

Las Redes Transeuropeas en el presupuesto de la Unión

Barbara Dührkop

Vicepresidenta de la Comisión de Presupuestos del PE
Europarlamentaria del PSE-PSOE

Estimo oportuno, antes de entrar en los datos concretos de mi intervención, repasar brevemente la historia de la aportación del presupuesto comunitario a los proyectos de infraestructuras así como analizar el papel de la Unión en este ámbito tanto desde un punto de vista de los Tratados como en el plano político. A continuación pasaré al tema central de mi intervención que es la financiación de las Redes Transeuropeas en el presupuesto de la Unión, y por último, me permitiré echar una mirada hacia el futuro.

La participación de la Comunidad en las infraestructuras se basa fundamentalmente en la preocupación por potenciar el desarrollo regional y preparar así el camino para un funcionamiento eficaz del mercado interior. No obstante, antes de 1990 los apoyos financieros a proyectos específicos se basaban en reglamentos anuales "ad hoc" y fueron más bien pasivos: es decir los proyectos cofinanciados por la Comunidad los proponían y los gestionaban las autoridades de los Estados Miembros. Las acciones de la Comunidad en el ámbito de las infraestructuras comenzaron ya en 1982 con partidas anuales en el presupuesto comunitario gracias al Parlamento Europeo. Antes de la política de las Redes un montante de 1087 Mecus fue puesto a disposición en el presupuesto durante los años 1982 y 1994, sin contar con las aportaciones del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER). En 1989 la Comisión presenta su comunicación "Hacia las Redes Transeuropeas" y en su reunión de diciembre en Estrasburgo el Consejo pide a la Comisión que elabore una propuesta de programa de trabajo plurianual en cuatro ámbitos considerados esenciales: transporte, energía, telecomunicaciones y formación. La formación fue abandonada más tarde. En diciembre de 1990 la Comisión presenta una nueva Comunicación "Hacia las Redes Transeuropeas- un programa de Acción de la Comunidad". A pesar de todo, problemas financieros y administrativos impedían avanzar con la rapidez deseada. Sin embargo el Tratado de Maastricht en su título XII, artículo 129 B, C y D dota a la Comunidad de una base eficaz para llevar a cabo iniciativas legislativas y dibuja el papel de la Comunidad en las redes transeuropeas. Además de establecer líneas directrices e identificar proyectos de interés común así como la implementación de medidas para garantizar la interacción de las redes, el artículo 129 C, tercer guión, dice también: "La Comunidad podrá apoyar los esfuerzos financieros de los Estados Miembros para proyectos de interés común financiados por los Estados Miembros y determinados de acuerdo con las orientaciones mencionadas en el primer guión, especialmente en forma de estudios de viabilidad, de garantías de crédito o de bonificaciones de interés; la Comunidad podrá aportar también una contribución financiera por medio del Fondo de Cohesión".

Finalmente el marco legal necesario se completa con la adopción de las líneas directrices de la Comunidad para el desarrollo de las redes transeuropeas y con el reglamento nº 2236/95 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas", reglamento que ha sido revisado en julio de 1999¹ para ajustarse al Tratado de Maastricht. El reglamento es la base para la concesión de ayudas financieras en proyectos de infraestructura de interés común en el ámbito de redes transeuropeas de todo tipo de transporte, incluidas gestión del tránsito y las acciones de interoperabilidad.

Es fundamental subrayar que a partir de la creación de las redes transeuropeas el compromiso de la Comunidad en este ámbito pasa a ser activo en vez de pasivo, al convertirse la Comunidad misma en la parte decisoria tanto en la elección de los proyectos como en la aprobación de los planes de ejecución. Pero el papel fundamental de la Comunidad no es

¹ Reglamento nº 1655/1999. D.O.C.E. L 197/1 de 29.07.1999.

financiar los proyectos en su totalidad - no sería factible, puesto que los costes son altísimos- sino aportar una financiación complementaria cuyo fin es dar Valor Europeo Añadido (VAE) al proyecto e incentivar su puesta en marcha. Por consiguiente queda claro que ningún proyecto en este ámbito puede ejecutarse sin el compromiso financiero de los Estados Miembros.

