

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa a las asociaciones entre los sectores público y privado en los proyectos de la red transeuropea de transporte»

(98/C 129/14)

El 16 de septiembre de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de febrero de 1998 (Ponente: Sr. Kritz).

En su 352º Pleno (sesión del 25 de febrero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 76 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1. Una de las principales conclusiones del Libro Blanco «Crecimiento, competitividad, empleo», publicado en diciembre de 1993, era que se debía procurar que el sector privado participara en la financiación y realización de los proyectos de redes transeuropeas (RTE). Se consideraba como un modo de acelerar este tipo de inversiones y mejorar su eficacia.

1.2. En diciembre de 1994, el Consejo Europeo de Essen decidió dar máxima prioridad a catorce grandes proyectos de RTE de transporte, a la luz de las propuestas presentadas por un grupo de alto nivel de representantes personales de Jefes de Estado y de Gobierno presididos por el Vicepresidente de la Comisión, Sr. Henning Christophersen.

1.3. El coste total de las inversiones para los catorce proyectos prioritarios de RTE de transporte seleccionados por el Grupo Christophersen en 1994 se calculó, entonces en unos 94 000 millones de ecus, de los cuales entre 40 000 y 45 000 millones de ecus habían de invertirse en el período 1995-99. Nuevos cálculos realizados a finales de 1995 determinaron que los costes totales de inversión se elevarían a unos 99 000 millones de ecus.

1.4. El Informe Anual 1996 de la Comisión sobre las RTE afirmaba que varios de los grandes proyectos prioritarios (especialmente en el sector ferroviario) no estaban cumpliendo los plazos, y que parecían existir dudas sobre la posibilidad de alcanzar o incluso aproximarse a las inversiones esperadas de entre 40 000 y 45 000 millones de ecus para los catorce proyectos de aquí al año 1999.

1.5. Existen dos razones principales para que la realización de varios de los proyectos prioritarios se haya retrasado. En primer lugar, se ha producido un descenso general del gasto público en inversiones de infraestructura en los últimos años debido a la necesidad de reducir los déficit públicos. En segundo lugar, las asociaciones entre los sectores público y privado (APP) como instrumento para acelerar los proyectos prioritarios

han sido más difíciles de realizar de lo previsto. Además, en algunos casos han surgido obstáculos de tipo administrativo, legal o político, pero las principales razones del retraso son de carácter económico.

2. El informe del grupo de alto nivel (mayo de 1997)

2.1. El grupo de alto nivel sobre la financiación de proyectos de la red transeuropea de transporte fue creado, por iniciativa del Comisario Kinnock y con el acuerdo del Consejo de Transporte, en septiembre de 1996. Bajo la presidencia del Comisario Kinnock, el Grupo estaba integrado por representantes de los quince ministros de transporte de la Unión Europea, así como representantes del sector de la construcción, de la banca, del sector de los equipos de transporte y operadores de transporte a título personal. El informe del Grupo se publicó en mayo de 1997 e incluía los resúmenes de los informes de cinco subgrupos designados por el Grupo Kinnock.

2.2. La finalidad del grupo de alto nivel era estudiar cómo podían contribuir las asociaciones entre los sectores público y privado (APP) al objetivo de acelerar la realización de las Redes Transeuropeas de Transporte, que son fundamentales para la competitividad y el crecimiento europeo.

2.3. El informe destaca que el objetivo de las APP no se limita a movilizar fuentes de financiación complementarias en tiempos de restricciones del gasto público, sino que considera igualmente importante mejorar la viabilidad financiera de un proyecto combinando los conocimientos tanto del sector privado como del público: la experiencia del sector público en la gestión de las infraestructuras, y el espíritu emprendedor y los conocimientos comerciales y financieros del sector privado.

2.4. Una APP es una asociación entre varias administraciones y organismos públicos, por un lado, y personas jurídicas sujetas al derecho privado, por otro, con el objeto de diseñar, planear, construir, financiar o explotar un proyecto de infraestructura o realizar varias de estas

actividades a la vez. No conviene, sin embargo, imponer una definición rígida de lo que es o debería ser una APP, ya que cada proyecto dará lugar a una asociación específica, en función de las necesidades y características del proyecto, y el modo en que las autoridades públicas decidan implicar al sector privado en las distintas fases del proyecto.

