée dans la construction d'un réseau européen de trains à grande vitesse* en "Transports". París. Année 41. N1 377. Mayo-junio 1996. Pág. 181-188.
- A. L. NECCI. *Le financement pour la construction des nouvelles lignes ferroviaires: la dimension européenne et le cas italien* en "Transports". París. Année 41. N1 375. Enero-febrero 1996. Pág. 5-11.
- L. GUIHERY. *Quelles grandes infrastructures de transport pour l'Allemagne unifiée?* en "Allemagne d'aujourd'hui". París. N1 134. Octubre - diciembre 1995. Pág. 46-48.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

- S. PARUDLO. *Le grandi reti europee di trasporto* en "Affari Sociali Internazionali". Milán. Anno 22. N1 4. 1995. Pág. 59-113.
- M. Le DUC, E. BAYE, D. DROUET (et autres). *Services publics de réseau et Europe. Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni (fer, route, air et eau-assainissement)*. II en "Notes et études documentaires". París. N1 5016. 1995. Pág. 77-129. Cuadros. Mapas.
- *El papel de la Unión Europea en materia de turismo. Libro Verde de la Comisión en "Comunidad Europea Aranzadi"*. Editorial. Pamplona. Año 22. N1 6. Junio 1995. Pág. 51-54.
- J. GONZÁLEZ CID. *Infraestructuras: Redes transeuropeas* en "Noticias de la Unión Europea". CISS. Valencia. Año 11. N1 124. Mayo 1995. Pág. 69-91. Anexo. Bibliogr.
- C. REYNAUD. *Le cheminement des réseaux transeuropéens: approche pragmatique ou démarche conceptuelle* en "Transports". París. Année 40. N1 371. Mayo-junio 1995. Pág. 157-165. Mapas.
- R. MASERA. *Il privato e la realizzazione di un sistema infrastrutturale* en "Affari Esteri". Roma. Anno 26. N1 104. Octubre 1994. Pág. 788-801.
- G. RICHERI. *Le "autostrade dell'informazione". Modelli e problemi* en "Problemi dell'Informazione". Bolonia. Anno 20. N1 1. Marzo 1995. Pág. 25-38. Bibliogr.
- M. FRYBOURG. *Les réseaux transeuropéens au sens du titre 12 du traité de Maastricht* en "Transports". París. Année 40. N1 369. Enero-febrero 1995. Pág. 44-56. Cuadros. Gráficos.
- J-A. VINOIS. *Après les Conseils européens de Bruxelles, de Corfou et d'Essen, quelles perspectives pour le réseau transeuropéen de transport?* en "Revue du Marché Commun et de l'Union européenne". París. N1 385. Febrero 1995. Pág. 83-97. An.
- P. TREUNER. *Eine neue Karte europäischer Raumentwicklungsziele. Une carte nouvelle des objectifs de développement de l'espace européen. A New Map of Europe's Spatial Development Objectives* en "EUREG. Europäische Zeitschrift für Regionalentwicklung". Stuttgart. Nr. 1. 1994. S. 38-43. Kt.
- K. G. BINDER, F. WALTHES. *Der Kohäsionsfonds: Ein strukturpolitisches Finanzinstrument der Europäischen Union* en "Raumforschung und Raumordnung". Colonia. Jahrg. 52. Nr. 4-5. Julio-Octubre 1994. Pág. 261-269. Cuadros. Gráficos.
- B. GELLNER. *Transeuropäische Netze - eine Infrastruktur-Offensive* en "Arbeitgeber". Colonia. Jahrg. 46. Nr. 15-16. 12. Agosto 1994. Pág. 533-536. Cuadros.
- M. KRAUTZBERGER, W. SELKE. *Auf dem Wege zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept* en "Öffentliche Verwaltung". Stuttgart. Jahrg. 47. Nr. 16. Agosto 1994. Pág. 685-690.
- J-C. LEYGUES. *Evaluation des politiques internes communautaires et de leurs dépenses* en "Revue française de finances publiques". París. N1 45. 1994. Pág. 97-164.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