Los participantes en las redes transeuropeas son muchos. Por una parte tenemos las participantes legislativos -Consejo, Parlamento Europeo, Comisión- por otra parte están las partes consultivas como el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social, los responsables de los permisos diversos y también los responsables de la financiación además de la Comunidad como, el banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversión, bancos comerciales y los órganos competentes del control como el Tribunal de Cuentas y por último, grupos de interés específico, como la industria, organizaciones medioambientales etc. Entre paréntesis quisiera resaltar el hecho de que tantos organismos participando en la realización y la implementación de un proyecto, no ha ayudado a la rápida ejecución del mismo.

Para concluir el apartado histórico debo recalcar que el Consejo Europeo de Essen en 1994 dio luz verde a los 14 proyectos prioritarios que marcan el inicio de las políticas comunitarias en este ámbito. (No voy a citar aquí los 14 proyectos uno por uno, pero figuran en anexo 1 que se adjunta a la intervención escrita.) Y por último mencionar que la Comisión presentó en marzo 1996 un programa indicativo plurianual (MIP) con el fin de establecer un marco financiero para las decisiones presupuestarias anuales. Así se pretende dar más fiabilidad al gasto de la comunidad en las redes de transporte sobre todo teniendo en cuenta que son proyectos a largo plazo.

La cumbre extraordinaria sobre el empleo que tuvo lugar en Luxemburgo en 1997, incluye además el desarrollo de las redes como una fuente importante de empleo, aunque todavía es pronto para llevar a cabo una evaluación concreta puesto que el principal efecto de la estrategia de las redes se verá a largo plazo y dependerá fundamentalmente del crecimiento económico general de Europa.

Ahora me gustaría entrar en el título de mi intervención y creo que la forma más fácil es con ayuda de una transparencia, que proporciona una perspectiva general de la financiación de las RTE. Pero antes de proceder a la transparencia es conveniente que diga algo sobre el presupuesto de la Unión en general, para situar el gasto de las redes en su justo lugar dentro del mismo. El presupuesto de la Unión para el año 2000 asciende a casi 94 mil millones de Euros, es decir, 94 millardos de Euros en créditos de compromisos, de los que unos 650 millones se han asignado en el título presupuestario B5-7 dentro de la categoría 3 que es la parte de las políticas internas de la Unión. En el anexo 2 de la versión escrita de mi intervención, figura el cuadro que demuestra el gasto correspondiente a las RTE como % de la rúbrica 3. Además contribuyen a la financiación de los proyectos los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

Ahora pasaré a la transparencia que figura en el anexo 3 de la versión escrita. En este cuadro se proporciona una perspectiva general de la financiación de las RTE, y también muestra la utilización de diversos instrumentos de financiación. Los créditos correspondientes a la línea presupuestaria propia de las RTE (B5-700) se usan sobre todo para la cofinanciación de estudios y proyectos. En el caso de los proyectos de transportes, los créditos de esta línea también se utilizan para subvenciones, bonificaciones de interés y (los costes de) las garantías de los empréstitos. La Comunidad pone a disposición los medios necesarios para la ejecución de los proyectos a través del Fondo Europeo de Cohesión (para el transporte), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y mediante su participación en el Fondo Europeo de Inversiones. Este Fondo sólo proporciona garantías. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) facilita préstamos fuera del presupuesto de la Unión.

Las principales conclusiones que pueden extraerse del cuadro son las siguientes:

- a) El transporte es el sector que recibe con mucho la mayor parte de la financiación total - alrededor del 64%, seguido de las telecomunicaciones - alrededor del 20%, de la energía con un 15%, y por último de la telemática con el 0,5.
- b) El BEI es responsable de más de la mitad de la financiación correspondiente a los proyectos de transporte y energía. En el sector de las telecomunicaciones la proporción alcanza casi el 90%.
- c) Las líneas presupuestarias correspondientes a las RTE proporcionan una financiación relativamente limitada: alrededor del 4,5% para los proyectos de transporte, sólo el 0,7% para los proyectos energéticos y el 1% para los proyectos de telecomunicaciones.
- d) Para los proyectos de transporte, el FEDER y el Fondo de Cohesión representan respectivamente unos 15% y el 22% de la financiación. En el sector energético sólo el FEDER desempeña un papel importante junto con el BEI, proporcionando un tercio de la financiación procedente de financiación de la Unión.
- e) En total, se ha gastado unos 60.000 millones de Euros en proyectos relativos a las RTE hasta finales de 1998.