2.5. Un proyecto económicamente viable es aquel que produce beneficios socioeconómicos para la sociedad. Un proyecto financieramente viable es aquel que genera ingresos suficientes para cubrir todos los costes y produce un nivel adecuado de beneficios para los inversores. El informe subraya que el problema clave al que hacen frente las APP es la escasez de fondos públicos destinados a subvencionar los proyectos económicamente viables que no son financieramente viables, y no tanto la escasez de préstamos públicos o privados para proyectos financieramente viables. Las APP pueden hacer que los proyectos se aproximen a la viabilidad financiera.

2.6. Las conclusiones y recomendaciones del grupo de alto nivel pueden resumirse en tres puntos:

- conclusiones generales
- un entorno que propicie las APP
- el desarrollo de instrumentos financieros.

2.7. Las conclusiones generales incluyen lo siguiente:

- a) la colaboración entre los sectores público y privado debería comenzar cuanto antes al ponerse en marcha un proyecto determinado, a fin de que se puedan introducir elementos del sector privado, con orientación comercial en las etapas de concepción y diseño de un proyecto;
- b) en una fase inicial, el sector público debe definir claramente los objetivos del proyecto y ser suficientemente flexible en su diseño a fin de permitir la participación de elementos adecuados del sector privado;
- c) la creación de empresas ad hoc resulta frecuentemente el mejor enfoque —especialmente, para los grandes proyectos y los de carácter transfronterizo— a fin de proporcionar un marco estable en el cual los distintos socios pueden entablar relaciones de trabajo de confianza. El estatuto de la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE) es un buen instrumento en las primeras fases de un proyecto, pero no se ajusta bien a los requisitos de las fases de construcción y desarrollo.

2.8. En lo que se refiere al establecimiento de un entorno que fomente las APP, las recomendaciones del grupo de alto nivel tratan la reglamentación y los procedimientos que rigen la licitación pública, y la aplicación de las normas de competencia de la CE para

los proyectos de infraestructura en el sector ferroviario. Clarificar las directivas, especialmente, las referentes a adjudicación de «contratos públicos de obras» y de «servicios públicos» podría facilitar considerablemente los programas de infraestructuras de las APP. Por consiguiente, la Comisión debería elaborar directrices específicas que describieran con claridad los procedimientos que deben seguirse en materia de adjudicación pública de contratos de infraestructuras de transporte.

2.9. El grupo de alto nivel señala que durante la fase operativa inicial, cuando las obligaciones de la carga y del servicio de la deuda alcanzan su punto más crítico, los ingresos generados por el proyecto son muy escasos. Por ello, el Grupo recomienda el desarrollo de préstamos estructuralmente subordinados y préstamos para la financiación de la fase operativa inicial de los proyectos con el fin de reducir los riesgos vinculados a las incertidumbres en la generación de recursos durante esta fase.

2.10. En cuanto al desarrollo de instrumentos financieros, el Grupo recomienda asimismo como nueva actividad a nivel de la UE, las participaciones, y en particular, las semiparticipaciones, donde una aplicación específica de fondos comunitarios puede contribuir a la creación de un fondo de entresuelo (*mezzanine fund*). Esto podría desempeñar un papel importante a la hora de impulsar los inversores institucionales a participar en la financiación de las RTE.

3. La Comunicación de la Comisión

3.1. Varias de las recomendaciones del informe del grupo de alto nivel están dirigidas a la Comisión para que las tenga en cuenta a la hora de tomar medidas. La Comunicación de la Comisión, publicada en septiembre de 1997, describe de qué forma se propone dar curso a las recomendaciones que le afectan directamente. También presenta una serie de proyectos seleccionados por la Comisión que podrían prestarse a la aplicación de una APP.