- M. FORNACCIARI. *Infrastructures et réseaux européens: les artères de la grande Europe* en "Belles Feuilles. Revue des débats européens". París. 1993. Pág. 157-159.
- S. CRUELLAS. *Gli orizzonti delle reti transeuropee* en "Europaforum". Roma. Anno 6. N1 3. Abril 1993. Pág. 39-46.
- A. RÜHL. *La politique européenne des infrastructures de transport. Un défi pour la fin du siècle* en "Transports". París. N1 361. Septiembre-octubre 1993. Pág. 314-318.
- L. MARINI. *Obiettivo: crescita omogenea* en "Europaforum". Roma. Anno 6. N18. Septiembre 1993. Pág. 51-55.
- R. S. MASERA, F. MASTRONARDI. *Le reti transeuropee e il loro finanziamento* en "Affari Esteri". Roma. Anno 25. N1 99. Julio 1993. Pág. 589-604.
- J-M. BAER. *Politique régionale communautaire* en "Chronique européenne". Nantes. N1 4. Octubre-diciembre 1991. Pág. 10-14; 23-24.
- P. FOURNIER. *Perspectives du réseau autoroutier communautaire horizon 2010* en "Transports". París. Année 37. N1 353. Mayo-junio 1992. Pág. 150-158. Cuadros. Gráficos. Mapas.
- *Proposition (par la Communauté des chemins de fer européens) pour un réseau européen à grande vitesse* en "Union internationale des Chemins de fer". París. Enero 1989. Pág. 1-29. Cuadros. Gráficos. Mapas.
- H. MALOSSE. *Du bon usage des mécanismes européens. VI. La recherche de partenaires et les réseaux pour la coopération entre opérateurs économiques* en "L'Europe à votre porte. Centre français du commerce extérieur. Collection l'"Exportateur"". París. 4 agosto 1988. Pág. 153-167.
- G. ELLWANGER, C. HAMELBECK. *Das Schienennetz der DB: Bestandteil der staatlicher Infrastruktur* en "Bundesbahn". Darmstadt. Jahrg. 65. Nr. 6. Junio 1989. Pág. 475-479. Cuadros. Bibliogr.
- P. TABARY. *A l'heure du transmanche. Les prêts de la BEI pour le financement des infrastructures de transport* en "Transports". París. Année 34. N1 334. Marzo-abril 1989. Pág. 75-79. Cuadros.
- *Le tunnel sous la Manche* en "Reference Services. Central Office of Information". Londres. N1 278. Noviembre 1988. Pág. 1-9. Mapas. Bibliogr.
- *Manual de ayudas de la CEE. V. (Fin)* en "Comercio Exterior. Banco Popular Español". Septiembre 1988. Pág. 457-463.
- F. GESCAUD. *Italie (le dossier de la semaine)* en "Moniteur du Commerce international. MOCI". París. N1 812. 18 abril 1988. Pág. 19-60. Cuadros. Mapas.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