Otros cuadros presentados por la Comisión muestran que durante el período comprendido entre 1995 y 1998 el sector eléctrico obtuvo alrededor del 44% de los recursos correspondientes a la energía y el gas alrededor del 56%. En el sector de las telecomunicaciones, el destino del gasto ha cambiado a lo largo de los años. La interoperabilidad de los servicios y el comercio electrónico constituyen en la actualidad los destinos principales de la financiación. En el sector del transporte, los 14 proyectos "Essen" obtienen alrededor del 55% de la financiación total. La gestión del tránsito obtiene algo menos del 20%. Los proyectos en el sector transporte por ferrocarril, alrededor de 60%. El transporte por carretera recibe solamente alrededor del 15%. La gestión de tráfico representa alrededor del 20%.

Aunque el porcentaje de las líneas presupuestarias correspondientes a las RTE es muy limitado en términos absolutos con relación a la contribución total de la Unión (y mucho más con relación a los costes totales de la inversión), éstas ejercen un papel importante de catalizador, ya que prevén estudios de viabilidad, garantías de empréstito y bonificaciones de interés, sin los cuales los proyectos no podrían haberse lanzado. Además, los importes reflejan solamente la financiación procedente de fuentes de la Unión. No se incluye la financiación por parte de los Estados Miembros y de fuentes privadas. La ayuda de la Unión no puede superar en todo caso el 10% del coste de la inversión, de acuerdo con la legislación vigente².

A pesar de todo, la importancia y eficacia de la aportación presupuestaria de la Unión como instrumento para incentivar e implementar una política europea de redes transeuropeas es fundamental. El valor añadido que da la ayuda de la Comunidad a los proyectos de RTE se puede resumir en tres puntos: en primer lugar hace que los proyectos de común interés "maduren" antes ya que se reduce el riesgo a través de una definición en común; en segundo lugar, porque moviliza otras fuentes de financiación de mayor cuantía y en tercero porque contribuye a la viabilidad a largo plazo del desarrollo de los RTE a través de consideraciones y evaluaciones continuadas de los aspectos medioambientales de los proyectos y de las redes en su conjunto. Quisiera aquí mencionar brevemente los estudios de viabilidad ya que hasta 1997 el porcentaje de financiación de los estudios ha sido más alto que la de los proyectos en sí. Las cifras correspondientes al período 1995 y 1998 muestran que el porcentaje de estudios está disminuyendo considerablemente y que se está incrementando la financiación de los proyectos (cuadro anexo 4). La importancia de los estudios de viabilidad se puede también

² El apartado 3 del artículo 5 del Reglamento 2236 dice lo siguiente: "Con independencia de la forma de intervención elegida, el importe total de la ayuda comunitaria en virtud del presente Reglamento no deberá superar el 10% del coste total de la inversión".

resumir en tres puntos: primero, estimular al sector privado para que se entre en los proyectos en una fase muy temprana asegurándose así su financiación; segundo, contribuyen con su publicación a hacer los proyectos aceptables para la opinión pública y por último, son una garantía externa de que los trabajos se hacen en consonancia con la legislación comunitaria especialmente en los estudios de impacto medioambiental.

En este contexto, no hay que olvidar que la Unión Europea ha sido siempre muy consciente de la importancia de financiar estructuras en terceros países, especialmente en los países candidatos a la adhesión. En este sentido, se creó en 1998 el ISPA, "instrumento de política estructural de preadhesión", que prevé una ayuda financiera anual de 500 millones de euros para medidas de infraestructura de transporte que fomenten la movilidad sostenible y, en particular, para los proyectos de interés común que permitan a los países beneficiarios cumplir los objetivos de las asociaciones para la adhesión. Esto incluiría la interconexión e interoperabilidad entre las redes nacionales y con las redes transeuropeas, junto con el acceso a dichas redes. El ISPA deberá ir dirigido a proyectos individuales de forma parecida al Fondo de Cohesión, dada la similitud de los objetivos. Los proyectos deberán tener un impacto significativo a escala suficiente.