3.2. Licitación pública

3.2.1. La Comisión ha examinado los intereses del sector privado, así como diversos aspectos específicos de la normativa de la UE en materia de licitación pública con el fin de favorecer un marco reglamentario en el que los aspectos clave serían la flexibilidad, publicidad, negociación y convocatoria pública. La Comisión se propone presentar próximamente una comunicación sobre contratación pública que constituirá el marco de directrices para la aplicación de la legislación sobre licitación pública a los proyectos de infraestructuras.

3.2.2. En este sentido, las semejanzas y diferencias entre la Directiva sobre contratos públicos de obras (93/37/CEE)⁽¹⁾ y la Directiva sobre servicios (93/38/

⁽¹⁾ Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14.6.1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (DO L 199 de 9.8.1993, p. 54); Dictamen del CES sobre la correspondiente propuesta de la Comisión: DO C 106, 27.4.1992, p. 11.

CEE) ⁽¹⁾ son de particular interés, ya que ambas directivas son potencialmente pertinentes para los grandes proyectos de infraestructuras de transporte. Las siguientes orientaciones clarificarán cuál de las dos directivas debe ser aplicable.

3.2.3. Otro gran tema de preocupación del sector privado era cómo reconciliar el diálogo técnico con la protección de la propiedad intelectual de los licitadores en las fases de concepción y planificación de un proyecto. Según la Comisión, en la fase de la concepción las innovaciones técnicas pueden ser protegidas por la legislación europea vigente en materia de patentes y de modelos, completada con la introducción de cláusulas adecuadas en los documentos de licitación; pero no puede garantizarse lo mismo durante un diálogo técnico de carácter informal.

3.3. Política de competencia

3.3.1. Simultáneamente a la presente Comunicación, se ha presentado un documento ⁽²⁾ que trata de aclarar las directrices existentes relativas a los nuevos proyectos de infraestructuras ferroviarias. La Comisión subraya, sin embargo, que cada caso debe estudiarse con arreglo a sus propios méritos, debido a la complejidad y la especificidad de esta clase de proyectos, por lo que conviene poner pronto en marcha la consulta con los servicios de la Comisión sobre la aplicación de las normas de competencia.

3.4. Desarrollo de los instrumentos financieros

3.4.1. Los préstamos estructuralmente subordinados son préstamos del mismo rango que la deuda bancaria corriente pero con vencimiento a más largo plazo (20 a 30 años) y períodos de amortización más largos. Este instrumento de financiación puede servir para reducir la carga de la amortización de la deuda distribuyéndola sobre un período más largo. Los préstamos concedidos para la financiación de la fase operativa inicial son préstamos no reembolsables o créditos renovables que cubren la fase operativa inicial de un proyecto. La Comisión invita al Banco Europeo de Inversiones (BEI) y al Fondo Europeo de Inversiones (FEI) a incrementar, en cooperación directa con los proveedores de deuda bancaria, el volumen de los préstamos estructuralmente subordinados y a desarrollar los préstamos concedidos para la financiación de la fase operativa inicial.

3.4.2. La financiación de entresuelo (es decir, la deuda subordinada) constituye un complemento a las participaciones y reduce el desfase entre éstas y la deuda bancaria. Ofrece un margen de riesgo suplementario en relación con los participantes, lo que facilita el recurso a los préstamos bancarios. La Comisión, en consulta con el BEI y el FEI, se propone estudiar la conveniencia

⁽¹⁾ Directiva 93/38/CEE del Consejo, de 14.6.1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO L 199 de 9.8.1993, p. 84); Dictamen del CES sobre la correspondiente propuesta de la Comisión: DO C 106, 27.4.1992, p. 6.

⁽²⁾ Aclaración de las recomendaciones de la Comisión relativas a la aplicación de las normas de competencia a los proyectos de nuevas infraestructuras de transporte (DO C 298, de 30.9.1997, p. 5).

de crear un fondo de entresuelo consagrado a las RTE. Este fondo debería fomentar la participación de inversores institucionales, que aportarían la mayoría del capital, en la financiación de las RTE.

3.5. Modalidades de ayuda a nivel comunitario

3.5.1. La Comisión señala que la responsabilidad prioritaria del desarrollo de las infraestructuras incumbe a los Estados miembros. Sin embargo, la Comisión podría desempeñar un papel más activo que se materializaría de dos formas: catalizar la participación del sector privado a partir de la fase de concepción del proyecto reuniendo a los principales participantes —particularmente, en los proyectos transfronterizos— y garantizar que se coordinan los distintos instrumentos financieros disponibles a escala comunitaria.