- J-E. RAY. *Des radios libres aux radios locales privées. (France)* en "Projet". París. N1 196. Noviembre-diciembre 1985. Pág. 41-50.
- *1995: Un soutien actif de la BEI à l'intégration économique européenne* en "BEI Informations. N1 87. Febrero 1996. Banco Europeo de Inversiones". Luxemburgo. 16 pág. Cuadros. Gráficos. Mapas I11.
- *La BEI et les réseaux transeuropéens* en "BEI Informations. N1 86. Noviembre 1995. Banco Europeo de Inversiones". Luxemburgo. 8 pág. Cuadros. Gráficos. Mapas Gratuito.
- Comisión Europea. *L'Europe à grande vitesse* en "Oficina de publicaciones oficiales de las CE". Luxembourg. 1995. 168 pág. Cuadros. Gráficos. mapas.
- Comisión Europea. *Réseaux transeuropéens - Le groupe des représentants personnels des chefs d'Etat ou de gouvernement. Rapport* en "Oficina de publicaciones oficiales de las CE". Luxemburgo. 1995. 257 pág. Cuadros. Mapas. An. Gratuito.
- *Près de 20 milliards d'ECUs prêtés en 1994* en "BEI Informations. N1 83. Febrero 1995. Banco Europeo de Inversiones". Luxemburgo. 16 pág. Cuadros. Gráficos. Mapas. I11. Gratuito.
- Comisión Europea. *Entreprendre l'Europe (Belgique - région francophone)* en "Oficina de publicaciones oficiales de las CE". Luxemburgo. 1994. 16 pág. Gratuito.
- Comisión Europea. *Entreprendre l'Europe (Luxembourg)* en "Oficina de publicaciones oficiales de las CE". Luxemburgo. 1994. 16 pág. Gratuito.
- Comisión Europea. DG Información, Comunicación, Cultura, Medios audiovisuales. *Le Fonds de cohésion de l'Union européenne* en "L'Europe en mouvement. Oficina de publicaciones oficiales de las CE". Luxemburgo. 1994. 8 pág. Cuadros. I11. Gratuito.
- Comisión Europea. DG Política de empresa, Comercio, Turismo y Economía Social. *La transmission des entreprises: lancement d'une vaste consultation* en "EURO-INFO". Nr. 71. Julio-agosto 1994. Bruselas. 8 pág. Gratuito.
- *Près de 20 milliards d'ECUs prêtés en 1993* en "BEI-Informations". N1 79. Febrero 1994. Banco Europeo de Inversiones. Luxemburgo. 8 pág. Cuadros. Gráficos Gratuito.
- S. GRIFFITH-JONES. Comisión Europea. *Garanties de prêts pour les grands projets d'équipement: questions et enseignements possibles pour un mécanisme européen* en "Oficina de Publicaciones Oficiales de las CE". Luxemburgo. 1994. 92 pág. Cuadros. Bibliogr. An.
- Comisión de las CE. DG Transportes. *Réseaux transeuropéens - Vers un schéma directeur du réseau routier et de la circulation routière* en "Oficina de Publicaciones Oficiales de las CE". Luxemburgo. 1993. 119 pág. Cuadros. Gráficos. Mapas. I11. An.

La financiación de las redes transeuropeas de transporte

- S. HORNER, A. CAPITANIO, A. BRÜSER (et autres). Comisión de las CE. DG Desarrollo. *Dossier: Les routes* en "Le Courrier. Afrique - Caraïbes - Pacifique - Communauté européenne". N1 125. Enero-febrero 1991. Bruselas. P 59-90. Gratuito.
- Comisión de las CE. *Les actions de la Communauté européenne intéressant les petites et moyennes entreprises. Belgique. Manuel pratique. Edition 1988. Document. (Objectif 1992)* en "Oficina de Publicaciones Oficiales de las CE". Luxemburgo. 1989. 214 pág. An.
- A. WRIGHT. Comisión de las CE. *Les actions de la Communauté européenne intéressant les petites et moyennes entreprises. France. Manuel pratique. Edition 1988. Document* en "Oficina de Publicaciones Oficiales de las CE". Luxemburgo. 1989. 226 pág. An.
- Comité Económico y Social de las CE. *Politique ferroviaire commune. Bilan et perspectives. Avis d'initiative du Comité économique et social. Rapport d'information de la section des transports et communications* en "CES". Bruselas. 1987. 49 pág. An. Gratuito.
- Comisión de las CE. DG Información. *Les maillons manquants. La modernisation des infrastructures de transport terrestre en Europe* en "Fiches pédagogiques. 30 jours d'Europe". Bureau de Presse et Information de las CE. París. N1 321. Abril 1985. Pág. 19-42. Mapas. I11.