Por otra parte, a raíz de la reorientación del programa PHARE, instrumento clave de la UE en la estrategia de preadhesión, los programas nacionales han prestado más atención a la inversión, incluidas las grandes áreas de infraestructura de las RTE y del medio ambiente. De un presupuesto total disponible de más de 1000 millones de ecus en 1998, 158 fueron asignados a infraestructuras de transporte para las RTE futuras, esta cifra no incluye las sumas asignadas para carreteras tributarias y de la red secundaria. También se ha creado un mecanismo para las grandes infraestructuras para los años 1998 y 1999 que facilita recursos de hasta el 25% del coste total de los proyectos de transporte y medio ambiente que no sobrepasen los 250 mecus.

El programa TACIS, instrumento La UE para el desarrollo de la cooperación con los Nuevos Estados Independientes (NEI) y Mongolia, tiene entre sus objetivos fundamentales la mejora de las infraestructuras entre la UE y los NEI. Ya se ha autorizado un gasto de hasta el 10% de su presupuesto anual en inversiones en el contexto de la cooperación transfronteriza.

Por último, el gasto del programa MEDA, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas de la colaboración Euromediterránea, para mejorar los enlaces con los países de la cuenca mediterránea es hoy por hoy marginal (aunque muy útil), pues se limita a unos pocos estudios de viabilidad.

Concluyendo, hemos podido comprobar que la participación de la UE en la financiación de las RTE es un porcentaje muy pequeño respecto al coste total. A pesar de todo, el principal problema financiero consiste en encontrar los importes necesarios para cofinanciar las inversiones: desgraciadamente, los Estados miembros de la UE, designados deliberadamente como principales contribuyentes en la financiación y la ejecución de los proyectos de interés común, no han asignado la financiación necesaria para la rápida ejecución de la decisión del Consejo de julio de 1996. Por ello, no ha sido posible ni siquiera iniciar la totalidad de los 14 proyectos clasificados como de especial importancia.

Por otra parte, los ministros de Finanzas no ponen a disposición los medios necesarios para permitir la ejecución de las decisiones de sus colegas del Consejo de Transportes. Por ejemplo, el Consejo no aprobó la propuesta de la Comisión de completar los importes para 1998 y 1999 con 1000 millones de ecus, a pesar de que ello respondía a las exigencias de los propios Estados miembros para financiar proyectos adicionales.

En consecuencia, la Comisión, consciente de la gravedad de este problema ha intentado que la financiación privada resulte más atractiva desde el punto de vista financiero. Aunque las medidas adoptadas han tenido cierto éxito, todavía no pueden esperarse milagros de este planteamiento.

Por último, aunque me hubiera gustado entrar en el tema de los informes anuales de la Comisión sobre las RTE, lo cierto es que ya no voy a tener tiempo material para ocuparme de ello. Sin embargo, aunque estos informes proporcionan abundante información, no tienen realmente un carácter evaluador ya que no responden a preguntas fundamentales como, entre otras:

- ¿cuáles fueron las orientaciones para realizar los análisis de la relación coste-beneficio?
- ¿existieron efectos secundarios positivos o negativos?
- ¿cuáles fueron los efectos exactos sobre el empleo (a corto y largo plazo)?

Estas preguntas y sus posibles respuestas pueden ser perfectamente objeto del debate que tendremos más tarde en la mesa redonda.

Los problemas de la financiación, las preguntas sobre el coste- beneficio, y la ampliación, me llevan al último apartado de mi intervención: una breve mirada hacia el futuro.

Como dije anteriormente, la cumbre de Luxemburgo subrayó la importancia de las RTE para crear empleo y crecimiento económico. Para llegar a su pleno potencial el mercado único necesita una red de transporte integrada, eficaz y sostenible. Mirando hacia el futuro las estimaciones suponen un aumento significativo para el próximo periodo financiero, puesto que muchos de los grandes proyectos llegarán a su máximo desarrollo. En la transparencia, (anexo 5) de la versión escrita, figuran las cifras de la llamada "Agenda 2000" es decir las perspectivas financieras para el periodo 2000 a 2006. Allí se puede constatar que casi se duplica la financiación en la categoría 3 para el nuevo periodo, para hacer frente no solo a la terminación de los 14 proyectos emblemáticos sino también para el comienzo de nuevos. También la preparación y la extensión de las redes a los países candidatos a la adhesión van a necesitar un mayor esfuerzo.