3.5.2. La Comisión examinará métodos para la evaluación de los efectos de los proyectos RTE en términos de red. Se supone que la evaluación de los beneficios de un proyecto a escala europea contribuirá a determinar el nivel de financiación de las RTE. La Comisión se propone asimismo sondear la posibilidad de crear una base de datos europea sobre las APP establecidas para financiar proyectos de infraestructuras de transporte a fin de proporcionar un análisis de las experiencias realizadas hasta el momento con la fórmula de las APP.

3.6. Propuesta de proyectos de APP

3.6.1. La Comisión ha intentado determinar varios proyectos conocidos de RTE que se prestarían a una fórmula de APP. Es preciso señalar que no se trata de elaborar una nueva lista de proyectos prioritarios; las posibles APP se basan en las prioridades existentes.

3.6.2. Los proyectos posibles son los siguientes:

- TAV-Sur: tramo Madrid-Barcelona, y tramo Figueras-Perpiñán
- tramo neerlandés del PBKAL
- túnel del Brennero
- nuevo aeropuerto de Berlín
- túnel del Semmering
- enlace ferroviario Pireo-Atenas.

Para todos estos proyectos, la Comisión, junto con el BEI y el FEI, se propone hacer un esfuerzo especial por ayudar a los Estados miembros a alcanzar pronto un acuerdo en torno a la vertebración y financiación de una APP.

4. Observaciones generales

4.1. En dictámenes anteriores, el Comité Económico y Social ha subrayado repetidas veces la importancia de

la realización de las RTE como forma de garantizar que el mercado interior funciona adecuadamente, que se refuerza la competitividad y se impulsa el crecimiento económico y la cohesión económica y social.

4.2. Los avances realizados hasta el momento en el desarrollo de las RTE han sido más lentos de lo esperado debido a los problemas persistentes de financiación, sobre todo, como consecuencia de las limitaciones presupuestarias públicas, pero también por una participación menor de lo esperada de las APP en los proyectos de las RTE. Dado que desde principio de los noventa las APP han sido consideradas como un instrumento importante para acelerar la realización de las RTE, este hecho resulta lamentable.

4.3. En este contexto, el Comité acoge favorablemente tanto el informe del grupo de alto nivel como la Comunicación de la Comisión. Ambos documentos forman un todo, y no deberían ser considerados como partes separadas. En particular, el Comité valora positivamente que en tan poco tiempo la Comisión haya dado respuesta a las recomendaciones del grupo de alto nivel en las que solicitaba acciones por parte de la Comisión.

4.4. El 9 de octubre de 1997, el Consejo de Transportes celebró un debate general sobre la Comunicación de la Comisión y adoptó una serie de conclusiones sobre las APP en el contexto de los proyectos de RTE. El Comité acoge con satisfacción las conclusiones constructivas y realistas del Consejo que apoyan las APP.

4.5. Tradicionalmente, el Estado ha llevado a cabo proyectos de infraestructuras cuando cabía prever beneficios socioeconómicos y cuando disponía de los recursos presupuestarios (es decir, del dinero) necesarios para la planificación, construcción y mantenimiento de tales proyectos. Por su parte, el sector privado ha participado principalmente como contratista, sobre todo, en la fase de construcción.

4.6. Una mayor participación del sector privado en grandes proyectos de infraestructuras de transporte implicaría que habría de actuar, junto al sector público, no sólo como contratista sino también como promotor que proporciona recursos financieros y de gestión, e incluso tiene responsabilidades sobre el funcionamiento.

4.7. El Comité quiere subrayar que el papel del sector público sigue siendo fundamental, incluso en proyectos en los que gran parte de la aplicación de las APP ha sido transferida al sector privado. Por lo general, los grandes proyectos de infraestructuras de transporte no son «financieramente viables», a menos que el sector público respalde algunos de los riesgos existentes, y dé su apoyo en forma de ayudas o garantías.

4.8. La clave para que una APP tenga éxito es la asunción de los riesgos de un proyecto tanto por parte del sector público como del privado. La asunción del

riesgo es importante ya que los riesgos implican costes reales. En principio, cada parte debería asumir los riesgos que esté en mejores condiciones de controlar en cada fase de un proyecto. Los riesgos comerciales deberían ser asumidos normalmente por el sector privado, mientras que los riesgos públicos («riesgos políticos») deberían corresponder al sector público, es decir, al contribuyente.

4.9. Es obvio que la insuficiencia de recursos presupuestarios nacionales para proyectos de RTE ha provocado un creciente interés por las APP. Sin embargo, el Comité quiere subrayar que la aportación de financiación complementaria no debería ser el principal objetivo de las APP. Es igualmente importante utilizar los conocimientos comerciales, financieros, técnicos y administrativos del sector privado a fin de mejorar la rentabilidad a la hora de realizar proyectos de RTE.

4.10. A este respecto, el Comité Económico y Social no puede evitar añadir que existe un exceso de optimismo, tanto en el informe del grupo de alto nivel como en la Comunicación de la Comisión, en cuanto a las posibilidades de aumento de participación del sector privado en los proyectos de RTE. El sector privado sólo invierte en un proyecto cuando éste resulta suficientemente rentable.

4.11. En opinión del Comité, la realización correcta de las APP requiere las siguientes condiciones previas:

- un compromiso político firme por parte de los Estados miembros de completar los proyectos y proporcionar los recursos financieros necesarios a fin de realizar las APP,
- la participación del sector privado ya desde las primeras etapas de desarrollo de los proyectos, es decir, en las fases de concepción, diseño y planificación,
- la creación de empresas ad hoc, encargadas de llevar a cabo un proyecto, especialmente, los de carácter transfronterizo.

4.12. Se relacionan normalmente las APP con grandes proyectos prioritarios de RTE. Sin embargo, el Comité quiere subrayar que las APP pueden ser utilizadas para proyectos más pequeños y menos espectaculares. De hecho, existen numerosos ejemplos de proyectos de APP, planeados o completados, que son de carácter relativamente modesto, pero de crucial importancia para una localidad o región (proyectos de autopistas, puentes, túneles, aeropuertos).

4.13. La financiación de las infraestructuras de transporte fue uno de los temas abordados en la Tercera Conferencia Paneuropea de Transportes celebrada en Helsinki (junio de 1997). En la Declaración aprobada por la Conferencia se afirmaba que «deberán realizarse más esfuerzos para incrementar la financiación pública por parte de los Estados y de la Unión Europea, así como la financiación privada, por ejemplo, mediante la

cooperación entre el sector público y el privado» (punto IV. 5). Esto fue apoyado plenamente por la delegación del Comité Económico y Social en la Conferencia.

5. Observaciones particulares

5.1. Licitación pública

5.1.1. El Comité apoya plenamente la recomendación del grupo de alto nivel que sostiene que la Comisión debería elaborar orientaciones específicas que describan claramente los procedimientos que deben seguirse en materia de adjudicación pública de contratos de infraestructuras de transporte. Por consiguiente, el Comité aguarda con interés las orientaciones que la Comisión ha prometido presentar en un futuro próximo.

5.1.2. Como se ha sugerido en algunas ocasiones, una directiva específica sobre licitación pública para la adjudicación de infraestructuras de transporte, que proporcionara un marco jurídico especialmente destinado a las APP, podría representar una alternativa a las orientaciones. A juicio del Comité, este tipo de cambios jurídicos no es recomendable. Una directiva específica para las APP sería difícil de formular y aún más de aplicar. Además, sería necesario cambiar las directivas existentes sobre contratación pública y su aplicabilidad.

5.1.3. Según el Comité, las futuras orientaciones de la Comisión tendrán que tener en cuenta los siguientes aspectos:

- las relaciones entre las directivas que regulan los contratos públicos de obras y de servicios en lo que se refiere a las APP;
- el modo de mejorar y facilitar los procedimientos de licitación, especialmente, la fase previa a la contratación pública, y la utilización del procedimiento negociado.