En la presentación de su programa de acción para el transporte 1998-2004, la Comisión se compromete a animar a los Estados Miembros a acelerar la realización de los proyectos de Essen y también se compromete a estimular Partenariados Público Privados (PPP) en estos grandes proyectos para obtener financiación adicional necesaria.

La Comisión ha identificado igualmente una serie de prioridades para el futuro que serán presentadas en su Libro Blanco sobre la revisión de las líneas directrices de las RTE.

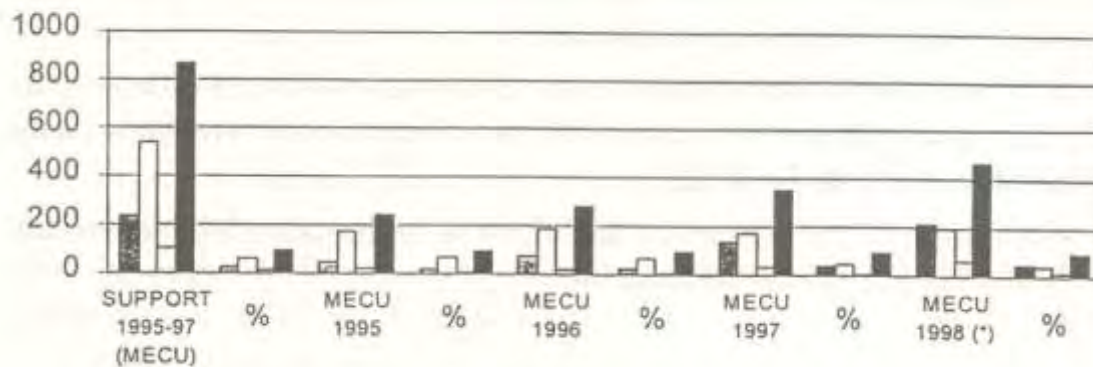
Por último les ruego que me disculpen si me he extendido demasiado y les doy las gracias por su atención.

Expenditure on TENs as % of heading 3

commitments in million euro

| Year | Tens expenditure | Total heading 3 (current prices) | Ten as % of heading 3 |
|-------------------|------------------|-------------------------------------|-----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4=2/3 |
| 1993 | 192 | 4.109 | 4,67% |
| 1994 | 214 | 4.370 | 4,90% |
| 1995 | 278 | 5.060 | 5,49% |
| 1996 | 318 | 5.337 | 5,96% |
| 1997 | 403 | 5.603 | 7,19% |
| 1998 | 521 | 6.003 | 8,68% |
| 1999 | 550 | 6.386 | 8,62% |
| 1993-1999 | 2.476 | 36.868 | 6,72% |
| 2000 | 654 | 6.031 | 10,84% |
| 2001 | 654 | 6.247 | 10,47% |
| 2002 | 655 | 6.362 | 10,30% |
| 2003 | 657 | 6.474 | 10,15% |
| 2004 | 658 | 6.478 | 10,16% |
| 2005 | 660 | 6.588 | 10,01% |
| 2006 | 661 | 6.702 | 9,87% |
| 2000-2006* | 4.600 | 44.883 | 10,25% |

* The figures for the new financing period 200-2006 (possible breakdown) are based on the overall amount of euro 4,6 billion agreed between EP and Council in the TEN Financing Regulation 1655/1999 of 19 July 1999, and on the final amount for the 3 TEN lines of euro 654 million in the budget 2000.



Cuadro I. La financiación de las RTE por la unión en ~ 998 (millones de ecus)

| Sector | Clase de ayuda | Instrumento | 1993-1994 ¹⁴ | 1995 ¹⁴ | 1996 ¹⁴ | 1997 ¹⁴ | 1998 ¹⁴ | Total hasta ahora |
|-----------------------------|---|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| TRANSPORTE | Préstamos | BEI ¹⁵⁻¹⁶ | 3.847 | 6.819 | 3.505 | 4.993 | 4.415 | 20.529 |
| | | (entre ellos los 14 proyectos específicos) | 2.483 | 1.603 | 1.189 | 1.751 | 1.142 | 8.168 |
| | Garantías de crédito | FEI ¹⁵⁻¹⁶ | 76 | 85 | 303 | 55 | 72 | 591 |
| | | FEDER ¹⁶⁻¹⁷ | 884 | 115 | 2.639 | 527 | 219 | 4.384 ¹⁹ |
| | Subvenciones | Fondo de Cohesión | 1.887 | 1.108 | 1.222 | 1.251 | 1.337 | 6.805 |
| | | Línea presupuestaria RTE B5-700 | 385 | 240 | 280 | 352 | 474 ¹⁸ | 1.731 |
| | | (incl. 14 proy. esp.) | 180 | 181 | 211 | 211 | 305 | 1.089 |
| <i>Sub total transporte</i> | | | <i>7.003¹⁹⁻²⁰</i> | <i>5.367¹⁹⁻²⁰</i> | <i>7.646¹⁹⁻²⁰</i> | <i>7.073¹⁹⁻²⁰</i> | <i>6.445¹⁹⁻²⁰</i> | <i>33.449¹⁹⁻²⁰</i> |
| ENERGÍA | Préstamos | BEI ¹⁵⁻¹⁶ | 1.082 | 910 | 1.415 | 854 | 393 | 4.654 |
| | | FEI ¹⁵⁻¹⁶ | 208 | 12 | 270 | 4 | 5 | 499 |
| | Subvenciones y Cofinanciación de estudios | FEDER ¹⁶⁻¹⁷ | 676 | 88 | 1.265 | 277 | 37 ¹⁹ | 2.343 ¹⁹ |
| | | Línea presupuestaria RTE B5-710 | 0 | 12 | 9 | 24 | 19 | 64 |
| | <i>Subtotal Energía</i> | | | <i>1.758¹⁹⁻²⁰</i> | <i>1.010¹⁹⁻²⁰</i> | <i>2.689¹⁹⁻²⁰</i> | <i>1.155¹⁹⁻²⁰</i> | <i>449¹⁹⁻²⁰</i> |
| TELECOMUNICACIONES | Préstamos | BEI ¹⁵⁻¹⁶⁻²¹ | 3.105 | 839 | 1.602 | 1.880 | 3.434 | 10.860 |
| | | FEI ¹⁵⁻¹⁶⁻²¹ | 156 | 19 | 9 | 278 | 235 | 697 |
| | Garantías | FEDER ¹⁶⁻¹⁷ | 295 | 0 | 173 | 0 | 0 ¹⁹ | 468 ¹⁹ |
| | | Línea presupuestaria RTE B5-710 | 22 | 23 | 16 | 27 | 27 | 115 |
| | <i>Subtotal Telecom</i> | | | <i>3.422¹⁹⁻²⁰</i> | <i>862¹⁹⁻²⁰</i> | <i>1.791¹⁹⁻²⁰</i> | <i>1.907¹⁹⁻²⁰</i> | <i>3.461¹⁹⁻²⁰</i> |
| REDES TELEMÁTICAS | Subvenciones | Línea presupuestaria RTE B5-710 | 72 | 47 | 44 | 47 | 24 | 234 |
| | | TOTAL | 14.918 ¹⁹⁻²⁰ | 8.985 ¹⁹⁻²⁰ | 13.570 ¹⁹⁻²⁰ | 12.144 ¹⁹⁻²⁰ | 11.826 ¹⁹⁻²⁰ | 60.763 ¹⁹⁻²⁰ |

¹⁴ Créditos comprometidos¹⁵ Contratos firmados¹⁶ RTE y proyectos relacionados¹⁷ Incluye generalmente créditos comprometidos para el período 1996-1999¹⁸ Más 1 millón ECU de soporte técnico¹⁹ Cifra incompleta²⁰ Salvo garantías de crédito del FEI²¹ Sólo proyectos relacionados con las RTE