5.1.4. En su dictamen sobre el Libro Verde relativo a «La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro»⁽¹⁾, el Comité subrayaba que es necesario aclarar las diferencias entre una concesión y un contrato público. Los dos conceptos se diferencian en cuanto al objeto, la duración del contrato/concesión, las condiciones de financiación y el alcance de la responsabilidad. El Comité reitera ahora la necesidad de aclarar conceptos.

5.1.5. Una asociación entre los sectores público y privado (APP) es un contrato a largo plazo entre, por un lado, varias administraciones públicas y organismos públicos y, por otro, personas jurídicas sujetas al derecho privado, con el propósito de diseñar, planear, construir, financiar o explotar un proyecto de infraestructura o realizar varias de estas actividades. Se diferencia de la contratación pública en que requiere inversiones de un socio del sector privado.

5.1.6. La Directiva que regula los contratos públicos de obras indica que el concesionario puede adjudicar contratos públicos de obras a empresas que pertenecen a un mismo grupo (consorcio) (apartado 4 del artículo 3 de la Directiva 93/37/CEE). La Directiva sobre servicios no incluye ninguna disposición de ese tipo (véase el artículo 13 de la Directiva 93/38/CEE). Según el Comité, un consorcio que ha obtenido una concesión debería poder conceder contratos a los miembros de su grupo de acuerdo con las normas de la Directiva de contratos públicos, aunque se trate de una cuestión de servicios públicos.

5.1.7. La Directiva de contratos públicos de obras se aplica a la construcción de carreteras, puentes, ferrocarriles, etc. (93/37, Anexo II). En los proyectos de autopistas, las APP pueden delegar en el sector privado en la fase de explotación (mediante la utilización de peajes o tasas de otro tipo). Sin embargo, el Comité señala que los servicios de la red de autopistas están fuera del marco de la Directiva sobre servicios (letra c del segundo apartado del artículo 2 de la Directiva 93/38/CEE). Por consiguiente, en las futuras orientaciones debe resolverse esta incoherencia.

5.1.8. La licitación puede llevarse a cabo en cualquier fase de un proyecto, dependiendo de la voluntad de las autoridades públicas de permitir la participación del sector privado. Puede utilizarse para pequeños contratos de servicios a fin de llevar a cabo estudios de viabilidad, o en importantes contratos de concesión para construir o explotar un proyecto de infraestructura o para ambas actividades. El procedimiento de licitación pública es más flexible en la Directiva sobre servicios que en la Directiva sobre contratos públicos, en lo que se refiere al denominado procedimiento negociado. Los servicios pueden utilizar este procedimiento sin restricciones (Artículo 20 de la Directiva 93/38/CEE), pero las autoridades encargadas de las contrataciones públicas sólo pueden utilizar el procedimiento negociado en determinados casos excepcionales (Artículo 7 de la Directiva 93/37/CEE). El Comité recomienda que siempre que se inicien procesos de licitación formales se amplíe la utilización del procedimiento negociado, y que se considere la posibilidad de modificar la Directiva 93/97.

5.1.9. El Comité considera que la licitación en las etapas de concepción y diseño de un proyecto puede implicar algunas desventajas para las empresas del sector privado. La protección de la propiedad intelectual de un licitador puede verse amenazada si las innovaciones técnicas presentadas en el documento de licitación de esta fase, son utilizadas por la autoridad responsable del proyecto como criterio en la siguiente fase de licitación. Las nuevas ideas procedentes de una empresa privada beneficiarían en general a todos los licitadores pero no al inventor.

5.1.10. En cuanto al conjunto del proceso de licitación pública, el Comité desea utilizar como ejemplo la guía que publica el ministerio de Hacienda del Reino Unido en relación con la iniciativa financiera privada, que puede resumirse de la manera siguiente:

- fase de selección con arreglo a criterios explícitos

⁽¹⁾ DO C 287 de 22.9.1997, p. 92.

- selección de una lista limitada de tres o cuatro candidatos
- convocatoria para que se presenten ofertas que deberán cumplir una serie de especificaciones concretas en materia de rendimiento y propuesta de asignación para riesgos
- una vez que se han recibido las licitaciones, se entablan negociaciones paralelas y detalladas con los licitadores finalistas
- se elige la licitación preferida

5.2. Política de competencia

5.2.1. El Comité acoge favorablemente que se haya publicado recientemente (septiembre de 1997) una aclaración sobre la aplicación de las normas de competencia a los nuevos proyectos de infraestructuras de transporte. Aborda principalmente los proyectos de ferrocarriles y, en particular, el acceso a nuevas infraestructuras de ferrocarriles y las posibilidades de poseer una capacidad de infraestructura reservada para algunos operadores.

5.2.2. Por un lado, se podría argumentar que un gestor de infraestructuras debería tener la posibilidad de reservar al menos parte de la capacidad a los operadores que participan en la financiación del proyecto. Por otro lado, la reserva de capacidad a largo plazo es contraria a los principios de libertad de acceso a las infraestructuras y de la competencia.

5.2.3. A fin de aclarar esta cuestión, la Comisión señala que los acuerdos de reserva de capacidad no suponen ninguna dificultad en lo que se refiere a las normas de competencia siempre que las infraestructuras no estén congestionadas, a partir del momento en que no se crea ninguna barrera de acceso. Sin embargo, si existe congestión, un acuerdo en materia de reserva de capacidad, que es esencial para el funcionamiento eficaz de los servicios de transportes, podría justificar la concesión de una excepción de acuerdo con el apartado 3 del artículo 85, cuando todas las condiciones establecidas en el mismo se cumplan. El Comité considera muy constructiva esta aclaración de un tema tan importante.

5.2.4. El Comité reconoce que cada proyecto de infraestructuras de transporte tiene características especiales que lo hacen más o menos único. Por consiguiente, es necesario un análisis caso por caso a la hora de aplicar las normas de competencia, y, por ello, los promotores de los proyectos en la fase inicial deberían consultar a los servicios de la Comisión. A juicio del Comité, unas orientaciones que aclaren la aplicación de las normas que regulan la competencia son un medio necesario pero no suficiente para eliminar la incertidumbre entre los socios de las APP.

5.3. Desarrollo de instrumentos financieros

5.3.1. El Comité está de acuerdo con el grupo de alto nivel y la Comisión en que los grandes proyectos de infraestructuras de transporte requieren mecanismos financieros equilibrados integrados por participaciones, préstamos estructuralmente subordinados, préstamos dirigidos a la financiación de la fase operativa inicial y préstamos bancarios.

5.3.2. De entre estos instrumentos financieros, los préstamos estructuralmente subordinados desempeñan un papel fundamental al distribuir la carga de la amortización de la deuda sobre un período más largo (20 a 30 años) que los préstamos bancarios (hasta quince años). Este tipo de préstamos ya han sido ofrecidos por el BEI en cooperación con el FEI, aunque a escala limitada. El Comité valora positivamente que el BEI sea más activo en este ámbito, así como en el desarrollo de los préstamos concedidos para la financiación de la fase operativa inicial.

5.3.3. La Comisión se propone estudiar la conveniencia de crear un fondo de entresuelo consagrado a las RTE, en el que la mayoría del capital sería aportado por el BEI y los inversores institucionales. El Comité considera que en Europa se debe desarrollar el mercado para este tipo de instrumentos financieros y, por consiguiente, la Comisión debería incrementar sus esfuerzos para contribuir a la creación de un fondo de entresuelo.

6. Resumen y conclusiones

6.1. El grupo de alto nivel sobre la financiación de proyectos de la red transeuropea de transporte, presidido por el Comisario Kinnock, publicó su informe en mayo de 1997. La finalidad del grupo de alto nivel era estudiar cómo podían contribuir las asociaciones entre los sectores público y privado (APP) al objetivo de acelerar la realización de las Redes Transeuropeas de Transporte, que son fundamentales para la competitividad y el crecimiento europeo.

6.2. Varias de las recomendaciones del grupo de alto nivel estaban dirigidas a la Comisión para que las tuviese en cuenta a la hora de tomar medidas. La Comisión respondió con una Comunicación, publicada en septiembre de 1997, que describe de qué forma se propone dar curso a las recomendaciones que le afectan directamente.

6.3. El Comité acoge favorablemente tanto el informe del grupo de alto nivel como la Comunicación de la Comisión. Ambos documentos forman un todo, y no deberían ser considerados como partes separadas.

6.4. De momento, el desarrollo de las RTE ha sido más lento de lo esperado debido a los problemas persistentes de financiación, sobre todo, como consecuencia de las limitaciones presupuestarias públicas, pero también por una participación menor de lo esperada de las APP en los proyectos de las RTE.

6.5. Tradicionalmente, cuando el Estado ha llevado a cabo grandes proyectos de infraestructuras, el sector privado ha participado principalmente como contratista (sobre todo, en la fase de construcción). Una mayor participación del sector privado implicaría que habría de actuar, junto al sector público, no sólo como contratista sino también como promotor que proporciona recursos financieros y de gestión, e incluso tiene responsabilidades sobre el funcionamiento.

6.6. La clave para que una APP tenga éxito es la asunción de los riesgos de un proyecto tanto por parte

del sector público como del privado. En principio, cada parte debería asumir los riesgos que esté en mejores condiciones de controlar en cada fase de un proyecto. Los riesgos comerciales deberían ser asumidos normalmente por el sector privado, mientras que los riesgos públicos («riesgos políticos») deberían corresponder al sector público.

6.7. Es obvio que la insuficiencia de recursos presupuestarios nacionales para proyectos de RTE ha provocado un creciente interés por las APP. El Comité insiste en que la aportación de financiación complementaria no debería ser el principal objetivo de las APP. Es igualmente importante utilizar los conocimientos comerciales, financieros, técnicos y administrativos del sector privado a fin de mejorar la rentabilidad a la hora de realizar proyectos de RTE.

6.8. En cuanto a las posibilidades de aumento de participación del sector privado en los proyectos de RTE, parece haber un exceso de optimismo, tanto en el informe del grupo de alto nivel como en la Comunicación de la Comisión. El sector privado sólo invierte en un proyecto cuando éste resulta suficientemente rentable.

6.9. En opinión del Comité, la realización correcta de las APP requiere las siguientes condiciones previas:

- un compromiso político firme por parte de los Estados miembros de utilizar las APP,
- la participación del sector privado ya desde las primeras etapas de desarrollo de los proyectos, es decir, en las fases de concepción, diseño y planificación,

- la creación de empresas ad hoc, encargadas de llevar a cabo un proyecto, especialmente, los de carácter transfronterizo.

6.10. La Comisión tiene intención de presentar en un futuro próximas orientaciones específicas que describan claramente los procedimientos que deben seguirse en materia de adjudicación pública de contratos de infraestructuras de transporte. El Comité considera fundamental que las futuras orientaciones de la Comisión tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- las relaciones entre las directivas que regulan los contratos públicos de obras y de servicios en lo que se refiere a las APP;
- el modo de mejorar y facilitar los procedimientos de licitación, especialmente, la fase previa a la contratación pública, y la utilización del procedimiento negociado.

6.11. El Comité acoge favorablemente que se haya publicado recientemente (septiembre de 1997) una aclaración sobre la aplicación de las normas de competencia a los nuevos proyectos de infraestructuras de transporte que aborda principalmente el derecho de acceso a infraestructuras de ferrocarriles y las posibilidades de poseer una capacidad de infraestructura reservada para algunos operadores. Como cada proyecto es más o menos único, el Comité subraya que a menudo es necesario un análisis caso por caso.

6.12. Los grandes proyectos de infraestructuras de transporte requieren mecanismos financieros equilibrados integrados por participaciones, préstamos estructuralmente subordinados y préstamos bancarios. El Comité valora positivamente que el EIB sea más activo en el desarrollo de préstamos estructuralmente subordinados y préstamos dirigidos a la financiación de la fase operativa inicial. Asimismo considera fundamental que la Comisión incremente sus esfuerzos para contribuir a la creación de un fondo de entresuelo.

Bruselas, el 25 de febrero de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS